

Återvändandeverksamheten

– resultat, kostnader och effektivitet

RIR 2020:7



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-555-8

RIR 2020:7

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: A SGER LADEFOGED

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2020

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Återvändandeverksamheten

– resultat, kostnader och effektivitet

Riksrevisionen har granskat resultat, kostnader och effektivitet i återvändandeverksamheten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Tommi Teljosuo har varit föredragande. Revisionsdirektör Annette Mellander, ämnessakkunnig Christian Andersson, praktikant Emelie Karlsson och enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Tommi Teljosuo

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården

ÅTERVÄNDANDEVERKSAMHETEN – RESULTAT, KOSTNADER OCH EFFEKTIVITET

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	13
2 Det här är återvändandeverksamheten	16
2.1 Mål för verksamheten	16
2.2 Tre ansvariga myndigheter	16
2.3 Flera syften med ansvarsfördelningen	17
3 Verksamhetens resultat	20
3.1 Sammanfattande iakttagelser	20
3.2 Riksrevisionen har följt 23 000 återvändandearärenden	22
3.3 Ärenden som avslutats av Migrationsverket	23
3.4 Ärenden som har överlämnats från Migrationsverket till Polismyndigheten	25
3.5 Handläggningstid	28
4 Verksamhetens ekonomiska styrning	30
4.1 Sammanfattande iakttagelser	30
4.2 Mål-, resultat- och anslagsstyrning	31
4.3 Verksamhetens kostnader	33
5 Förutsättningar för verksamhet och måluppfyllelse	39
5.1 Sammanfattande iakttagelser	40
5.2 Övergripande förutsättningar för återvändande	40
5.3 Förutsättningar för frivilligt återvändande	50
5.4 Förutsättningar för återvändande med tvång	53
6 Riksrevisionens slutsatser	65
6.1 Svag måluppfyllelse och resultatutveckling	65
6.2 Kostnaderna har ökat	66
6.3 Svagt helhetsperspektiv i styrningen	66
6.4 Ambitionen om renodlade myndighetsuppdrag har inte uppnåtts	68
6.5 Målkonflikter försvårar verksamheten	71
6.6 En del förutsättningar är svåra att påverka	72
Referenslista	73
Bilaga 1. Beskrivning av den studerade kohorten återvändandearärenden	79

ÅTERVÄNDANDEVERKSAMHETEN – RESULTAT, KOSTNADER OCH EFFEKTIVITET

Sammanfattning och rekommendationer

Återvändandeverksamheten

En person som inte får vistas i Sverige förväntas att återvända till sitt hemland eller annat land, i första hand frivilligt och på egen hand. Staten bedriver verksamhet för att stimulera självmant återvändande, och för att verkställa av- och utvisningar med tvång. På myndighetsnivå fördelas ansvaret för verksamheten i huvudsak mellan Migrationsverket och Polismyndigheten.

Beslut om av- eller utvisning ska vanligen verkställas av Migrationsverket. Migrationsverket får dock lämna över ett ärende till Polismyndigheten om personen håller sig undan eller om det behövs tvångsmedel för att verkställa beslutet. Polismyndigheten kan också i vissa fall besluta om avvisning, och ska då även verkställa beslutet. Kriminalvården bistår Migrationsverket och Polismyndigheten med transporter.

Riksrevisionen har granskat hur regeringen styr återvändandeverksamheten och hur myndigheterna har genomfört den mellan åren 2013 och 2018. Granskningen har också omfattat vilka resultat verksamheten uppnår och hur mycket den kostar.

Granskningens resultat

Ambitionerna uppnås inte

Sverige ska enligt EU:s återvändandedirektiv se till att tredjelandsmedborgares olagliga vistelse i landet bringas att upphöra. Riksdagen och regeringen har också sedan slutet av 1990-talet strävat efter att fler ska återvända, och att återvändandet i första hand ska ske självmant. Riksrevisionen finner att dessa ambitioner inte har uppnåtts till fullo.

Riksrevisionen har följt över 23 000 återvändandeärenden som öppnades av Migrationsverket under åren 2013 och 2014. Fyra år senare hade drygt hälften av de studerade ärendena avslutats med en registrerad utresa från landet. I de flesta av dessa fall hade personen lämnat landet självmant. En fjärdedel av ärendena avslutades dock genom att preskriptionstiden för av- eller utvisningsbeslutet löpte ut. Resten avslutades på annat sätt, till exempel genom att personen beviljades uppehållstillstånd.

Över hälften av ärendena hade lämnats över till Polismyndigheten eftersom personen avvikit eller för att tvång behövdes för att verkställa beslutet. Av dem avslutades bara vart tredje ärende genom en registrerad utresa. I de flesta av de fallen hade personen lämnat landet på egen hand, utan medverkan från Polismyndigheten.

Myndigheternas egna redovisningar tyder inte på att resultaten av verksamheten förändrats väsentligt för ärenden som registrerats hos Migrationsverket efter 2014. På senare år har tiden för handläggning av återvändandeärenden ökat.

Det är svårt att bedöma hur många i den undersökta gruppen som vistas kvar i Sverige eller EU utan tillstånd. En del har sannolikt lämnat Schengenområdet utan att meddela svenska myndigheter. Samtidigt har andra registrerats som utresta, medan de i själva verket har hållit sig undan av- eller utvisningen i ett annat EU-land. Allt fler som fått avslag på asylansökan i Sverige påträffas i andra EU-länder, och en del av dem återsänds till Sverige enligt Dublinförordningen.

Kostnaderna har ökat

Riksrevisionens granskning visar att de tre myndigheternas samlade kostnader för verksamheten har ökat med 40 procent till knappt två miljarder kronor om året under perioden 2016–2018. Under samma period har antalet avslutade återvändandeärenden minskat. Om den totala kostnaden för verksamheten slås ut per verkställd person, har den ökat från cirka 48 000 kronor 2016 till knappt 97 000 kronor 2018. Ökningen kan delvis förklaras av att Migrationsverket år 2016 kunde verkställa många relativt enkla beslut avseende personer som valt att återkalla sin asylansökan från 2015. Därmed har de svårare ärendena blivit kvar. Ytterligare en förklaring kan vara att förvarsverksamheten byggts ut under perioden, men att resultaten av det ännu dröjer.

Svagt helhetsperspektiv i styrningen

Granskningen visar på svagheter i styrningen och samordningen av återvändandeverksamheten. Riksdagen och regeringen har beslutat om inriktningar för verksamheten, men inte preciserat vare sig vad den sammantaget bör kosta eller vilka resultat den förväntas uppnå. Styrningen kompliceras av att verksamheten är ett relativt litet deluppdrag för tre olika myndigheter och finansieras genom anslag från två olika utgiftsområden. Dess faktiska kostnader följs inte upp på någon regelbunden basis förutom för dess sista led, utresor.

Mycket ansvar för att fördela resurser för den verksamhet som ska leda fram till verkställigheter har delegerats till Polismyndighetens och Migrationsverkets regionala organisationer. Dessa måste fortlöpande och var för sig göra omprioriteringar mellan resurser till återvändandeverksamheten och till respektive myndighets övriga uppdrag. Trots det förväntas myndigheterna leverera utresor till ett belopp som riksdagen beslutat i förväg.

Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av en samordnad ekonomisk styrning och ett splittrat ansvar för myndighetsstyrningen medför risker för att verksamhetens samlade resurser inte fördelas på ett rationellt sätt mellan och inom myndigheterna. Det är sannolikt en delförklaring till att anslagen som riksdagen tilldelat för att verkställa utresor inte har använts fullt ut under något av de granskade åren.

Samordningen mellan myndigheterna brister

Fördelningen av uppgifter mellan de tre myndigheterna innebär att både ärenden och fysiska personer ska flyttas mellan dem, ofta under tidspress. Granskningen visar att regeringen och myndigheterna under två decennier försökt hantera olika samordningsproblem som uppstått i verksamheten. Ändå kvarstår omfattande problematik.

Oklara ansvarsförhållanden och överlappande uppdrag orsakar betydande problem för myndigheterna. Ansvarskedjorna är i flera fall brutna, vilket innebär att en myndighet ansvarar för genomförande eller kostnader av beslut som en annan myndighet har fattat. Det leder ibland till interna prioriteringar och arbetssätt som kan vara rationella för den enskilda myndigheten, men inte för verksamheten som helhet. Exempel på det är prioriteringen av förvarsplatser och arbetsfördelningen vid inrikes transporter.

Uppdelningen av verksamheten på tre myndigheter förutsätter också att myndigheterna kan dela information med varandra. Riksrevisionen uppmärksammar att överföringen av information kan hindras av sekretessregler och oförenliga it-system. Information överförs och registreras manuellt, vilket leder till både överarbete, informationsförluster och rena fel. Att följa upp ärenden, personer, kostnader eller resultat av verksamheten är synnerligen arbetskrävande, och i många fall omöjligt.

Riksrevisionen bedömer att riksdagens och regeringens ambition om effektivisering genom renodling av myndigheternas uppdrag inte har uppnåtts. Mycket av problematiken härstammar från att verksamheten delas av tre olika myndigheter. Riksrevisionen ställer sig frågande till om det är möjligt att väsentligt effektivisera verksamheten med befintliga uppdrag och nuvarande ansvarsfördelning mellan de tre myndigheterna.

Målkonflikter försvårar verksamheten

Granskningen uppmärksammar målkonflikter mellan återvändandeverksamhetens behov och vissa regelverk och förhållanden som delvis har andra ändamål. Det gäller bland annat möjligheten till ny prövning för arbete eller studier för personer som tidigare fått avslag på en asylansökan (så kallat spårbyte respektive gymnasielagen) samt regleringar för folkbokföring och samordningsnummer. Det ligger dock utanför granskningen att väga eventuella negativa effekter för återvändandet mot de andra ändamål som lagstiftaren avsett med dessa regelverk. Riksrevisionen avstår därför från att lämna rekommendationer i dessa avseenden.

Det framgår också av granskningen att återtagandeaftal, samförståndsavtal och listor på så kallade säkra länder troligen är effektiva medel i återvändandearbetet. Dessa utgör dock en del av Sveriges och EU:s vidare utrikesrelationer och förutsätter därmed avvägningar som det inte ankommer Riksrevisionen att göra.

En del förutsättningar är svåra att påverka

Granskningen visar att verksamhetens resultat till delar påverkas av förhållanden som är svåra för svenska staten och dess myndigheter att påverka. Bland annat är individens egen motivation att återvända samt mottagarländernas vilja att ta emot sina medborgare viktiga för verksamheten. Vidare krävs samverkan från andra länder, och det nationella handlingsutrymmet ramas in av EU-gemensamma regelverk och internationella konventioner. Dessa förhållanden kan bara delvis påverkas av statens insatser.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- se över myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning, samt överväga förändring av myndighetsorganisationen på området
- stärka samordningen av mål-, resultat- och ekonomistyrningen för återvändandeverksamheten
- överväga hur överföring av information mellan myndigheterna i återvändandearbetet kan förbättras.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården att

- vidareutveckla formerna för operativ samverkan och samråd om verksamhetens samlade behov
- utveckla formerna för och samsynen kring överföring av information mellan myndigheterna inom ramen för befintlig lagstiftning
- väsentligt förbättra registerkvaliteten i verksamheten.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket och Polismyndigheten att

- verka för ökad samsyn, särskilt rörande prioritering av förvarsplatser samt bedömning och klassificering av verkställbarhet och identitet.

Riksrevisionen rekommenderar Polismyndigheten och Kriminalvården att

- verka för ökad samsyn särskilt rörande arbetsfördelning vid inrikes transporter, former för beställning av utrikes transporter samt användningen av transporter som tillhandahålls av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Enligt EU:s återvändandedirektiv ska medlemsstaterna utfärda beslut om återvändande för de tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium.¹ Riksdagens socialförsäkringsutskott anger att den som har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut förväntas respektera detta. Utskottet betonar att ett återvändande i första hand ska ske självmant, men att det, som en sista utväg, måste finnas möjlighet att verkställa ett avlägsnandebeslut med tvång.²

Det finns dock indikationer på att dessa ambitioner inte uppnås fullt ut. Enligt 2017 års identitetsutredning har det beräknats att mellan 20 000 och 50 000 personer vistas i Sverige utan tillstånd, och att antalet ökar.³ Migrationsverket bedömer att endast en dryg tredjedel av 55 000 återvändandeärenden under åren 2020–2022 kommer att avslutas genom att personen återvänder självmant. Myndigheten bedömer att 31 000 ärenden kommer att överlämnas till Polismyndigheten antingen för att personen avvikit eller för att beslutet ska verkställas med tvång. Av dessa bedöms färre än 13 000 verkställas med tvång.⁴

Mot denna bakgrund har Riksrevisionen sett skäl att granska resultaten, kostnaderna och effektiviteten i återvändandeverksamheten.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om återvändandeverksamheten styrs och bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Riksrevisionen anser att det är fallet om

- verksamheten uppnår de resultat som riksdagen och regeringen strävar efter
- verksamheten bedrivs inom ramarna för sin budget och de ekonomiska resurserna styrs ändamålsenligt
- verksamheten har nödvändiga förutsättningar för att bedrivas effektivt och uppnå resultat.

¹ EUT L 348, 16.12.2008, s. 98–107, Celex 32008L0115, artikel 6.1. Artikel 6.2–5 reglerar vissa generella undantag från denna huvudregel, och anger under vilka omständigheter medlemsstaterna får medge förmånligare regler. Denna är implementerad i utlänningslagen (2005:716).

² Bet. 2017/18:SfU5.

³ SOU 2017:93.

⁴ De kvarstående 7 100 avslutade ärendena består i huvudsak av fall där återvändandeärendet preskriberats eller avslutats efter att personen på nytt ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd. Migrationsverket, *Verksamhets- och utgiftsprognos oktober 2019*, 2019.

Granskningen avser i huvudsak perioden 2013–2019. Ekonomiska utfall och resultat av verksamheten redovisas till och med år 2018. På grund av brister i underlag har Riksrevisionen inte följt upp ekonomiska resultat längre tillbaka i tiden än år 2016.

Granskningen avser hur beslut om avlägsnande från Sverige verkställs, men inte grunderna för själva avlägsnandebeslutet. Granskningen omfattar inte heller utvisningar på grund av brott enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716).

Utvisningar på grund av hänsyn till rikets säkerhet eller på grund av befarad brottslighet enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll omfattas inte heller.

Återvändandedirektivet ställer krav på ett rättvist och öppet förfarande, humanitet och respekt för non-refoulement vid återvändande.⁵ Mekanismerna för detta övervakas av domstolar, Riksdagens ombudsmän (JO) och EU-kommissionen och omfattas därför inte av granskningen.⁶

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera sina iakttagelser. Riksrevisionen har granskat tre delfrågor utifrån följande bedömningsgrunder.

1.3.1 Delfråga 1: Uppnår verksamheten de resultat som riksdagen och regeringen strävar efter?

Riksrevisionen anser att verksamhetens resultat bör präglas av att

- en hög andel återvändandearändan avslutas med utresa
- en låg andel ärenden avslutas genom att beslutet preskriberas
- en hög andel återvändandearändan avslutas genom utresa som görs självmant i förhållande till dem som avslutas med tvång
- återvändandet sker så snabbt som möjligt.

⁵ Non-refoulement innebär ett förbud mot av- eller utvisning av en person till ett land där denna riskerar dödsstraff eller förföljelse på grund av hennes religion, nationalitet, språk, sexuella läggning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, politisk åskådning eller minoritet. Av- och utvisning är också förbjuden om personen riskerar utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling. EUT L 337, 20.12.2011, s. 9–23, Celex 32011L0095.

⁶ Se bland annat Riksdagens ombudsmän, *Nationellt besöksorgan – NPM. Rapport från opcat-enheten för perioden 2015–2017*, 2018 och Europeiska kommissionen, *Kommissionens genomförandebeslut av den 5.2.2018 om fastställande av rapporten om 2017 års utvärdering av Sveriges tillämnning av Schengenregelverket i fråga om återvändande*, COM(2018) 105 final av den 5 februari 2018.

Bedömningen utgår främst från uttalanden i riksdagens socialförsäkringsutskott. Utskottet har bland annat uttalat att det förväntas att den som har fått ett av- eller utvisningsbeslut respekterar detta. Utskottet anför vidare att en utlänning som efter en rättssäker prövning av asylskälen har fått ett av- eller utvisningsbeslut, så snabbt som möjligt bör återvända till hemlandet eller annat land. Utskottet har slutligen angett att återvändandet i första hand ska ske självmant, men att det som en sista utväg ska finnas möjlighet att också verkställa ett avlägsnandebeslut med tvång.⁷

Riksdagen och regeringen har inte siffersatt målen för verksamheten. I samband med att riksdagen fastställde den huvudsakliga ansvarsfördelningen mellan myndigheterna för återvändandeverksamheten, angav dock Socialförsäkringsutskottet också att *fler människor skulle rätta sig efter myndigheternas beslut om av- eller utvisning och att behovet av tvång skulle minska*.⁸ Regeringen anger vidare att *antal utresor samt vistelsetider i asylmottagandet* är indikatorer för effektivitet i verksamheten.⁹ Regeringen har också vid flera tillfällen gett myndigheterna i uppdrag att *öka återvändandet samt korta ner handläggningstiderna* vid uppenbart ogrundade asylansökningar och så kallade Dublinärenden.¹⁰

Vid tolkning av resultaten tar Riksrevisionen hänsyn till att de delvis beror på omvärldsfaktorer som kan ändras över tid och vara delvis svåra för staten och dess myndigheter att påverka. I vissa fall kan det också uppstå verkställighetshinder, som innebär att Sverige, enligt internationella åtaganden, inte får verkställa en av- eller utvisning. I möjligaste mån jämförs också utfall av verksamheten med resultat som redovisades inför 1998 års verkställighetsreform.¹¹

1.3.2 Delfråga 2: Styr de ekonomiska resurserna ändamålsenligt?

Riksrevisionen bedömer att en ändamålsenlig styrning av resurserna bland annat kännetecknas av att

- mål-, resultat och anslagsstyrning tydliggör vilka förväntningar riksdagen och regeringen har på verksamheten
- kostnaderna följs upp både samlat och för väsentliga delverksamheter
- verksamheten bedrivs inom ramarna för sin budget och att eventuella under- eller överskridanden av kostnader följs upp
- en eventuell ökning av kostnader återspeglas i verksamhetens resultat.

⁷ Bet. 2017/18:SfU5 och bet. 2017/18:SfU15.

⁸ Prop. 1997/98:173, bet. 1998/99:SfU4, rskr. 1998/99:28.

⁹ Prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:SfU4, rskr. 2019/20:126.

¹⁰ Regleringsbrev för Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården 2013–2019.

¹¹ Se SOU 1995:55.

Bedömningsgrunderna utgår från budgetlagens krav på att i statlig verksamhet ska hög effektivitet och god hushållning iakttas.¹² Detta innebär enligt Riksrevisionen att verksamheten bör bedrivas på ett sådant sätt att förhållandet mellan resultat och förbrukade resurser är rimligt. Riksrevisionen menar att det främjas av en anslagsstyrning som förtydligar vad verksamheten får kosta och vilka resultat den förväntas uppnå. Anslagsförbrukningen bör också följas upp, och eventuella över- eller underskridanden uppmärksammas. En uppföljning av väsentliga delverksamheter kan också bidra till att uppmärksamma intern resursfördelning och flaskhalsar.

1.3.3 Delfråga 3: Har verksamheten nödvändiga förutsättningar för att bedrivas effektivt och uppnå resultat

Riksrevisionen har i samråd med granskningsobjekten identifierat förutsättningar för såväl yttre effektivitet (det vill säga att verksamheten ska uppnå resultat) som inre effektivitet (det vill säga att verksamheten ska kunna bedrivas utan slöseri på resurser). Dessa förutsättningar, som delvis skapas av regeringens styrning och myndigheternas egna insatser, presenteras närmare i inledningen till kapitel 5. Riksrevisionen har i en så kallad programteoribaserad utvärdering jämfört dem med den faktiska verksamheten. Därvid har tre underfrågor ställts:

- Finns förutsättningen på plats?
- Vilka konsekvenser får eventuella bristande förutsättningar för verksamheten och dess resultat?
- På vilket sätt kan regeringen eller myndigheterna påverka förutsättningen?

Bedömningsgrunden utgörs således av om det finns diskrepanser mellan nödvändiga förutsättningar och faktiska förhållanden i verksamheten, samt konsekvenserna av dem. Den tredje underfrågan syftar till att ge underlag för Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

Vid tolkning av resultaten uppmärksammar Riksrevisionen särskilt om ambitionerna vid 1998 års återvändandereform har uppnåtts. Regeringen menade att reformen skulle bidra till bättre resultat genom *helhetssyn i verksamheten, renodling av myndigheternas ansvarsområden samt åtgärdande av svårigheter som kan uppkomma då olika myndigheter samverkar*. Regeringen betonade också vikten av att *lagstiftningen tillämpas konsekvent och förutsägbart, att återkomsten till hemlandet underlättas och att användningen av tvångsmedel minimeras*. Socialförsäkringsutskottet välkomnade reformen med dessa utgångspunkter.¹³

¹² 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹³ Prop. 1997/98:173, bet. 1998/99:SfU4, rskr. 1998/99:28.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Verksamhetens resultat

Frågan om huruvida återvändandeverksamheten uppnår önskade resultat besvaras genom en så kallad kohortanalys. Det innebär att Riksrevisionen har studerat hur återvändandearärenden som öppnades hos Migrationsverket under 2013 och 2014 hade avslutats fyra år senare.¹⁴ Ett ärende som inte avslutats på annat sätt preskriberas efter den tiden. Migrationsverket kan avsluta ett ärende bland annat om personen lämnar landet självmant eller om ärendet lämnas över till Polismyndigheten om personen avviker eller om tvång behövs för verkställighet. Riksrevisionen har också följt utfallen av de ärenden som Migrationsverket lämnat över till Polismyndigheten. Därigenom har en bild skapats av verksamhetens resultat. Denna omfattar dock inte ärenden som öppnats av Polismyndigheten.¹⁵

För genomförandet av analysen har Riksrevisionen samlat in registerdata från Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården. I princip ska en individ gå att följa genom hela myndighetskedjan eftersom alla tre myndigheter använder samma identifikationsnummer för individerna, ett så kallat dossiernummer. I praktiken har dock deras handläggningssystem olika inmatningsformat och tillåter olika varianter av felregistreringar. Till följd av detta har ungefär fem procent av ärendena inte gått att följa över tid.

En viss jämförelse görs mellan Riksrevisionens undersökning och den resultatuppföljning som gjordes av 1995 års verkställighetsutredning.¹⁶ Resultaten tolkas dock med försiktighet, då de två undersökningarna genomförts med olika metoder och omfattar olika långa tidsperioder.

Handläggningstiden för återvändandearärenden följs upp med myndigheternas egen verksamhetsredovisning.

1.4.2 Ändamålsenlig ekonomisk styrning

Anslagstilldelning, kostnadsutveckling och medelsutnyttjande studeras för perioden 2016–2018. Perioden begränsas i tid då bland annat Polismyndighetens omorganisation 2015 gör det svårt att följa kostnaderna på ett jämförbart sätt.

¹⁴ Se bilaga 1 för en närmare beskrivning av den studerade kohorten.

¹⁵ Polismyndigheten öppnar återvändandearärenden främst avseende personer som påträffats vid gränskontroller eller inre utlänningskontroller, som saknar rätt att komma in eller vistas i landet och som inte har anfört asylskäl.

¹⁶ SOU 1995:55.

Information om anslagstilldelning har hämtats från budgetpropositionerna och respektive myndighets regleringsbrev. Uppgifter om faktiska kostnader har hämtats in från respektive myndighet samt från deras årsredovisningar. Kostnaderna har sedan analyserats i förhållande till både tilldelade medel, kostnadernas utveckling över tid och fördelning mellan olika delverksamheter.

1.4.3 Förutsättningar för effektiv verksamhet och resultat

Delfrågan besvaras genom en programteoribaserad utvärderingsansats. Det innebär att en programteorimodell har tagits fram för verksamheten. Modellen beskriver hur verksamheten är tänkt att fungera och vilka förutsättningar som måste finnas på plats för att verksamheten ska kunna bedrivas med yttre och inre effektivitet. Den omfattar vilka

- aktiviteter myndigheterna förväntas genomföra
- slutprestationer som aktiviteterna ska ge upphov till
- effekter som prestationerna förväntas bidra till på kort och lång sikt
- förutsättningar som krävs för att aktiviteterna ska kunna genomföras och leda till önskade prestationer och effekter.

Programteorimodellen som tagits fram av Riksrevisionen grundar sig på regeringens propositioner, regelverk, regleringsbrev, myndigheternas interna styrdokument och kompletterande uppgifter från intervjuer. Modellen har bearbetats på ett seminarium med föreläsare för Regeringskansliet och de tre myndigheterna.

Riksrevisionen har därefter jämfört modellen med det verkliga utfallet av aktiviteter, prestationer och effekter. Information om dessa har hämtats dels genom svaren på granskningsfrågorna om resultat och ekonomisk styrning, dels genom myndigheternas uppföljningar och återrapportering. Den skriftliga informationen har kompletterats med intervjuer med chefer, specialister och handläggare i olika delar av verksamheterna. Intervjuer har genomförts vid 28 tillfällen, huvudsakligen i grupper om två till fem personer.

Materialet har bearbetats i en bedömningsmall med särskilt fokus på uttalanden om förutsättningar för myndigheternas aktiviteter och prestationer, eventuella brister i dessa samt konsekvenser av bristerna. Vid tolkning av resultaten har Riksrevisionen särskilt beaktat om information från olika källor är förenlig med varandra eller likalydande.

Där diskrepanser har hittats mellan programteorin och verkligheten, har orsaker till dem analyserats. Syftet har varit att utreda vilken aktör som kan påverka förutsättningarna för att verksamheten ska kunna genomföras och bidra till önskade resultat. Till denna del har analysen baserats främst på information från myndigheternas redovisningar av verksamheten samt på intervjuer.

1.4.4 Genomförandet av granskningen

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Tommi Teljosuo och projektmedarbetarna Christian Andersson, Helena Fröberg, Emelie Karlsson, Frida Karlsson, Annette Mellander och Lisa Nilsson.

En referensperson, professor Jon Pierre, har varit knuten till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet), Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Det här är återvändandeverksamheten

2.1 Mål för verksamheten

Enligt EU:s återvändandedirektiv bör medlemsstaterna se till att tredjelandsmedborgares olagliga vistelser bringas att upphöra genom ett rättvist och öppet förfarande. Direktivet anger vidare att frivilligt återvändande i allmänhet är att föredra framför påtvingat, och att användningen av tvångsåtgärder bör vara proportionellt i förhållande till eftersträfvade mål. Vidare föreskrivs hänsyn till rättssäkerhet och humanitet samt respekt för principen om non-refoulement.¹⁷ Hänsyn bör också tas till situationen för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i ett land men som för tillfället inte kan avlägsnas.¹⁸ I Sverige har direktivet implementerats i huvudsak i utlänningslagen.

Riksdagen har inte beslutat om särskilda mål för återvändandeverksamheten. Riksdagens och regeringens uttalanden om inriktningar för verksamheten redovisas i avsnitt 1.3.1.

2.2 Tre ansvariga myndigheter

Återvändandeverksamhet bedrivs av Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården. Myndigheternas ansvar på området slogs fast av riksdagen 1998.¹⁹ Riksdagen har därefter gjort vissa förtydliganden i myndigheternas uppdrag och befogenheter. Verksamheten har också påverkats av förändringar i bland annat Dublinförordningen och återvändandedirektivet, men ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är fortfarande huvudsakligen densamma.²⁰ Ansvarsfördelningen innebär i stora drag följande:

- Migrationsverket har huvudansvaret för att besluta om och verkställa av- och utvisningar.
- Migrationsverket får överlämna ärenden till Polismyndigheten om personen håller sig undan eller om det behövs tvångsmedel för verkställigheten.
- Polismyndigheten får i vissa fall besluta om avvisning, och ansvarar då för verkställande av beslutet. Det avser främst personer som påträffas vid gränskontroll eller inre utlänningskontroll och som saknar rätt att vistas i landet.

¹⁷ Principen om non-refoulement innebär förenklat uttryckt ett förbud mot av- eller utvisning av asylsökande till ett land där denna riskerar dödas, torteras eller förföljas.

¹⁸ EUT L 348, 24.12.2008, s. 98–107, Celex 32008L0115.

¹⁹ Prop. 1997/98:173, bet. 1998/99:SfU4, rskr. 1998/99:28.

²⁰ Se bland annat prop. 2016/17:57, bet. 2016/17:juU9, rskr. 2016/17:149 och prop. 2016/17:191, bet. 2017/18:SfU5, rskr. 2017/18:7.

- Kriminalvården utför transporter av frihetsberövade personer åt Migrationsverket och Polismyndigheten.

2.3 Flera syften med ansvarsfördelningen

Innan riksdagens beslut om ansvarsfördelningen 1998 hade Polisen det huvudsakliga ansvaret för att verkställa av- och utvisningar. I samband med beslutet uttalade sig regeringen om vad man ville uppnå med reformen. Det var främst att

- minska behovet av tvångsmedel
- förmå den som av- eller utvisats att självmant lämna landet
- renodla myndigheternas ansvarsområden
- åtgärda bristande effektivitet och andra svårigheter som kan uppkomma då olika myndigheter samverkar vid verkställighet.

Regeringen bedömde att det med anledning av reformen fanns goda skäl att anta att antalet utlänningar som rättar sig efter myndigheternas beslut skulle öka. Socialförsäkringsutskottet välkomnade ett överförande av verkställighetsansvaret till Invandrarverket med dessa utgångspunkter.²¹

²¹ Prop. 1997/98:173, bet. 1998/99:SfU4, rskr. 1998/99:28.

Återvändandeverksamheten i korthet**Återvändandearbete kan påbörjas redan under asylprocessen**

En person som ansöker om asyl registreras hos Migrationsverket. Om myndigheten bedömer att ansökan sannolikt kommer att avslås, kan den redan under asylprocessen förbereda för återvändande. Bland annat ska myndigheten utreda personens identitet och tillhandahålla förberedande information där även återvändande kan tas upp. Om Migrationsverket bedömer att ärendet sannolikt får avslag eller ska överlämnas till ett annat EU-land enligt Dublinförordningen, kan det behandlas i en snabbprocess.

Ett återvändandeärende kan öppnas av Migrationsverket eller Polismyndigheten

Migrationsverket öppnar ett återvändandeärende i samband med att myndigheten eller en domstol fattat beslut om av- eller utvisning. Ärendet kan till exempel avse en asylsökande som har fått avslag på sin ansökan och vars beslut har vunnit laga kraft. Även Polismyndigheten kan öppna ett återvändandeärende om den påträffar en person som inte har rätt att resa in eller vistas i landet. Det kan också röra sig om att personen bryter mot villkoren för sin vistelse, till exempel genom att arbeta utan giltigt arbetstillstånd.

Återvändande ska i första hand ske självmant

Efter beslutet om av- eller utvisning får personen ofta en tidsfrist för att lämna landet självmant. Personen ska i första hand skaffa biljett och resa ut själv under tidsfristen. I vissa fall kan myndigheterna besluta om en avvisning med omedelbar verkställighet. Då ges det ingen tidsfrist, utan avvisningen verkställs av myndigheterna så snabbt som möjligt, oavsett om beslutet vunnit laga kraft eller inte.

Migrationsverket stödjer frivilligt återvändande

Migrationsverket kan på olika sätt bistå asylsökande som fått avslag att återvända. Det kan handla om praktisk hjälp med att skaffa resehandlingar och biljetter. Vissa kan få ekonomiskt stöd för återetablering i hemlandet. Migrationsverket upplyser också om att personen kan utsättas för tvångsmedel och riskera återreseförbud till Schengenområdet om hen inte återvänder självmant. Vuxna asylsökande utan barn får inte bo kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden och förlorar rätten till ekonomisk ersättning efter att tidsfristen för avresa löpt ut. Om personen håller sig undan eller om det behövs tvångsmedel för att verkställa beslutet, kan Migrationsverket lämna över ärendet till Polismyndigheten.

Polismyndigheten eftersöker avvika och andra som inte får vistas i landet

Polismyndigheten kan efterspana personer som avvikit från kontakt med Migrationsverket. Polisen bedriver också inre utlänningskontroll. Det innebär att polisen, i samband med till exempel trafikövervakning eller arbetsplatskontroll, kan kontrollera om en person har rätt att vistas i landet.

Polismyndigheten verkställer med tvång

Polismyndigheten verkställer utvisningar då Migrationsverket har lämnat över ärendet. Polisen verkställer också avvisningar av andra personer som de påträffar och som inte får vistas i Sverige. Polisen får vid behov använda tvångsmedel, men ska försöka minimera användandet av dem.

Kriminalvården bistår med transporter

Kriminalvården bistår Migrationsverket och Polismyndigheten med inrikes transporter av personer som är frihetsberövade. Kriminalvården genomför också utrikes transporter på beställning av polisen. Resor kan även genomföras i samarbete med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex.

En komplex verksamhet

Återvändande är i flera avseenden en komplex verksamhet. Både verksamheten och dess resultat påverkas av flera icke-statliga aktörer.

Ramverk i EU-gemensamma regelverk och internationella konventioner

Dublinförordningen, asylprocedurdirektivet och återvändandedirektivet innehåller EU-gemensamma regler som påverkar medlemsländernas arbete med återvändande. Även andra internationella avtal såsom flyktingkonventionen sätter ramar för verksamheten.

Samverkan behövs från andra stater

För att en person ska kunna återvända måste hen tas emot av en annan stat. Det är en folkrättslig princip att ett land ska ta emot sina egna medborgare, men en del länder tar bara emot sina medborgare om de återvänder frivilligt. Sverige och EU kan teckna återtagande- och samförståndsavtal med andra länder, men inte beordra en annan stat att ta emot personer som av- eller utvisas härifrån. Myndigheter i transitländer som endast passerar under en av- eller utvisning kan också ställa krav på när och hur transiteringen får göras.

Tre myndigheter behöver samverka

Ansvar för återvändandeverksamheten fördelas på Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården. Både ärenden och fysiska personer behöver ofta flyttas mellan de tre myndigheterna, ibland under tidspress. Det ställer höga krav på planering och samordning över myndighetsgränserna. Verksamheten sker också i samarbete med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex.

Ett uppdrag bland många för myndigheterna

Alla tre inblandade myndigheter har många olika uppdrag, och återvändande är ett av dem. Varje myndighet behöver därför samordna och prioritera återvändandeverksamheten internt i förhållande till sina andra uppgifter.

Många motsätter sig myndighetsbeslut

De flesta som ska av- eller utvisas har själva valt att ta sig till Sverige. Många vill stanna kvar, även om skälen till det inte räcker till enligt gällande lagstiftning. Därför kan de på olika sätt försöka förhala eller förhindra myndigheternas arbete med av- eller utvisningen.

”Hård” myndighetsutövning ställer höga krav på myndigheterna

En av- eller utvisning kan ha stora, även livsavgörande, konsekvenser för individen. Myndigheterna får också använda olika tvångsmedel för att verkställa besluten. Det ställer höga krav på rättssäkerhet, humanitet och professionalitet i verksamheten.

Även icke-statliga aktörer påverkar återvändandet

Familj, släkt och vänner kan på olika sätt påverka en individs vilja att återvända. Livssituationen i Sverige och förhållandena i hemlandet har också betydelse. Det kan vara svårt och ibland omöjligt för svenska myndigheter att påverka dessa förhållanden. Myndigheterna kan också behöva medverkan från andra aktörer såsom flygbolag.

3 Verksamhetens resultat

I kapitlet besvaras frågan om huruvida verksamheten uppnår de resultat som riksdagen och regeringen strävar efter. Målen med verksamheten kan sammanfattas med att så många som möjligt ska lämna landet självmant och att användandet av tvång ska minska.²² Riksrevisionens bedömning utgår från att måluppfyllelse kännetecknas av att

- en hög andel återvändandeärenden avslutas med utresa
- en låg andel ärenden avslutas genom att beslutet preskriberas
- en hög andel återvändandeärenden avslutas genom utresa som görs självmant i förhållande till dem som avslutas med tvång
- återvändandet sker så snabbt som möjligt.

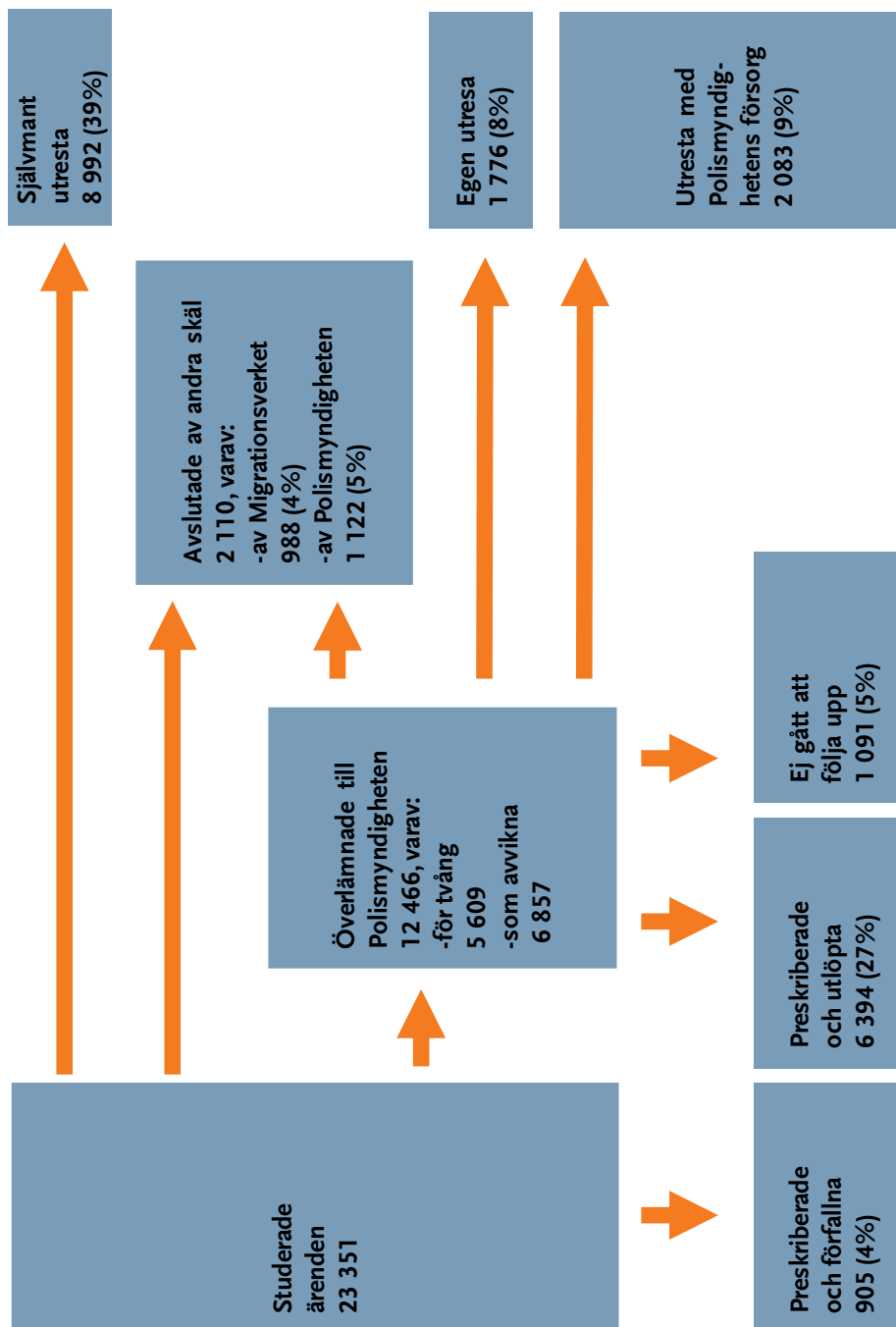
Redovisningen omfattar endast ärenden som öppnats av Migrationsverket. Så kallade polisavvisningar, där ärendet öppnats av Polismyndigheten, ingår således inte i denna del av granskningen.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns tecken på bristande resultat av återvändandeverksamheten. Riksrevisionen bygger sin bedömning på den relativt höga andelen ärenden som avslutas utan utresa, den höga andelen preskriberade beslut samt allt längre handläggningstider.
- Riksrevisionen har följt drygt 23 000 återvändandeärenden som öppnades av Migrationsverket under 2013 och 2014 (se figur 1). Nästan hälften av de studerade ärendena har avslutats utan verkställd utresa.
- En fjärdedel av ärendena avslutades på grund av att preskriptionstiden för av- eller utvisningsbeslutet löpte ut.
- Hälften av ärendena lämnades över från Migrationsverket till Polismyndigheten som avvika eller för verkställighet med tvång. Det kan jämföras med att knappt 40 procent av ärendena avslutades genom att individen lämnade landet självmant.
- Endast en av tio av samtliga utresor hade medföljande personal från Polismyndigheten eller Kriminalvården. Det tyder på att de allra flesta utresorna kan verkställas med begränsad användning av tvång.
- Verksamhetens resultat har inte förbättrats nämnvärt under de senaste två decennierna, trots tillförsel av extra resurser. De ambitioner som riksdagen och regeringen uttryckte i samband med 1998 års verkställighetsproposition har därmed inte uppnåtts.

²² Prop. 1997/98:173, bet. 1998/99:SfU4, rskr. 1998/99:28.

Figur 1 Översikt av hur de 23 351 studerade återvändandearändena har avslutats



Källa: Registerdata från Migrationsverket och Polismyndigheten 2013–2018. Riksrevisionens bearbetning.

3.2 Riksrevisionen har följt 23 000 återvändandeärenden

Riksrevisionen har studerat drygt 23 000 återvändandeärenden som öppnades av Migrationsverket under perioden 2013–2014 (se figur på föregående sida).

Av dessa avsåg cirka två tredjedelar män och en tredjedel kvinnor. Vanligaste ursprungsländerna var länder i Balkanområdet (Serbien, Albanien och Kosovo) samt Afghanistan, Somalia och Irak.²³

De vanligaste skälen för Migrationsverket att registrera ett återvändandeärende är att myndighetens beslut om avslag på en asylansökan med beslut om av- eller utvisning vunnit laga kraft, alternativt att myndigheten beslutat om överföring av asylansökan till annat land enligt Dublinförordningen.²⁴ När ett återvändandeärende för en tidigare asylsökande registreras hos Migrationsverket, fördelas det antingen i en normalprocess, snabbprocess (till exempel vid uppenbart ogrundad asylansökan som medför avvisning med omedelbar verkställighet) eller Dublinprocess (då Migrationsverket bedömer att asylansökan ska behandlas i ett annat land). Utöver dessa processer särredovisas ärendena för icke-asylsökande i en så kallad tillståndsprocess.²⁵ För mer information se tabellbilaga 1.

3.2.1 Drygt hälften av ärendena avslutades med utresa

Sammanlagt avslutades drygt hälften, 55 procent, av ärendena någon gång under den studerade perioden genom att det verkställdes med utresa antingen av Migrationsverket eller av Polismyndigheten.²⁶ En knapp tredjedel avslutades av någondera myndigheten på grund av preskription eller utlöst tidsfrist, medan en knapp tiondel avslutades av andra skäl. Var tjugonde ärende har inte gått att följa upp. Resultaten efter de olika utfallen redovisas översiktligt i figur 1 och mer detaljerat i tabellbilaga 1.

²³ Se avsnitt 1.4.1 och bilaga 1 för en närmare beskrivning av de studerade återvändandeärendena.

²⁴ Övriga anledningar till att ett återvändandeärende registreras är om utlänningsavgett nöjdförklaring eller återkallat sin asylansökan, om Migrationsverkets prövningsenhet har förordnat om omedelbar verkställighet, om Migrationsverket beslutat om avvisning i ett tillståndsärende och förordnat om omedelbar verkställighet, om Polismyndigheten beslutat om avvisning som har överklagats och Migrationsverket har avslagit överklagan eller om ett avlägsnandebeslut ska verkställas på nytt. Se 8, 12 och 15 kap. utlänningslagen (2005:716).

²⁵ Dessa omfattar således personer som inte ansökt om asyl utan har kommit till Sverige med anledning av ett tidsbegränsat tillstånd, därefter erhållit avslag på en ansökan och fått besked om att lämna Sverige. Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", 2018.

²⁶ Till dessa ärenden hör de som har registrerats med utfallet självmant utrest hos Migrationsverket och de som har registrerats med något av utfallen egen utresa, charter, enskild resa, eskorterad resa, oeskorterad resa eller förhandlingsresa hos Polismyndigheten. Olika varianter av beräkningar ger resultat i intervallet 55–58 procent.

3.3 Ärenden som avslutats av Migrationsverket

I avsnittet nedan beskrivs de olika sätten som Migrationsverket har avslutat de studerade återvändandeärendena på. Ett ärende avslutas om utlänningsbeslutet återvänt självmant, om ärendet överlämnats till Polismyndigheten eller om ärendet av någon anledning avskrivits.

3.3.1 Knappt 40 procent återvände självmant

Riksdagens socialförsäkringsutskott har betonat att den som har fått ett av- eller utvisningsbeslut förväntas respektera det, och att ett återvändande i första hand ska ske självmant. Riksrevisionens analys visar att 38,5 procent (8 992) av de studerade återvändandeärendena avslutades av Migrationsverket på det viset.

Sannolikheten att en person återvänder självmant varierar beroende på vilket land individen förväntas återvända till. Statistik från Migrationsverket tyder på att medborgare i Balkanområdet är mer benägna att lämna Sverige självmant, medan medborgare i länder i Mellanöstern och Afrika är mindre benägna att återvända självmant.²⁷ Individer med medborgarskap i Somalia, Afghanistan och Eritrea är också överrepresenterade bland de individer som registrerats som avvikna.²⁸

I avsnitt 5.2.7 och 5.3.1 förs resonemang om förklaringar till skillnaderna.

Migrationsverket anger i årsredovisningen för 2018 att det pågått ett arbete med att ta fram nya riktlinjer i syfte att öka det återvändande som sker självmant. Riktlinjerna trädde i kraft i januari 2019.²⁹ Det bör noteras att alla personer som registrerats som utresta inte har lämnat Schengenområdet i enlighet med sitt av- eller utvisningsbeslut. Under 2019–2020 har mellan 15 och 20 procent av alla av Migrationsverket registrerade utresor avsett personer som rest ut till ett annat Schengenland.³⁰ Det innebär att beslutet har verkställts i utlänningslagens mening, men inte såsom återvändandedirektivet förutsätter. En del av dessa personer återtas också av Sverige enligt Dublinförordningen, vilket innebär att återvändandearbetet kan behöva tas upp på nytt här.

3.3.2 Mer än hälften av ärendena överlämnades till Polismyndigheten

Socialförsäkringsutskottet har också betonat att det bör finnas möjligheter till verkställighet med tvång. Migrationsverket får därför lämna över ett ärende till Polismyndigheten då den uttömt sina egna möjligheter att få kontakt med utlänningsbeslutet (det vill säga då personen anses vara *avvikna*), eller om det kan antas att tvångsåtgärder krävs för verkställigheten.

²⁷ Se figur B 1 bilaga 1.

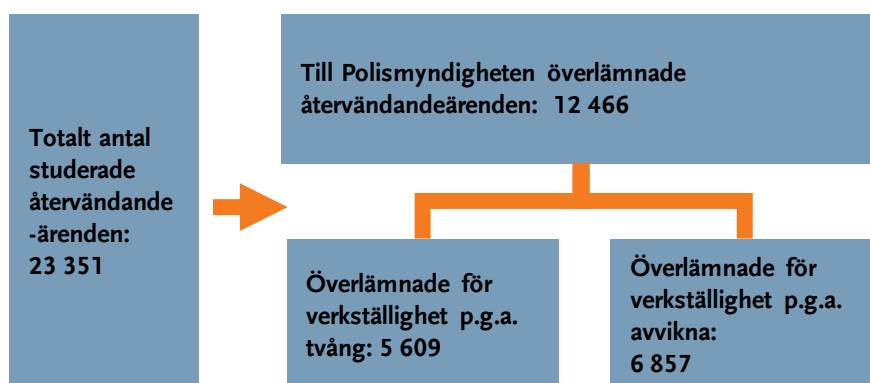
²⁸ Se figur B 2 bilaga 1.

²⁹ Migrationsverket, *Årsredovisning 2018*, 2019.

³⁰ E-post från Migrationsverket 2020-02-10 och 2020-02-11.

Återvändande med tvång ska enligt Socialförsäkringsutskottet vara en sista utväg, men analysen visar att Migrationsverket avslutat en majoritet av alla återvändandeärendena genom överlämning till Polismyndigheten (se figur 2). Det är ungefär lika vanligt att överlämnandet sker på grund av att personen avvikit som att tvång bedöms behövas. Avsnitt 3.4 innehåller en fördjupning i ärenden som överlämnats till Polismyndigheten.

Figur 2 Återvändandeärenden överlämnade till polismyndigheten



Källa: Registerdata från Migrationsverket 2013–2018. Riksrevisionens bearbetning.

3.3.3 En knapp tiondel av ärendena avslutades av andra skäl

Ungefär åtta procent av återvändandeärendena som ingick i analysen avslutades av Migrationsverket av någon annan anledning än att individen lämnade landet eller att ärendet överlämnades till Polismyndigheten. Det finns flera anledningar till det.

Ett vanligt skäl är att *preskriptionstiden för av- eller utvisningsbeslutet löpt ut*. Det har skett för 3,8 procent av ärendena i den totala kohorten. Andelen kan te sig låg, vilket förklaras av att ärenden som Migrationsverket inte kan verkställa oftast avslutas genom överlämning till Polismyndigheten.

En person som har fått ett lagakraftvunnet beslut om ut- eller avvisning kan, under vissa omständigheter, beviljas tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd.³¹ Om tillståndet är permanent ska återvändandeärendet avskrivas. Om tillståndet är tidsbegränsat ska återvändandeärendet däremot lämnas öppet. Drygt 40 procent av de beslut som preskriberades av Migrationsverket hade under den studerade perioden beviljats tillstånd att vistas i landet.

³¹ Det kan bland annat ske vid varaktiga verkställighetshinder eller om förutsättningarna ändrats så att asylprövningen görs på nytt. Under vissa omständigheter kan uppehållstillstånd också beviljas för arbete, gymnasiestudier eller med anledning av familjeanknytning. Se bland annat Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", 2018.

Endast 16 av de återvändandeärenden som ingått i studien avskrevs som så kallade *förfallna Dublinärenden*. Att ett Dublinärende förfaller innebär att ansvaret för asylärendet övergår till medlemsstaten där personen befinner sig och att hen då kan inkomma med en ny asylansökan där. Detta blir fallet om en överföring enligt Dublinförordningen inte har genomförts inom sex månader från att framställan om övertagande godtogs eller beslutet vann laga kraft. Om personen håller sig undan förlängs tidsfristen med 12 månader. Efter 18 månader övergår således ansvaret till medlemsstaten där personen befinner sig och hen kan då inkomma med en ny asylansökan där. Det låga antalet indikerar att Migrationsverket antingen hinner verkställa ärendena inom tidsfristen, eller att ärendena lämnats över till Polismyndigheten innan tidsfristen gått ut.

3.4 Ärenden som har överlämnats från Migrationsverket till Polismyndigheten

Polismyndigheten har registrerat drygt 11 700 återvändandeärenden³² av den studerade kohorten. Det kan noteras att siffran skiljer sig från Migrationsverkets uppgifter. Enligt dessa har 12 466 ärenden i kohorten lämnats över till Polismyndigheten. Polismyndigheten har dock inte kunnat identifiera samtliga ärenden i sin databas. En förklaring till det kan vara att ärenden registrerats med fel dossiernummer i samband med att uppgifter förts över till Polismyndighetens register.

När ett återvändandeärende inkommer hos Polismyndigheten registreras det i Pär, Polismyndighetens diariesystem. Ärendet avslutas sedan när avlägsnandebeslutet har verkställts, när av- eller utvisningsbeslutet har preskriberats, när en ansökan om uppehållstillstånd beviljats, när tidsfristen löpt ut eller när ärendet avslutats på annat sätt.³³

3.4.1 Vart tredje ärende som inkom hos Polismyndigheten registrerades som verkställt

Kohortanalysen visar att vart tredje ärende som överlämnades från Migrationsverket till Polismyndigheten har verkställts genom en registrerad utresa. Nästan hälften av resorna avsåg *egen utresa*, vilket innebär att utlänningen bokar och bekostar sin resa själv. Enligt företrädare för Polismyndigheten förekommer det att utresan konstateras genom att ett annat land begär att Sverige återtar en person enligt Dublinförordningen. Även om resan då har verkställts i utlänningslagens mening, kan det alltså innebära att personen i själva verket har hållit sig undan verkställigheten i ett annat EU-land. Polismyndigheten för dock

³² Polismyndigheten använder begreppet *verkställighetsärenden*.

³³ Det kan till exempel vara att ärendet är verkställt i annat beslut eller överlämnat till annan myndighet. Polismyndigheten, *Polismyndighetens handlägningsbeskrivning för verkställighet av beslut om avvisning, utvisning och överföring*, 2018.

inte statistik över hur vanligt förekommande det är att utresan konstateras på detta sätt.³⁴

De övriga utresorna fördelar sig på verkställighetstyperna *eskorterad reguljärresa*, *eskorterad charter*, *eskorterad förhandlingsresa*, *oeskorterad resa* och *enskild resa* (se faktaruta nedan för förklaringar). Mer information om fördelningen på verkställighetstyp återfinns i tabell B 3 i tabellbilaga 1.

Verkställighetstyper

Eskorterad reguljärresa: Kontrollerad resa som bokas och bekostas av Kriminalvården. Personal följer med utlänningsen till destinationslandet. Genomförs oftast med reguljärflyg.

Eskorterad charter: En eskorterad resa som genomförs med chartrat flyg.

Eskorterad förhandlingsresa: En eskorterad resa där personal från Polismyndigheten följer med för att förhandla med mottagarlandet om mottagandet.

Oeskorterad resa: Kontrollerad resa som bokas och bekostas av Kriminalvården eller Frontex. Personal följer med till flyget, ser till att personen går ombord på planet och lämnar resehandlingar till befälhavaren. Personen reser därefter utan eskort.

Enskild resa: Resan bokas och bekostas av Kriminalvården, men utlänningsen lämnar landet på egen hand utan eskort. Utresan sker med lämpligt transportmedel.

Egen utresa: Resan bokas, bekostas och genomförs av utlänningsen själv, utan medverkan från Kriminalvården.

Det finns vissa svårigheter att uttala sig om huruvida resorna faktiskt genomförts. En beställd resa kan i vissa fall avbeställas, avbrytas eller inhiberas. Om mottagarlandet vägrar ta emot personen kan denna också komma i retur till Sverige. Problematiken beror bland annat på att resorna registreras av både Polismyndigheten och Kriminalvården. Myndigheterna redovisar statistik för återvändandeärenden på delvis skilda sätt, vilket innebär att uppgifterna inte alltid går att jämföra. Informationen är också begränsad om när och hur de egna utresorna har genomförts. I avsnitt 5.3.2 presenteras hur genomförandet av oeskorterade utresor kontrolleras.

3.4.2 De flesta beslut preskriberas eller löper ut

Två tredjedelar av de ärenden som Polismyndigheten tog över från Migrationsverket saknar registrering om verkställighet av beslutet, vilket innebär att ärendet har avslutats på något annat sätt (se tabell B 3 i tabellbilaga 1).³⁵ Den vanligaste anledningen till att ett ärende avslutades hos Polismyndigheten var att beslutet preskriberades eller att tidsfristen för Dublinöverföring löpt ut. Det är fallet för majoriteten av alla ärendena hos Polismyndigheten. Det är något

³⁴ E-post från företrädare för Polismyndigheten 2020-01-21.

³⁵ 362 återvändandeärenden (3 procent) saknar information i den studerade variabeln. Att det saknas en registrering kan bero på att det inte var obligatoriskt att fylla i uppgiften när systemet infördes.

vanligare att ärenden som avser avvika individer preskriberas än ärenden som lämnats över till Polismyndigheten för verkställighet med tvångsmedel.

En knapp tiondel av Polismyndighetens ärenden avslutades på andra sätt, till exempel genom att personen beviljats uppehållstillstånd.

3.4.3 Få ärenden verkställs med hjälp av tvång

Precis som Migrationsverket försöker Polismyndigheten minimera användandet av tvång och istället motivera individer att lämna landet självmant. Statistiken medger inte någon exakt bedömning av hur många ärenden som har verkställts med hjälp av tvång. Enskilda och egna utresor genomförs dock utan eskorterande myndighetspersonal. Dessa utgör en majoritet av alla resor som Polismyndigheten verkställer, vilket tyder på ett lågt användande av tvångsmedel. Av samtliga registrerade utresor i kohorten genomfördes var tionde utresa med eskort från Polismyndigheten eller Kriminalvården.

3.4.4 Polismyndigheten saknar förutsättningar att verkställa en del ärenden

Det är alltid Migrationsverket som avgör om ett ärende ska överlämnas till Polismyndigheten för verkställighet med tvång. Migrationsverket ska dock föra dialog med Polismyndigheten innan överlämnandet. Huvudregeln är att ett ärende ska handläggas av den myndighet som har bäst förutsättningar att verkställa beslutet.

En grundläggande förutsättning för verkställighet är att de som av- eller utvisas tas emot av sina hemländer. Alla stater tar dock inte emot sina medborgare om dessa av- eller utvisas från ett annat land med tvång.³⁶ Det innebär bland annat att ärenden som förutsätter frivillighet inte bör överlämnas till Polismyndigheten för verkställande med tvång.³⁷

Granskningen visar dock att 26 procent av de ärenden som överlämnades till Polismyndigheten för verkställighet med tvång avsåg individer med medborgarskap i något av de länder som kräver absolut frivillighet för verkställighet. I dessa fall kan Polismyndigheten endast försöka motivera personen att återvända självmant. Ytterligare 11 procent av ärendena omfattade

³⁶ Det gäller Iran, Irak, Somalia och Eritrea. E-post från företrädare för Migrationsverket 2019-05-21.

³⁷ Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", 2018; Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om processbeskrivning för delprocess återvändande*, 2017; Migrationsverket och Polismyndigheten, *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten avseende bl.a. gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet av avlägsnandebeslut och tvångsmedel*, 2019.

individer med medborgarskap i Afghanistan eller Uzbekistan, länder till vilka det finns särskilda restriktioner för verkställighet.³⁸

3.5 Handläggningstid

Socialförsäkringsutskottet har anfört att en utlänning som fått ett av- eller utvisningsbeslut efter prövning av asylskälen så snabbt som möjligt bör återvända till hemlandet eller annat land.

3.5.1 Handläggningstiden har ökat

Det har inte gått att följa ledtiderna för verksamheten ur den statistik som Riksrevisionen tagit del av. Migrationsverket redovisar dock handläggningstider för avslutade återvändandeärenden (se tabell 1). Ur redovisningen framgår att handläggningstiden för ärenden som avslutas genom självmant återvändande har fördubblats sedan 2016. Det förklaras åtminstone delvis av att ett stort antal personer återkallade sin asylansökan och ville återvända snabbt år 2016.³⁹

Även tiden för avskrivna ärenden har fördubblats, från knappt ett år till nästan två år. Handläggningstiden för ärenden som överlämnas till Polismyndigheten har varierat mellan cirka tre och sex månader under perioden.

Tabell 1 Genomsnittliga handläggningstider för avslutade återvändandeärenden hos Migrationsverket, dagar

	2016	2017	2018
Självmant återvändande	58	83	110
Överlämnande till polisen, avviken	129	113	158
Överlämnande till polisen, tvång	172	138	185
Avskrivna	294	472	629

Källa: Migrationsverket, Årsredovisning 2018.

Handläggningstiderna i tabellen avser Migrationsverket. Polismyndigheten redovisar inte sina handläggningstider efter att de tagit över ärendena. Som noterats tidigare, avslutas dock ungefär hälften av ärendena hos Polismyndigheten genom preskription efter fyra år.

³⁸ Till Afghanistan ska inte familjer verkställas tvångsvis och gällande Uzbekistan så innebär Migrationsverkets rättsliga ställningstagande svårigheter för Polismyndigheten att verkställa tvångsvis. E-post från företrädare för Migrationsverket 2019-05-21.

³⁹ E-post från företrädare för Migrationsverket 2020-02-03.

Ledtiden från ett av- eller utvisningsbeslut till verkställighet utgör endast en del av den samlade tid som personen vistas i Sverige. I budgetpropositionen för 2020 framgår att den genomsnittliga vistelsetiden för personer vars ansökan om asyl avslagits i normalprocessen uppgick till 894 dagar. Personerna har alltså i genomsnitt vistats i landet i mer än två år redan innan ett återvändandeärende öppnas. Utvecklingen av handläggningstider har varit bättre för Dublinärenden och uppenbart ogrundade ansökningar som handläggs i särskilda snabbspår. Handläggningstiderna för dessa är betydligt kortare än för övriga ansökningar.⁴⁰

⁴⁰ 31 dagar för uppenbart ogrundade ansökningar och 78 dagar för Dublinärenden år 2018. Prop. 2019/20:1.

4 Verksamhetens ekonomiska styrning

I kapitlet besvaras frågan om huruvida verksamhetens resurser styrts på ett ändamålsenligt sätt under åren 2016–2018. Riksrevisionen bedömer att kännetecknen på en ändamålsenlig ekonomisk styrning är att

- mål-, resultat och anslagsstyrningen tydliggör vilka förväntningar riksdagen och regeringen har på verksamheten
- kostnaderna följs upp både samlat och för väsentliga delverksamheter
- verksamheten bedrivs inom ramarna för sin budget och eventuella under- eller överskridanden av kostnader följs upp
- en eventuell ökning av kostnader återspeglas i verksamhetens resultat.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Den övergripande ekonomistyrningen på området är svag. Riksdagen och regeringen har inte sifersatt vare sig vad verksamhetens genomförande bör kosta eller vilka resultat den bör uppnå.
- Ett stort ansvar för att resurssätta verksamheten har delegerats till myndighetsledningarna och de regionala organisationerna hos Migrationsverket och Polismyndigheten. Dessa måste var för sig fortlöpande prioritera återvändande i förhållande till respektive myndighets övriga uppdrag. Trots detta förväntas myndigheternas verksamhet gemensamt leverera utresor till ett belopp som riksdagen beslutat i förväg.
- Verksamhetens samlade faktiska kostnader följs inte upp på någon regelbunden basis förutom för det sista ledet i verksamheten, utresor. Till denna del har verksamheten systematiskt underskridit anslaget som riksdagen tilldelat.
- Kostnaderna för verksamheten har under perioden 2016–2018 ökat med cirka 40 procent till knappt två miljarder kronor. Samtidigt har både det totala antalet avslutade återvändandeärenden och antalet ärenden som avslutats med utresa minskat.
- De ökade kostnaderna förklaras delvis av att förvarsverksamheten har ökat i omfattning, och av en ändrad sammansättning av personer som ska av- eller utvisas.

4.2 Mål-, resultat- och anslagsstyrning

4.2.1 Inga siffersatta mål

Som framgått i avsnitt 1.3.1 har riksdagen och regeringen inte siffersatt målen för återvändandeverksamheten. Däremot har de angett inriktningar i termer av fler eller snabbare återvändande. Regeringen följer upp resultaten genom indikatorerna *antal utresor* samt *vistelsetider i asylmottagandet*.⁴¹

4.2.2 Splittrad anslagsstyrning

Verksamheten tilldelas medel från två utgiftsområden i statsbudgeten, UO8 Migration och UO4 Rättsväsendet.

Huvuddelen av Migrationsverkets verksamhet finansieras av myndighetens förvaltningsanslag (UO8, anslag 1:1). Anslaget, som varierat mellan cirka fem och sju miljarder kronor under den granskade perioden, avser myndighetens samlade verksamhet. Regeringen anger att anslaget bland annat får användas för utgifter för försvarslokaler men har i övrigt inte fördelat särskilda medel för återvändandeverksamheten. Det innebär att myndighetsledningen har getts huvudansvaret för att besluta hur mycket medel som ska användas till återvändandeverksamheten i förhållande till myndighetens övriga uppdrag.⁴²

Migrationsverket får inom anslagspost 1:2:2 *Ersättningar till asylsökande, kommuner och landsting* fördela bidrag bland annat enligt förordningen (2008:778) om återetableringsstöd för vissa utlänningar. Regleringsbrevet anger inte vilket totalbelopp som får användas till ändamålet, men förordningen anger vilka individuella belopp som får beviljas.⁴³

Anslag 1:7 *Utresor för avvisade och utvisade* inom UO8 disponeras i huvudsak av Kriminalvården och Migrationsverket. Anslagsbeloppet har under den granskade perioden uppgått till 335–356 miljoner kronor om året.⁴⁴ Kriminalvårdens samtliga kostnader för återvändandeverksamheten faller under denna anslagspost.

Vissa andra anslag som Migrationsverket disponerar kan i mindre omfattning avse verksamheter i samband med återvändande.⁴⁵

⁴¹ Prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:SfU4, rskr. 2019/20:126.

⁴² Regleringsbrev för Migrationsverket 2016–2018. Regeringen har i regleringsbrevet för 2020 angett att antalet försvarsplatser minst ska uppgå till 520, men utan att reglera kostnaden närmare.

⁴³ 30 000 kronor för den som har fyllt 18 år och 15 000 kronor för den som inte har fyllt 18 år, dock högst 75 000 kronor per familj.

⁴⁴ Av detta belopp disponerade Regeringskansliet 3 mnkr åren 2017 och 2018, medan Polismyndigheten disponerade 20 mnkr åren 2016 och 2017. Resten fördelades mellan Migrationsverket och Kriminalvården.

⁴⁵ 1:2:3 *Boende för asylsökande*, 1:6:2 *Offentligt biträde i utlänningsärenden* och 1:8:1 *Från EU-budgeten finansierade insatser*.

Polismyndighetens kostnader finansieras från myndighetens förvaltningsanslag (UO4, anslag 1:1). Även här har myndighetsledningen getts huvudansvaret för att fördela medel till återvändandeverksamheten inom ramen för regeringens samlade uppdrag för myndigheten.

Riksrevisionen noterar att regeringen i de senaste årens budgetpropositioner har föreslagit vissa satsningar och omfördelningar av medel inom anslaget för utresor. Satsningar på Migrationsverkets förvaltningsanslag har delvis motiverats med följderna av flyktingsituationen 2015, vilket även kan omfatta hantering av personer som inte beviljas uppehållstillstånd. Däremot har Riksrevisionen inte funnit att regeringen motiverat några satsningar på Polismyndigheten med myndighetens uppdrag i återvändande.⁴⁶

Riksrevisionen noterar också att de två utgiftsområdena hanteras av två olika utskott i riksdagen. Ansvar för anslagen och myndighetsstyrningen i Regeringskansliet har under den granskade perioden fördelats på tre olika enheter på Justitiedepartementet. Riksrevisionen har i tidigare granskning uppmärksammat att det kan ställa särskilda krav på samordning.⁴⁷

4.2.3 Ett mindre uppdrag för alla tre myndigheterna

Riksrevisionen noterar att återvändande är ett relativt litet uppdrag i förhållande till de tre myndigheternas samlade verksamhet. Som framgår ovan har myndighetsledningarna för Migrationsverket och Polismyndigheten getts ett stort ansvar att fördela resurser för återvändandeverksamhetens genomförande. Hos Polismyndigheten har också fördelningen och uppföljningen av resurser för den operativa verksamheten i huvudsak delegerats till regional nivå, som kan behöva prioritera andra uppdrag före återvändandeverksamheten.⁴⁸ Även hos Migrationsverket har visst ansvar för resursfördelning delegerats till regionerna.

Det innebär att återvändandeverksamhetens omfattning är beroende av regional arbetsbelastning och fortlöpande prioriteringar hos två myndigheter, medan anslaget för verkställda utresor slås fast av riksdagen årligen.

⁴⁶ Budgetpropositioner 2013–2020.

⁴⁷ Se även Riksrevisionen, *Styrningen av rättskedjan*, 2019.

⁴⁸ Polismyndigheten, *Delredovisning enligt regleringsbrevet. Verkställigheter av beslut om av- och utvisning samt identitetsuppgifter i verkställighetsärenden*, 2018.

4.3 Verksamhetens kostnader

4.3.1 Ingen samlad uppföljning av kostnaderna

Riksrevisionens granskning visar att verksamhetens kostnader inte följs upp på ett samlat sätt.

Migrationsverket har på begäran av Riksrevisionen kunnat sammanställa sina kostnader för verksamheten. Dessa har till delar beräknats med utgångspunkt i tidsredovisningar. Myndigheten anger dock att personalkostnader i samband med resor inte kan redovisas, då uppgiften inte ingår i tillgänglig tidsredovisning.

Polismyndigheten saknar samlad ekonomisk redovisning av verksamheten, då den i huvudsak utgör en del av den nationella och regionala gränspolisverksamheten. Myndighetens Nationella operativa avdelning respektive regionerna har dock kunnat uppskatta sina respektive kostnader för gränspolisiär återvändandeverksamhet, även om det finns vissa skillnader i hur olika regioner beräknar kostnaden. Även polismän utanför gränspolisen kan medverka i återvändandeverksamhet, men kostnaderna och arbetstiden för det följs inte upp.

Kriminalvården redovisar samtliga kostnader för sin del i återvändandeverksamheten mot den särskilda anslagsposten för utresor.

4.3.2 Kostnaderna har ökat

Riksrevisionens sammanställning visar att de totala kostnaderna för verksamheten har ökat med 40 procent till drygt 1,8 miljarder kronor under åren 2016 till 2018.

Migrationsverket har huvudansvaret för återvändandeverksamheten och också de största kostnaderna inom verksamheten, 74–77 procent, medan Kriminalvården står för 13–14 procent och Polismyndigheten för 10–12 procent. Under perioden 2016–2018 har Migrationsverkets andel av kostnaderna ökat medan de båda andra myndigheternas andelar har minskat. Migrationsverkets kostnader har ökat med 46 procent under perioden, följt av Kriminalvården och Polismyndigheten på 25 respektive 23 procent.

Tabell 2 Kostnadsutveckling 2016–2018

	2016	2017	2018	Förändring i procent
Total	1 293 258 251	1 498 737 320	1 815 466 801	+ 40
Migrationsverket	958 615 000	1 113 742 000	1 400 535 000	+ 46
Polismyndigheten	150 607 251	175 367 320	185 266 801	+ 23
Kriminalvården	184 036 000	209 628 000	229 665 000	+ 25

Källa: Leverans av ekonomiska uppgifter till Riksrevisionen från Kriminalvården, Migrationsverket, Polismyndighetens Nationella operativa avdelning samt polisregionerna. Riksrevisionens egen bearbetning.

Trots att kostnaderna har ökat, har antalet avslutade återvändandepådrag minskat med 30 procent 2016–2018, från 26 731 till 18 761. Antalet verkställda utresor har minskat från drygt 18 000 till drygt 10 000. Om den totala kostnaden för verksamheten slås ut per verkställd person, har kostnaden fördubblats från cirka 48 000 kronor 2016 till knappt 97 000 kronor 2018. Tiden från att ett återvändandepådrag öppnas till att det avslutas har ökat med 61 procent 2016–2018. Tiderna för dem som reser självmant har nästan dubblats.⁴⁹

Ökningen av kostnader per utresa kan delvis förklaras av att Migrationsverket år 2016 kunde verkställa många relativt enkla ärenden avseende personer som sökte asyl 2015, och som återkallade sin ansökan. Därmed har de svårare ärendena blivit kvar.⁵⁰ En förklaring kan också vara att förvarsverksamheten byggts ut under perioden, men att resultaten ännu släpar efter.⁵¹

Granskningen visar att två tredjedelar av kostnaden består av personalkostnader. Riksrevisionen bedömer därför att det är viktigt att personalen används effektivt inom och mellan myndigheterna och att arbetet organiseras så att långa handläggningstider och överlappande arbetsuppgifter undviks. Riksrevisionens iakttagelser i dessa avseenden redovisas i kapitel 5 och 6.

⁴⁹ Migrationsverkets och Polismyndighetens årsredovisningar 2016–2018. Riksrevisionens egen bearbetning.

⁵⁰ Enklare ärenden kan handla om uppenbart ogrundade ansökningar medan svåra ärenden kan kräva både mer utredning och arbete för att verkställa resan.

⁵¹ Exempelvis har antalet förvarsplatser ökat och förändringar i ansvaret för transporter har medfört utbyggnad och uppbyggnad av delvis nya transportorganisationer.

4.3.3 Migrationsverkets kostnader

Som framgår i tabell 2, har Migrationsverkets kostnader för återvändandeverksamheten ökat till cirka 1,4 miljarder kronor. Att de totala kostnaderna ökar trots vikande övergripande resultat kan förklaras av att dyrare delverksamheter, såsom förvar, har byggts ut. Då förvar är en personalintensiv verksamhet, återspeglas det också i personalkostnaderna som utgör den största posten för verksamheten i helhet.⁵²

Förvarsenheternas kostnader har under 2016–2018 fördubblats till 428 miljoner kronor. Därmed har förvarsverksamheten ökat från att utgöra 15 procent av myndigheternas totala återvändandekostnader till 23 procent. Både antalet förvarsplatser och mängden transporter som förvarsenheten genomför har ökat under perioden.⁵³ Kostnaderna för förvaltningsprocessenheterna har fördubblats till knappt 79 miljoner kronor. Kostnaderna för de enheter som i huvudsak handlägger återvändandeärenden, återvändande- och mottagningsenheter, har däremot minskat.⁵⁴ Utvecklingen kan sannolikt förklaras av det stora inflödet sökande under 2015. Inledningsvis under 2016 fattade mottagningsenheterna många beslut om tillstånd. Från 2017 fattades däremot fler beslut om avslag, vilket också innebar fler överklaganden till domstol. Överklaganden, och även begäran om verkställighetshinder, hanteras av förvaltningsprocessen.⁵⁵

Kostnaderna för de resor för av- och utvisade som Migrationsverket genomför har minskat med 46 procent till 39 miljoner kronor, medan antalet självmant utresta med hjälp av Migrationsverket har minskat med cirka 42 procent. I stället överlämnas allt fler ärenden till Polismyndigheten.⁵⁶ Det är främst biljettkostnaderna för utlänningen som minskar, medan resekostnaderna för medföljande personal inte minskar i samma takt.

⁵² Migrationsverket anger att kostnader för återvändandeverksamheten omfattar handläggning av ärenden, förvar, transporter av av- och utvisade samt bidrag till kommuner och landsting för mottagandet av asylsökande. Genomförandet av verksamheten presenteras närmare i kapitel 5.

⁵³ De tillgängliga siffrorna för antalet platser är ögonblickssiffror för 2015 och 2018. Dessa visar på en dubbling av antalet platser under den perioden från 252 till 517 platser. Mängden transporter har främst ökat efter 2017. Migrationsverket, "Förvarsavdelningen", powerpointpresentation 2019-09-10.

⁵⁴ Vilken enhet som handlägger ett återvändandeärende varierar beroende på regional organisation. Återvändandeenheternas kostnader har minskat med 13 procent till 66 miljoner kronor, medan mottagningsenheternas kostnader har minskat med 21 procent till 97 miljoner kronor.

⁵⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-09-09.

⁵⁶ Migrationsverket, *Årsredovisning 2018*; Migrationsverket, Leverans av ekonomiska uppgifter till Riksrevisionen.

En del av verkets resekostnader avser förvarsverksamheten som genomför en allt större mängd inrikes transporter.⁵⁷ Kostnaderna för dessa belastar myndighetens förvaltningsanslag och uppskattades 2018 till cirka 33 miljoner kronor, motsvarande drygt 13 000 kronor per transport. Förvarsverksamheten hanterar fler inrikes transporter sedan en del av ansvaret för transporter av frihetsberövade flyttades från Polismyndigheten till Kriminalvården år 2017. Rutinerna för när Migrationsverket kan begära handräckning med transporter stramades då upp. Det har lett till att Migrationsverket i större utsträckning hanterar transporter. Kriminalvården har också behövt tid för att bygga ut sin transportverksamhet för att klara sitt utökade ansvar.⁵⁸

Migrationsverkets återvändande- och resesamordning står för i snitt cirka 9 procent av verkets återvändandekostnader (motsvarande runt 100 miljoner kronor årligen) och utgör kostnadsmässigt den största av verkets centrala samordnande enheter.⁵⁹ Uppdragen för dessa presenteras närmare i kapitel 5 och 6, där också överlappningar med Polismyndighetens ambassadsamordning och Kriminalvårdens resetjänst diskuteras.

4.3.4 Polismyndighetens kostnader

Polismyndighetens kostnader ökade under perioden 2016–2018 med 23 procent till 189 miljoner kronor, medan antalet verkställda ärenden ökade med knappt 9 procent.⁶⁰ Resultatet måste dock tolkas försiktigt, eftersom återvändandeverksamheten är en del av gränspolisens arbetsuppgifter som inte alltid går att särskilja från annan gränspolisär verksamhet. Majoriteten av polisregionerna har exempelvis inte kunnat särskilja antalet årsarbetskrafter inom återvändandeverksamheten.

Även hos Polismyndigheten utgör personalkostnaderna på cirka 170 miljoner kronor den övervägande delen av de totala kostnaderna för återvändande. Den större delen av resterande kostnader avser tolkar och rättsliga biträden. Kostnaderna för dessa har mer än fördubblats 2016–2018, men utgör ändå bara 2–4 procent av Polismyndighetens totala kostnader för verksamheten. Även resekostnaderna har ökat i vissa polisregioner, men inte i alla.⁶¹

⁵⁷ I januari 2018 genomförde förvarsavdelningen 82 transporter, att jämföra med 246 i december samma år och 319 i maj 2019. Antalet transporter som Kriminalvården genomför åt Migrationsverket har sjunkit med ungefär motsvarande siffror under perioden, men det totala antalet transporter har ökat något, från 322 till 396. Migrationsverket, "Förvarsavdelningen", powerpointpresentation 2019-09-10.

⁵⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-09-10 samt Kriminalvården 2019-09-25.

⁵⁹ Migrationsverket, *Migrationsverkets återvändandekostnader 2016–2018*, 2019; e-post från företrädare för Migrationsverket 2019-10-23.

⁶⁰ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2018*; Polismyndighetens Nationella operativa avdelning och polisregionerna, Leverans av ekonomiska uppgifter till Riksrevisionen.

⁶¹ Alla regioner har inte kunnat redovisa resekostnader.

För gränspolissektionen på Noa (Nationella operativa avdelningen) utgör ambassadsamordningen mer än hälften av kostnaderna. Det motsvarar cirka 2 procent av Polismyndighetens totala kostnader för återvändandeverksamheten, eller cirka 10 miljoner kronor.

Frontex ersätter kostnader för flyg och vissa kostnader för medföljande personal enligt en schablon när gemensamma charterflyg organiseras. Totalt sett under 2016–2018 har de redovisade intäkterna från Frontex överstigit utgifterna med knappt 350 000 kronor. Enligt Kriminalvården kan övertäckningen bero på att redovisningen av intäkter från Frontex även omfattar vissa andra ersättningar. Intäkterna från Frontex har varierat mellan 13 och 26 miljoner kronor under perioden.⁶²

4.3.5 Kriminalvårdens kostnader

För Kriminalvården har kostnaderna ökat med 25 procent till 230 miljoner kronor under 2016–2018. Under samma period ökade antalet utrikes transporter med knappt 26 procent, från 2 988 till 3 746. Antalet inrikes transporterade klienter enligt utlänningslagen ökade med 16 procent.⁶³ Kriminalvårdens kostnader fördelas jämnt mellan personalkostnader (46–49 procent) och resekostnader (46–51 procent). Även för resekostnader utgör dock medföljande personal den största delposten, följd av kostnader för biljetter. Charterflygen har ökat med en knapp tredjedel under perioden och utgör 9–12 procent av resekostnaderna, efter att intäkterna från Frontex för de gemensamma Frontex-flygen har dragits av. Mindre kostnadsposter utgörs av hotell och logi under transportererna (cirka 4 procent av kostnaderna) samt fakturering från Polismyndigheten för medföljande personal (drygt 1 procent, motsvarande omkring 2 miljoner kronor).⁶⁴ Antalet transporter där personal från Polismyndigheten deltar har legat på en stabil nivå under hela perioden, i genomsnitt 163 transporter per år.⁶⁵

Kostnaden per transporterad klient har legat relativt stabilt på 60 000–70 000 kronor. Styckkostnaden har minskat något 2018, vilket enligt Kriminalvården hänger samman med fler transporter där personal från Kriminalvården inte följer med. Andra förklaringar som anges är att den administrativa personalen inte har ökat i samma omfattning som antalet transporter, att Migrationsverket utför fler inrikes transporter samt att antalet transporter med inhyrda flygplan har minskat.⁶⁶

⁶² Polismyndighetens Nationella operativa avdelning och polisregionerna, Leverans av ekonomiska uppgifter till Riksrevisionen, E-post från företrädare för Kriminalvården 2020-02-03.

⁶³ Kriminalvården, *Årsredovisning 2018*, 2019.

⁶⁴ Kriminalvården, Leverans av ekonomiska uppgifter till Riksrevisionen.

⁶⁵ Kriminalvården, *Årsredovisning 2018*, 2019.

⁶⁶ Kriminalvården, *Årsredovisning 2018*, 2019.

4.3.6 Svårt att bedöma om anslag förbrukas som avsett

Som framgått är det endast mindre delar av verksamheten som har öronmärkta anslag. Det sker inte heller någon sammanhållen uppföljning av verksamhetens kostnader. Därför är det heller inte möjligt att säga om verksamheten som helhet över- eller underskrider sitt anslag.

Anslagsposten för utresor som delas av Migrationsverket och Kriminalvården har inte använts till fullo under något av åren 2016–2018. För Kriminalvårdens del har underskridandet minskat från 23 till 12 procent under perioden. Tilldelade medel i anslagsposten har under samma period ökat med cirka 9 procent.

Migrationsverket använder däremot en allt mindre andel av sin anslagspost; 2016 nyttjades 97 procent jämfört med 45 procent 2018. Anslagsbeloppet har ökat med knappt 4 procent under perioden.⁶⁷

⁶⁷ Riksrevisionens egen beräkning utifrån tilldelning enligt regleringsbrev till Migrationsverket 2016–2018 och Kriminalvårdens årsredovisning för 2018.

5 Förutsättningar för verksamhet och måluppfyllelse

I kapitlet besvaras frågan om huruvida verksamheten har nödvändiga förutsättningar för att bedrivas effektivt och uppnå önskade resultat. Kapitlet baseras på en programteoribaserad utvärdering av återvändandeverksamheten. Riksrevisionen har i samråd med granskningsobjekten identifierat åtta förutsättningar för att verksamheten ska ge resultat oavsett om återvändandet sker självmant eller med tvång:

- Återvändandearbetet bör starta redan under initialprocessen.
- Återvändandearbena bör initieras för personer som ska av- eller utvisas.
- Rättstillämpningen bör vara konsekvent.
- Identiteten bör vara styrkt.
- Vid behov bör resehandlingar anskaffas.
- Myndigheter bör ha kontakt med personen inför verkställighet av beslutet.
- Mottagarländerna bör ta emot sina medborgare.
- Illegala återresor bör inte förekomma.

Ytterligare två förutsättningar har identifierats för självmant återvändande:

- Personen bör motiveras att medverka till utresan.
- Personen bör ha biljetter för utresa och utresan kontrolleras.

Fem ytterligare förutsättningar har identifierats för återvändande med tvång:

- Myndigheternas verksamhet bör samordnas.
- Personer som saknar rätt att vistas i landet bör hittas.
- Polismyndigheten och Kriminalvården bör ha tillräckliga tvångsmedel.
- Inrikes transporter bör fungera.
- Utresa från Sverige bör verkställas.

I dessa förutsättningar ingår prestationer från myndigheterna, men också förhållanden som myndigheterna inte kan påverka. I kapitlet redovisas Riksrevisionens observationer om återvändandeverksamhetens genomförande, samt bedömningar om huruvida förutsättningarna är uppfyllda, orsaker till eventuella brister och vad dessa får för konsekvenser.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Granskningen har funnit svagheter som avser de flesta av de ovan angivna förutsättningarna för verksamheten i helhet, för självmant återvändande och för verkställighet med tvång.
- Verksamheten, särskilt vid verkställighet med tvång, förutsätter att både ärenden, information och personer lämnas över mellan myndigheterna. Regeringen och myndigheterna har under lång tid försökt förbättra samordningen som krävs för det, men problem återstår avseende bland annat
 - interna prioriteringar och arbetssätt som är rationella för en enskild myndighet men inte för verksamheten i helhet
 - brutna ansvarskedjor, där en myndighet ansvarar för genomförande eller kostnader av beslut som en annan myndighet har fattat
 - skilda förfaranden och olika bedömningar hos myndigheterna i fall där ärenden eller personer ska överlämnas mellan dem
 - överarbete, informationsförluster och rena felregistreringar vid överföringen av information mellan myndigheterna.
- Ansvarsförhållandena mellan myndigheterna är i flera avseenden oklara. Det är också vanligt att två eller flera av myndigheterna utför i stort sett identiska arbetsuppgifter.
- Det förekommer målkonflikter mellan återvändande och vissa statliga åtgärder och regleringar på andra områden.
- Individens motivation till att medverka till verkställighet och mottagarländernas vilja att ta emot sina medborgare har stor betydelse för förutsättningar för verksamheten. Det är faktorer som är svåra för staten och dess myndigheter att påverka.

5.2 Övergripande förutsättningar för återvändande

Avsnittet behandlar förutsättningar för myndigheternas återvändandearbete som behöver finnas på plats oavsett om återvändandet sker självmant eller med tvång.

5.2.1 Återvändandearbetet bör starta redan i initialprocessen

Varför är det viktigt?

En stor del av återvändandeverksamheten avser personer som har fått avslag på en asylansökan i Sverige. Verkställighetsutredningen betonade att asylprövningen är en kontinuerlig kedja, där verkställandet av beslut om avvisning är den sista länken.⁶⁸ Även Migrationsverket betonar att återvändande är en del av

⁶⁸ SOU 1995:55.

skyddsprocessen, och att avgörande moment för återvändande sker redan i initial- och prövningsdelen.⁶⁹

Hur fungerar det?

Arbetet med att förbereda ett möjligt återvändande kan påbörjas under asylprocessen genom *registrering och identitetsutredning, förberedande information och snabbspår för ärenden som bedöms sannolikt få avslag*.⁷⁰ Identitetsutredning behandlas i avsnitt 5.2.4.

Granskningen visar att Migrationsverket har tagit fram rutiner för att ta upp frågan om möjligt återvändande redan under asylprocessen, men att dessa inte alltid följs. Individen behöver inte heller ta ställning till frivillighet förrän sent i processen.⁷¹ Även EU-kommissionens utvärdering av återvändandeverksamheten bedömer att migrationssystemet i Sverige har primärt ett asylperspektiv i hanteringen av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet.⁷²

Som framgår i kapitel 3, har den genomsnittliga handläggningstiden för asylansökningar i normalprocessen ökat kraftigt. De längre tiderna försvårar återvändandet genom att individen hinner etablera sig i Sverige. Det kan också uppstå praktiska problem till exempel genom att giltighetstiden på identitetshandlingar hinner gå ut. Utvecklingen har dock varit bättre för Dublinärenden och uppenbart ogrundade ansökningar som handläggs i särskilda snabbspår.⁷³ Flera intervjuade menar att listor på säkra ursprungsländer skulle kunna korta ner processerna betydligt och därmed underlätta återvändandet.⁷⁴ Riksrevisionen noterar att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som innebär att Migrationsverket får utökade möjligheter att bedöma om en asylansökan är uppenbart ogrundad. Utredaren ska särskilt överväga behovet av en förteckning över säkra ursprungsländer, med andra ord länder där det generellt inte förekommer förföljelse eller övergrepp.⁷⁵

Riksrevisionen bedömer att långa handläggningstider och bristande information i asylprocessen försvårar återvändandearbetet.

⁶⁹ Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om processbeskrivning för delprocess återvändande*, 2017.

⁷⁰ Se 8 kap. utlänningslagen (2005:716). Migrationsverket, Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", 2018; Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-04-26 och 2019-05-06.

⁷¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-02-14a, 2019-04-11, 2019-06-03.

⁷² Europeiska kommissionen, *Kommissionens genomförandebeslut av den 5.2.2018 om fastställande av rapporten om 2017 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande*, COM (2018) 105 final av den 5 februari 2018.

⁷³ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-02-14a och 2019-02-14b.

⁷⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2018-10-26, 2019-04-26, 2019-05-06 och 2019-06-03; Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-05-07.

⁷⁵ Regeringskansliet (Justitiedepartementet), "Utredning om uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer", hämtad 2019-12-10.

5.2.2 Återvändandearbete bör initieras för personer som ska av- eller utvisas

Varför är det viktigt?

Myndigheterna ska enligt utlänningslagen och sina uppdrag verka för att en person som saknar rätt att vistas i landet återvänder. För det ska normalt sett ett återvändandeärende öppnas för personen.

Hur fungerar det?

I samband med att ett avslag på asylansökan vinner laga kraft, registrerar den mottagningsenhet som behandlat ansökan ett återvändandeärende. Om Migrationsverket bedömer att personen bör överföras till annat land enligt Dublinförordningen, öppnas återvändandeärendet av Migrationsverkets centrala Dublinenhet. Undantag görs huvudsakligen om det föreligger lagreglerade skäl till inhibition eller verkställighetshinder. I granskningsarbetet har problematik uppmärksammats i fall då beslutet inte kan delges, till exempel för att personen undandrar sig från kontakt med Migrationsverket och domstolarna. Avslagsbeslutet vinner inte laga kraft förrän det har delgetts.⁷⁶

För personer vars arbets- eller uppehållstillstånd gått ut saknas motsvarande rutin. Migrationsverket kan skicka ut en påminnelse om att tillståndet är på väg att löpa ut, men myndigheterna följer inte upp om personen därefter lämnar landet eller ansöker om nytt tillstånd. I Migrationsverkets system finns ungefär 40 000 ärenden där ett uppehållstillstånd gått ut, men uppgift om utresa saknas.⁷⁷ För dessa öppnas återvändandeärenden i princip bara om personen hittas av polisen i samband med en inre utlänningskontroll (se även avsnitt 5.4.2).

Riksrevisionen noterar att det inom EU har beslutats om ett gemensamt system för registrering av in- och utreseuppgifter och uppgifter om nekad inresa rörande tredjelandssmedborgare som passerar EU:s yttre gränser. Systemet som beräknas att tas i drift 2022 avses bland annat generera varningar till medlemsstaterna när den tillåtna vistelsen har löpt ut. Detta kan medföra att otillåten vistelse uppmärksammas snabbare. Regleringen avser dock huvudsakligen tredjelandssmedborgare som beviljats inresa för en kortare vistelse till medlemsstaternas territorium.⁷⁸

Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av kontroller av utresa vid utgångna arbets- och uppehållstillstånd ökar risken för att personer vistas i landet utan tillstånd. Krav på personlig delgivning av avslagsbeslut kan leda till att återvändandearbetet försenas.

⁷⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2017-03-12, 2019-04-11, 2019-05-06, 2019-09-05 och 2019-09-09.

⁷⁷ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-04-24.

⁷⁸ E-post från företrädare för Justitiedepartementet 2020-01-31.

5.2.3 Rättstillämpningen bör vara konsekvent

Varför är det viktigt?

Regeringen har uttalat sig om att ett frivilligt återvändande främjas av en konsekvent rättstillämpning, där den som har nekats uppehållstillstånd får ett tydligt besked om att det lagakraftvunna beslutet om av- eller utvisning är slutgiltigt. Den sökande ska inte fås att tro att det ändå finns en möjlighet att få stanna och att chanserna ökar ju längre hen lyckas hålla sig kvar.⁷⁹

Hur fungerar det?

Granskningen visar att det förekommer undantag från principen att ett lagakraftvunnet beslut bör vara slutgiltigt.

Av de återvändandeärenden som Migrationsverket öppnade 2013–2014 upphävdes av- eller utvisningsbeslutet i ungefär var tjugonde fall. I vissa fall kan det bero på att Migrationsverket bedömt att skyddsskäl bör prövas på nytt. I andra fall kan uppehållstillstånd beviljas på grund av verkställighetshinder.⁸⁰ Antalet beviljade uppehållstillstånd med anledning av verkställighetshinder har växlat mellan cirka 466 och 751 om året mellan 2013 och 2018.⁸¹

Asylsökande som har fått avslag på sin ansökan kan också i vissa fall ansöka om arbetstillstånd genom så kallat spårbyte.⁸² Antalet beviljade spårbyten har nästan tiofaldigats från 151 år 2013 till 1 319 år 2018.⁸³

Vissa ensamkommande unga som har fått eller annars skulle få ett beslut om av- eller utvisning har också getts möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå.⁸⁴ Under 2017 tog Migrationsverket emot totalt 11 700 ansökningar om uppehållstillstånd för gymnasiestudier, varav 65 procent beviljades.⁸⁵

Både Migrationsverket och Polismyndigheten har påpekat att arbetet med att verkställa en av- eller utvisning påverkas om personen efter ett avslag på asylansökan kan ansöka om uppehållstillstånd på annan grund.⁸⁶ Myndigheterna har särskilt nämnt bestämmelserna om gymnasiestudier i lagen (2016:752) om

⁷⁹ Prop. 1997/98:173.

⁸⁰ Se bland annat 12 kap. 18–19 § utlänningslagen (2005:716). Verkställighetshinder handlar framför allt om situationer där den sökande inte tas emot i hemlandet och där den sökande är ett barn utan vårdnadshavare och det saknas ordnat mottagande i hemlandet. Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande angående praktiska verkställighetshinder*, 2016.

⁸¹ Migrationsverket, "Beviljade uppehållstillstånd efter grund 2009–2018", hämtad 2020-01-30.

⁸² Se 5 kap. 15a § utlänningslagen (2005:716). Se även Migrationsverket, "Före detta asylsökande som har fått arbete och vill ansöka om arbetstillstånd", hämtad 2019-07-31.

⁸³ Migrationsverket, "Spårbytare från asyl till arbetstagare 2013–2019-11-15".

⁸⁴ Se 16 e–f §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Se även Migrationsverket, "Om gymnasielagen", hämtad 2019-07-31.

⁸⁵ Migrationsverket, *Årsredovisning 2018*, 2019.

⁸⁶ Migrationsverket, *Återrapportering myndighetsövergripande försöksverksamhet för återvändande*, 2016.

tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, den så kallade gymnasielagen. Enligt myndigheterna har dessa lett till att även personer som inte omfattas av lagen har ansökt om uppehållstillstånd. Enligt företrädare för myndigheterna kan det ha skett i syfte att fördröja en beslutad av- eller utvisning, eftersom beslutet inte får verkställas medan prövning och överklagande enligt gymnasielagen pågår. Företrädare för Migrationsverket anger också att gymnasielagen har minskat motivationen till frivilligt återvändande.⁸⁷

Riksrevisionen bedömer att möjligheterna för en ny prövning av uppehållstillstånd efter ett lagakraftvunnet avslag försenar och försvårar återvändandearbetet. Det ligger dock utanför granskningen att avväga dessa negativa effekter för återvändandearbetet mot andra intentioner som lagstiftaren avsett med undantagen.

5.2.4 Identiteten bör vara styrkt

Varför är det viktigt?

En förutsättning för att en person ska kunna återvända är att identiteten kan styrkas på ett sätt som mottagarlandet accepterar. Redan 1995 års verkställighetsutredning konstaterade att dokumentlöshet samt förekomst av både falska identiteter och falska handlingar utgjorde ett problem i sammanhanget.⁸⁸

Hur fungerar det?

I samband med att Migrationsverket registrerar en asylansökan, omhändertar mottagningsenheten eventuella identitetshandlingar. Handlingarna, som också kan omhändertas om de kommer upp senare under asylprocessen, förvaras hos myndighetens nationella id-enhet. Enheten utreder vid behov om de är äkta och tillhör personen som visat upp dem. I 5–7 procent av de årliga cirka 5 500 utredningsärendena bedöms handlingarna vara falska. Företrädare för myndigheten bedömer dock att allt fler asylsökande kan styrka sin identitet genom handlingar.⁸⁹

Samtliga asylsökande lämnar också fingeravtryck som kontrolleras mot EU-gemensamma register med biometriska kännetecken hos alla som ansökt om visering eller asyl i Schengenområdet.⁹⁰ Under 2018 upptog och sökte Migrationsverket 18 128 fingeravtryck, vilket sammanlagt gav över 17 000 träffar

⁸⁷ Migrationsverket, *Årsredovisning 2017*, 2018; Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-06-03 och 2019-06-04.

⁸⁸ SOU 1995:55.

⁸⁹ Migrationsverket, Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", 2018; Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om processbeskrivning för delprocess återvändande*, 2017; Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-02-14b och 2019-02-14c.

⁹⁰ 9 kap. 8–8d §§ utlänningslagen (2005:716); Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", 2018; Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om processbeskrivning för delprocess återvändande*, 2017; intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-02-14c.

i något av de europeiska databaserna. Enligt uppgift ger ungefär 30 procent av alla sökningar en träff som innebär att personen kan kopplas till en asylansökan i ett annat europeiskt land.⁹¹

Om den sökande inte kan göra sin identitet sannolik genom identitetshandlingar får Migrationsverket utreda identitet och hemvist genom till exempel muntlig utredning, kunskapstest och språkanalys.⁹² Om den asylsökande inte medverkar till identitetsutredningen, kan dennas dagersättning sättas ned.⁹³ Möjligheten till undantag från krav på arbetstillstånd under asylprocessen är också kopplat till att man lämnar in godtagbara identitetshandlingar, eller på annat sätt medverkar till att klarlägga identiteten.⁹⁴ Trots detta är det fortfarande vanligt att asylsökandes identitet inte kan styrkas på ett sätt som möjliggör återvändande. En anledning är att kravet är högre ställt vid återvändande än i ett asylärende; huvudregeln är att den sökande ska styrka sin identitet i stället för att göra den sannolik som i asylprocessen.⁹⁵

Även Polismyndigheten utreder vid behov identitet hos personer som påträffats vid inre utlänningskontroll eller i samband med brott.⁹⁶ Företrädare för myndigheten har nämnt att möjligheten i viss mån begränsas av att myndigheterna saknar rätt att DNA-testa en asylsökande eller genomsöka mobil och dator i migrationsärenden. Därmed missar myndigheterna eventuell elektroniskt lagrad information som kan styrka identiteten, till exempel foto på passhandling i mobiltelefonen.⁹⁷

Granskningen visar att Migrationsverket och Polismyndigheten delvis utför identiska arbetsuppgifter med identitetsutredningar. Riksrevisionen bedömer att den EU-gemensamma registreringen av visum och ansökningar om asyl på ett väsentligt sätt har motverkat problematiken med okänd identitet och falska handlingar. Det går dock fortfarande inte att styrka identiteten hos alla asylsökande eller personer som vistas i landet utan tillstånd på ett sätt som möjliggör återvändande. Se även avsnitt 5.4.2 om identitet och samordningsnummer.

⁹¹ Notera att en sökning kan ge flera träffar i olika databaser. Migrationsverket, *Årsredovisning 2018*, 2019.

⁹² Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande angående sannolik identitet i asylärenden*, 2019 och Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-02-14b. Se även EUT L 337, 20.12.2011, s. 9–23, Celex 32011L0095.

⁹³ Se 10 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

⁹⁴ 5 kap. 4 § första stycket 1 utlänningsförordningen (2006:97). Se även Migrationsverket, "Arbeta under tiden som asylsökande", hämtad 2019-08-01.

⁹⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-05-06, Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-04-13, 2019-05-07 och 2019-05-22.

⁹⁶ Årsredovisning för Polismyndigheten 2016, 2017 och 2018.

⁹⁷ Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-05-07.

5.2.5 Resehandlingar bör anskaffas vid behov

Varför är det viktigt?

Oavsett om en person återvänder frivilligt eller avlägsnas med tvång, behöver hen oftast ha en giltig resehandling. Resehandlingen är ofta pass eller motsvarande handling från hemlandet. I vissa fall kan mottagarländer godkänna en tillfällig resehandling som utfärdats av Migrationsverket eller Polismyndigheten.

Hur fungerar det?

Det är i första hand utlänningsansvar att själv anskaffa resehandling så att hen kan återvända självant, vid behov med hjälp av Migrationsverket. Migrationsverkets enhet för återvändandesamordning stödjer mottagningsenheterna med detta. I det fall utlänningsansvar inte kan eller vill medverka till att ordna resehandlingen, kan enheten ta emot uppdrag från mottagningsenheterna att anskaffa handlingen.⁹⁸ Polismyndigheten har en motsvarande funktion inom Gränspolissektionen på Nationella operativa avdelningen (Noa).⁹⁹ Tillsammans kostar dessa enheter cirka 110 miljoner kronor om året.¹⁰⁰ I intervjuer framgår att möjligheterna att få fram resehandlingar är starkt beroende av medverkan från både individen och myndigheterna i dennas hemland.¹⁰¹

Riksrevisionen noterar att Migrationsverket och Polismyndigheten har identiska arbetsuppgifter med att anskaffa resehandlingar (se även kapitel 4).

Riksrevisionens övriga bedömningar återges i avsnitten 5.2.7 *Mottagarländerna bör ta emot sina medborgare* och 5.3.1 *Personen bör motiveras att resa ut*, då dessa är framgångsfaktorer för att kunna skaffa resehandlingar.

5.2.6 Myndigheter bör ha kontakt med personen inför verkställighet av beslutet

Varför är det viktigt?

För att myndigheter ska kunna bidra till och kontrollera ett frivilligt återvändande, måste de av naturliga skäl ha kontakt med personen.

Hur fungerar det?

Migrationsverket har upprättat särskilda utreseboenden för att samla kompetens och bidra till kontrollerad utresa. Till boendena kan myndigheten hänvisa bland annat personer som fått eller bedöms få avslag på en asylansökan. Intervjuade

⁹⁸ Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", 2018; Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-02-14.

⁹⁹ Polismyndigheten, "Gruppen för Ambassadsamordning", Powerpointpresentation 2019.

¹⁰⁰ Migrationsverket, Polismyndighetens Nationella operativa avdelning och polisregionerna, Leverans av ekonomiska uppgifter till Riksrevisionen. Se även avsnitt 4.2.3 och 4.2.4.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-02-14b, 2019-04-11, 2019-04-24 och 2019-06-03; Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-04-03.

företrädare för myndigheten upplever att verksamheten i boendena fungerar relativt väl och bidrar till ett fungerande återvändande. Det är dock vanligt att personer avviker innan de kommit fram till utreseboendet. Hänvisning till utreseboendet innebär inte ett frihetsberövande, och många resor till boendena sker därför utan eskort. Även om Migrationsverkets personal skulle följa med på resan, har de små möjligheter att hindra en person som inte är frihetsberövad från att avvika.¹⁰²

Migrationsverket har påpekat att ett beslut om förvar en till två dagar innan avresa i vissa fall skulle säkerställa att personen finns tillgänglig för verkställighet.¹⁰³ Förvararen är dock i stort sett fullbelagda, och myndigheterna måste därför prioritera vilka som tas i förvar. Polismyndigheten tar 75–80 procent av platserna i anspråk. Det innebär att bara lite utrymme lämnas för Migrationsverket att använda förvarsinstrumentet.¹⁰⁴ Företrädare för både Migrationsverket och Polismyndigheten menar att bristen på förvarsplatser leder till att fler avviker, och ifrågasätter rationaliteten i att ärenden lämnas till Polismyndigheten fast Migrationsverket hade kunnat verkställa besluten om de kunnat ta personen i förvar. Intervjuade menar att det också kan få negativa konsekvenser för den som avviker. Om en person avviker och ärendet lämnas över till Polismyndigheten, förlorar personen möjligheten till stöd för återetablering i hemlandet och kan beläggas med återreseförbud till Schengenområdet (se avsnitt 5.3.1).¹⁰⁵

År 2016 ändrades lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) så att vuxna asylsökande med lagakraftvunnet av- eller utvisningsbeslut förlorade rätten till dagersättning och boende. Syftet med förändringen var att frigöra resurser i mottagningssystemet och öka incitamenten att lämna landet frivilligt.¹⁰⁶ Företrädare för Migrationsverket och Polismyndigheten anger dock att reformen har försvårat återvändandearbetet.¹⁰⁷ Migrationsverket bedömer att antalet inskrivna har minskat med anledning av reformen, men att den inte har resulterat i ett ökat självmant återvändande.¹⁰⁸ Enligt Polismyndigheten har ändringen medfört att många med verkställbara av- och utvisningsbeslut som skrivs ut från

¹⁰² Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om processbeskrivning för delprocess återvändande*, 2017; Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om standard för boendeplaceringar i skyddsprocessen*, 2017; Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-04-26.

¹⁰³ Migrationsverket, *Återrapportering myndighetsövergripande försöksverksamhet för återvändande*, 2016.

¹⁰⁴ Migrationsverket, *Återrapportering Behov av förvarsplatser i samråd med Polismyndigheten*, 2018; Migrationsverket, *Återrapportering myndighetsövergripande försöksverksamhet för återvändande*, 2016; Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-09-10.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-04-24, 2019-04-26, 2019-06-03 och 2018-10-26; Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-05-07, 2019-05-22 och 2019-05-28.

¹⁰⁶ Se 11 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m. fl. Se även prop. 2015/16:146, bet. 2015/16:FiU42, rskr. 2015/16:210 och 211.

¹⁰⁷ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2018-10-26, 2019-06-03 och 2019-06-04; Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-05-22 och 2019-05-28.

¹⁰⁸ Migrationsverket, *Årsredovisning 2016*, 2017.

Migrationsverkets boenden, saknar en känd adress och därför registreras som avvikna.¹⁰⁹

Riksrevisionen bedömer att återvändandearbetet riskerar bli svårare och dyrare av att Migrationsverket har begränsade möjligheter att använda förvar. Det finns därför skäl att ifrågasätta hur myndigheterna prioriterar förvarsplatserna sinsemellan.

Riksrevisionen har i granskningsarbetet undersökt möjligheterna att effektutvärdera 2016 års LMA-reform. Det har visat sig inte gå på grund av brister i statistikunderlaget. Uppgifterna ovan tyder dock på att den indragna rätten till bistånd kan ha påverkat återvändandearbetet negativt.

5.2.7 Mottagarländerna bör ta emot sina medborgare

Varför är det viktigt?

En grundläggande förutsättning för att återvändandet ska fungera är att de som av- eller utvisas tas emot av sina hemländer. Regeringen har också påpekat att det är en folkrättslig princip att varje stat ska ta emot sina egna medborgare.¹¹⁰

Hur fungerar det?

Alla stater tar inte emot sina medborgare om dessa av- eller utvisas från ett annat land med tvång. Många återvändandearbenden avser medborgare i dessa länder, bland andra Iran, Irak, Somalia och Eritrea. Detta påverkar även förutsättningarna för självmant återvändande. Om en individ vet att av- eller utvisningen inte kan verkställas med tvång, kan incitamenten att återvända självmant minska. De flesta personerna som Riksrevisionen intervjuat framhåller att detta är ett av de största hindren för återvändandeverksamheten.¹¹¹

För att hantera problemet har EU slutit återtagandeavtal och icke bindande överenskommelser om återtagande med allt fler länder. Avtalen syftar till att förmå länderna att ta emot sina medborgare och underlätta den administrativa processen. För att ett återtagandeavtal ska komma till stånd erbjuds landet i fråga ofta något i gengäld, så som ekonomiskt bistånd eller undantag för visum för vissa grupper.¹¹² Sverige har också bilaterala samförståndsavtal om återtagande med bland andra Afghanistan och Vietnam.

¹⁰⁹ Polismyndigheten, *Delredovisning enligt regleringsbrevet. Verkställigheter av beslut om av- och utvisning samt identitetsuppgifter i verkställighetsärenden*, 2018.

¹¹⁰ Prop. 1997/98:173.

¹¹¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2018-10-26, 2019-02-14b, 2019-04-24, 19-05-06, 2019-06-03 och 2019-06-04; Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-04-03, 2019-05-07 och 2019-05-28.

¹¹² Hösten 2019 hade EU återtagandeavtal med 23 länder. E-post från Justitiedepartementet 2020-02-06; Nationella temagruppern asyl & integration, "Återtagandeavtal", hämtad 2019-10-18.

Företrädare för Migrationsverket och Polismyndigheten bedömer att återtagande- och samförståndsavtalen har en stor betydelse för möjligheterna att verkställa av- och utvisningar till fler länder. Det förekommer dock att länder på olika sätt, trots avtalen, försvårar eller fördröjer återtagandet av sina medborgare exempelvis genom krångliga eller tidsödande administrativa krav. Företrädare för Polismyndigheten menar att särskilda sambandsmän med placering i mottagarländerna då kan vara till stor hjälp. Sådana sambandsmän finns för närvarande placerade i fyra länder.¹¹³

Mot denna bakgrund framstår återtagandeavtal eller samförståndsavtal som berör återvändande som effektiva sätt att främja återvändandeverksamheten.

5.2.8 Illegala återresor bör inte förekomma

Varför är det viktigt?

Effekterna av återvändandeverksamheten och trovärdigheten i migrationspolitiken kan urholkas om personer som av- eller utvisats återkommer till Sverige utan tillstånd.

Hur fungerar det?

En person som inte lämnar landet inom den tidsfrist som anges i av- eller utvisningsbeslutet kan ges ett återreseförbud. Beslut om avvísning med omedelbar verkställighet innehåller ingen tidsfrist, och förenas vanligen med ett återreseförbud direkt.¹¹⁴ Förbudet kan gälla i upp till fem år från att beslutet vunnit laga kraft, och innebär att personen inte får återvända till något av Schengenländerna, Rumänien, Bulgarien eller Kroatien. Beslut om avvísning med omedelbar verkställighet innebär vanligen omedelbart återreseförbud.¹¹⁵ EU-kommissionen har påpekat att personer ibland vistas kvar i Sverige långt efter att återreseförbudet utfärdats. Det leder till att förbudet i praktiken gäller en kortare tid från utresa. Det förekommer att personer inte ens lämnat landet innan förbudet hunnit löpa ut.¹¹⁶ Ett återreseförbud vinner inte heller laga kraft förrän efter att det delgetts. Först när ett återreseförbud har vunnit laga kraft och personen verkställts registrerar Polismyndigheten det i Schengens informationssystem (SIS) som en spärr. Det innebär att en person som håller sig undan delgivningen kan återkomma till Schengenområdet trots ett beslutat

¹¹³ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2017-03-06 och 2019-02-14b; Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-04-03 och 2019-05-28; E-post från företrädare för Polismyndigheten 2020-01-31.

¹¹⁴ När Polismyndigheten beslutar om avvísning vid gränsen får dock beslutet inte förenas med återreseförbud.

¹¹⁵ Se 8 kap. 22–26 §, 12 kap. 15a § och 14 kap. 7a § utlänningslagen (2005:716).

¹¹⁶ Europeiska kommissionen, *Kommissionens genomförandebeslut av den 5.2.2018 om fastställande av rapporten om 2017 års utvärdering av Sveriges tillämning av Schengenregelverket i fråga om återvändande* COM (2018) 105 final av den 5 februari 2018.

förbud.¹¹⁷ Riksrevisionen noterar att Justitiedepartementet i en promemoria gjort bedömningen att ett återreseförbud ska börja löpa och registreras i SIS när personen lämnar Schengenområdet oavsett om återreseförbudet har vunnit laga kraft eller inte. Det föreslås även en ändring i utlänningslagen med innebörden att ett återreseförbud oavsett längd ska kunna förlänga preskriptionstiden för ett beslut om avvisning eller utvisning. Förslagen är under remissbehandling våren 2020.¹¹⁸

Om ett av- eller utvisningsbeslut har verkställts och utlänningsdärefter anträffas i landet utan giltigt tillstånd, ska beslutet verkställas på nytt. Polismyndigheten ansvarar då för verkställighet och registrerar ett nytt verkställighetsärende.¹¹⁹

I Riksrevisionens kohortstudie hade nästan 2 000 personer, eller knappt var tionde person som av- eller utvisats, registrerats med mer än en utresa under en fyraårsperiod. Riksrevisionen noterar att detta endast avser personer som påträffats i Sverige igen efter en verkställighet. Ett okänt antal återkommer troligen till landet utan att påträffas av myndigheterna. Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att det är relativt vanligt att personer som utvisats återvänder till Sverige innan ärendet preskriberas. Riksrevisionen noterar också att det beslutade EU-gemensamma systemet för registrering av in- och utresor (se avsnitt 5.2.2) i framtiden kan komma att försvåra otillåtna inresor i unionen.

5.3 Förutsättningar för frivilligt återvändande

Som framgått har riksdagen uttalat sig om att återvändandet i första hand ska ske självmant. Även regeringen har betonat att den som tagit sig till Sverige och som inte får sin ansökan om uppehållstillstånd beviljad är skyldig att självmant lämna landet. Detta avsnitt behandlar förutsättningar som krävs för att ett frivilligt återvändande ska komma till stånd.

5.3.1 Personen bör motiveras att medverka till utresan

Varför är det viktigt?

Utän medverkan från den berörda ökar ofta tidsåtgången, myndigheternas kostnader och risken för att beslutet till slut inte kan verkställas.

Hur fungerar det?

Ett beslut om avvisning eller utvisning innehåller vanligen en tidsfrist för frivillig avresa. Migrationsverket ger personer som fått avslag på sin asylansökan både

¹¹⁷ Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-05-07; E-post från företrädare för Justitiedepartementet 2020-01-31.

¹¹⁸ Ds 2019:27.

¹¹⁹ Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", 2018; Rikspolisstyrelsen, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning*, 2014.

skriftlig och muntlig information om beslutet. I samtalen informeras också om tillgängliga stöd för återvändande och konsekvenser av att inte återvända självmant. Vid samtalen ska handläggaren också utreda personens inställning till självmant återvändande.¹²⁰

Förutom stöd med själva resan kan asylsökande som återvänder självmant i vissa fall få ekonomiskt stöd från Migrationsverket för att återetablera sig i hemlandet. Migrationsverket förmedlar stöd från samarbetsprogrammet European Return and Reintegration Network (ERRIN) som finansieras genom EU:s asyl-, migrations- och integrationsfond AMIF. Stödet betalas ut i hemlandet.¹²¹ Även indraget bistånd samt risk för återreseförbud, uppsikt eller förvar kan motivera till självmant återvändande.¹²²

Polismyndigheten försöker också motivera dem som ska av- eller utvisas att medverka till utresan. De personer som polisen arbetar med har dock sällan rätt till vare sig bistånd i Sverige eller stöd i hemlandet. Därmed har Polismyndigheten färre verktyg till sitt förfogande än Migrationsverket.¹²³

Benägenheten till återvändande påverkas också av faktorer som är svåra för myndigheterna att påverka. Det kan till exempel röra sig om upplevda risker vid återkomst till hemlandet, familjesituation och förväntningar från omgivningen.¹²⁴ Ekonomiska incitament bedöms kunna påverka personer från vissa länder, men ha obefintlig effekt på andra. Flera intervjuade framhåller att risken för återreseförbud och verkställighet med tvång ökar incitamenten att följa myndigheternas beslut självmant. Det sistnämnda innebär att mottagarländernas vilja att ta emot sina medborgare som av- eller utvisas med tvång har stor betydelse även för det frivilliga återvändandet (se även avsnitt 5.2.7).¹²⁵ Detta får stöd även av Riksrevisionens statistiska analys (se avsnitt 3.3.1).

Riksrevisionen finner att det är svårt att bedöma hur väl olika åtgärder för frivilligt återvändande fungerar och därmed huruvida tillräckliga förutsättningar finns på plats. Effekten varierar troligen beroende på individuella förhållanden som till

¹²⁰ Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om processbeskrivning för delprocess återvändande*, 2017; Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", 2018; Migrationsverket, *Samtalsguide för underrättelsesamtal efter Migrationsverkets beslut (UR)*, 2016; Migrationsverket, *Samtalsguide för återvändandesamtal (ÅV) efter laga kraft*, 2016; Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-04-11 och 2019-05-06.

¹²¹ Migrationsverket, "Ekonomiskt stöd till återetablering", hämtad 2019-08-02; Migrationsverket, "Stöd till återintegrering", hämtad 2019-08-02. Stöd kan erbjuds för personer som återvänder till Afghanistan, Marocko, Irakiska Kurdistan, centrala och södra Irak, Pakistan och Nigeria.

¹²² Se bland annat 8 och 10 kap. utlänningslagen (2005:716). Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", 2018; Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-04-26 och 2019-05-06.

¹²³ Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-05-27.

¹²⁴ Norges Forskningsråd Velferd, arbeidsliv og migrasjon, *Den vanskelige veien 'hjem'*, 2017.

¹²⁵ Stenström och Carlson, *Strategisk migrationsanalys 2013–2015*, 2015; Migrationsverket, *Återrapportering myndighetsövergripande försöksverksamhet för återvändande*, 2016; Intervju med företrädare för Migrationsverket 2017-03-06 och 2018-10-26.

delar inte kan påverkas av myndigheterna. Om det finns förutsättningar för att verkställa ett beslut om av- eller utvisning med tvång så förefaller det dock bidra till att fler väljer att återvända självmant.

5.3.2 Personen bör ha biljetter för utresa och utresan bör kontrolleras

Varför är det viktigt?

Enligt Återvändandedirektivet ska Sverige säkerställa att tredjelandsmedborgare som av- eller utvisas lämnar Schengenområdet.¹²⁶

Hur fungerar det?

En person som inte får vistas i Sverige ska i första hand resa ut själv på egen bekostnad.¹²⁷ Om en tidigare asylsökande inte själv kan stå för kostnaden, kan Migrationsverket ordna och bekosta resan vid självmant återvändande. Myndigheten tar då ställning till om resan genomförs enskilt eller med eskort av myndighetens personal. Eskorten kan följa med tills personen går ombord på ett flygplan, fram till en transitflygplats eller hela vägen till destinationslandet. Valet av utreseform beror bland annat på om personen har fullständiga resehandlingar och om Migrationsverket bedömer att hen avser att resa självmant ända till slutdestinationen.¹²⁸

Den mottagnings- eller återvändandeenhet som ansvarar för ärendet beställer resan från Migrationsverkets centrala resesamordning, som i sin tur anlitar en upphandlad resebyrå för biljetter. Resesamordningen notifierar också flygbolag, transitländer och destinationslandet vid eskorterade utresor.¹²⁹

Enligt företrädare för Migrationsverket är det ovanligt att personer avviker eller att resor behöver avbokas eller avbrytas då biljetter väl har beställts. Enskilda resor bokas i princip bara med direktflyg som lämnar från Schengenområdet. Migrationsverket får bekräftelse från gränspoliserna efter att personen har passerat passkontrollen. Vid eskorterade resor bestyrker medföljande personal att personen har lämnat Schengenområdet. Dublinärenden anges ofta ha incitament att avvika ända fram till avresan. Därför genomförs de i stort sett alltid med eskort åtminstone fram till flyget.¹³⁰

¹²⁶ EUT L 348, 24.12.2008, s. 98–107, Celex 32008L0115.

¹²⁷ 19 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

¹²⁸ Enskild resa kan vanligen komma i fråga bara om personen har fullständiga resehandlingar och kan lämna Schengenområdet med direktflyg från Sverige. Vid otillräckliga resehandlingar eller transitering inom Schengen krävs oftast eskort. Minderåriga ska normalt eskorteras under resan. Vid eskorterad utresa kan ibland myndighetspersoner från transit- eller mottagarlandet möta personen då hen kliver av planet. Dublinöverföringar genomförs med eskort.

¹²⁹ Migrationsverket, Migrationsverket, "Handläggning av återvändandearändan", 2018; intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-02-14b och 2019-04-26.

¹³⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-02-14b.

Företrädare för Polismyndigheten har uppmärksammat att myndigheterna inte har någon laglig rätt att omhänderta eventuella medel som en person har för att bekosta resan. Därmed kan inte utlänningslagens bestämmelse om eget kostnadsansvar tillämpas i praktiken.¹³¹

Riksrevisionen noterar att Migrationsverket och Kriminalvården delvis har identiska uppgifter med att beställa resor och tillhandahålla eskort vid verkställighet (se avsnitt 5.4.5).

5.4 Förutsättningar för återvändande med tvång

5.4.1 Myndigheternas verksamhet bör samordnas

Varför är det viktigt?

Då en person avviker eller tvång behövs för verkställigheten av beslutet, måste ärendet, och ofta även den fysiska personen, föras över mellan tre olika myndigheter. Det ställer höga krav på samordning. Riksrevisionen har granskat hur denna fungerar. I granskningen har särskilt fokus riktats på förutsättningar för samverkan avseende

- operativ samverkan mellan myndigheterna
- överföring av information mellan myndigheterna, inklusive sekretessreglering
- samsyn vid registrering av identitet och bedömning av verkställbarhet.

Hur fungerar myndigheternas operativa samverkan?

Under den granskade perioden har regeringen gett de tre myndigheterna två breda samverkansuppdrag som syftat till att utveckla och effektivisera återvändandeverksamheten. Det första uppdraget pågick åren 2012–2014, det andra under 2016. Ytterligare uppdrag har getts för utvecklad samverkan i sakfrågor, bland annat identitetsutredning, förvarsverksamhet samt statistik och resultatredovisning.¹³² Företrädare för myndigheterna tar också upp ett flertal myndighetsgemensamma försök att samordna verksamheten.¹³³ Trots att några av dem beskrivs som framgångsrika, rapporterar myndigheterna om omfattade kvarstående problematik i samverkan, avseende bland annat

- skilda bedömningar hos Migrationsverket och Polismyndigheten om huruvida ett beslut är verkställbart
- skilda bedömningar mellan alla tre myndigheterna om vilken information som behöver lämnas över med ett ärende

¹³¹ Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-05-07.

¹³² Regleringsbrev för Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården 2013–2019.

¹³³ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-06-04 och 2019-09-10; Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-05-22 och 2019-05-28; Intervju med företrädare för Kriminalvården 2019-09-25.

- brister vid överlämning av information och resultat av ambassadkontakter från Migrationsverket till Polismyndigheten
- skilda bedömningar av behovet av handräckning från Polismyndigheten till Migrationsverket
- skilda tolkningar mellan alla tre myndigheterna om ansvarsfördelningen för inrikes transporter
- skilda prioriteringar och oklara planeringsförutsättningar mellan Polismyndigheten och Kriminalvården vid beställning av utrikes transporter
- oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Kriminalvården vid genomförandet av utrikes transporter
- risk för flaskhalsar vid varje överlämnande av ärenden mellan myndigheterna.¹³⁴

Som framgår i kapitel 1, syftade den nuvarande ansvarsfördelningen för återvändandearbetet bland annat till minskad problematik med samordning mellan myndigheterna. Med anledning av ovanstående bedömer Riksrevisionen att ambitionen inte har uppnåtts, trots att regeringen och myndigheterna på olika sätt under en lång period strävat efter att utveckla myndigheternas samverkan.

Hur fungerar informationshanteringen mellan myndigheterna?

För att myndigheterna ska kunna bedriva verksamheten effektivt behöver de dela information med varandra. Till exempel behöver Polismyndigheten information om vad Migrationsverket har gjort för att utreda en persons identitet eller för att få fram resehandlingar.¹³⁵ Det kan också vara viktigt att få information om familjemedlemmar och andra anhöriga, tidigare kontaktuppgifter eller eventuella säkerhetsrisker. På samma sätt behöver Kriminalvården underlag från Polismyndigheten för att kunna genomföra en resa. Utan detta riskerar myndigheterna att göra onödigt arbete, och verkställigheten kan försenas eller helt utebli.¹³⁶

Polismyndighetens direktåtkomst till data från Migrationsverket regleras i utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30), medan sekretess för uppgifter som rör utlänningsdata huvudsakligen återfinns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Regeringen har angett att syftet med utlänningsdatalagen är att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett effektivt och

¹³⁴ Migrationsverket, *Bedömning av Migrationsverkets och Polismyndighetens behov av förvaringsplatser*, 2018; Migrationsverket, *Återrapportering myndighetsövergripande försöksverksamhet för återvändande*, 2016. Årsredovisningar för Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården 2016–2020.

¹³⁵ Migrationsverket, *Generaldirektörens administrativa beslut om ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten*, 2016; Migrationsverket, *Generaldirektörens administrativa beslut om komplettering till det administrativa beslutet A-11/2016 om ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Polismyndigheten*, 2017.

¹³⁶ Intervju med företrädare för Kriminalvården 2019-05-02.

ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.¹³⁷

Migrationsverket och Polismyndigheten anger att regelverket saknar sekretessbrytande regler som kan tillämpas innan ett formellt beslut om överlämnande av ett återvändandeärende. Polismyndigheten har endast begränsad läsbehörighet till Migrationsverkets ärendehanteringssystem Wilma, och får inte heller ta del av sekretesskyddad information vid besök på förvar. Myndigheterna bedömer att det leder till både dubbelarbete och allmän ineffektivitet i verksamheten.¹³⁸ Flera intervjuade anger också att sekretessregleringen leder till att icke verkställbara beslut felaktigt lämnas över till Polismyndigheten, och även att beslut som skulle kunna verkställas med polisiär hjälp istället blir kvar hos Migrationsverket.¹³⁹

Informationsutbytet försvåras också av att myndigheternas ärendehanteringssystem inte är kompatibla med varandra. I granskningen framkommer att information överförs mellan myndigheterna i pappersformat, och matas in i nya system manuellt. Det förekommer då att information uteblir eller matas in fel. Det gäller även centrala uppgifter såsom dossiernummer, kön och födelsedatum.¹⁴⁰

Riksrevisionen bedömer att betydande ineffektivitet i verksamheten kan härledas till brister i överföring av information mellan myndigheterna. Det betungar verksamheten, medför risker för fel samt försvårar uppföljning och utvärdering av verksamheterna. Bristerna orsakas bland annat av oförenliga ärendehanteringssystem, skilda rutiner och begrepp vid registrering av ärenden och omfattande manuell hantering. Enligt Migrationsverket och Polismyndigheten försvåras myndigheternas verksamhet också av avsaknaden av sekretessbrytande bestämmelser. Därmed har regeringens ambition om effektiv och ändamålsenlig behandling av personuppgifter inte till fullo uppnåtts i återvändandeverksamheten.

Hur fungerar samsyn kring bedömningar av ärenden?

Beslutet att lämna över ett ärende till Polismyndigheten avgörs av Migrationsverket efter dialog med Polismyndigheten. Huvudregeln är att den myndighet som har bäst förutsättningar att verkställa beslutet ska handlägga ärendet. Migrationsverket ska lämna över alla ärenden där personen avvikit till Polismyndigheten. Däremot ska ärenden endast lämnas över för verkställighet

¹³⁷ Prop. 2015/16:65, bet. 2015/16:SfU10, rskr. 2015/16:132.

¹³⁸ Migrationsverket, *Återrapportering myndighetsövergripande försöksverksamhet för återvändande*, 2016.

¹³⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-02-14b, 2019-04-24 och 2019-05-06; intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-04-02, 2019-04-03, 2019-05-07 och 2019-05-22; intervju med företrädare för Kriminalvården 2019-05-02 och 2019-09-25.

¹⁴⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-06-03; intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-05-28. Se även kapitel 3.

med tvång om beslutet bedöms vara verkställbart utifrån att mottagarlandet accepterar återvändande med tvång.¹⁴¹ Sedan 2017 har Polismyndigheten möjlighet att återlämna ett ärende till Migrationsverket, om det visar sig att det finns förutsättningar för frivilligt återvändande.¹⁴²

Granskningen visar att Migrationsverket och Polismyndigheten bedömer verkställbarhet var för sig. Migrationsverket tar bland annat hänsyn till personens inställning till återvändande, familjeförhållanden och familjens status i en eventuell skyddsprocess, identitetshandlingar samt mottagarlandets inställning till att ta emot personer som av- eller utvisas med tvång. Migrationsverket bedömer också individens identitetshandlingar i fyra nivåer, från helt styrkt identitet till att personen helt saknar äkta id-handlingar.¹⁴³ Efter överlämnande klassificerar Polismyndigheten ärendet på nytt i kategorier beroende på bedömd verkställbarhet och tillgången till identitetshandlingar.¹⁴⁴

Vid intervjuer framkommer en blandad bild av hur väl detta fungerar. En del företrädare för myndigheterna anger att icke verkställbara ärenden blir kvar som lågprioriterade hos Migrationsverket, medan andra menar att även ärenden som inte går att verkställa lämnas över. Riksrevisionens analys i kapitel 3 visar att 26 procent av de ärenden som överlämnades till Polismyndigheten för verkställighet med tvång avsåg individer med medborgarskap i något av de fyra länder som kräver absolut frivillighet för verkställighet. Ytterligare intervjuade anger även att ärenden som Polismyndigheten skulle kunna verkställa blir kvar hos Migrationsverket.¹⁴⁵

Riksrevisionen bedömer att myndigheternas separata bedömningar av verkställbarhet och identitetshandlingar bidrar till friktion mellan myndigheterna, och kan leda till att ärenden inte alltid hanteras av den myndighet som har bäst förutsättningar att verkställa beslutet.

¹⁴¹ Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", 2018; Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om processbeskrivning för delprocess återvändande*, 2017; intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-02-14c; e-post från företrädare för Migrationsverket 2020-02-03.

¹⁴² Prop. 2016/17:191.

¹⁴³ Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", 2018; Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om processbeskrivning för delprocess återvändande*, 2017; intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-02-14c.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2018-10-22.

¹⁴⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-04-24 och 2019-05-06; intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-04-03, 2019-05-07 och 2019-05-22.

5.4.2 Personer som saknar rätt att vistas i landet bör hittas

Varför är det viktigt?

För att Polismyndigheten ska kunna verkställa beslutet av en av- eller utvisning, behöver den av uppenbara skäl hitta personen. Det kan ske vid *gränskontroller* eller vid *inre utlänningskontroll*. Gränskontroller omfattas inte av granskningen.

Hur fungerar det?

Polismyndigheten bedriver inre utlänningskontroller för att hitta personer som saknar rätt att vistas eller arbeta i landet. För att få kontrollera en person ska polisen ha särskild anledning att anta att denna saknar laglig rätt till vistelse. Kontrollerna bedrivs i hela landet och görs ofta i samband med annan kontroll av till exempel trafik eller misstänkt brottslighet. Polismyndigheten kan också genomföra inspektioner på arbetsplatser. I samband med dessa kan polisen bedöma att det finns särskild anledning att kontrollera att arbetstagare har rätt att vistas och arbeta i Sverige.¹⁴⁶

Vid intervjuer framkommer att polisen endast sällan söker aktivt efter personer som avvikit från Migrationsverket, eftersom det är ovanligt att det ger resultat. Polismyndigheten prioriterar också ner ärenden från Migrationsverket där identitetshandlingar saknas. Det kan innebära att utredningsåtgärder uteblir helt. Prioriteringen motiveras med att ärendena kräver en omfattande arbetsinsats, med små möjligheter till resultat.¹⁴⁷ Antalet arbetsplatsinspektioner har dock mer än tredubblats från 526 till 1 742 mellan åren 2013 och 2018. Antalet tredjelandsmedborgare utan tillstånd som påträffades vid inspektionerna fördubblades under samma år från 212 till 441.¹⁴⁸

Av polismyndighetens statistik framgår att antalet genomförda inre utlänningskontroller har halverats under den granskade perioden, från knappt 29 000 år 2013 till drygt 14 000 år 2018.¹⁴⁹ Flera intervjuade anger att utlänningskontrollen generellt upplevs vara administrativt krånglig och tidskrävande. Vanliga poliser anges inte heller alltid ha tillräcklig kunskap om utlänningslagstiftningen. Därför kontrollerar polisen inte alltid rätten att vistas i landet i samband med att en person stoppas och kontrolleras i övrigt. Polismyndigheten testar för närvarande en mobilapplikation som ska förenkla kontrollen.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Se 9 kap. 1–2 §§ och 9 § utlänningslag (2005:716); Rikspolisstyrelsen, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll*, 2011.

¹⁴⁷ Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-05-07, 2019-05-22 och 2019-05-28.

¹⁴⁸ Polismyndigheten, "Statistik arbetsplatsinspektioner 2013–2018", hämtad 2020-01-30.

¹⁴⁹ Polismyndigheten, "Statistik inre utlänningskontroller", hämtad 2020-02-21.

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-05-07, 2019-05-22 och 2019-05-28.

Vidare bedömer flera företrädare för Polismyndigheten att det är både lätt och vanligt för personer som saknar uppehålls- och arbetstillstånd att arbeta i Sverige. Detta förklaras delvis av en svart arbetsmarknad och bristande kontroller hos arbetsgivare.¹⁵¹ Personer vars uppehållstillstånd har gått ut eller som fått beslut om av- eller utvisning kan också behålla sitt samordnings- eller personnummer, inneha bankkonto och betala skatter i vanlig ordning.¹⁵² Skatteverket har uppmärksammat att arbetsgivare och myndigheter felaktigt kan tro att identiteten hos en person med ett samordningsnummer är bekräftad och att denna har rätt att arbeta i Sverige. För att få ett samordningsnummer krävs dock varken identitetshandlingar i original eller ett personligt möte med en myndighet. Skatteverket anger också att myndigheten inte får informera Polismyndigheten om att en person utan arbetstillstånd blir skatteregistrerad.¹⁵³

Riksrevisionen bedömer att bristande kontroll av person- och samordningsnummer kan underlätta för personer som saknar rätt att vistas och arbeta i Sverige att hålla sig undan myndigheterna. Vidare noterar Riksrevisionen att Polismyndighetens prioriteringar vid åtgärder gällande ärenden som Migrationsverket lämnat över kan te sig rimliga om man beaktar behovet av arbetsinsats i förhållande till utsikten för resultat för myndigheten isolerat. Att Polismyndigheten prioriterar ner ärenden där identitetshandlingar saknas riskerar dock att skapa incitament för asylsökande att undanhålla identitet. Därmed kan det ge motsatta effekter för asylopolitiken och återvändandeverksamheten i helhet.

5.4.3 Polismyndighetens och Kriminalvårdens tvångsmedel bör vara tillräckliga

Varför är det viktigt?

För att kunna verkställa en av- eller utvisning, behöver myndigheterna ibland tillgripa tvångsmedel.

Hur fungerar det?

Polismyndigheten får, på samma sätt som Migrationsverket, omhändertaga pass, andra identitetshandlingar och biljetter, fotografera och ta fingeravtryck av en utlänning samt besluta om förvarstagande.¹⁵⁴ Därtill medger utlänningslagen och polislagen (1984:387) ytterligare utrymme för tvångsmedel. Polisen får bland annat kroppsvisitera en person för att fastställa identiteten samt skaffa tillträde till lokaler eller stoppa fordon för att söka efter personer som ska omhändertas. Flera av dessa åtgärder kräver dock att det föreligger misstanke om brott eller att en person ska omhändertas eller avvisas från platsen. Polisen har också rätt att hålla kvar en utlänning i högst 6 timmar för utredning utan ett särskilt

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-04-03, 2019-05-07, 2019-05-22, 2019-05-28.

¹⁵² Intervju med företrädare för Migrationsverket 2019-04-24.

¹⁵³ Skatteverket, *En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål*, 2017.

¹⁵⁴ Se 9 kap. utlänningslagen (2005:716).

förvarsbeslut. För att verkställa en av- eller utvisning får personen omhändertas under ytterligare högst 48 timmar. Om det behövs ett längre frihetsberövande, måste myndigheten fatta ett överklagbart beslut om förvarstagande. När en utlänning har omhändertagits eller tagits i förvar får Polismyndigheten också vidta åtgärder som behövs för att klarlägga identiteten och medborgarskapet.¹⁵⁵ Kriminalvården får kroppsvisitera en person och använda handfängsel om det behövs för att genomföra en transport.¹⁵⁶

Som noterats i avsnitt 5.2.4 saknar polisen rätt att genomföra telefon eller dator i migrationsärenden, vilket kan försvåra arbetet med att fastställa identiteten hos en person. I avsnitt 5.3.2 noteras svårigheter med att tillämpa bestämmelsen om att en utlänning som avvisas eller utvisas ska betala kostnaden för sin egen resa. Utöver dessa uppgifter har det inte framkommit något i granskningen som tyder på att bristande tillgång till tvångsmedel skulle försvåra verksamheten på ett väsentligt sätt.

5.4.4 Inrikes transporter bör fungera

Varför är det viktigt?

En person som ska av- eller utvisas med tvång kan behöva transporteras även inom landet. Detta kan bland annat avse transport från polisarrest till förvar, mellan olika förvar, mellan förvar och sjukvård eller från förvar till flygplats inför utresa från landet.

Hur fungerar det?

Verkställighetspropositionen 1998 och propositionen om transporter av frihetsberövade 2016 syftade till att renodla och förtydliga myndigheternas ansvarsområden bland annat vid transporter. För inrikes transporter innebär ansvarsfördelningen i huvudsak att Migrationsverket och Polismyndigheten ansvarar för transporter av personer som inte är frihetsberövade. Om en person är frihetsberövad, kan myndigheterna beställa transporter från Kriminalvården. En förutsättning är att Kriminalvårdens särskilda befogenheter behövs för att genomföra transporten. Kriminalvården får från sin sida begära hjälp från Polismyndigheten för transporten om det finns risk för fritagning eller om det av annan särskild anledning behövs för att genomföra transporten.¹⁵⁷

Företrädare för Kriminalvården menar att det, trots resurstillskott, har funnits en betydande skillnad i beställarnas förväntningar och myndighetens faktiska kapacitet att tillhandahålla transporter. Myndigheten har därför prioriterat

¹⁵⁵ Se 9 kap. utlänningslagen (2005:716) samt 1 § och 19 § polislagen (1984:387). Se även proposition 2016/17:191, bet. 2017/18:SfU5, rskr 2017/18:7.

¹⁵⁶ Se 10 kap. 19 a och b §§ utlänningslagen (2005:716) samt 4 kap. 4 och 10 §§ häkteslagen (2010:611). Se även prop. 2016/17:57, bet 2016/17:juU9, rskr. 2016/17:149.

¹⁵⁷ Se 10 kap. 19 a och b §§ utlänningslagen (2005:716) och 8 kap. 2 a § häkteslagen (2010:611). Se även prop. 2016/17:57, bet 2016/17:juU9, rskr. 2016/17:149.

transporter där det är viktigt med tidspassning eller omedelbar skyndsamhet, medan många transporter som beställs av Polismyndigheten prioriteras ned.¹⁵⁸ Detta anges bero på att behovet av transporter underskattades kraftigt i förarbetena till regeringens proposition om transporter av frihetsberövade. Det skulle också vara omotiverat dyrt att hålla beredskap för transporter dygnet runt i hela landet.¹⁵⁹

Detta har lett till att Migrationsverket och Polismyndigheten har fortsatt ordna transporter på egen hand. Migrationsverket har under 2019 beställt ett hundratal transporter av förvarstagna i månaden från Kriminalvården, och genomfört ungefär det tredubbla själva. Myndigheten menar att de egna transportererna ger upphov till risker i verksamheten. Dessa uppstår dels då personal tas från förvaren för transporter, dels eftersom personalen bara har begränsad rätt att använda tvångsmedel i verksamheten. Migrationsverket får till exempel inte kroppsvisitera en person inför transport.¹⁶⁰

Särskild samordningsproblematik kan också uppstå då endast en person i en familj är tagen i förvar. Då kan Kriminalvården ansvara för transporten av denna, medan övriga familjemedlemmar ska transporteras av Migrationsverket eller Polismyndigheten.¹⁶¹ Även vid större operationer med charterflyg kan det uppstå problematik kring ansvar och bemanning av inrikestransporterna.¹⁶²

Riksrevisionens granskning visar således att alla tre myndigheterna genomför inrikes transporter av frihetsberövade personer. Därmed har regeringens ambition om renodlade myndighetsuppdrag inte uppnåtts. Gränsdragningen mellan myndigheternas uppdrag är fortsatt oklar, vilket riskerar att försena och fördyra verkställighetsarbetet. Riksrevisionen noterar att Kriminalvården i vårandringsbudgeten för 2019 tilldelades ytterligare 115 miljoner kronor för transportverksamheten. Kriminalvården och Polismyndigheten har också den 18 december 2019 tecknat en samverkansöverenskommelse om inrikes transporter. Det är ännu för tidigt att bedöma hur väl dessa åtgärder hanterar problematiken som uppmärksammats.

¹⁵⁸ Prioriterade transporter kan till exempel handla om att tid till flyg eller specialläkare behöver passas, eller att en person måste flyttas från en polisarrest till ett förvar.

¹⁵⁹ Intervju med företrädare för Kriminalvården 2019-09-25; Kriminalvården, "Presentation av inrikes transport", Powerpointpresentation 2019-09-25.

¹⁶⁰ Migrationsverket, *Bedömning av Migrationsverkets och Polismyndighetens behov av förvarsplatser*, 2018; Migrationsverket, "Förvarsavdelningen", powerpointpresentation 2019-09-10; e-post från företrädare för Migrationsverket 2020-02-03.

¹⁶¹ Intervju med företrädare för Kriminalvården 2019-01-30.

¹⁶² Intervju med företrädare för Kriminalvården 2019-09-25.

5.4.5 Utresa från Sverige bör verkställas

Varför är det viktigt?

Alla insatser för återvändande med tvång tar sikte på en utresa från Sverige. Utresor som verkställs med tvång sker oftast i Kriminalvårdens regi. Även EU:s gräns- och kustbevakningsbyrå Frontex finansierar utresor för personer som ska av- eller utvisas från EU-området.

Hur fungerar utresor i Kriminalvårdens regi?

När personen har försetts med resehandlingar och Polismyndigheten gjort en säkerhetsbedömning samt kontrollerat att inga hinder för en verkställighet föreligger, beställer Polismyndigheten en utresa hos Kriminalvårdens nationella transportenhet (NTE). I beställningen framgår bland annat vart resan ska gå, vilken utreseform som ska tillämpas och under vilken tidsperiod utresan bör ske. Polismyndigheten skickar också resehandlingar och eventuella andra nödvändiga dokument till Kriminalvården.¹⁶³

Efter beställningen schemalägger NTE eskortpersonal och beställer biljetter via en resebyrå. Resorna genomförs i huvudsak med flyg. Vid behov kan chartrat flygplan avropas från Försvarets ramavtal. Inför eskorterade resor ska NTE också notifiera avreseflygplatsen, flygbolaget, eventuella transitflygplatser och mottagarlandet. Dessa kan ställa särskilda villkor avseende till exempel tidpunkten för transporten. Notifieringar till mottagarlandet vid Dublinöverföringar görs dock av Migrationsverket. Charterflyg med deportationer kräver också ett särskilt landningstillstånd som ansöks av Utrikesdepartementet.¹⁶⁴

Som noterats i avsnitt 5.3.2 beställer Migrationsverket resor och tillhandahåller eskortpersonal vid självmant återvändande. Arbetsuppgifterna är delvis identiska med Kriminalvårdens, trots skillnader som hänger ihop med att Kriminalvården endast genomför utresor med tvång. Det förekommer också att myndigheterna konkurrerar med varandra om samma flygstolar och acceptans av klienter hos flygbolag och transitflygplatser.¹⁶⁵

Vid behov kan Polismyndigheten också tillhandahålla eskortpersonal eller förhandlare. När en befattningshavare vid Polismyndigheten följer med på en verkställighetsresa har hen ansvaret för verkställighetens genomförande.¹⁶⁶

¹⁶³ Rikspolisstyrelsen, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvísning och utvisning*, 2014.

¹⁶⁴ Kriminalvården, "Nationella Transportenheten, NTE Utrikes", 2018-10-10; Rikspolisstyrelsen, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvísning och utvisning*, 2014; Intervju med företrädare för Kriminalvården 2019-05-02.

¹⁶⁵ E-post från företrädare för Kriminalvården 2020-02-03.

¹⁶⁶ Rikspolisstyrelsen, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvísning och utvisning*, 2014.

Polismyndigheten beställer cirka 3 000 transporter om året från Kriminalvården. De flesta av dessa genomförs, men mellan 10 och 20 procent avbeställs av Polismyndigheten innan de påbörjats. Ytterligare mellan 6 och 10 procent av eskorterade resor avbryts efter påbörjad utresa. En avbeställning kan bero på att personen anför verkställighetshinder, men det kan också finnas andra praktiska skäl. En avbruten resa beror oftast på att personen motsätter sig resan på ett sätt som gör att befälhavaren på flygfarkosten inte tillåter denna att vara ombord. Även medicinska skäl kan leda till att en påbörjad resa avbryts. Efter ett par försök med avbrutna resor övervägs ofta charterflyg. Däremot är det enligt Kriminalvården ovanligt att en påbörjad enskild resa avbryts på grund av att personen avviker. En avresa som avbeställts eller avbrutits återupptas normalt så snart det är möjligt.¹⁶⁷

I granskningen framgår att nödvändiga handlingar skickas per post mellan Polismyndigheten, Kriminalvården och Migrationsverkets förvar, vilket kan ta några dagar i anspråk. Vid ungefär var femte resebeställning begär Kriminalvården kompletteringar från Polismyndigheten. Det kan till exempel röra sig om att resehandlingarna inte är tillräckliga eller att nödvändiga notifieringar inte har gjorts. Vid intervjuer framgår det att det förekommer oenigheter mellan företrädare för Polismyndigheten och Kriminalvården. Det kan till exempel röra sig om vilken information och vilka handlingar Kriminalvården behöver för att göra en resebeställning, hur brådskande ett ärende är, vilken utreseform som är lämpligast eller hur utresan ska bemannas.¹⁶⁸

Sammantaget visar granskningen att transportplaneringen förutsätter en komplicerad samordning mellan tre myndigheter där hänsyn behöver tas till

- eventuellt beslut om och verkställande av förvar
- giltighetstiden på förvarsbeslutet
- när dokument kan nå fram till olika verksamhetsställen inom de tre myndigheterna
- tillgång till flygbiljetter
- krav, kvoter och väntetider på notifieringar
- bedömning av risker och val av form för genomförande av utresan
- tillgång till och arbetstider för eskortpersonal under utresan
- planering av inrikes transport till stället för utresa vid rätt tidpunkt.

¹⁶⁷ Kriminalvården, "Nationella Transportenheten, NTE Utrikes", Powerpointpresentation 2018-10-10; intervju med företrädare för Kriminalvården 2018-10-26 samt 2019-05-02.

¹⁶⁸ Intervju med företrädare för Kriminalvården 2018-10-26 och 2019-05-02; Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-05-07 och 2019-05-22.

Som framgår ovan, genomförs de flesta utresor som Polismyndigheten beställer. Då resor avbeställs eller avbryts, beror det ofta på omständigheter som myndigheterna inte kan påverka. Däremot uppstår ofta fördröjningar och oenigheter mellan myndigheterna. Dessa kan förklaras av oklara ansvarsförhållanden, tidsåtgång vid överföring av information och i vissa fall bristande samsyn i arbetet. Riksrevisionen bedömer att fördröjningarna medför ökade kostnader och mindre effektivt utnyttjande av förvarn.

Hur fungerar utresor med Frontex?

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex finansierar och samordnar gemensamma charterflygningar för av- eller utvisningar från flera EU-länder. Behovet av och tidpunkten för dessa Joint Return Operations (JRO), planeras gemensamt av medlemsländerna. I Sverige är det gränspolissektionen vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa) som ansvarar för övergripande planering, medan genomförandet till stor del hanteras av Kriminalvården. Det charterade planet kan mellanlanda i ett eller flera länder för att hämta personer som ska av- eller utvisas. Migrationsverket och Kriminalvården kan också boka reguljärflyg genom Frontex via det särskilda bokningssystemet FAR.

Deltagande länder tillhandahåller personal för eskorten. I Sverige har Kriminalvården huvudansvaret för eskortpersonal, men en polisiär eskortledare ansvarar för genomförandet för Sveriges räkning. Migrationsverket deltar på resorna som observatör. Frontex ersätter kostnaden för flyget och vissa kostnader för eskortpersonalen. Kriminalvården kan också boka reguljärflyg genom Frontex i det särskilda bokningssystemet FAR, så kallade Scheduled Flights. Frontex står då för kostnaden för biljetterna.

Frontex ordnar även i mindre omfattning så kallade Collective Return Operations (CRO), där ett mottagarland hämtar hem sina medborgare från flera europeiska länder. Det förekommer också i enstaka fall att Frontex finansierar ett charterflyg för ett enskilt land i en så kallad National Return Operation (NRO).¹⁶⁹

År 2018 transporterades sammanlagt 128 personer från Sverige med JRO, CRO och Scheduled Flights. Myndigheterna anger att en anledning till ett lågt utnyttjande av Frontex är att antalet platser och namn på personerna som av- eller utvisas måste anmälas långt i förväg inför JRO. Det medför bland annat långa och dyra vistelser i förvar för personerna. En charter med många utresande från Sverige kan också ta i anspråk en stor del av Kriminalvårdens samlade eskortkapacitet, vilket har stor påverkan på övrig verksamhet. I sammanhanget tar intervjuade också upp att ansvarsfördelningen mellan deltagande personal från de

¹⁶⁹ Frontex, "Returns by scheduled flights supported by Frontex. State of play and future developments", Powerpointpresentation odaterad; Polisen, "Joint Return Operations – JRO", Powerpointpresentation 2019-04-03; Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-04-03; Intervju med företrädare för Kriminalvården 2019-05-02.

båda myndigheterna kan upplevas som oklar.¹⁷⁰ Kriminalvården strävar efter att använda bokningssystemet FAR mer, även om det bedöms som administrativt krävande. Alla resebeställningar och resebyråtjänster kan inte heller flyttas till FAR, vilket ställer krav på dubbla system.¹⁷¹

Riksrevisionen noterar att möjligheten till flyg genom Frontex endast utnyttjas i begränsad utsträckning trots möjligheten till betydande besparingar för reseverksamheten. Riksrevisionen bedömer dock att ett ökat användande av flyg genom Frontex bör vägas mot risken för längre vistelsetider och ökade kostnader i förvarsverksamheten.

¹⁷⁰ Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2019-04-03; intervju med företrädare för Kriminalvården 2019-05-02; e-post från företrädare för Kriminalvården 2020-02-03.

¹⁷¹ Resebyråtjänster är till exempel att söka efter och föreslå lämpliga flygrutter, flygtider och hotell.

6 Riksrevisionens slutsatser

6.1 Svag måluppfyllelse och resultatutveckling

1995 års verkställighetsutredning följde upp 5 500 verkställighetsärenden som hade inkommit till polismyndigheterna under det första halvåret 1994. Ett knappt år senare, vid utgången av januari 1995 hade 40 procent av besluten verkställt. Av dem hade ungefär hälften eskorterats från landet, vilket kan antas betyda att övriga lämnat landet självmant. Utredningen bedömde att den dåvarande ordningen, med polismyndigheter som ansvariga för verkställighet, var förhållandevis effektiv och fungerade väl vid en internationell jämförelse. Utredaren föreslog ändå att huvudansvaret för av- och utvisningar skulle överföras från Polisen till Statens invandrarverk.¹⁷² Regeringen instämde i förslaget och bedömde att det med anledning av reformen fanns goda skäl att anta att antalet utläningar som rättar sig efter myndigheternas beslut skulle öka.¹⁷³

Det är tveksamt om denna ambition har uppnåtts. Riksrevisionens uppföljning av 23 000 återvändandeärenden som öppnades 2013–2014 visar att drygt hälften av ärendena hade avslutats med en registrerad utresa fyra år senare, medan vart fjärde hade preskriberats. Andelen verkställda beslut fyra år efter att ett ärende öppnats 2013 eller 2014 var alltså bara något högre än andelen som verkställdes inom ett år 1994. Andelen självmant återvändande var dock högre bland de verkställda ärendena från 2013 och 2014 än 1995, vilket är i riktning med riksdagens ambition.

Även om många följer myndigheternas beslut, överlämnades mer än hälften av de drygt 23 000 ärendena till Polismyndigheten som avvika eller för verkställighet med tvång. Riksrevisionens uppföljning visar att de flesta av dessa klarar sig undan verkställigheten. Nästan hälften av ärendena hos Polismyndigheten preskriberades, medan en tredjedel avslutades genom en registrerad utresa från landet. En vanlig anledning till att ett ärende avslutas med hänvisning till utresa är dock att personen påträffats i ett annat EU-land som begärt återtagande till Sverige enligt Dublinförordningen. I dessa fall kan återvändandeärendet avslutas, men ett nytt öppnas då personen återigen är i Sverige.

Migrationsverkets och Polismyndighetens senare redovisningar av resultat tyder inte heller på några väsentliga förändringar i resultaten för återvändandeärenden som öppnats efter 2013–2014. Under hela den granskade perioden 2013–2018 lämnade Migrationsverket över 59 000 ärenden till Polismyndigheten, som under samma period avslutade drygt 24 000 ärenden med utresa. De övriga 35 000 ärendena har i huvudsak preskriberats eller kvarstår som öppna. Under

¹⁷² SOU 1995:55.

¹⁷³ Prop. 1997/98:173.

senare år har också Migrationsverkets handläggningstider för återvändandeärenden blivit längre.¹⁷⁴

Resultatet betyder dock inte att alla dessa personer är kvar i Sverige eller i Schengenområdet. En person som avvikit kan lämna landet utan att meddela det till myndigheterna. Vid den så kallade flyktingamnestin 2005 fick vissa personer med tidigare avslag på asylansökan en möjlighet att ansöka på nytt. Cirka 60 procent av personerna som omfattades av möjligheten utnyttjade den, vilket tyder på att övriga 40 procent hade lämnat landet.¹⁷⁵

6.2 Kostnaderna har ökat

Riksrevisionens granskning visar att myndigheternas samlade kostnader för verksamheten har ökat med 40 procent till knappt två miljarder kronor om året under perioden 2016–2018. Samtidigt har antalet avslutade återvändandeärenden minskat. Om den totala kostnaden för verksamheten slås ut per utrest person, har kostnaden ökat från cirka 48 000 kronor 2016 till knappt 97 000 kronor 2018. Under samma tid har Migrationsverkets handläggningstider för ärendena ökat kraftigt.

Utvecklingen kan delvis förklaras av att Migrationsverket år 2016 kunde verkställa många relativt enkla beslut avseende personer som sökte asyl 2015. Därmed har de svårare ärendena blivit kvar. En delförklaring kan också vara att förvarsverksamheten byggts ut under perioden, men att resultaten ännu släpar efter.

6.3 Svagt helhetsperspektiv i styrningen

Granskningen visar på svagheter i regeringens samlade mål-, resultat- och anslagsanslagsstyrning av återvändandeverksamheten. Svagheterna hör ihop med att verksamheten bedrivs av tre myndigheter och finansieras genom två olika utgiftsområden.

De tre myndigheterna påverkas i hög grad av varandras arbete och är delvis beroende av varandra för att genomföra sina respektive uppdrag. Det gör också att regeringens styrning av en myndighet kan påverka andra myndigheter i kedjan. Riksrevisionen har i tidigare granskningar, bland annat avseende styrningen av rättskedjan, framhållit att det ställer krav på ett strategiskt och övergripande fokus i styrningen, och att man utifrån detta bör identifiera var enskilda insatser i styrningen ska göras.

¹⁷⁴ Migrationsverket och Polismyndigheten, årsredovisningar 2013–2018.

¹⁷⁵ Intervju med företrädare med Migrationsverket 2017-03-06.

Riksrevisionens granskning visar att riksdagen och regeringen har angett övergripande inriktningar för myndigheterna, men inte preciserat vare sig vad verksamheten bör kosta eller vilka resultat den förväntas uppnå. Den övervägande delen av verksamheten finansieras genom två olika anslag, förvaltningsanslagen för Migrationsverket och Polismyndigheten. Även om det sker en samordning och ett informationsutbyte inom Regeringskansliet, följs varken samlade kostnader eller resultat av verksamheten upp på regelbunden basis. Dessa redovisas i stället antingen för myndigheterna var för sig, utgiftsområdesvis eller inte alls. Riksrevisionen bedömer att detta väsentligt försvårar diskussionen om hur verksamhetens samlade resurser kan fördelas mellan myndigheterna och deras olika verksamheter på ett rationellt sätt.

Riksrevisionen konstaterar i sammanhanget att mycket ansvar för att resurssätta den löpande verksamhet som ska leda fram till verkställigheter har delegerats till Polismyndighetens och Migrationsverkets regionala organisationer. Dessa måste fortlöpande och var för sig göra omprioriteringar mellan resurser till återvändandeverksamheten och till respektive myndighets övriga uppdrag. Trots det förväntas verksamheten leverera utresor till en kostnad som riksdagen har fastställt i förväg. Regeringen har vid flera tillfällen beslutat om myndighetsgemensamma uppdrag för att förbättra resultaten av återvändande, men dessa har inte följts av nämnvärda resurstillskott. Däremot har medel tillförts till anslaget för utresor, som inte har använts fullt ut under något av åren som granskningen omfattar. Riksrevisionen ställer sig frågande till ändamålsenligheten i denna styrning.

Riksrevisionen bedömer att svagheterna kan förklaras av att återvändandeverksamheten utgör en mindre delverksamhet hos tre olika myndigheter. Den finansieras från två olika utgiftsområden som skilda utskott i riksdagen ansvarar för, och ansvaret för myndighetsstyrningen är fördelat på tre olika enheter inom Regeringskansliet. Riksrevisionen har i tidigare granskningar uppmärksammat att detta är faktorer som kan försvåra en samlad styrning och att det ställer särskilda krav på samordning inom Regeringskansliet.

Med anledning av ovanstående rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- Stärka samordningen av mål-, resultat- och ekonomistyrningen av återvändandeverksamheten

Detta kan åstadkommas på många olika sätt och bland annat omfatta översyn av mål- och anslagsstrukturen, ansvaret för uppföljning eller organiseringen av verksamheten. Samtliga dessa metoder kan innebära både för- och nackdelar som förutsätter närmare analys. Riksrevisionen tar därför inte ställning till vilka metoder som är mest lämpade i det här sammanhanget.

6.4 Ambitionen om renodlade myndighetsuppdrag har inte uppnåtts

Riksrevisionens granskning visar att myndigheterna i stor utsträckning utför identiska arbetsuppgifter. Det är också vanligt med brutna ansvarskedjor där en myndighet ansvarar för genomförande eller kostnader av beslut som en annan myndighet har fattat. Det försämrar förutsättningarna för en effektiv verksamhet.

Ett syfte med 1998 års reform var att den skulle renodla myndigheternas uppdrag. Regeringen ansåg att bristande effektivitet och andra svårigheter kan uppkomma då olika myndigheter samverkar vid verkställighet av beslut.¹⁷⁶ Därefter har det förtydligade ansvaret för Kriminalvården för transporter av frihetsberövade syftat till ytterligare renodling av myndighetsuppdragen.¹⁷⁷

I tabell 3 sammanfattas granskningens resultat avseende myndigheternas huvudsakliga uppdrag inom återvändande. De flesta av uppdragen innefattar identiska arbetsuppgifter för både Migrationsverket och Polismyndigheten, och i vissa fall för alla tre myndigheterna.

Tabell 3 Myndighetsuppdrag vid återvändande

	Migrationsverket	Polismyndigheten	Kriminalvården
Beslutar om av- eller utvisning	X	X Endast avvisning	
Informerar om gällande regelverk och hur av- eller utvisningar genomförs	X	X	
Ansöker om gode män	X		
Förordnar rättsliga biträden	X	X	
Bedriver utreseboenden	X		
Beslutar om uppsikt och förvar	X	X	
Verkställer uppsikt	X	X	
Verkställer förvarsbeslut och andra frihetsberövanden	X	(x) Endast korta perioder i polisarrest	(x) Endast vid häktesplacering
Utredde identitet	X	X	
Anskaffar resehandlingar	X	X	
Eftersöker avvikna		X	
Genomför inrikes transporter	X	X	X
Beslutar hur utrikes transport ska genomföras	X	X	

¹⁷⁶ Prop. 1997/98:173.

¹⁷⁷ Prop. 2016/17:57.

	Migrationsverket	Polismyndigheten	Kriminalvården
Beställer biljetter	X	(x) Liten omfattning, främst i Skavsta	X
Notifierar resor till flygplatser, flygbolag, transitorter och mottagarländer	X	X	X
Tillhandahåller personal för eskort	X	X	X
Bedömer hinder för verkställighet	X Legala och praktiska verkställighetshinder	X Praktiska hinder för att genomföra transporten	X Omedelbara hinder under planering och pågående transport
Beslutar om att skjuta upp eller avbryta verkställighet	X	X Tillfälligt vid praktiska hinder för genomförandet	X Tillfälligt vid hinder under pågående transport
Beslutar om inhibition eller nytt uppehållstillstånd	X		

X=Myndigheten bedriver verksamhet, (x)=Myndigheten bedriver verksamhet, men endast i begränsad omfattning

Det kvarstår alltså betydande överlappningar av myndigheternas uppdrag. I flera fall upplevs också gränsdragningen mellan respektive myndighets uppdrag som oklar. Företrädare för alla tre myndigheterna har vid intervjuer framhållit att detta är en väsentlig källa till friktioner i samarbetet.

Därtill visar granskningen att brutna ansvarskedjor är vanligt förekommande i verksamheten. Det innebär att en myndighet ska genomföra eller bära kostnader av beslut som en annan myndighet har fattat. Generellt sett innebär brutna ansvarskedjor en ökad risk för mindre effektiv förbrukning av resurser. I återvändandeverksamheten försvåras detta ytterligare av att beslut ofta måste fattas och aktiviteter genomföras under tidspress. Det bidrar till förekomsten av prioriteringar och arbetssätt som kan te sig rationella då man betraktar en myndighet för sig, men som inte alltid är det för verksamheten som helhet.

Verksamheten är också beroende av att myndigheterna kan utbyta information om ärenden och personer med varandra. Det försvåras av oförenliga it-system, och möjligen även sekretessreglering. Information överförs manuellt mellan systemen, vilket leder till både informationsförluster och omfattande fel. Att följa upp ärenden, personer eller resultat av verksamheten kräver omfattande manuell hantering, och är i många fall omöjligt. I Riksrevisionens granskning av resultaten av återvändandeverksamheten har fem procent av återvändandeärendena över huvud taget inte gått att följa genom hela processen.

Granskningen visar att regeringen och myndigheterna under två decennier på olika sätt försökt hantera dessa samordningsproblem. Det finns också exempel på

samarbeten som myndigheterna upplever vara relativt väl fungerande. Ändå kvarstår betydande problematik med överlappande ansvarsområden, oklara ansvarsförhållanden, identiska arbetsuppgifter och brutna ansvarskedjor.

Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att riksdagens och regeringens ambitioner om effektivisering genom renodling av myndighetsuppdrag inte har uppnåtts. Den nuvarande uppdelningen av arbetsuppgifter har i stället medfört en rad svår lösliga problem. Dessa avser både regelverk, tekniska lösningar och operativ samordning. Samordningsproblematiken har kvarstått trots betydande ansträngningar från regeringen och myndigheterna. Det finns därför anledning att till denna del ifrågasätta grunderna för 1998 års verkställighetsreform. Riksrevisionen ställer sig frågande till om det är möjligt att väsentligt effektivisera återvändandeverksamheten med befintliga myndighetsuppdrag och ansvarsfördelning mellan de tre myndigheterna. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

- se över myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning, samt överväga förändring av myndighetsorganisationen på området.

I sammanhanget betonar Riksrevisionen att förändringar av myndigheternas uppdrag inom återvändandet också kan påverka deras övriga verksamhet. Dessa effekter har inte omfattats av granskningen, och förutsätter ytterligare överväganden. Under tiden bör regeringen

- överväga hur överföring av information mellan myndigheterna i återvändandearbetet kan förbättras.

I avvaktan på regeringens avväganden rekommenderar Riksrevisionen Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården att

- vidareutveckla formerna för operativ samverkan och samråd om verksamhetens samlade behov
- utveckla formerna för och samsynen kring överföring av information mellan myndigheterna inom ramen för befintlig lagstiftning
- väsentligt förbättra registerkvaliteten i verksamheten.

Därtill rekommenderar Riksrevisionen Migrationsverket och Polismyndigheten att

- verka för ökad samsyn, särskilt rörande prioritering av förvarsplatser samt bedömning och klassificering av verkställbarhet och identitet.

Riksrevisionen rekommenderar också Polismyndigheten och Kriminalvården att

- verka för ökad samsyn särskilt rörande arbetsfördelning vid inrikes transporter, former för beställning av utrikes transporter samt användningen av transporter som tillhandahålls av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex.

6.5 Målkonflikter försvårar verksamheten

Granskningen uppmärksammar att förutsättningarna för återvändandeverksamheten påverkas av åtgärder inom andra områden.

I samband med 1998 års verkställighetsreform uttalade sig regeringen om att ett lagakraftvunnet beslut bör vara slutgiltigt. I Riksrevisionens uppföljning har ungefär var tjugonde lagakraftvunnet av- och utvisningsbeslut senare upphävts. I en del fall förklaras det av varaktiga verkställighetshinder, eller av att det uppstått skäl till ny prövning av skyddsbehoven. Efter den granskade perioden har dock allt fler medgetts en ny prövning för arbete eller gymnasiestudier efter att ett utvisningsbeslut vunnit laga kraft. I granskningen framgår att detta försvårar myndigheternas arbete med att motivera till frivilligt återvändande. I intervjuer framgår också att möjligheten till en ny ansökan om uppehållstillstånd efter ett lagakraftvunnet avslag kan användas i syfte att fördröja verkställigheten av en utvisning. Med dessa regelverk har dock lagstiftaren velat uppnå andra syften än ett effektivare återvändande.

Granskningen visar också att regleringen för folkbokföring och samordningsnummer kan underlätta för personer som vistas i landet utan tillstånd att arbeta och hålla sig undan myndigheterna. Även dessa regelverk har andra syften än ett effektivt återvändande. Riksrevisionen noterar att regeringen har uppmärksammat problematiken bland annat i direktiven för en utredning för åtgärder för att minska fel i folkbokföringen.

Av granskningen framgår att möjligheten att verkställa en av- eller utvisning med tvång också påverkar individens motivation att återvända självmant. Alla länder tar dock inte emot sina medborgare om dessa av- eller utvisas med tvång. Därför kan återtagande- och samförståndsavtal med tredje land ha stor betydelse för verksamheten. Även listor på så kallade säkra länder kan vara av betydelse för snabb hantering av uppenbart ogrundade ansökningar om asyl. Återtagandeavtal, samförståndsavtal och listor på så kallade säkra länder är därmed troligen effektiva medel i återvändandearbetet.

Dessa utgör dock en del av Sveriges och EU:s vidare utrikesrelationer och förutsätter därmed avvägningar som det inte ankommer Riksrevisionen att göra. Riksrevisionen noterar att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att överväga behovet av en förteckning över länder där det generellt inte förekommer förföljelse eller övergrepp.

Riksrevisionen framför ovanstående som iakttagelser av granskningen. Riksrevisionen uttalar sig däremot inte om avvägningen mellan effekterna som dessa regelverk och åtgärder får för återvändande, och deras övriga syften.

6.6 En del förutsättningar är svåra att påverka

Sammantaget tyder granskningen på att det finns ett stort utrymme att effektivisera återvändandeverksamheten som bedrivs hos de tre myndigheterna. Det avser hur verksamheten organiseras, budgeteras och planeras, genomförs och följs upp. Samtidigt pekar granskningen på att utfallen också påverkas av faktorer som är svåra eller omöjliga för staten och dess myndigheter att påverka.

Som framgår av föregående avsnitt, är mottagarländernas vilja att ta emot sina medborgare avgörande för verksamheten. Den kan i viss mån påverkas av den svenska staten enskilt eller av Europeiska unionen gemensamt genom till exempel återtagande- och samförståndsavtal. Ytterst kan dock Sverige inte beordra en annan suverän stat att ta emot en person som av- eller utvisas härifrån.

Det är också viktigt för resultaten att individen kan motiveras att lämna landet och att mottagarländerna tar emot sina medborgare. Motivationen påverkas inte bara av hur personen har det i Sverige utan också av förhållandena i hemlandet. Även familje- och släktband, vänner och nätverk kan påverka individen, som på olika sätt kan försöka förhindra eller förhala verkställigheten. Dessa faktorer är delvis svåra för staten att påverka.

Slutligen kan en av- eller utvisning ha stora konsekvenser för individen, och myndigheterna får använda olika tvångsmedel i genomförandet. Det ställer höga krav på rättssäkerhet, humanitet och professionalitet i genomförandet. Verksamheten är till sin natur internationell, och kräver samverkan från andra länder. Därför ramas också det nationella handlingsutrymmet in av EU-gemensamma regelverk och internationella konventioner. Även dessa faktorer påverkar verksamhetens genomförande och resultat, men kan vara svåra för staten att påverka.

Referenslista

Litteratur

Brottsförebyggande rådet, *Antal lagförda brott efter lagföringstyp och ålder 2018*, Sveriges officiella kriminalstatistik, tabell 405, 2019.

Ds 2019:27, *Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (SIS)*.

Europeiska kommissionen, *Kommissionens genomförandebeslut av den 5.2.2018 om fastställande av rapporten om 2017 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande*, COM (2018) 105 final av den 5 februari 2018.

Stenström, M och Carlson, E, *Strategisk migrationsanalys 2013–2015*, FOI-R--4180--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2015.

Frontex, "Returns by scheduled flights supported by Frontex. State of play and future developments", powerpointpresentation, odaterad.

Kriminalvården, *Budgetunderlag 2020*, Kriminalvården, 2020.

Kriminalvården, "Nationella Transportenheten, NTE Utrikes", powerpointpresentation 2018-10-10.

Kriminalvården, "Presentation av inrikes transport", powerpointpresentation 2019-09-25.

Kriminalvården, årsredovisningar 2013–2018.

Migrationsverket, "Översikt av beviljade uppehållstillstånd efter grund 2009–2018", <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Beviljade-uppehallstillstand-oversikter.html>, hämtad 2020-01-30.

Migrationsverket, "Förvarsavdelningen", powerpointpresentation 2019-09-10.

Migrationsverket, "Arbeta under tiden som asylsökande", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar/Arbeta.html>, hämtad 2019-08-01.

Migrationsverket, "Ekonomiskt stöd till återetablering", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Efterbeslut/Om-du-far-avslag-pa-din-ansokan/Stod-till-ateretablering/Ekonomiskt-stod.html>, hämtad 2019-08-01.

Migrationsverket, "Före detta asylsökande som har fått arbete och vill ansöka om arbetstillstånd", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Anstald/Du-som-redan-ar-i-Sverige/Asylsokande-som-fatt-arbete.html>, hämtad 2019-07-31.

Migrationsverket, "Om gymnasielagen", <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-gymnasielagen.html>, hämtad 2019-07-31.

Migrationsverket, "Stöd till återintegrering", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Efterbeslut/Om-du-far-avslag-pa-din-ansokan/Stod-till-ateretablering/Stod-till-aterintegrering.html>, hämtad 2019-08-02.

Migrationsverket, "Verksamhets- och utgiftsprognos i oktober 2019", dnr. 1.1.3-2019-717, Migrationsverket. 2019.

Migrationsverket, årsredovisningar 2013–2018.

Migrationsverket, *Åtterrapporering myndighetsövergripande försöksverksamhet för återvändande*, dnr. 1.1.1.2-2016-172602, Migrationsverket, 2016.

Migrationsverket, *Bedömning av Migrationsverkets och Polismyndighetens behov av förvaringsplatser*, dnr. 1.1.2.-2018-15118, Migrationsverket, 2018.

Migrationsverket och Polismyndigheten, *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten avseende bl.a. gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet av avlägsnandebeslut och tvångsmedel*, Polismyndighetens dnr A430.125/2019, Migrationsverket och Polismyndigheten, 2019.

Nationella temagruppen asyl & integration, "Återtagandeavtal", <http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=1307>, hämtad 2019-10-18.

Norges Forskningsråd Velferd, arbeidsliv og migrasjon, *Den vanskelige veien 'hjem'*, Sammanfattning av projektet Possibilities and realities of return migration: perspectives on integration, exclusion and withdrawal, 2017.

Polismyndigheten, *Delredovisning enligt regleringsbrevet. Verkställigheter av beslut om av- och utvisning samt identitetsuppgifter i verkställighetsärenden*, A187.696/201, Polismyndigheten, 2018.

Polismyndigheten "Statistik arbetsplatsinspektioner 2013–2018", <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/statistik-granspolisverksamhet/>, hämtad 2020-01-30.

Polismyndigheten, "Gruppen för Ambassadsamordning", Powerpointpresentation 2019-03-13.

Polismyndigheten, "Statistik inre utlänningskontroller", <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/statistik-granspolisverksamhet/>, hämtad 2020-02-21.

Polismyndigheten, årsredovisningar 2013–2018.

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), "Utredning om uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer",

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/06/utredning-om-uppenbart-ogrundade-ansokningar-och-faststallande-av-sakra-ursprungslander/>, hämtad 2019-12-10.

Regleringsbrev för Kriminalvården 2013–2019.

Regleringsbrev för Migrationsverket 2013–2019.

Regleringsbrev för Polismyndigheten 2013–2019.

Riksdagens ombudsmän, *Nationellt besöksorgan – NPM. Rapport från opcat-enheten för perioden 2015–2017*, Riksdagens ombudsmän, 2018.

Riksrevisionen, *Styrningen av rättskedjan*, RiR 2019:15, dnr. 3.3.1.-2018-1128, Riksrevisionen, 2019.

Skatteverket, *En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål*, dnr 208 266044-17/1211, Skatteverket, 2017.

Utredningar

SOU 1995:55, *Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. Delbetänkande av utredningen om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.*

SOU 2017:93, *Klarlagd identitet. Om utlännings rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar.*

Riksdagstryck

bet. 2017/18:SfU15.

Prop. 1997/98:173, *Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen*, bet. 1998/99:SfU4, rskr. 1998/99:28.

Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*, utg. omr. 08, bet. 2009/10: SfU2, rskr. 2009/10:132.

Prop. 2015/16:65, *Utlänningsdatalag*, bet. 2015/16:SfU10, rskr. 2015/16:132.

Prop. 2015/16:146, *Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlännings*, bet. 2015/16:FiU42, rskr. 2015/16:210 och 211.

Prop. 2016/17:57, *Transporter av frihetsberövade*, bet. 2016/17:JuU9, rskr. 2016/17:149.

Prop. 2016/17:191, *Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvisning eller utvisning verkställs*, bet. 2017/18:SfU5, rskr 2017/18:7.

Prop. 2018/19:1, *Budgetproposition för 2019*, utg. omr. 4 och 8, bet. 2018/19:JuU1, rskr. 2018/19:73 och bet. 2018/19:SfU4, rskr. 2018/19:80.

Prop. 2018/19:99 *Vårändringsbudget för 2019*, utg.omr. 4 och 8, bet. 2018/19:FiU21, rskr. 2018/19:288.

Budgetpropositionerna för 2013–20, Utgiftsområde 4 och 8.

Författningar och föreskrifter

EUT L 180, 26.6.2013, s.31–59 Celex 32013R0604, *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.*

EUT L 77, 23.3.2016, s. 1–52, Celex 32016R0399, *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (kodifiering).*

EUT L 337, 20.12.2011, s. 9–23, Celex 32011L0095, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).*

EUT L 348, 24.12.2008, s. 98–107, Celex 32008L0115, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.*

Polislag (1984:387).

Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Utlänningslag (2005:716).

Utlänningsförordning (2006:97).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Häkteslag (2010:611).

Budgetlag (2011:203).

Utlänningsdatalag (2016:27).

Utlänningsdataförordning (2016:30).

Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

Föreskrifter och andra myndighetsinterna styrdokument

Migrationsverket, *Generaldirektörens administrativa beslut om ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten*, A-11/2016, Migrationsverket, 2016.

Migrationsverket, *Generaldirektörens administrativa beslut om komplettering till det administrativa beslutet A-11/2016 om ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Polismyndigheten*, A-11/2017, Migrationsverket, 2017.

Migrationsverket, "Handläggning av återvändandeärenden", i Handbok i migrationsärenden, 2018-04-09, Migrationsverket, 2018.

Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om processbeskrivning för delprocess återvändande*, I-94/2017, Migrationsverket, 2017.

Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om standard för boendeplaceringar i skyddsprocessen*, I-103/2017, Migrationsverket, 2017.

Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande angående praktiska verkställighetshinder*, SR 25/2016, Migrationsverket, 2016.

Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande angående sannolik identitet i asylärenden*, SR 18/2019, Migrationsverket, 2019.

Migrationsverket, *Samtalsguide för underrättelsesamtal efter Migrationsverkets beslut (UR)*, Migrationsverket, 2016 (senast uppdaterad 2016-04-25).

Migrationsverket, *Samtalsguide för återvändandesamtal (ÅV) efter laga kraft*, Migrationsverket, 2016 (senast uppdaterad 2016-04-25).

Polismyndigheten, *Polismyndighetens handläggningsbeskrivning för verkställighet av beslut om avvisning, utvisning och överföring*, GRÄPP 2018/4, dnr. A428.588/2018, Polismyndigheten, 2018.

Rikspolisstyrelsen, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll*, RPSFS 2011:4, FAP 273-1, Rikspolisstyrelsen, 2011.

Rikspolisstyrelsen, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning*, RPSFS 2014:8, FAP 638-1, Rikspolisstyrelsen, 2014.

ÅTERVÄNDANDEVERKSAMHETEN – RESULTAT, KOSTNADER OCH EFFEKTIVITET

Bilaga 1. Beskrivning av den studerade kohorten återvändandeärenden

För att svara på frågan om huruvida återvändandeverksamheten uppnår önskade resultat, har Riksrevisionen genomfört en så kallad kohortanalys. Det innebär att Riksrevisionen har studerat hur återvändandeärenden som öppnades hos Migrationsverket 2013 och 2014 hade avslutats fyra år senare. För att kunna följa ett ärende mellan de inblandande myndigheterna (Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården) har unika dossiernummer, med ett tillhörande återvändandeärende, identifierats. Bland de återvändandeärenden som Migrationsverket öppnade under 2013 och 2014 har Riksrevisionen följt 23 351 unika dossiernummer.

I denna bilaga presenteras tabeller och figurer som närmare beskriver de studerade återvändandeärendena.

Kohortens fördelning i olika processer

När ett återvändandeärende för en tidigare asylsökande registreras hos Migrationsverket, fördelas det antingen i en normalprocess, snabbprocess (till exempel vid uppenbart ogrundad asylansökan som medför avvisning med omedelbar verkställighet) eller Dublinprocess (då Migrationsverket bedömer att asylansökan ska behandlas i ett annat land). Utöver dessa processer särredovisas ärendena för icke-asylsökande i en så kallad tillståndsprocess.¹⁷⁸ *Snabbprocess* består av utfallen *omedelbart hemland* och *omedelbart tredjeland*. Fördelningen är 880 ärenden för *omedelbart hemland* och 117 ärenden för *omedelbart tredjeland*.

Tabell B 1 De studerade ärendenas fördelning i olika processer

	Kvinnor	Män	Totalt
Totalt antal ärenden	8 173	15 178	23 351
Varav normalprocess	5 999	10 736	16 735
Varav snabbprocess	375	622	997
Varav Dublinprocess	1 085	2 480	3 565
Varav tillståndsprocess	661	1 393	2 054

Källa: Registerdata från Migrationsverket 2013–2018. Riksrevisionens bearbetning.

¹⁷⁸ Dessa omfattar således personer som inte ansökt om asyl utan har kommit till Sverige med anledning av ett tidsbegränsat tillstånd, därefter erhållit avslag på en ansökan och fått besked om att lämna Sverige. Migrationsverket, *Handbok Handläggning av återvändandeärenden*, s. 7.

Anledningar till att de studerade återvändandeärendena har avslutats av Migrationsverket

I tabell B 2 redovisas de anledningar som ligger till grund för att Migrationsverket har avslutat ärenden i den studerade kohorten. Att ett ärende avskrivs av "annat skäl" innebär att beslutet om av- eller utvisning har upphävts¹⁷⁹ eller ersatts av en domstols beslut om avvisning på grund av brott. Om en person har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd och ett avlägsnandebeslut kvarstår, ska återvändandeärendet lämnas öppet. Däremot arbetar inte Migrationsverket med återvändande under tiden det tidsbegränsade uppehållstillståndet är giltigt. Återvändandearbetet återupptas när avvisnings- eller utvisningsbeslutet åter är verkställbart.

Tabell B 2 Anledningar till att de studerade återvändandeärendena har avslutats av Migrationsverket

Utfall	Kvinnor	Män	Totalt
Självmant återvänt	3 300	5 692	8 992
Överlämnat till Polismyndigheten för verkställighet på grund av avviken	1 908	4 949	6 857
Överlämnat till Polismyndigheten för verkställighet på grund av tvång	2 180	3 429	5 609
Förfallna Dublinärenden	7	9	16
Preskriberade ärenden	304	585	889
Ärenden avskrivna av annat skäl	421	567	988

Källa: Registerdata från Migrationsverket 2013–2018. Riksrevisionens bearbetning.

Anledningar till att de studerade återvändandeärendena har avslutats av Polismyndigheten

I tabell B 3 redovisas de anledningar som ligger till grund för att Polismyndigheten har avslutat ärenden i den studerade kohorten som Migrationsverket har lämnat över till Polismyndigheten. Att ett ärende har "avslutats på annat sätt" omfattar följande skäl till avslut: ärendet är upphävt (438), ärendet är verkställt i annat beslut (1), ärendet är överlämnat till Migrationsverket (64), ärendet är överlämnat till annan myndighet (62) eller "se anteckning" (motsvarar 158 fritextsvar).

¹⁷⁹ Det kan ske bland annat om personen beviljats permanent uppehållstillstånd, i vissa fall då personen beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd eller om en migrationsdomstol har återförvisat ärendet till Migrationsverket för ny prövning.

Tabell B 3 Anledningar till att de studerade återvändandeärendena har avslutats av Polismyndigheten

Utfall	Kvinnor	Män	Totalt
Eskorterad charter	156	216	372
Egen utresa	490	1 286	1 776
Enskild resa	187	273	460
Eskorterad reguljärresa	194	543	737
Eskorterad förhandlingsresa	34	55	89
Oeskorterad resa	142	283	425
Beviljad ansökan	156	243	399
Preskriberat	1 719	3 394	5 113
Utlöpt tidsfrist ¹⁸⁰	377	904	1 281
Avslutat på annat sätt	252	471	723

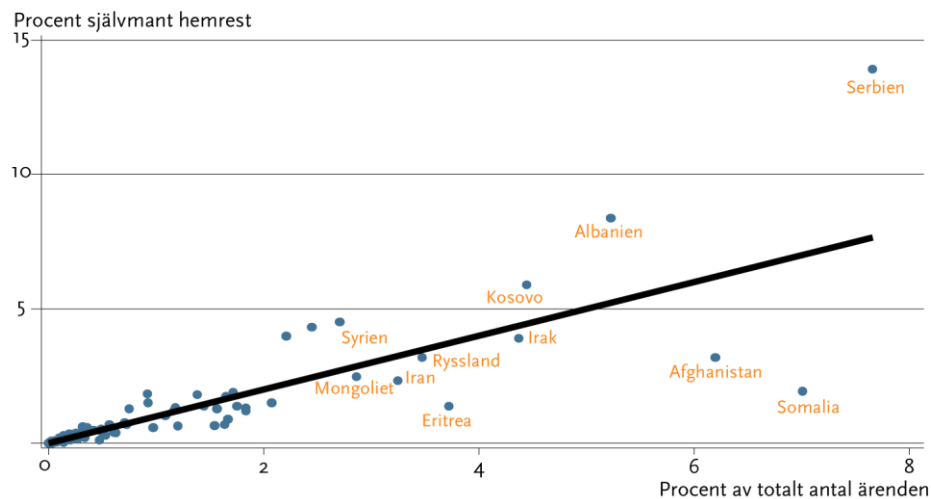
Källa: Registerdata från Polismyndigheten. Riksrevisionens bearbetning.

Vanligast förekommande nationaliteterna bland självmant utresta samt avvikna individer

I figur B 1 redovisas de vanligaste nationaliteterna bland de individer som väljer att återvända till sitt hemland, eller till ett tredjeland, självmant. På x-axeln redovisas hur stor andel av de 23 351 ärendena som gäller medborgare från ett specifikt land. På y-axeln redovisas hur stor andel av det totala antalet som rest hem självmant som gäller medborgare från det specifika landet. Det innebär att länder som ligger under linjen är underrepresenterade när det gäller självmant hemresande i förhållande till hur stor andel som landet utgör i det totala antalet ärenden. På samma sätt är länder som ligger ovanför linjen överrepresenterade i hur stor andel som reser hem självmant i jämförelse med landets andel av det totala antalet ärenden.

¹⁸⁰ Utlöpt tidsfrist motsvarar utfallet "förfallet Dublinärende" i tabell B 2.

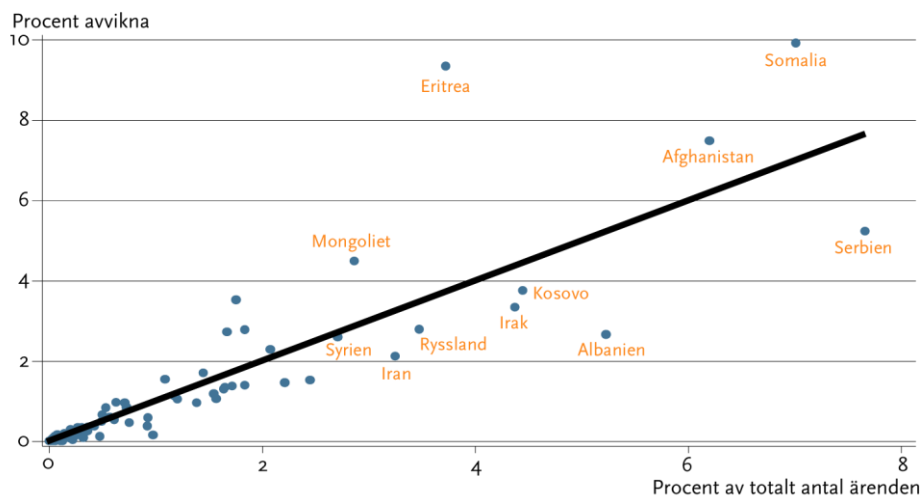
Figur B 1 Vanligaste nationaliteterna: självmant återvändande



Källa: Registerdata från Migrationsverket 2013–2018. Riksrevisionens bearbetning.

I figur B 2 redovisas de vanligaste nationaliteterna bland de individer som väljer att avvika. Länder som ligger under linjen är underrepresenterade när det gäller avvikna individer i förhållande till hur stor andel som landet utgör i det totala antalet ärenden. På samma sätt är länder som ligger ovanför linjen överrepresenterade i hur stor andel individer som avviker i jämförelse med landets andel av det totala antalet ärenden.

Figur B 2 Vanligaste nationaliteterna: avvikna individer



Källa: Registerdata från Migrationsverket 2013–2018. Riksrevisionens bearbetning.

En person som inte får vistas i Sverige förväntas återvända till sitt hemland eller annat land. Återvändandet ska i första hand ske självmant. Det finns dock indikationer på att det inte alltid sker och att allt fler personer vistas i Sverige utan tillstånd. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat hur regeringen styrt återvändandeverksamheten, hur de ansvariga myndigheterna har genomfört den, vad verksamheten kostar och vilka resultat den uppnår.

Granskningen visar att resultaten av verksamheten inte har förbättrats nämnvärt sedan mitten på 1990-talet. Däremot har kostnaderna ökat med nästan 40 procent under de senaste åren. Det kan delvis bero på svagheter i regeringens styrning och i samordningen mellan de ansvariga myndigheterna. Det förekommer också målkonflikter mellan återvändandeverksamheten och vissa statliga åtgärder och regleringar på andra områden. Granskningen visar även att verksamhetens resultat påverkas av förhållanden som är svåra för regeringen och svenska myndigheter att påverka.

Utifrån granskningen riktar Riksrevisionen ett antal rekommenderar till regeringen, Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården. Bland annat rekommenderar Riksrevisionen regeringen att se över myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning, samt överväga förändring av myndighetsorganisationen på området.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-555-8

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE