

Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland

– analys och förslag för att effektivisera verksamheten



MISSIV

DATUM
2021-12-22
ERT DATUM
2020-07-09

DIARIENR
2020/152-5
ER BETECKNING
Ju2020/01867/SIM
Ju2019/01414/SIM
(delvis)

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för en effektivare återvändandeverksamhet

Statskontoret fick den 9 juli 2020 i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande. Regeringen angav att Statskontoret ska utgå från Riksrevisionens granskningsrapport Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7). Vidare angav regeringen att analysen bör fokusera på asylärenden som har lett till ett avlägsnandebeslut.

Den 18 mars 2021 fick Statskontoret ett utökat uppdrag. Regeringen beslutade att Statskontoret inom ramen för uppdraget även ska se över myndigheternas uppgifter och ansvarsfördelning samt överväga en förändring av myndighetsorganisationen på återvändandeområdet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten* (2022:1).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Rebecca Hort, Martin Johansson och Johan Wockelberg Hedlund (föredragande) var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Johan Wockelberg Hedlund

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Vårt uppdrag	11
1.2	Så har vi genomfört uppdraget	11
1.3	Rapportens disposition	13
2	Styrning och uppföljning av återvändandeverksamheten	15
2.1	Sammanfattande iakttagelser	15
2.2	En omfattande verksamhet som tre myndigheter ansvarar för	16
2.3	EU sätter ramarna för verksamheten	20
2.4	Det saknas konkreta mål för verksamheten	23
2.5	Även den finansiella styrningen ger myndigheterna handlingsutrymme	27
3	Återvändandets förutsättningar, resultat och problem	31
3.1	Sammanfattande iakttagelser	31
3.2	Svagt resultat	32
3.3	Flera faktorer påverkar myndigheternas möjligheter att nå verksamhetens mål	40
3.4	Snabb handläggning och samordning är viktigt för att nå målen	46
4	Migrationsverkets styrning och genomförande	47
4.1	Sammanfattande iakttagelser	47
4.2	Migrationsverkets styrning och organisering	48
4.3	Mandat att styra hur återvändandearbetet ska bedrivas	49
4.4	Migrationsverket har lagt mindre vikt vid sin övergripande uppgift för återvändande	50
4.5	Handläggningsresurser för återvändande har inte prioriterats efter 2015	51
4.6	Ny process har införts efter avvikelserapporter	54
4.7	Inget beslut om strategisk inriktning för återvändandeverksamheten	56
4.8	Återvändandeuppgiften är inte tillräckligt prioriterad i andra processer	59
4.9	Styrning och stöd i återvändandearbetet – metoder, arbetssätt och arbetsverktyg	65
5	Polisens styrning och genomförande	73
5.1	Sammanfattande iakttagelser	73
5.2	Ett brett uppdrag med vaga mål	74
5.3	Den regionala nivån har ett starkt mandat	76
5.4	Bristfällig intern styrning försvagar NOA:s ställning	77
5.5	Beslutsfattare och handläggare svarar för prioriteringarna	81

5.6	Effektiviteten kan inte bedömas	84
5.7	Polisen använder sällan polisiära befogenheter	87
5.8	Återvändandesamtal förekommer men erfarenheterna varierar	89
6	De dubbla funktionerna och samordning av uppgifter och delade resurser	91
6.1	Sammanfattande iakttagelser	91
6.2	Långa ansvars- och styrkedjor gör det svårt att påverka varandra	92
6.3	De dubbla funktionerna fungerar bra och är i viss mån motiverade	96
6.4	Polisen och Migrationsverket behöver kunna dela information på ett effektivt sätt	98
6.5	Förvarsplatserna är en nödvändig resurs	101
6.6	Alla myndigheterna transporterar återvändare	106
7	Slutsatser och förslag	113
7.1	Verksamheten behöver effektiviseras	113
7.2	Verksamheten kan effektiviseras	114
7.3	Regeringen bör förbättra sin styrning och uppföljning	115
7.4	Myndigheterna bör styra och prioritera mer aktivt	122
7.5	Myndigheterna behöver förbättra förutsättningarna för att samordna verksamheten	129
7.6	De dubbla funktionerna fungerar väl	132
8	Fördelar och nackdelar med annan organisering	135
8.1	Det finns tre alternativ för att få till en mer sammanhållen handläggning	135
8.2	Statskontorets överväganden om organiseringen	136
8.3	Samlat ansvar underlättar styrning och effektiv handläggning	137
8.4	Samlat ansvar skapar nya gränssnittsproblem	142
8.5	En stor omorganisation kostar och påverkar verksamheten och effektiviteten	144
8.6	För- och nackdelar med annan huvudman för förvaren	145
8.7	Olika länder organiserar mottagande och återvändande på olika sätt	148
	Referenser	153
Bilaga		
	Regeringsuppdraget	157

Sammanfattning

Statskontoret har analyserat Migrationsverkets, Polismyndighetens (Polisen) och Kriminalvårdens arbete med att få personer som inte längre har rätt att vistas i Sverige att återvända till sitt hemland. Vi har framför allt analyserat hur denna så kallade återvändarverksamhet kan bli effektivare inom ramen för den nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelningen. Vår huvudsakliga uppgift har varit att lämna förslag som gäller sådant som myndigheterna kan påverka och har ett direkt ansvar för. I vårt uppdrag har det även ingått att se över den nuvarande organiseringen och analysera för- och nackdelar med andra sätt att organisera verksamheten.

Migrationsverket och Polisen har tillsammans ungefär 50 000 öppna återvändande-ärenden. Ansvar för återvändandearbetet är fördelat så att Migrationsverket ansvarar för självmant återvändande och Polisen ansvarar för återvändande som kräver tvång. Migrationsverket ansvarar även för förvar där personer som ska återvända i vissa fall kan placeras av Migrationsverket och Polisen. Kriminalvården ansvarar för att bistå de andra två myndigheterna med transporter av personer som ska lämna Sverige. Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) utför också vissa transporter.

Verksamheten behöver och kan effektiviseras

Statskontoret bedömer att återvändandeverksamheten behöver effektiviseras. Vi delar därmed Riksrevisionens slutsats från 2020. Vår analys visar att det går att effektivisera hur myndigheterna arbetar med återvändande.

Vår analys av verksamheten visar även att resultatet verkar ha försämrats jämfört med de år som Riksrevisionen studerade. Både antalet pågående ärenden hos myndigheterna och handläggningstiderna har ökat. Migrationsverkets handläggare arbetar även med fler ärenden än tidigare. Vi bedömer att det har försämrats deras förutsättningar för att arbeta aktivt med de återvändandeärenden som de ansvarar för.

Regeringen bör effektivisera verksamheten inom ramen för nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning

Vi bedömer att regeringen bör behålla den nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna. Det finns för- och nackdelar med alla de alternativa sätt att fördela ansvar och uppgifter som vi har analyserat. Vår analys visar att det kommer finnas gränssnitts- och incitamentsproblem som regeringen och myndigheterna behöver hantera oavsett hur regeringen väljer att organisera verksamheten.

Det är därför bättre att regeringen effektiviserar verksamheten inom ramen för den nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelningen. Det kan regeringen göra genom att förbättra hur den styr och följer upp myndigheternas arbete med återvändande-uppgiften.

Regeringen bör utveckla sin styrning och uppföljning

Statskontoret anser att regeringen bör förtydliga sina förväntningar på de berörda myndigheterna för att öka måluppfyllelsen och för att effektivisera verksamheten. Det gäller både för verksamhetens samlade resultat och för de enskilda myndigheternas uppgifter.

Regeringen bör formulera mål för olika ärenden

Regeringen bör formulera specifika mål för olika kategorier av återvändande-ärenden. Styrningen blir då tydligare och mer konkret. Vårt förslag innebär att regeringen ska formulera olika resultatmål för ärenden där myndigheterna har relativt goda förutsättningar att verkställa besluten och för ärenden där det i huvudsak är inställningen hos de som ska återvända som avgör om myndigheterna kan verkställa beslutet eller inte. Vi bedömer att en sådan förändring skulle göra det tydligare när det är myndigheterna som behöver utveckla sitt arbete och när det är regeringen som behöver vidta åtgärder i relation till andra länder eller inom ramen för EU-samarbetet.

Regeringen bör styra hur myndigheterna använder förvaren

Vidare behöver regeringen styra hur myndigheterna använder förvarsplatserna. Regeringen bör därför formulera ett mål som tydligt anger att syftet med förvaren och förvarsverksamheten är att återvändandeverksamheten ska bedrivas effektivt. Därutöver bör regeringen ta ställning till hur många platser myndigheterna behöver ha tillgång till för att de ska kunna arbeta effektivt.

Regeringen bör förtydliga myndigheternas uppgifter

Regeringen bör precisera myndigheternas uppgifter i syfte att öka andelen verkställda avlägsnandebeslut. I dag anger regeringen inte återvändandeuppgiften tydligt i någon av Migrationsverkets eller Polisens instruktioner. Regeringen bör därför lägga till en punkt som anger inriktningen för Migrationsverkets arbete med återvändande i Migrationsverkets instruktion och precisera både inriktning och mål för Polisens arbete med att verkställa avlägsnandebeslut i Polisens regleringsbrev.

Regeringen bör förbättra sin uppföljning

Vi bedömer att regeringen behöver förbättra sin uppföljning av den samlade återvändandeverksamheten. Regeringen bör därför ge de berörda myndigheterna i uppdrag att samlat redovisa verksamhetens resultat. Migrationsverket bör samordna arbetet och ansvara för att årligen lämna en rapport till regeringen. Av

rapporten bör det samlade resultatet, ärendeflödena mellan myndigheterna och de sammanlagda handläggningstiderna framgå.

Myndigheterna bör styra aktivt och utveckla samverkan

Vår analys visar att varken Migrationsverkets eller Polisens myndighetsledningar har uttryckt någon tydlig förväntan på vad myndigheternas regioner ska åstadkomma när det gäller återvändandeverksamheten. De följer inte heller systematiskt upp hur regionerna arbetar med uppgiften. Vi bedömer därför att både Migrationsverket och Polisen behöver styra återvändandeuppgiften mer aktivt. När det gäller Kriminalvården är behovet av att utveckla styrningen inte lika stort, men samtliga tre myndigheter behöver förbättra sin samverkan med varandra.

Migrationsverket bör utnyttja sin styrkapacitet

Vi bedömer att Migrationsverkets styrning av återvändandeuppgiften fungerar sämre än för hur de styr andra uppgifter. Myndighetsledningen bör därför formulera mål för olika kategorier av ärenden. En sådan styrning skulle förtydliga sambandet mellan verksamhetens insatser och resultatet, eftersom den utgår från förutsättningarna för att verkställa olika avlägsnandebeslut. Men det skulle även minska risken för att regionerna inte prioriterar återvändandet och samtidigt visa att det är nödvändigt att myndighetens olika verksamheter samordnar sig.

Migrationsverket kan skapa bättre förutsättningar för återvändandeverksamheten genom att formulera mål även för vissa av myndighetens andra processer. Det handlar om att formulera mål som anger att en viss andel identiteter ska vara säkerställda när asylprocessen är avslutad och mål för handläggningstider för prövningen av tillstånd och verkställighetshinder.

Vidare bör Migrationsverket förbättra sin uppföljning av återvändandearbetet. Myndigheten bör uppskatta vilka resurser som det är rimligt att regionerna lägger ned för att processen ska kunna bedrivas effektivt och följa upp detta. Vi bedömer även att övergången till en tillitsbaserad styrning har ökat behovet av att följa upp hur processen fungerar. Vi anser att Migrationsverket behöver ta fram kvalitativa metoder för att kunna följa upp detta.

Polisen bör förstärka den nationella styrningen

Vår analys visar att Polisens styrning på nationell nivå är svag och att den regionala nivån har ett starkt mandat att styra både inriktningen och omfattningen av arbetet med återvändande. Myndighetsledningen bör därför genom sin processtyrning förstärka den nationella styrningen och se till att integrera processtyrningen med myndighetens övriga styrning. Polisen bör också använda och utveckla sin nationella uppföljning som stöd för att styra och utveckla arbetet med att verkställa beslut om avlägsnande.

Vidare bör Polisen uppdatera sina föreskrifter och allmänna råd. De är i delar inaktuella och undergräver därför NOA:s möjligheter att styra den regionala nivån.

Myndigheterna behöver förbättra sin samverkan

Vi bedömer att myndigheternas incitament att samverka och samordna sig kommer att öka genom förslaget om tydligare resultatmål. Men myndigheterna behöver även förbättra sin samordning och samverkan. Regeringen bör därför ge myndigheterna i uppdrag att förbättra sin samverkan för att de ska använda sina resurser mer effektivt och nå sina mål i högre utsträckning i alla led av processen. I uppdraget bör ingå att införa en ny modell för löpande operativ samverkan på regional och nationell nivå.

Vidare bör regeringen ge Polisen och Kriminalvården i uppdrag att följa upp hur och i vilken utsträckning Kriminalvårdens förutsättningar och kapacitet att utföra transporter påverkar vistelsetiderna vid förvaren. De två myndigheterna behöver också förbättra sin samverkan när det gäller operationer som den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex ansvarar för. Genom att enas om hur ansvarsfördelningen mellan Polisen och Kriminalvården ska se ut kan myndigheterna undvika dubbelarbete och utnyttja sina resurser mer effektivt när sådana operationer genomförs.

1 Inledning

1.1 Vårt uppdrag

Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera Migrationsverkets, Polisens och Kriminalvårdens arbete med få personer som inte har rätt att vistas i Sverige att återvända. Vi ska bedöma hur denna verksamhet kan effektiviseras inom ramen för myndigheternas nuvarande uppgifter. Enligt uppdraget ska vi utgå från Riksrevisionens rapport om myndigheternas arbete med att få personer som har fått avslag på sin asylansökan att återvända till sitt hemland eller något annat land.¹

Enligt uppdraget ska vi

- inom återvändandet analysera myndigheternas arbetssätt, metoder och processer samt rutiner, både gemensamma och interna för samarbete och samordning
- beskriva hur myndigheterna prioriterar resurser till återvändandeverksamheten inom sina organisationer, det vill säga hur de styr och fördelar resurser
- beskriva och analysera de dubbla funktioner som finns för till exempel att anskaffa resehandlingar, beställa resor och tillhandahålla eskort, samt identifiera eventuella behov av att förändra vilken myndighet som arbetar med vilka uppgifter.

Med anledning av ett tillkännagivande av riksdagen ändrade regeringen vårt uppdrag i mars 2021. Ändringen innebär att vi även ska

- se över myndigheternas uppgifter och ansvarsfördelning samt överväga att förändra organisationen inom området
- utreda vilka organisationsförändringar som skulle kunna övervägas och vilka för- och nackdelar som finns med olika alternativ.

1.2 Så har vi genomfört uppdraget

Våra analyser, slutsatser och förslag grundar sig på myndighetsinterna dokument, årsredovisningar, verksamhetsstatistik, återrapporteringar till regeringen, svar på skriftliga frågor och intervjuer. De myndighetsinterna dokumenten består framför allt av interna styrdokument och uppföljningar. Vi startade utredningsarbetet i

¹ Riksrevisionen (2020) *Återvändandeverksamheten – Resultat, kostnader och effektivitet* (RiR 2020:7).

november 2020. Vi har granskat arbetet vid alla de tre berörda myndigheterna, men Migrationsverket har en central roll för återvändandet och intar därför en särställning i vår analys.

1.2.1 Ett uppdrag i två delar

Vårt uppdrag består av två delar. För att genomföra den första delen av uppdraget har vi analyserat myndigheternas arbete med återvändande inom ramen för den nuvarande uppgiftsfördelning. I denna del lämnar vi förslag som kan bidra till att i högre grad uppfylla återvändandeverksamhetens mål på ett mer kostnadseffektivt sätt. Förslagen riktar sig till regeringen och de berörda myndigheterna.

Den andra delen av uppdraget har en bredare och mer övergripande ansats. Vi har i denna del undersökt myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning inom området. Vi har analyserat vilka organisationsförändringar som skulle kunna övervägas och vilka fördelar och nackdelar som finns med alternativa lösningar. Den analys som ligger till grund för våra slutsatser i den första delen har varit ett viktigt ingångsvärde när vi har utrett alternativa organisationslösningar. De två delarna av uppdraget är på så vis nära kopplade till varandra, men vi redovisar dem ändå separat i rapporten. I arbetet med att ta fram förslag till alternativa organisationslösningar har vi också tagit del av hur andra länders organisationslösningar skiljer sig från den svenska.

1.2.2 Metoder och underlag

Vi har utgått från de problem som Riksrevisionen har identifierat i sin granskning och fördjupat oss i myndigheternas verksamhet utifrån den problembilden. Vi har analyserat styrdokument, processbeskrivningar, riktlinjer, rutiner och annan myndighetsintern information. Dessa dokument behandlar vad olika aktörer ska ta hänsyn till och göra i olika faser av återvändandeprocessen och hur överlämningar ska ske mellan olika delar av verksamheten och mellan myndigheterna.

Vi har valt att analysera verksamhetsstatistik över ärendevolymer, ärendeflöden och handläggningstider perioden 2014 till 2019. Vi har satt stopp efter 2019 eftersom möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut försämrades av att många flyg ställdes in under lång tid som en följd av pandemin från och med 2020. Den kraftiga ökningen av antalet asylsökande under mitten av 2010-talet har också påverkat verksamhetens förutsättningar under flera år. Det har vi vägt in när vi har tolkat verksamhetsstatistiken.

Vi har intervjuat drygt 80 medarbetare och personer med chefsbefattningar, placerade på både central och regional nivå i myndigheterna. Intervjuerna genomfördes mellan februari och september 2021. Vi genomförde även några uppföljande samtal i oktober och november 2021. Syftet med intervjuerna har varit att förstå myndigheternas styrning, processer, riktlinjer, rutiner och arbetssätt samt

hur dessa fungerar i den praktiska verksamheten. Vi har dessutom intervjuat företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

Vi har själva samlat in det huvudsakliga materialet som ligger till grund för vår analys men vi har också haft tillgång till Riksrevisionens utredningsmaterial från deras granskning av återvändandeverksamheten.

Vi har haft arbetsmöten med företrädare för Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvårdens transportenhet där vi tillsammans har undersökt fördelar och nackdelar med olika organisationsförändringar.

Vi har haft kontakter med Delegationen för migrationsstudier (Delmi) och företrädare för civilsamhället för att bättre förstå hur de som får avslag på en asylansökan kan se på myndigheternas arbete med återvändande.

1.2.3 Avgränsningar

I fokus för vår analys står asylärenden som har lett till ett avlägsnandebeslut. Men i vissa fall har vi inkluderat även andra ärendekategorier i vår analys. Hit hör bland annat så kallade Dublinärenden (personer som ansökt om asyl eller påträffats i ett annat land och som ska återvända dit), tillståndsärenden, ärenden som Polisen initierar när den upptäcker att personer vistas i Sverige utan tillstånd och utvisningar som beslutas av allmän domstol som en följd av att en person har begått ett brott.

Vi har inte fördjupat oss i frågan om hinder för samordning och samarbete med anledning av sekretessreglerna, även om det är ett centralt hinder för att myndigheterna ska kunna uppfylla målen för återvändandet i högre grad. Vi har inte gjort detta eftersom Migrationsverket och Polismyndigheten under vårt arbete har redovisat ett regeringsuppdrag om att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera informationsöverföringen mellan de båda myndigheterna.

1.2.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Johan Wockelberg-Hedlund (projektledare), Rebecca Hort och Martin Johansson har genomfört uppdraget. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården har faktagranskat ett utkast av rapporten.

1.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 presenterar vi vår analys av regeringens styrning av myndigheterna och deras arbete med återvändande.

I kapitel 3 beskriver vi Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens resultat, problem och utmaningar med återvändandeverksamheten samt de brister

som Riksrevisionen har redogjort för i sin granskning.² Vi presenterar vår analys av myndigheternas förutsättningar att verkställa beslut om av- och utvisningar (så kallade avlägsnandebeslut).

I kapitel 4 presenterar vi Migrationsverkets styrning och uppföljning av återvändandeverksamheten. Vi beskriver även hur myndigheten praktiskt arbetar med att verkställa av- och utvisningsbeslut.

I kapitel 5 presenterar vi Polismyndighetens styrning och uppföljning av återvändandeverksamheten. Vi beskriver även hur myndigheten praktiskt arbetar med att verkställa av- och utvisningsbeslut samt samarbetet och samverkan med Migrationsverket och Kriminalvården.

I kapitel 6 presenterar vi vår analys av hur myndigheterna samordnar sig och samarbetar inom några centrala områden för återvändandeprocessen.

I kapitel 7 redovisar vi våra slutsatser om hur verksamheten kan effektiviseras inom ramen för den nuvarande organisationen.

I kapitlet 8 redovisar vi våra slutsatser om vilka för- och nackdelar det finns med andra organisatoriska lösningar. Kapitlet innehåller även en översiktlig bild över hur några andra länder organiserat sin återvändandeverksamhet.

² Riksrevisionen (2020) *Återvändandeverksamheten – Resultat, kostnader och effektivitet* (RiR 2020:7).

2 Styrning och uppföljning av återvändandeverksamheten

I detta kapitel redogör vi för hur arbetet med återvändande är organiserat. Vi beskriver också styrningen och uppföljningen av återvändandeverksamheten. Analysen utgår från den styrning som finns på EU-nivå, men vi fokuserar främst på hur regeringen styr med mål, medel, uppdrag och krav på återrapportering i regleringsbrev och särskilda beslut. För att få en heltäckande bild inkluderar vi även styrning som indirekt har betydelse för återvändandeverksamheten, eftersom den påverkar myndigheternas förutsättningar (se även resonemangen om myndigheternas förutsättningar i avsnitt 3.3).

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Tre myndigheter delar på ansvaret för återvändandeverksamheten. Migrationsverket ansvarar för självmant återvändande och Polisen för återvändande med tvång. Kriminalvården ansvarar för att transportera frihetsberövade personer när Migrationsverket eller Polisen behöver hjälp med detta. Regeringen har delat upp ansvaret utifrån att Migrationsverket har en samlad kompetens inom migrationsområdet och att riksdagen och regeringen har velat renodla Polisens uppgifter.
- Även om återvändandet är en omfattande verksamhet utgör den endast en mycket begränsad del av de enskilda myndigheternas samlade verksamhet. Det gäller särskilt Polisen och Kriminalvården.
- Reglering på EU-nivå sätter ramar för myndigheternas verksamhet med att verkställa avlägsnandebeslut. Av EU:s direktiv framgår att självmant återvändande ska prioriteras. Direktiven innehåller också bestämmelser om när och hur förvarsplaceringar kan användas. Den europeiska gräns-och kustbevakningsbyrån (Frontex) stödjer medlemsstaterna inom återvändandeområdet. Deras mandat har utökats på senare år vilket påverkar myndigheternas insatser när det gäller återvändande.
- Regeringen styr inte myndigheternas arbete med återvändande med konkreta mål. På så sätt skiljer sig återvändande från andra delar av migrationspolitiken där regeringen fastställt specifika krav när det gäller handläggningstider. Den svaga styrningen ger myndigheterna stort handlingsutrymme och ansvar att inrikta och resurssätta sina respektive delar av verksamheten.
- Regeringens styrning av myndigheternas arbete med återvändande har framför allt syntts i uppdrag i regleringsbrev och särskilda beslut. Uppdragen har som regel innehållit krav på återrapportering.

- Uppföljningen ger inte någon helhetsbild av återvändandeverksamheten eller hur myndigheternas samlade resultat förhåller sig till målet för verksamheten. Myndigheterna redovisar sina enskilda delar av verksamheten, men ingen redovisar helheten.

2.2 En omfattande verksamhet som tre myndigheter ansvarar för

Migrationsverket och Polismyndigheten ansvarar för att verkställa avlägsnandebeslut. Kriminalvården utför transporter av frihetsberövade efter beställning från de andra två myndigheterna.

2.2.1 En organisering med många år på nacken

Riksdagen beslutade om den nuvarande ansvarsfördelningen 1998. Beslutet syftade till att renodla myndigheternas ansvar, få fler personer att återvända självmant, minska behovet av tvångsmedel och få till en effektivare återvändandeverksamhet.³ Före reformen ansvarade Polismyndigheten ensamt för att verkställa avlägsnandebeslut. I och med reformen fick Migrationsverket huvudansvar för återvändandet.⁴

Motivet till att flytta ansvaret till Migrationsverket var att myndigheten under 1990-talet hade tagit över ansvaret för att utreda och handlägga ärenden om uppehållstillstånd. Migrationsverket hade även ansvar för statens insatser för återvandring. Regeringen ansåg därför att Migrationsverkets samlade kompetens inom migrationsområdet gjorde myndigheten bäst lämpad att motivera personer som inte hade rätt att stanna i Sverige att självmant återvända till sina hemländer. Regeringen ansåg också att Migrationsverkets kontinuerliga kontakter med de berörda personerna skapade goda förutsättningar att motivera avvisade eller utvisade personer att återvända självmant. Regeringen bedömde även att myndighetens upparbetade kontakter med de berörda personerna skapade goda förutsättningar att nå ut med korrekt och fullständig information.⁵

Ett annat skäl till reformen var att regeringen ville renodla Polisens roll. I propositionen framförde regeringen att Polisens huvuduppgift ska vara att förebygga brott och upprätthålla ordning och säkerhet i samhället. En logisk följd av detta var att flytta huvudansvaret för att verkställa besluten om att avvisa eller utvisa till Migrationsverket.

³ Regeringens proposition 1997/98:173 *Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen*, Socialförsäkringsutskottets betänkande 1998/99:SfU4 *Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen*, rskr. 1998/99:28.

⁴ Då kallat Statens invandrarverk.

⁵ Regeringens proposition 1997/98:173 *Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen*, s. 30, Socialförsäkringsutskottets betänkande 1998/99:SfU4 *Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen*, rskr. 1998/99:28, s. 35-36.

Men reformen har inte lagt hela ansvaret för att verkställa återvändandet på en enskild myndighet. Polisen fick behålla ansvaret för att verkställa med tvång. Skälet för detta var att regeringen ville att verksamheten som helhet skulle ha tillgång till tillräcklig polisiär kompetens. Därför ger reformen Migrationsverket möjlighet att lämna över ett ärende till Polisen, om Migrationsverket behöver det.⁶ Det kan till exempel röra sig om ärenden där en person håller sig undan eller inte kan hittas utan hjälp av Polisen eller där Migrationsverket bedömer att det kommer att krävas tvång.

Under 1990-talet tog Migrationsverket även över ansvaret för förvaren och den verksamhet som bedrivs på förvaren från Polisen. Förvar är ett låst boende och myndigheterna kan fatta beslut om att ta en person i förvar om det finns risk för att personen håller sig undan eller inte samarbetar med myndigheterna. Riksdagen och regeringen motiverade den ändrade ansvarsfördelningen med bland annat att Migrationsverket redan ansvarade för asylutredningarna och för att utreda sökandes identitet samt att förvarslokalerna så långt som möjligt borde motsvara Migrationsverkets mottagningscentrum.⁷

Efter reformen har mindre justeringar av organiseringen gjorts

Regeringen och riksdagen har därefter gjort vissa förändringar och förtydliganden i myndigheternas uppdrag och uppgifter. Förändringar har bland annat gjorts med anledning av EU:s återvändandedirektiv, Dublinförordningen och vissa rättsliga otydligheter som gäller transporter av frihetsberövade.

2.2.2 Migrationsverket har huvudansvaret med fokus på självmant återvändande

Den nuvarande ansvarsfördelningen innebär alltså att Migrationsverket har huvudansvaret för att besluta om och verkställa avlägsnandebeslut. I praktiken ansvarar myndigheten för självmant återvändande, medan Polisen ansvarar för återvändande med tvång. Detta följer av att Migrationsverket får lämna över ärenden till Polisen om en person håller sig undan eller om myndigheten bedömer att det kan behövas tvång för att verkställa beslutet.⁸

Det ingår därmed i Migrationsverkets uppgift att göra vad den kan för att Polisen ska kunna lyckas i de ärenden som lämnas över. Denna uppgift är en del av myndighetens ansvar att bidra till att det migrationspolitiska målet nås.⁹

⁶ Regeringens proposition 1997/98:173 *Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen*, s. 30, Socialförsäkringsutskottets betänkande 1998/99:SfU4 *Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen*, rskr. 1998/99:28, s. 35-36.

⁷ Regeringens proposition 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*.

⁸ 12 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716).

⁹ 2 § Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Migrationsverket ansvarar även för att de beslut om förvar som myndigheten och Polisen fattar kan verkställas.¹⁰ Det innebär att myndigheten ansvarar för förvaren och ska bedriva en ändamålsenlig förvarsverksamhet.¹¹ I vissa fall får Migrationsverket placera de som har tagits i förvar på kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.¹² Inom ramen för förvaren ansvarar även Migrationsverket för att transportera de som har tagits i förvar.

Vidare ansvarar Migrationsverket för att besluta om återetableringsstöd till personer som har fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd och som självmant återvänder.¹³ Myndigheten ansvarar även för att besluta om stödinsatser som sker inom det europeiska samarbetsprogrammet *European Return and Reintegration Network* (ERRIN).¹⁴ Båda dessa stöd riktar sig till både de som återvänder självmant och de som återvänder under tvång.

Migrationsverket ansvarar även för övervakningen när någon återvänder under tvång.¹⁵ Det innebär att det ska finnas system och arbetssätt för att övervaka delar av eller hela utresor som sker under tvång. Myndigheten medverkar därmed vid Polisens resor och vid resor som görs i samarbete med den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex. Uppdrag som genomförs med Frontex sker i samverkan med Kriminalvården och Polisen, där Migrationsverket deltar som en oberoende part för att övervaka verksamheten. (Vi redogör närmare för Frontex uppdrag i avsnitt 2.3.2).

2.2.3 Polismyndigheten ansvarar för återvändande med tvång

Polismyndigheten ansvarar för att kontrollera vem som har rätt att komma in i Sverige och att de personer som vistas här har rätt att göra det. De ansvarar också för att verkställa vissa avlägsnandebeslut. Polisen ansvarar för att verkställa de ärenden som Migrationsverket lämnar över till Polisen och ärenden där en allmän domstol har fattat beslut om utvisning. I vissa fall får Polisen också besluta om avvísning och ansvarar då även för att verkställa dessa beslut. Det gäller främst personer som hittas vid en gränskontroll eller inre utlänningskontroll och som saknar rätt att vistas i Sverige.¹⁶

¹⁰ 10 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).

¹¹ 3 § 4 p. förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

¹² 10 kap. 20 § utlänningslagen (2005:716).

¹³ 1 § förordning (2008:778) om återetableringsstöd för vissa utlänningsar.

¹⁴ <https://errin.eu>

¹⁵ 12 § 2 p. förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

¹⁶ Utlänningslagen (2005:716) och polislagen (1984:387).

Polisen ansvarar också för att fatta beslut om förvar eller uppsikt i de ärenden som myndigheten handlägger.¹⁷ Om de fattar beslut om förvar lämnas personen över till Migrationsverket, men ärendet ligger kvar hos Polismyndigheten.

2.2.4 Kriminalvården ansvarar för transporter av vissa frihetsberövade

Kriminalvården ansvarar för att på begäran från Migrationsverket och Polismyndigheten utföra transporter av frihetsberövade personer. I Migrationsverkets fall gäller det inrikes transporter och i Polismyndighetens fall handlar det om både in- och utrikes transporter. Ansvarsfördelningen innebär därmed i praktiken att Kriminalvården verkställer transporter som följer av vissa avlägsnandebeslut som Polisen är ansvarig för.

Regeringen har förtydligat Kriminalvårdens roll när det gäller transporter av frihetsberövade, och myndigheten utför transporttjänster åt flera myndigheter. Förändringen innebar bland annat att Kriminalvården fick större ansvar och möjligheter att utföra inrikes transporter åt framför allt Polisen. Regeringen bestämde också att Migrationsverket bara får begära handräckning av Polisen eller Kriminalvården om deras befogenheter att använda våld eller tvång behövs för att transportera en förvarsplacerad person eller om det finns synnerliga skäl.¹⁸

Syftet med reformen var att renodla Polisens verksamhet, få en rättssäker transportverksamhet och att använda myndigheternas resurser på ett effektivare sätt.¹⁹ I samband med reformen fördes medel från Polisens anslag över till Kriminalvårdens anslag.²⁰ Men i efterhand har det visat sig att behovet av transporter hade underskattats. Därför behövde regeringen under 2019 tillföra Kriminalvården mer medel.²¹

2.2.5 Många arbetar med återvändandeuppgiften

Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården är några av de största statliga myndigheterna. Arbetet med återvändande är en omfattande verksamhet, men den utgör endast en liten del av myndigheternas uppdrag.

Det aktiva återvändandearbetet utförs av handläggare på Migrationsverket och Polisen. Myndigheterna avsätter vardera knappt 200 årsarbetskrafter för att handlägga återvändandeärenden. Polisens handläggare arbetar även med domstolsärenden, det vill säga personer som är dömda till utvisning.

¹⁷ 10 kap. 12–13 §§ utlänningslagen (2005:716).

¹⁸ Regeringens proposition 2016/17:57 *Transporter av frihetsberövade*.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Regeringens proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017 utgiftsområde 4*.

²¹ Regeringens proposition 2018/19:99 *Vårändringsbudget för 2019*.

Migrationsverkets förvar är den verksamhet som kräver störst arbetsinsats. Myndigheten avsätter ungefär 700 årsarbetskrafter varje år för att driva förvarsverksamheten. Migrationsverkets förvaltningsprocess avsätter ytterligare knappt 100 årsarbetskrafter för att arbeta med återvändandeärenden. En stor del av arbetet går ut på att pröva verkställighetshinder, det vill säga att ta ställning till ansökningar om att det finns skäl att inte verkställa beslut om avslag på asylansökan. Migrationsverket prövar även verkställighetshinder för Polisens ärenden.

Inom Polisen är det gränspolisen som handlägger återvändandeärenden. Men även andra delar av myndigheten utför uppgifter i dessa ärenden. Det handlar både om att utföra transporter, kontrollera personers rätt att vistas i landet och omhänderta personer som saknar tillstånd att vistas i landet. Polisen har inga uppgifter om hur mycket tid myndigheten lägger ned på det arbetet och saknar också system och rutiner för att få fram sådan information.

Kriminalvården har under de senaste åren, på Polisens begäran transporterat cirka 5 000 personer som omfattas av myndigheternas migrations- och domstolsärenden. Kriminalvården har också utfört inrikes transporter när Polisen och Migrationsverket behöver Kriminalvårdens transporttjänst. Innan verksamheten omorganiserades 2021 avsatte Kriminalvårdens transporttjänst cirka 120 årsarbetskrafter för utrikes transporter. Merparten av dessa personer arbetade med transporter som finansierades med migrationsanslaget. Kriminalvården gör ingen motsvarande uppföljning för inrikes transporter, det vill säga antalet årsarbetskrafter som används för inrikes transporter som finansieras med migrationsanslaget.

2.3 EU sätter ramarna för verksamheten

Sveriges arbete med att verkställa avlägsnandebeslut regleras bland annat av internationella konventioner och regelverk på EU-nivå. I detta avsnitt beskriver vi styrningen från EU, eftersom den i sin tur styr Sveriges åtaganden. EU-regleringen ger därmed vissa förutsättningar som myndigheterna måste förhålla sig till i arbetet med att få personer att återvända.

2.3.1 Sverige har åtaganden gentemot EU

När det gäller EU-nivån är det framför allt Schengensamarbetet med tillhörande regelverk, EU:s mottagandedirektiv och återvändandedirektiv samt Dublinförordningen som påverkar myndigheternas arbete med återvändande. Schengensamarbetet innebär bland annat att medlemsländerna ska förstärka sin yttre gränskontroll och se till att personer som saknar rätt att vistas inom EU hittas och av- eller utvisas. Bestämmelserna för inre utlänningskontroll finns i den nationella lagstiftningen. EU utvärderar regelbundet hur väl länderna lever upp till den reglering som samarbetet bygger på. Om en medlemsstat inte lever upp till viss gemensam reglering kan EU besluta om sanktioner.

Återvändandedirektivet styr tämligen detaljerat

EU:s återvändandedirektiv innehåller gemensamma regler och beskriver hur medlemsländerna ska samarbeta operativt. Det omfattar också samarbete med tredjeländer om att återta personer som inte har rätt att stanna i EU. Direktivet styr medlemsstaternas arbete relativt detaljerat.

Av direktivet framgår att Sverige ska förmå personer som vistas olagligt i EU att återvända till sitt hemland eller annat land. Det innebär att Sverige ska se till att personer med lagakraftvunna av- och utvisningsbeslut återvänder. Sverige ska göra detta genom ett rättvist och öppet förfarande och med fullständig respekt för de enskilda personernas grundläggande rättigheter och värdighet.²²

Direktivet säger också att medlemsstaterna ska prioritera självmant återvändande. Medlemsstaterna ska bara använda sig av tvång när andra alternativ för att verkställa återvändandet är uttömda. När en medlemsstat använder sig av tvångsåtgärder ska dessa vara proportionella i förhållande till det eftersträvade målet.²³

Direktivet innehåller även riktlinjer för återvändande av ensamkommande barn och barnfamiljer, tidsfrister för självmant återvändande, när sådana tidsfrister kan förlängas, när verkställigheter kan skjutas upp och vad som gäller vid beslut om återreseförbud. Vidare framgår vilken rätt som medlemsstaterna har att förhindra att en person avviker. Direktivet innehåller också översiktliga bestämmelser om på vilka grunder ett beslut om förvar får fattas, riktlinjer för vistelsetider vid förvaren, krav på lokalerna och vad som gäller i samband med vistelserna där.²⁴

Viss överföring sker utifrån Dublinförordningen

Dublinförordningen är en del av EU:s gemensamma asylsystem. Den syftar till att se till att personer som har skyddsbehov får sitt behov prövat och att medlemsstaterna har effektiva asylprocesser. Förordningen innebär att en asylsökande bara har rätt att få sin ansökan prövad i ett EU-land. Det land som ska pröva ansökan är det land som den asylsökande kommer först till. I praktiken innebär detta att det land som prövar ansökan ofta är det landet i vilket den asylsökande först lämnar in sin ansökan om asyl. Förordningen reglerar även hur överföringar av asylsökande ska ske mellan medlemsstaterna.

2.3.2 Frontex blir en allt viktigare aktör

Den svenska gränsförvaltningen är en integrerad del av den europeiska gränskontrollen. Av Frontex-förordningen framgår att den europeiska gräns- och

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet).

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

kustbevakningen utgörs av den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) tillsammans med medlemsstaternas nationella myndigheter med ansvar för gränsförvaltning och ansvar för återvändande.²⁵

Sverige ska bidra med resurser till Frontex. Det är framför allt Polisen som bidrar med resurser till kust- och gränskontroll, men även Migrationsverket och Kriminalvården samt Kustbevakningen bidrar med resurser när det gäller återvändanden.

Frontex har ett brett och omfattande uppdrag. Men de delar som gör Frontex relevant för återvändandet är att byrån har i uppgift att samordna och finansiera återvändandeinsatser och återvändandeinterventioner inom EU.²⁶ Det innebär att svenska myndigheter kan finansiera och genomföra vissa typer av återresor och operationer med stöd av Frontex och i samarbete med andra medlemsstater.

Sedan 2019 har Frontex ett större mandat och större möjligheter att stödja medlemsstaterna tekniskt och operativt när det gäller återvändande. Det innebär att Frontex numera även ägnar sig åt frivilligt återvändande.²⁷ En stor del i detta kommer i framtiden bestå av att Frontex tar över ansvaret för reintegreringsaktiviteter inom ramen för ERRIN.

Polisen²⁸ är nationell kontaktpunkt för Frontex och fungerar därmed som en väg in för andra myndigheter i kontakterna med byrån.²⁹ Det innebär bland annat att Polisen planerar och genomför de gemensamma återvändandeoperationerna i samverkan med Kriminalvården. Polisen planerar operationerna och sköter all kontakt med Frontex och de andra medlemsstaterna. Polisen planerar även för de lokala och regionala operationerna. Kriminalvården bistår Polisen med upphandling av flyg, inrikestransporter och bevakningspersonal.

2.3.3 Återvändande i fokus i ny migrations- och asylpakt

EU-kommissionen har föreslagit en ny migrations- och asylpakt vars syfte är att få till en helhetssyn inom EU på områdena migration, asyl, integration, gränshandling, återvändande, lagliga vägar och samarbete med tredjeland. Förslaget syftar bland annat till att få till ett mer enhetligt arbete med återvändande inom EU och utgår från att återvändandedirektivet revideras så snart som möjligt. Om förslaget antas skulle det bland annat innebära att Frontex får en större roll när det

²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Gränspolissektionen vid nationella operativa avdelningen vid Polisen.

²⁹ 16 § förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

gäller självmant återvändande.³⁰ I enlighet med förslaget har EU redan tagit fram en gemensam strategi för självmant återvändande och återintegrering.³¹ På sikt kan detta förändra förutsättningarna för myndigheternas arbete med återvändande.

2.3.4 Sverige har fått kritik för att inte leva upp till vissa av Schengen-regelverken fullt ut

I Schengenutvärderingen 2017 fick Sverige kritik på ett antal punkter som gäller återvändande och gränskontroll. Kritiken gäller bland annat

- hur Polisen skötte de yttre gränskontrollerna
- hur Migrationsverket arbetade med ansökningar om uppehållstillstånd för tidigare asylsökande och personer som vistas olagligt i Sverige
- att antalet förvaringsplatser inte motsvarade myndigheternas behov.

Kritiken påverkar återvändandearbetet eftersom myndigheterna behöver vidta åtgärder. Det påverkar i sin tur deras prioriteringar, styrning och uppföljning. Till exempel anger Polisen i sina verksamhetsplaner att de prioriterar rekommendationer och krav genom att hantera dem inom myndigheten på kort sikt.

Regeringen har också gett Polismyndigheten, Migrationsverket, Tullverket, Kustbevakningen och Kriminalvården i uppdrag att åtgärda bristerna. Nästa Schengenutvärdering av Sverige kommer att ske 2022.³²

2.4 Det saknas konkreta mål för verksamheten

Varken riksdag eller regeringen har angett några tydliga mål för myndigheternas arbete med återvändande. Det innebär att myndigheterna har ett stort utrymme att själva bestämma omfattningen och inriktningen av denna verksamhet. Både riksdagen och regeringen har gjort uttalanden som ligger i linje med normerna i återvändandedirektivet om att återvändandet främst ska ske självmant.

2.4.1 Riksdagen har inte uttalat några konkreta mål för återvändande

Det riksdagsbundna målet för utgiftsområde 8 Migration är att ”säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en

³⁰ European Commission, COM (2020) 609 final:6, s. 7–8 och Regeringskansliet (2020) *Meddelande om en ny migrations- och asylpakt*, Faktapromemoria 2020/21:FPM19, 2020-10-28.

³¹ Regeringskansliet (2021) *Meddelande om självmant återvändande och återintegrering*, Faktapromemoria 2020/21:FPM107, 2021-05-24.

³² I enlighet med EU-kommissionens fleråriga utvärderingsprogram 2020 till 2024 (Commission Implementing Decision C (2019/Riksd)3692.

behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet”.³³ Men det finns inte några underliggande delmål eller mål för enskilda områden. Det innebär att riksdagen inte har uttalat något konkret mål för myndigheternas arbete med återvändande.

Riksdagen har i olika sammanhang uttalat sig om vad de förväntar sig av återvändandeverksamheten. Det har då bland annat handlat om att en person som har fått ett av- eller utvisningsbeslut förväntas följa beslutet och återvänder till sitt hemland eller ett annat land så snart som möjligt. Och att återvändandet främst ska ske självmant och att tvång endast ska användas som en sista utväg.³⁴

Utlänningslagen innehåller också bestämmelser som gäller Polisens och Migrationsverkets ansvar, uppgifter och befogenheter när det gäller kontroll- och tvångsåtgärder, förvar och uppsikt samt verkställighet av avlägsnandebeslut.³⁵ Migrationsverkets möjligheter att begära handräckning av Polisen och att begära transport hjälp från Kriminalvården regleras också i utlänningslagen. Däremot är det polislagen som reglerar Polisens möjligheter att lämna över transporter till Kriminalvården. Utöver det finns det ingen direkt styrning av återvändandeverksamheten från riksdagen.

2.4.2 Regeringen har inte heller uttalat några konkreta mål för återvändande

Inte heller regeringen har valt att formulera något konkret mål, vare sig för den samlade återvändandeverksamheten eller för de olika myndigheterna. I budgetpropositionen för 2021 skriver regeringen att en långsiktigt hållbar migrationspolitik förutsätter att de som får ett avlägsnandebeslut behöver lämna landet. Propositionen säger även att återvändandet i första hand ska ske självmant och att beslutet om av- eller utvisning ska verkställas med tvång om det inte går att göra det utan tvång.³⁶

Regeringen har ibland formulerat mål för återvändandet i Migrationsverkets och Polisens regleringsbrev. Målen har då oftast varit formulerade i termer av att återvändandet ska öka i förhållande till föregående år. Genom åren har regeringen också gett myndigheterna flera uppdrag om att utveckla arbetet med återvändande.

Denna mer övergripande styrning skiljer sig från målstyrningen av till exempel Migrationsverkets prövningsverksamhet. I utlänningsförordningen anger

³³ Regeringens proposition 2009/10:1, utgiftsområde 8.

³⁴ Se till exempel Socialförsäkringsutskottets betänkanden 2017/18: Sfu5 och 2017/18: Sfu15.

³⁵ 9–12 kap. utlänningslagen (2005:716).

³⁶ Se Prop. 2020/21:1 utgiftsområde 8, s. 6.

regeringen tydliga krav för handläggningstiderna för nästan alla av Migrationsverkets ärendeslag utom återvändandeärenden.³⁷

2.4.3 Regeringen ger myndigheterna stort handlingsutrymme

Vår analys visar att regeringens samlade styrning av återvändandet har varit svag och att den fortfarande är det. Regeringen styr framför allt på en övergripande nivå och beskriver inte vad den förväntar sig att myndigheterna ska åstadkomma inom återvändandet. Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården har därför stort handlingsutrymme när det gäller hur de inriktar, prioriterar, genomför och avsätter resurser till verksamheten. Därför är det särskilt viktigt att myndigheterna i sin interna styrning och uppföljning preciserar och konkretiserar vad de ska åstadkomma och att de har processer, metoder och arbetssätt för att leverera det.

2.4.4 Regeringens myndighetsstyrning har ändrat inriktning

Styrningens fokus, omfattning och detaljnivå har varierat under perioden 2009–2021.³⁸ I början av perioden var regeringens styrning av myndigheterna både detaljerad och ganska omfattande. Under senare år har styrningen legat i linje med vad som brukar kallas tillitsbaserad styrning. Regeringen har vid några tillfällen gjort satsningar på eller uttryckt en önskan om att självmant återvändande ska öka.³⁹ Fram till och med 2016 tryckte regeringen mer på både självmant och tvångsvist återvändande i sin styrning. Men därefter har självmant återvändande alltmer hamnat i centrum för styrningen.

Åren 2009–2010 preciserade regeringen mål för Migrationsverkets arbete med återvändande. Det höjde då ambitionerna för arbetet, bland annat genom att regeringen satte upp en tidsgräns för vissa typer av ärenden och ställde krav på att tiden mellan lagakraftvunnet beslut och utresa skulle minska väsentligt. Regeringen satte också av särskilda medel för att stärka myndighetens arbete med återvändande.

Under denna period fokuserade regeringen främst på att styra Migrationsverket. Varken Polisen eller Kriminalvården hade någon form av mål för återvändandet i sina regleringsbrev under denna period. I Polisens fall styrde regeringen verksamheten genom att ge myndigheten i uppdrag att i samråd med Migrationsverket och Kriminalvården se över arbetet med att verkställa av- och

³⁷ Utlänningsförordning (2006:97).

³⁸ Detta hänger bland annat samman med att resultat- och myndighetsstyrningen förändrades i och med budgetpropositionen för 2009, den förvaltningspolitiska propositionen 2010 och tillitsreformen 2014.

³⁹ Se till exempel regleringsbrev avseende Migrationsverket för åren 2013, 2018 och 2020.

utvisningsbeslut. När det gäller Kriminalvården styrde regeringen verksamheten framför allt genom återrapporteringskrav om utrikes transporter.

Efter att Sverige tagit emot många asylsökande under 2014 och 2015 styrde regeringen framför allt Migrationsverket mot att fokusera på Dublinärenden, ärenden med omedelbar verkställighet och att minska antalet ogrundade ansökningar. Under de efterföljande åren fick även förvaren och antalet förvarsplatser en alltmer framträdande plats i regeringens styrning.

Polisen fick 2017 i uppdrag att vidta de åtgärder som krävs för att fler ärenden ska kunna verkställas och att detta sker på ett värdigt, humant och rättssäkert sätt. I regleringsbrev för 2018–2021 har Polisen varje år fått i uppdrag att fortsätta arbetet med att verkställa fler beslut om av- och utvisning än tidigare. Regeringen har preciserat att det är särskilt angeläget att Polisen verkställer beslut om utvisning på grund av brott. I regleringsbrevet för 2022 anger regeringen att Polisen ska intensifiera sitt arbete med återvändande för att väsentligt öka antalet verkställda beslut om av- och utvisning.

I regleringsbrevet för 2017 hade Migrationsverket som mål att vidta de åtgärder som krävs för ett ökat återvändande. Därefter hade Migrationsverket som mål under två år att vidta de åtgärder som krävs för att de som ska återvända lämnar landet. Under 2020 och 2021 formulerade regeringen inte några mål som beskrev vilket resultat Migrationsverket ska nå. I regleringsbrevet för 2022 anger regeringen att även Migrationsverket ska intensifiera arbetet med återvändande för att väsentligt öka antalet verkställda beslut om av- och utvisning. För att intensifiera arbetet behövs fler förvarsplatser, enligt regeringen, och Migrationsverket ska därför öka antalet förvarsplatser, och särskilt beakta behovet av platser i norra Sverige.

2.4.5 Uppdrag för ökad samverkan mellan myndigheterna

De senaste åren har regeringen framför allt styrt återvändandeverksamheten genom övergripande uppdrag riktade till en eller till samtliga myndigheter. Till stor del handlar uppdragen om att regeringen förväntar sig att myndigheterna ska arbeta bättre tillsammans med återvändande och att regeringen har velat få information om myndigheternas insatser. Regeringen har i regel inte avsatt några särskilda medel för dessa uppdrag.

Uppdragen visar att Migrationsverket och Polisen ska

- öka samsynen i frågor som rör bedömning och klassificering av hur sannolikt det är att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut går att verkställa med hänsyn till behov av tvång och om det finns identitetshandlingar eller inte
- analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera hur de för över information mellan varandra i samband med att beslut om av- och utvisning ska verkställas
- driva en försöksverksamhet för att effektivisera återvändandearbetet.

Regeringen har angett vad uppdragen syftar till, men lämnat över till myndigheterna att närmare precisera inriktningen och utformningen av hur de ska utföra uppdragen.

2.4.6 Uppdragen ger underlag för regeringens styrning

Regeringen har med stöd av uppdragen fått möjlighet att följa utvecklingen när det gäller återvändandet och även bättre förstå vilka faktorer som påverkar myndigheternas arbete med återvändandet. Syftet med uppdragen har alltså inte enbart varit att effektivisera myndigheternas arbete med återvändande. I uppdraget till Polisen om att verkställa fler beslut om av- och utvisning har regeringen begärt att myndigheten delredovisar uppdraget varje år.

Regeringen har använt återrapporteringen från uppdragen som underlag för sina dialoger med myndigheterna. Företrädare för Regeringskansliet som vi har intervjuat beskriver att dialogerna med myndighetsledningarna framför allt har använts för att stämma av om regeringen behöver förändra sin styrning och i så fall utforma den så att myndigheterna får bättre förutsättningar att hantera sina uppdrag.

2.4.7 Ingen samlad uppföljning av myndigheternas insatser och resultat

Riksdagen och regeringen behöver information för att kunna följa upp och bedöma hur återvändandeverksamheten utvecklas i förhållande till det migrationspolitiska målet. De behöver även information för att bedöma om regeringen styr myndigheterna på området på ett effektivt sätt. De behöver också bedöma om myndigheterna bedriver verksamheten effektivt och i vilken utsträckning deras insatser bidrar till att i högre grad uppfylla målen med migrationspolitiken.

Ingen myndighet ansvarar för att ta fram underlag som beskriver det samlade resultatet för återvändandeverksamheten. Regeringens uppföljning utgår från respektive myndighets uppgift. Regeringen följer upp sin styrning och myndigheternas arbete med återvändande med hjälp av information om antalet utresor och genomsnittliga vistelsetider i mottagandesystemet.

2.5 Även den finansiella styrningen ger myndigheterna handlingsutrymme

Riksrevisionen har konstaterat att den övergripande ekonomistyrningen av återvändandeverksamheten är svag. Riksdagen har varken satt siffror på vad verksamhetens genomförande bör kosta eller vilka resultat som den bör uppnå. Regeringen styr bara en liten del av återvändandeverksamheten genom öronmärkta medel. Det gäller framför allt finansieringen av utresor från Sverige för personer med lagakraftvunna av- och utvisningsbeslut. Det innebär att även regeringens finansiella styrning ger myndigheterna relativt stort handlingsutrymme.

2.5.1 Förvaltningsanslaget finansierar merparten av återvändandet

Den absoluta merparten av Migrationsverkets och Polismyndighetens arbete med återvändande finansieras via förvaltningsanslag under två olika utgiftsområden. Vid ett par tillfällen under perioden har regeringen styrkt hur Migrationsverket får eller ska använda delar av förvaltningsanslaget för återvändandeuppgifter. Det har då handlat om att Migrationsverket ska använda en summa för en särskild verksamhet eller att myndigheten högst får använda en viss summa för en särskild verksamhet. Så var till exempel fallet 2009–2014 då regeringen angav att 30–40 miljoner kronor årligen skulle användas för att förstärka myndighetens arbete med återvändande för att öka antalet personer som återvänder.⁴⁰

Från och med 2015 har regeringen inte villkorat några medel för Migrationsverkets återvändandeverksamhet. Under senare år har regeringen i stället flyttat sitt fokus till förvarsverksamheten. I regleringsbrevet för 2018 och 2019 angav till exempel regeringen en gräns för hur stor del av förvaltningsanslaget som Migrationsverket fick använda för att inrätta nya förvarsplatser (114 respektive 100 miljoner kronor).

Från och med regleringsbrevet för 2020 har regeringen gått över till att ange en miniminivå för antalet förvarsplatser som Migrationsverket ska ha (520 platser). Det innebär att det numera inte finns någon specificerad övre gräns för hur stort förvaret får vara, varken i form av antal platser eller ekonomiska resurser. Migrationsverket kan alltså ha fler förvarsplatser om myndighetens ekonomi tillåter det.

När det gäller Polisen uttrycker regeringen sällan hur förvaltningsanslaget ska användas för återvändandarelaterad verksamhet. Under perioden 2009–2021 har det endast hänt två gånger. Det har då handlat om att Polisen ska använda förvaltningsanslaget till att finansiera minst tre nya sambandsmän med särskild inriktning mot återvändandefrågor.⁴¹

Sammantaget gör detta att regeringen överlåter på Migrationsverkets och Polismyndighetens myndighetsledning att besluta om hur mycket medel som ska användas för återvändandearbete. I sammanhanget är det viktigt att notera att återvändande endast är en liten del av myndigheternas uppdrag. Det är särskilt tydligt i Polisens fall. Även Riksrevisionen lyfte fram att det är särskilt svårt att styra återvändandearbetet på ett samordnat sätt just på grund av att verksamheten är ett deluppdrag för myndigheterna som finansieras genom anslag från två olika utgiftsområden.

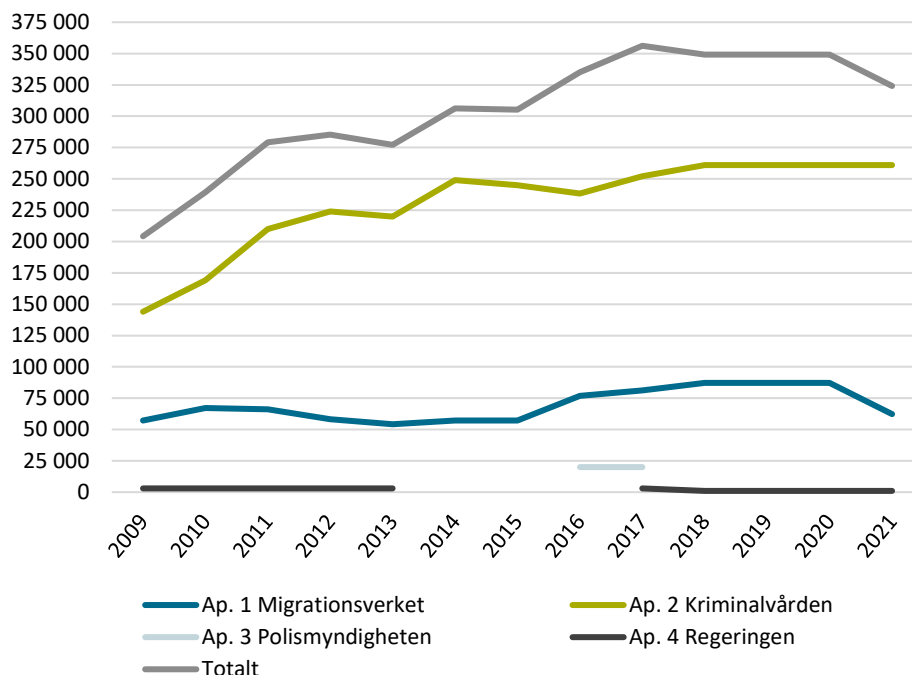
⁴⁰ Migrationsverkets regleringsbrev för budgetåren 2009–2014.

⁴¹ Polismyndighetens regleringsbrev för budgetåren 2018 och 2019.

2.5.2 För utresorna finns ett eget anslag

Utrikes transporter av personer med avlägsnandebeslut finansieras med ett särskilt anslag, anslag 1:7 *Utresor för avvisade och utvisade* inom utgiftsområde 8 Migration. Merparten av dessa medel går till Kriminalvården (figur 1). Allt återvändandearbete som Kriminalvården gör finansieras genom denna anslagspost. Men även Migrationsverket får medel via detta särskilda anslag.⁴²

Figur 1. Utveckling av anslag 1:7 *Utresor för avvisade och utvisade* (utgiftsområde 8) 2009–2021 (tkr).



Källa: Kriminalvårdens, Migrationsverkets och Polismyndighetens regleringsbrev avseende budgetåren 2009–2021.

Inrikes transporter av personer som har fått ett avlägsnandebeslut finansieras genom Kriminalvårdens och Migrationsverkets förvaltningsanslag. I samband med att Kriminalvården fick större ansvar för transporter av frihetsberövade fick myndigheten också högre anslag. Det följde efter en period då myndigheten hade haft svårt att möta framför allt Polisens behov av inrikes transporter.

2.5.3 Stöd till återetablering finansieras med en anslagspost och styrs via förordning

Det återetableringsstöd (kontantstöd) som Migrationsverket ansvarar för finansieras inom anslagspost 1:2:2 *Ersättning till asylsökande, kommuner och*

⁴² Även Regeringskansliet och Polismyndigheten disponerar eller har disponerat anslagsposter under perioden 2009–2021.

landsting inom utgiftsområde 8 *Migration*. Regeringen anger inte vilket totalbelopp som Migrationsverket får använda för detta stöd i myndighetens regleringsbrev. Men Migrationsverkets beslut om stöd regleras i förordning, där det framgår vilka individuella belopp som myndigheten får bevilja.⁴³

⁴³ Förordning (2008:778) om återetableringsstöd för vissa utlänningar.

3 Återvändandets förutsättningar, resultat och problem

I detta kapitel beskriver vi återvändandeverksamhetens omfattning, resultat, problem och utmaningar samt de brister som Riksrevisionen har redogjort för i sin granskning.⁴⁴ Vi redogör även för myndigheternas förutsättningar att verkställa beslut om av- och utvisningar (avlägsnandebeslut) för personer som inte har rätt att vistas i Sverige.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Myndigheternas förutsättningar att nå goda resultat beror till stor del på faktorer som myndigheterna inte kan påverka. De senaste åren har hälften av de ärenden som Migrationsverket har överlämnat till Polisen avsett personer som kommer från länder som endast accepterar självmant återvändande, eller personer som myndigheterna inte har kunnat fastställa identiteten på.
- Men det finns förutsättningar som myndigheterna kan påverka och som har betydelse för verksamhetens resultat. Det handlar om hur de styr andra processer för att återvändandearbetet inte ska dra ut på tiden, att säkerställa fler identiteter tidigt samt hur myndigheterna arbetar med att påverka personernas inställning till att återvända och att förhindra att de avviker.
- Förutsättningarna för att verkställa avlägsnandebeslut skiljer sig mycket mellan ärendena, och vissa ärendekategorier är enklare att verkställa än andra.
- Riksrevisionens granskning har visat att drygt hälften av alla nya återvändandeärenden avslutades med en utresa och att en tredjedel avslutades för att ärendet preskriberats eller för att en Dublintidsfrist har löpt ut. Polisens ärenden svarade för merparten av de preskriberade ärendena.
- Riksrevisionens granskning speglar sannolikt resultatet även under senare år. Det finns också tecken på att resultatet har försämrats. Migrationsverket har minskat sin handläggningskapacitet och myndigheten har också sämre möjligheter att vid behov fatta beslut om förvar än tidigare. Migrationsverket har många fler öppna ärenden än tidigare och handläggningstiderna har ökat kraftigt. Andelen som avviker har ökat. Tre fjärdedelar av de ärenden som Migrationsverket överlämnar till Polisen är registrerade som ärenden där personen har avvikit.

⁴⁴ Riksrevisionen (2020) *Återvändandeverksamheten – Resultat, kostnader och effektivitet* (RiR 2020:7).

- Myndigheternas redovisning av sitt arbete med återvändande ger ingen tydlig bild av återvändandeverksamhetens samlade resultat. Det beror till stor del på att redovisningen sker i tre olika årsredovisningar.

3.2 Svagt resultat

Drygt hälften av de återvändandeärenden som Migrationsverket öppnar avslutas med en utresa ur landet. Den vanligaste orsaken till att besluten inte verkställs är att ärendena preskriberas. Migrationsverket och Polisen har tillsammans knappt 50 000 öppna återvändandeärenden. Det är svårt att få överblick över återvändandeärendenas status och myndigheternas resultat. En stor andel av Migrationsverkets ärenden är inte aktiva. Det beror på att den som ska lämna landet kan ansöka om verkställighetshinder och tillfälliga uppehållstillstånd. En majoritet av Polisens ärenden avser personer som har avvikit.

3.2.1 Balansen består främst av inaktiva ärenden

Vid utgången av 2020 hade Migrationsverket 28 000 öppna återvändandeärenden och Polismyndigheten cirka 19 000 öppna återvändandeärenden.⁴⁵ Det innebär att den samlade balansen av återvändandeärenden motsvarade 47 000 ärenden.

Den juridiska prövningen av avlägsnandebeslut fortsätter ofta efter det att besluten har fått laga kraft. Detta påverkar i hög grad återvändandearbetet eftersom prövningen kan innebära att arbetet ska pausas. I tabellen nedan redovisar vi uppgifter från Migrationsverkets interna uppföljning som visar statusen för myndighetens återvändandeärenden i maj 2021. Migrationsverket skiljer på aktiva och inaktiva ärenden. Handläggarna kan arbeta aktivt med ungefär 30 procent av myndighetens återvändandeärenden. Övriga ärenden befinner sig i faser där handläggarna antingen väntar på att Migrationsverket ska fatta ett beslut eller där handläggningen har pausats eftersom myndigheten har utfärdat ett tillfälligt uppehållstillstånd, till exempel för studier eller för arbete. Av dem som ingår i Migrationsverkets ärendebalans har ungefär en tredjedel ett tillfälligt uppehållstillstånd. Det är avlägsnandebeslut som Migrationsverket inte ska verkställa så länge uppehållstillståndet gäller (tabell 1).

⁴⁵ Migrationsverkets årsredovisning för 2020 och Polisens interna verksamhetsstatistik.

Tabell 1. Status för Migrationsverkets återvändandeärenden maj 2021.

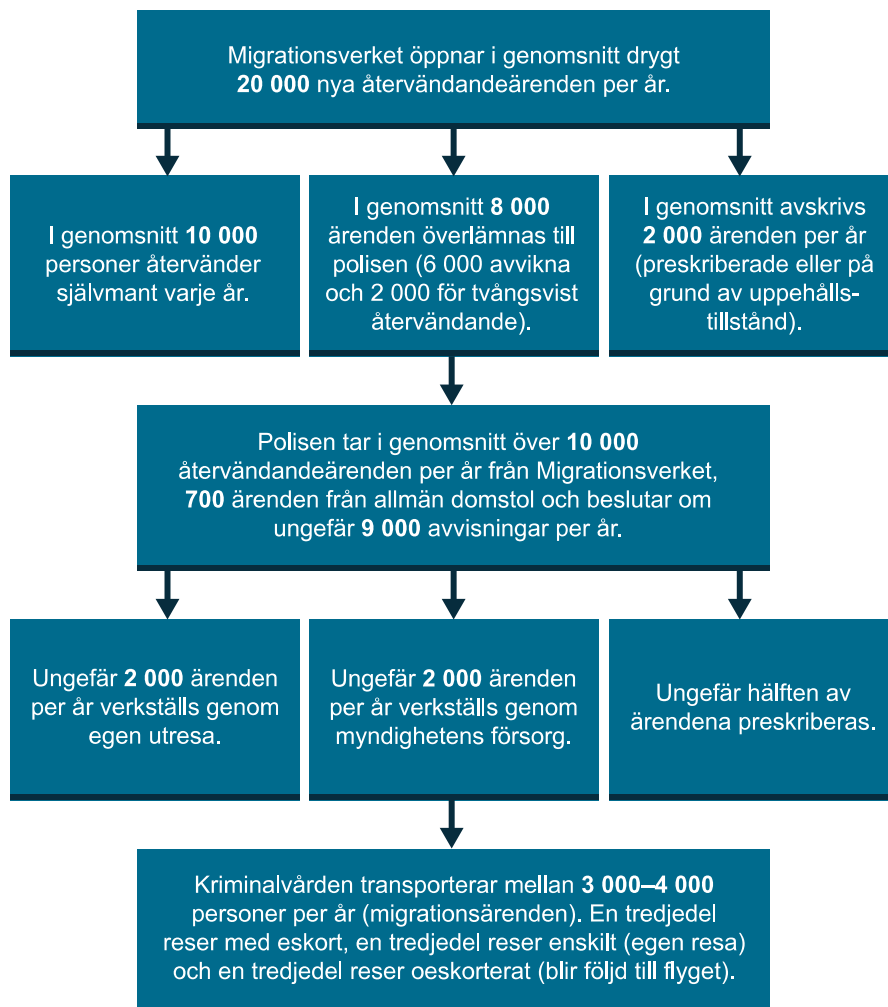
Balans öppna återvändandeärenden	28 000
Inaktiva återvändandeärenden	18 000
- Giltigt tillfälligt uppehållstillstånd	10 000
-Öppen ansökan om uppehållstillstånd	7000
-Gällande inhibition av avlägsnandebeslut	7000
-Ny prövning verkställighetshinder (VUT)	314
Aktiva återvändandeärenden	9000
-Ej bokad återvändandesamtal	4 000
-Genomfört återvändandesamtal	5 000

Källa: Ögonblicksbild från Migrationsverkets statistikverktyg Simba maj 2021. Statistiken är inte kvalitetssäkrad på samma sätt som den statistik som myndigheten publicerar.

3.2.2 Myndigheterna hanterar många ärenden

De senaste åren har pandemin ändrat förutsättningarna för migration och återvändande. Periodvis har det varit svårt att genomföra flygresor vilket myndigheterna inte har kunnat påverka. Vi har därför valt att analysera myndigheternas arbete med återvändande fram till och med 2019 (figur 2).

Figur 2. Schematisk bild över genomsnittliga flödena av återvändandeärenden per år 2014–2019⁴⁶



I Migrationsverkets årsredovisningar 2014–2019 framgår följande:

- Migrationsverket har öppnat drygt 20 000 nya återvändandeärenden per år.
- I genomsnitt återvände 10 000 personer självmant per år.
- Migrationsverket lämnade under perioden 2016–2019 över ungefär 8 000 ärenden per år till Polismyndigheten. Av dem var 6 000 ärenden där personen har avvikit.
- Migrationsverket skrev av ungefär 2 000 ärenden per år, vilket kan bero på att myndigheten hade beviljat permanent uppehållstillstånd eller på att beslutet preskriberades.

⁴⁶ Uppgifterna i figuren är hämtade från myndigheternas årsredovisningar 2014–2019.

- Antalet öppna ärenden har ökat från 7 000 ärenden till 25 000 ärenden.
- Den genomsnittliga handläggningstiden för avslutade ärenden har ökat från 130 dagar till 214 dagar.
- Ungefär 4 000 vistelser påbörjades per år 2015–2019 i Migrationsverkets förvar. Nästan alla gäller Polisens ärenden (se kapitel 6).

I Polisens årsredovisningar 2014–2019 framgår följande:

- Polisen registrerar ungefär 10 000 inkomna ärenden per år. Av dem var 7 000 ärenden där personen har avvikit.
- Andelen ärenden som Migrationsverket överlämnade utan fastställd identitet, eller där beslut ska verkställas till ett land som inte godtar tvång ökade från 32 procent 2016–2017 till 47 procent 2018–2019.
- Ungefär 4 000 ärenden per år avslutas med en utresa. Av dem reste drygt 2 000 ut ur Sverige på egen hand och knappt 2 000 genom Polisens försorg.
- Polisen tog över ungefär 700 utvisningsbeslut från allmän domstol per år och de flesta av dem verkställdes.
- Polisen har beslutat om ungefär 9 000 avvisingar per år och de flesta av dem verkställdes.

I Kriminalvårdens årsredovisningar 2017–2019⁴⁷ framgår följande:

- Kriminalvården har transporterat 3 000–4 000 personer per år ut ur landet (migrationsärenden). Ungefär 1 500 av dessa var ärenden som Polisen har tagit över från Migrationsverket. Övriga lämnade landet efter Polismyndighetens beslut om avvising.
- Kriminalvården följde med var tredje person på resan ut ur landet bland migrationsärendena 2018–2019. Var tredje person reste själv med en biljett betalad av Kriminalvården och myndigheten följde med en tredjedel till flygplatsen för att säkerställa att resan påbörjades.
- Medarbetare från Polisen följde med på ungefär 150 utrikestransporter per år.
- Kriminalvården transporterade knappt 1 000 personer per år som var dömda till utvisning eller som fått sin påföljd överförd till ett annat land.

I tabell 2 sammanfattar vi den statistik som Migrationsverket och Polismyndigheten har redovisat för återvändandeverksamheten i sina årsredovisningar 2014–2019.

⁴⁷ Redovisningen avser 2017–2019 eftersom Kriminalvården fick ett utökat transportuppdrag 2017.

Tabell 2. Antal nya avslutade och öppna återvändandeärenden samt genomsnittliga handläggningstider 2014–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Migrationsverket						
Balans vid årets slut	6 790	7 760	8 860	13 520	19 170	25 360
Inkomna	20 520	23 020	27 510	23 510	23 890	23 030
<i>Självmant återvändande</i>	7 600	9 720	14 920	9 470	9 150	8 710
<i>Överlämnade. Polisen tvång</i>	3 760	3 340	2 280	1 890	2 050	2 060
<i>Överlämnade. Polisen avviken</i>	7 350	7 590	5 940	6 260	6 200	5 950
<i>Avskrivna</i>	1 670	1 850	3 590	1 640	1 820	1 940
Genomsnitt handläggningstid	130	120	120	130	190	210
Polisen						
Inkomna	11 500	10 840	8 230	8 340	10 530	10 020
Verkställd av Polisen	2 610	1 920	2 130	1 670	1 710	1 750
Verkställd egen utresa	1 560	1 090	1 600	2 500	2 360	2 240
Verkställda totalt	4 160	3 010	3 730	4 170	4 060	4 000
Beslut om avvísning av Polisen	-	-	3 058	8 591	9 711	8 439

Källa: Migrationsverkets och Polismyndighetens årsredovisningar 2014–2019 som kompletterats med uppgifter från Polisens interna verksamhetsstatistik.

3.2.3 Svårt att få en tydlig bild av verksamhetens resultat

Det tydligaste måttet för att bedöma resultatet av myndigheternas samlade återvändandearbete i förhållande till det migrationspolitiska målet går inte att ta fram med hjälp av den nuvarande redovisningen. Detta mått är att visa hur stor andel återvändandeärenden det är som efter fyra år har avslutats med ett återvändande, genom att ärendet har preskriberats eller genom att beslutet har upphävts och ersatts med ett beslut om uppehållstillstånd.

Det är svårt att få en tydlig bild av återvändandeverksamhetens resultat eftersom åiterrapporteringen görs i myndigheternas respektive årsredovisningar. Exempelvis redovisar Migrationsverket antalet öppna återvändandeärenden, men det gör inte Polisen. Därmed framgår det inte hur många återvändandeärenden det finns totalt. Det går inte heller att följa den samlade handläggningstiden för återvändandeärenden. Vidare definierar myndigheterna överförda ärenden på olika sätt. Migrationsverket redovisar att de har fört över 22 000 ärenden till Polisen 2018–2020, men Polisen redovisar 28 000 inkomna ärenden under perioden. Det beror på

att Polismyndigheten även räknar in vissa andra ärenden, vilket är logiskt utifrån myndighetens redovisningskrav.⁴⁸

Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården har haft ett gemensamt regeringsuppdrag om att utveckla statistiken på återvändandeområdet så att den ger en enhetlig och korrekt bild av myndigheternas verksamhet samt att det går att jämföra prognos och utfall. Vår genomgång visar att det är svårt för myndigheterna att samordna redovisningen i årsredovisningarna så att det går att följa upp deras samlade insatser i förhållande till det migrationspolitiska målet. Det beror framför allt på följande:

- En årsredovisning ska beskriva myndighetens prestationer, kostnader och resultat. Det gör det svårt att samordna redovisningen så att den beskriver tre myndigheters gemensamma resultat.
- Många ärenden sträcker sig över flera år. Det gör det svårt att jämföra exempelvis antal öppnade ärenden med antal avslutade ärenden per år.
- De flesta ärenden startas av Migrationsverket, men de avslutas ofta av Polisen, i vissa fall med hjälp av Kriminalvården.

3.2.4 Drygt hälften av ärendena avslutas med en utresa och en hög andel preskriberas

Riksrevisionen har granskat resultatet av de återvändandeärenden som Migrationsverket öppnade under 2013–2014. Granskningen visar att drygt hälften (56 procent) av ärendena avslutades med en utresa.⁴⁹ Ungefär vart tredje ärende (31 procent) avslutades för att det preskriberades eller för att en tidsfrist hade löpt ut. Polisens ärenden stod för 85 procent av de preskriberade ärendena. En mindre del av ärendena avslutades med att personen i fråga fick någon form av uppehållstillstånd.⁵⁰

Migrationsverket överlämnade drygt hälften av sina ärenden till Polisen. Av dem gällde 55 procent en person som hade avvikit och 45 procent gällde verkställande med tvång. Hälften av de överlämnade ärendena preskriberades.

⁴⁸ Dublinärenden som förs över från andra länder och så kallade 12:23-ärenden som rör personer som har gällande avlägsnandebeslut och har lämnat Sverige men sedan påträffas på nytt i landet.

⁴⁹ 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 Polisen. Beroende på hur man räknar ligger resultatet i intervallet 55–58 procent.

⁵⁰ Riksrevisionen (2020) *Återvändandeverksamheten – Resultat, kostnader och effektivitet* (RiR 2020:7), s. 21–22.

När det gäller de ärenden som avslutades med en utresa verkställdes merparten av dessa av Migrationsverket (70 procent). Det innebär att personen i fråga reste ut ur landet självmant. Övriga som lämnade Sverige verkställdes av Polisen, ungefär hälften genom egen utresa. Även om personerna lämnade landet genom en resa som de ordnat själva är dessa ärenden kategoriserade som verkställda med tvång eftersom Migrationsverket överlämnat ärendena till Polisen. För att kunna registrera egen utresa krävs att Polisen har fått kännedom om att en person har lämnat landet, exempelvis genom att ett annat land begär att Sverige återtar personen eller genom att utresan kunnat styrkas på annat sätt. Det förekommer naturligtvis också att personer lämnar Sverige på egen hand utan att myndigheterna får kännedom om det.

3.2.5 Det finns tecken på att resultaten har försämrats något

Det är rimligt att anta att det resultat som framkommer i Riksrevisionens granskning i stora drag även speglar återvändandeverksamhetens resultat under de senaste åren. Väger vi in vilka det är som har fått avslag på asylansökan ser det ut som att det blev enklare att sköta återvändandet under perioden 2017–2019. Migrationsverket skriver i sin årsredovisning för 2019 att andelen beslut har ökat som gäller sökanden som är medborgare i ett land med hög avslagsprocent och där det både gick snabbt att pröva ansökan och snabbt att ordna ett återvändande. Bland alla materiellt prövade beslut, det vill säga beslut om både bifall och avslag, ökade denna kategori från 7 procent 2017 till 29 procent 2019.⁵¹ Samtidigt visar Polismyndighetens årsredovisningar att myndighetens återvändandepuppigt har blivit svårare. Det visar sig genom att andelen inkomna ärenden som avser avvika och avlägsnandebeslut till länder som endast accepterar självmant återvändande eller där identiteten är okänd har ökat.

Det finns tecken på att resultatet har försämrats efter den perioden som Riksrevisionen granskade eftersom Migrationsverkets återvändandeverksamhet har fått sämre förutsättningar. Mellan 2014 och 2019 ökade antal pågående ärenden hos Migrationsverkets med 290 procent. Till viss del förklaras ökningen av att riksdagen har infört en möjlighet att få tillfälligt uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå. Samtidigt har Migrationsverket minskat sin handläggningskapacitet, vilket har minskat de handläggningsresurser som finns tillgängliga för varje ärende. Handläggarna ska nu hantera avsevärt fler ärenden än under den period som Riksrevisionen studerade. Det innebär att handläggarna får lägga mer av sin tid på administrativa uppgifter och mindre tid på motiverande samtal och insatser för att få fram resehandlingar.

Ett annat tecken är att Migrationsverkets handläggningstider har ökat. Det gäller både asylärenden och tiden efter att ett avlägsnandebeslut vunnit laga kraft. Det

⁵¹ Migrationsverkets årsredovisning 2019, sidan 49.

innebär att de som ska återvända har haft längre tid att rota sig i Sverige vilket generellt gör återvändandeprocessen svårare.

Därutöver har möjligheten att vid behov ta personer som ska återvända i förvar försämrats. Visserligen har antalet platser ökat, men inte tillräckligt för de behov som Migrationsverkets och Polisens utredning visar och som regeringen fick 2019.⁵² EU anser också att Sverige har för liten kapacitet att ta personer som vistas olagligen i landet i förvar.

3.2.6 Riksrevisionen har identifierat flera problem

Riksrevisionen bedömde i samband med sin granskning att regeringens samlade styrning av återvändandeverksamheten och myndigheterna är svag. Det handlar bland annat om att tre myndigheter har ansvar för olika delar av verksamheten och att den finansieras genom två utgiftsområden. Riksrevisionen pekade ut målkonflikter som försämrar verksamhetens förutsättningar att bidra till att uppnå migrationspolitikens mål. Men kritiken handlar också om att myndigheterna påverkar varandra genom hur de själva agerar. Regeringens styrning av en myndighet kan påverka och förändra förutsättningarna för någon av de andra myndigheterna som ingår i kedjan. Det kan också leda till att myndigheterna inte använder de tillgängliga resurserna optimalt.⁵³

När det gäller myndighetsnivån har Riksrevisionen pekat ut bristande samordning, samverkan och samsyn mellan myndigheterna. Dessa faktorer är viktiga för att kedjan som helhet ska fungera och vara effektiv. Därutöver pekar Riksrevisionen på att det finns dubbla funktioner, risk för dubbelarbete och att gränssnitten mellan myndigheterna inte är helt tydliga. Detta leder till friktion på framför allt den operativa nivån.⁵⁴

Riksrevisionen konstaterar att det är vanligt med brutna ansvarskedjor. Det handlar om att en myndighet förväntas genomföra eller bära kostnader av beslut som en annan myndighet har fattat vilket kan försvåra ett effektivt resursutnyttjande.⁵⁵

I granskningen identifierar alltså Riksrevisionen flera problem som de bedömer ökar myndigheternas kostnader och försämrar deras möjligheter att uppnå målen med migrationspolitiken. Men det framgår inte av rapporten hur omfattande de olika problemen är och om vissa problem är viktigare att lösa än andra.

⁵² Migrationsverket (2019) *Redovisning av uppdrag i regleringsbrev om fler förvarplatser*.

⁵³ Riksrevisionen (2020) *Återvändandeverksamheten – Resultat, kostnader och effektivitet* (RiR 2020:7), s. 66.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

3.3 Flera faktorer påverkar myndigheternas möjligheter att nå verksamhetens mål

Myndigheternas förutsättningar för att planera, styra och genomföra verksamheten med goda resultat beror på flera faktorer. En del av faktorerna kan myndigheterna påverka genom hur de själva agerar, medan de är helt beroende av andra aktörer när det gäller vissa andra faktorer. Myndigheterna kan till exempel inte påverka vilka länder som Sverige eller EU har återtagande- eller samförståndsavtal med, hur avtalen ser ut och om berörda länder följer avtalen eller inte. De kan inte heller påverka förutsättningarna för en person att försörja sig i det land som hen ska återvända till eller mottagarländernas vilja att ta emot sina medborgare.

Myndigheternas handlingsutrymme begränsas även av internationella konventioner som Sverige har skrivit under och regler på EU-nivå.

Därutöver finns det också nationella regler som påverkar möjligheterna för en person som har fått avslag på sin asylansökan att byta spår eller som vid upprepade tillfällen har fått ett beslut inhiberat. Nationella regler begränsar även myndigheternas möjlighet att dela information mellan sig i ärenden som gäller återvändande.

I detta avsnitt fokuserar vi på några viktiga förutsättningar som myndigheterna kan påverka och som har betydelse för hur framgångsrikt deras arbete blir.

3.3.1 Tre förutsättningar ska vara uppfyllda för att av- och utvisningar ska kunna verkställas

Det finns tre förutsättningar som har stor betydelse för om en myndighet ska få en person att återvända till sitt hemland eller annat land. Det handlar om att individen

- accepterar eller åtminstone inte motsätter sig beslutet (inställning)
- har en klarlagd identitet (identitet)
- är tillgänglig för myndigheterna (tillgänglighet).⁵⁶

Förutsättningarna gäller främst självmant återvändande. Men även vid återvändande under tvång behöver identiteten vara klarlagd och individen vara tillgänglig för myndigheterna.

3.3.2 Individens inställning har stor betydelse

Individens inställning till återvändandet är avgörande för självmant återvändande. Det kommer sannolikt att kräva tvång för att avvisa eller utvisa en person som inte accepterar beslutet. Att hälften av de ärenden som Migrationsverket avslutar överlämnas till Polisen för verkställighet med tvång visar att det är vanligt att

⁵⁶ Migrationsverket (2020) *Redovisning av uppdrag 3.6 i Migrationsverkets regleringsbrev – Självmant återvändande*.

personer som får avslag på asylansökan inte vill återvända självmant. Om en person accepterar beslutet finns det i regel förutsättningar för att klarlägga identiteten och att personen är tillgänglig för myndigheterna i ett senare skede. Det finns därmed goda förutsättningar för att verkställa beslutet.

När en person inte accepterar beslutet behöver den ansvariga myndigheten försöka påverka personens inställning. Därför behöver myndigheten ha metoder, arbetssätt och processer som kan motivera personer att återvända till sitt hemland.

Enligt forskning påverkas individens inställning till att återvända framför allt av tillståndet i och de upplevda möjligheterna att leva i det land som hen ska återvända till.⁵⁷ Även de faktiska och de upplevda förutsättningarna att leva i Sverige har betydelse. I det här sammanhanget spelar även tiden i Sverige roll. Personer som har varit länge i landet eller som har skaffat familj och barn kan ha rotat sig på ett sätt som kan påverka inställningen att återvända negativt. I vissa fall innebär en lång tid i Sverige att den asylsökande har skaffat arbete eller hittat andra sätt att försörja sig på.

Personens inställning påverkas också av om beslutet om avlägsnande går att verkställa med tvång eller inte. Beroende på om personen återvänder självmant eller under tvång har personen rätt till olika typer av stöd. Möjligheterna till stöd är större för den som återvänder självmant.⁵⁸

Inställningen till att återvända kan också påverkas av individens förutsättningar att leva i Sverige utan tillstånd. De som har svårt att försörja sig efter ett avlägsnandebeslut fått laga kraft kan ändra inställning till att återvända.

Myndigheterna har ett antal verktyg för att påverka personens inställning. Det handlar om allt från att tidigt informera om möjliga beslut i processen, att vara tydliga med vad olika beslut innebär och vilka förutsättningar som faktiskt finns för att få stanna i Sverige samt att föra undersökande och motiverande samtal. Migrationsverket kan också sänka dagersättningen för personer som inte har barn eller besluta om återreseförbud om personen i fråga inte följer beslutet. Återreseförbud kan till exempel vara ett effektivt verktyg om personen vill kunna återvända till Sverige efter att ha fått avslag på sin asylansökan genom att ansöka om arbetstillstånd.

⁵⁷ Delmi (2021) *De som skickades tillbaka*. Sønsterudbråten, S. (2018) *Assistert retur: En kunnskapsstatus* (Fafu-rapport 2018:16). Oslo: Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning och Black, R., Koser, K., Munk, K., Atfield, G., D'Onofrio, L. och Tiemoko, R. (2004) *Understanding voluntary return*.

⁵⁸ Migrationsverket (2020) *Redovisning av uppdrag 3.6 i Migrationsverkets regleringsbrev – Självmant återvändande*.

3.3.3 Viktigt att fastställa identiteten tidigt i processen

Frågan om identitet handlar om att en myndighet i de allra flesta fall behöver en säkerställd identitet för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.⁵⁹ Men det handlar även om att det krävs en resehandling för att individen själv eller den ansvariga myndigheten ska kunna planera och beställa biljetter för en utresa.

Migrationsverket visar i en återrapportering till regeringen att det är viktigt att tidigt i processen klarlägga personens identitet. Kraven på klarlagd identitet skiljer sig åt mellan asylprövnings- och återvändandeprocesserna. Det gör att handläggarnas incitament att säkerställa identiteten kan vara svagare under asylprövningen än under återvändandearbetet. Migrationsverket har även konstaterat att det är mer effektivt att göra insatser för att klarlägga identiteten före beslutet i asylärendet än under arbetet med att få till ett återvändande. Det beror på att personens inställning till att medverka till att klarlägga identiteten är bättre under asylprövningen än därefter.⁶⁰

Polisen har i sin tur framfört att det viktigaste för att kunna bidra till att nå migrationspolitikens mål är att genomföra åtgärder för att fastställa identitet på personer i tidiga skeden av migrationsprocessen.⁶¹

Även i detta fall har myndigheterna verktyg och arbetssätt som de kan använda sig av. Ett sådant verktyg är att de kan ställa frågor till olika internationella aktörer och organisationer, kontakta ambassader eller ge så kallade id-uppdrag till de berörda personerna. Migrationsverket kan också sänka dagersättningen för personer som inte medverkar till att klarlägga sin identitet.

I vart tredje nytt ärende finns tillräcklig information om identiteten

Migrationsverket följde 2019 upp återvändandearbetet. Myndigheten kartlade bland annat hur vanligt det var att myndigheten fick tag på pass och andra id-handlingar i skyddsprocessen.⁶² Skyddsprocessen börjar när en person uppger sig vilja ansöka om asyl och slutar när en person tagits emot av en kommun, har lämnat landet eller när ett avlägsnande beslut har överlämnats till Polismyndigheten för verkställighet. Uppföljningen utgick från den kategorisering som Migrationsverket gör av förutsättningarna för att verkställa återvändandearbenden.

⁵⁹ Vid överföringar enligt Dublinförordningen krävs inte att identiteten är klarlagd.

⁶⁰ Migrationsverket (2020) *Redovisning av uppdrag 3.6 i Migrationsverkets regleringsbrev – Självmant återvändande*.

⁶¹ Se till exempel Polisens årsredovisningar 2014 och 2015.

⁶² Migrationsverket (2019) *Analysrapport uppföljning av återvändandearbetet i skyddsprocessen (2017 och 2018)*.

Uppföljningen visar följande:

- I 37 procent av de nyöppnade återvändandeärendena fanns det en giltig resehandling och det var möjligt att verkställa avlägsnandebeslutet oavsett individens inställning (kategori 1).
- I 36 procent av de nya ärendena fanns möjlighet att klarlägga identiteten genom olika insatser, till exempel att begära ett pass från hemlandet baserat på befintliga id-uppgifter eller utföra olika åtgärder för att ta reda på fler personuppgifter (kategori 2 och 3).
- I 27 procent av de nya ärendena gick det endast att verkställa beslutet om personen ville återvända eftersom deras hemland inte tillåter verkställighet med tvång, oavsett ID-underlag, (kategori 4).

Uppföljningen visar också hur Migrationsverkets information om identitet utvecklas under myndighetens olika processer. När återvändandeprocessen avslutades hade andelen ärenden i kategori 1 ökat från 37 procent i början av processen till 56 procent i slutet av processen.

Uppföljningsresultatet bygger på en aktstudie av 300 ärenden. Migrationsverket bedömer att uppgifterna har en felmarginal på 5,6 procent med 95 procents säkerhet. I urvalet ingick inte Dublinärenden och barn utan vårdnadshavare.

I hälften av Polisens ärenden är identiteten fastställd

Polismyndigheten kategoriserar också i hur hög grad det går att verkställa myndighetens ärenden. Följande gäller i de ärenden som myndigheten tog över från Migrationsverket 2019:

- I 29 procent av ärendena fanns en giltig resehandling och förutsättningar att verkställa med hjälp av tvång till hemlandet (kategori 1).
- I 25 procent av ärendena var identiteten fastställd och utlänningsen kom från ett land dit det går att verkställa återvändandet, men resehandling saknades (kategori 2).
- I 46 procent av ärendena var identiteten inte fastställd eller så var det svårt eller mycket svårt att verkställa beslut mot personens vilja (kategori 3).⁶³

Uppgifterna visar att Polisen har goda möjligheter att verkställa återvändandebeslutet i drygt hälften av de ärenden som de tog över från Migrationsverket, förutsatt att myndigheten vet var personerna befinner sig. Tre fjärdedelar av de ärenden som Migrationsverket överlämnar till Polismyndigheten gäller personer som har avvikit (se även avsnitt 3.1).

⁶³ Polisens årsredovisning för 2019.

3.3.4 Tillgänglighet är viktigt för båda myndigheterna

Frågan om tillgänglighet handlar om att en person måste gå att kontakta för olika förberedande och utredande insatser i ärendet, och finnas tillgänglig vid en nära förestående utresa. Om en person avviker efter att ett beslut om av- eller utvisning vunnit laga kraft försvåras myndigheternas arbete med att verkställa beslutet. Vissa avviker innan Migrationsverket har hunnit delge dem beslutet och de överlämnas då inte till Polisen. De ingår inte heller i statistiken över antalet återvändande-ärenden, eftersom det krävs delgivning för att Migrationsverket ska kunna öppna ett återvändandeärende. Migrationsverket uppger att det är svårt att förhindra att personer avviker, och Polisen menar att de har dåliga förutsättningar att hitta dem som väljer att hålla sig undan.

Tillgängligheten verkar vara något viktigare för Polismyndigheten än för Migrationsverket. Det beror på att Migrationsverket ansvarar för självmant återvändande, men vi noterar att tillgängligheten även då är viktig, bland annat för att kunna informera personen om vad som gäller. Även i detta fall har myndigheterna verktyg som de kan använda sig av för att säkerställa eller skapa bättre förutsättningar för att en person ska vara tillgänglig när det behövs. Både Migrationsverket och Polismyndigheten får exempelvis besluta om förvar om de bedömer att det finns en risk för att en person tänker avvika eller hålla sig undan för att förhindra att beslutet verkställs.

Andelen som har avvikit när Migrationsverket överlämnar ärendet har ökat liksom andelen nationaliteter som förutsätter frivilligt återvändande. Under 2014–2016 var andelen som avvikit ungefär 60 procent. Därefter ökade andelen och under 2019 gällde 78 procent av de överlämnade ärendena personer som har avvikit. Andelen ärenden där identiteten inte är fastställd eller där det är svårt att verkställa beslut mot personens vilja (kategori 3) ökade från ungefär 30 procent 2014–2016 till närmare 50 procent 2018–2019.⁶⁴

3.3.5 Val av boende har betydelse för återvändandearbetet

Hur den asylsökande bor kan påverka myndigheternas förutsättningar för att verkställa ett avlägsnandebeslut. Under asylprocessen kan sökanden bo i eget boende eller i en lägenhet eller på ett anläggningsboende som Migrationsverket tillhandahåller. När ett avlägsnandebeslut vinner laga kraft får personen bo kvar i Migrationsverkets boenden så länge hen har rätt till ersättning enligt lagen om mottagagande av asylsökande. För personer utan barn är det vanligtvis fyra veckor. I vissa fall kan tidsfristen för frivillig återresa förlängas men då har inte personen i fråga rätt att bo kvar i boendet.

⁶⁴ Polisens årsredovisningar 2014–2019.

I dag finansierar Migrationsverket boende för ungefär 5 000 personer med avlägsnandebeslut som Polisen eller Migrationsverket ska verkställa.⁶⁵ De flesta gäller barnfamiljer som har rätt till boende, dagersättning och särskilt boende efter det att tidsfristen för självmant återvändande har löpt ut.

Att personer bor på ett anläggningsboende kan i vissa avseenden underlätta myndigheternas arbete eftersom det då är mer tydligt var personen som ska lämna landet befinner sig. Det blir framför allt enklare att snabbt upptäcka om någon avviker än om någon bor i ett eget boende. Tidig upptäckt gör att Polisen får mer tid att arbeta med ärendet. Att personen bor på ett anläggningsboende kan även göra det lättare att komma i kontakt med dem som ska återvända eftersom personal på boendena kan hjälpa till med att uppmana de personer som ska återvända att komma till bokade samtal.

Eget boende innebär ofta att personen bor inneboende hos någon annan och myndigheterna kan då inte veta om en person har flyttat. För Polisen är det därför en fördel om Migrationsverket placerar personer med avlägsnandebeslut i anläggningsboende. Det finns även logistiska fördelar för Polisen att ha sina ärenden samlade på ungefär samma plats jämfört med om de är placerade på olika orter i regionen.

Det finns även särskilda utreseboenden som ska göra det lättare att arbeta aktivt och koncentrerat med återvändande.⁶⁶ Men våra intervjuer visar att det inte finns någon enhetlig syn på hur Migrationsverket ska arbeta med beslut om boende efter att avlägsnandebeslut vunnit laga kraft, och en person kan välja att bo i eget boende.

3.3.6 Goda förutsättningar att verkställa överföringar i enlighet med Dublinförordningen

I Dublinförordningen reglerar EU vilket land som är ansvarigt för att pröva en asylansökan. Det finns två typer av Dublinärenden. Migrationsverket ansvarar för ärenden som initieras genom att Migrationsverket i sin asylprövning kommer fram till att ett annat land är ansvarigt. Myndigheten ska då verkställa avlägsnandebeslut till det landet om de inte överlämnar ansvaret till Polisen. Polismyndigheten ansvarar för ärenden som initieras när en person som fått avslag på sin asylansökan i Sverige påträffas i en annan medlemsstat och återsänds till Sverige. Polisen ska då verkställa beslutet till ett land utanför det gemensamma territoriet.

Hälften av de personer som Dublinförordningen gäller avviker

Migrationsverket och Polisen har goda förutsättningar att verkställa beslut om överföringar enligt Dublinförordningen som Migrationsverket har initierat eftersom

⁶⁵ Migrationsverkets månadsrapport för december 2020.

⁶⁶ Migrationsverket (2021) *Utvecklingsplan för återvändandeprocessen. Version 1.*

det inte krävs någon resehandling för att genomföra utresan. Men detta förutsätter att den som ska lämna Sverige inte avviker. Under 2018–2019 öppnade Migrationsverket 4 000 Dublinärenden som återvändandeärenden. Under samma period överlämnade myndigheten drygt 2 000 ärenden till Polismyndigheten, och av dessa ärenden gällde 85 procent personer som hade avvikit

Dublinförordningen innehåller tidsfrister som anger hur länge ett land är skyldigt att återta både personen och ärendet. Under 2018–2019 avslutade Polisen knappt 2 000 återvändandeärenden på grund av utlöpta tidsfrister.⁶⁷ I dessa fall tar Sverige över ansvaret och personerna får möjlighet att ansöka om asyl i Sverige i stället.

Myndigheterna kan använda förvar i de flesta Dublinärenden

Tidigare var det vanligt att Migrationsverkets handläggare använde möjligheten att besluta om att ta en person i förvar i Dublinärenden. Numera är det ovanligt eftersom det har funnits en informell överenskommelse mellan myndigheterna att prioritera Polisens behov av förvarsplatser. Myndigheterna har ofta möjlighet att besluta om förvar i Dublinärenden eftersom de flesta ärenden gäller personer som har avvikit tidigare.

Många som registreras som självmant återvända återkommer och då öppnas ett nytt återvändandeärende

Bland de utresor som Migrationsverket redovisade som verkställda gällde 15–20 procent under 2019–2020 personer som på egen hand hade rest till ett annat Schengenland, det vill säga de reste ut ur Sverige men till fel land. Om en sådan person påträffas i ett annat land kan Sverige få en begäran om att återta personen och ärendet enligt Dublinförordningen. När personen kommer till Sverige registrerar Polismyndigheten det som ett nyinkommet återvändandeärende.

3.4 Snabb handläggning och samordning är viktigt för att nå målen

Det är viktigt att myndigheterna handlägger ärendet snabbt för att de ska lyckas med återvändandet, framför allt Migrationsverket. Men det är också viktigt att ledtider i överlämningar mellan myndigheter är så korta som möjligt samt att myndigheterna kan dela nödvändig information med varandra.

⁶⁷ Polisens interna verksamhetsstatistik.

4 Migrationsverkets styrning och genomförande

I detta kapitel presenterar vi vår analys av hur Migrationsverket har valt att styra och genomföra myndighetens arbete med återvändandeverksamheten.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Migrationsverket har ingen tydlig strategi för hur de ska arbeta med återvändandeppgiften. Synen på hur arbetet ska bedrivas och vilka resurser det är rimligt att sätta av skiljer sig åt inom myndigheten.
- Migrationsverket har tagit fram en utvecklingsplan för återvändandeverksamheten. Men det finns frågetecken om hur utvecklingsarbetet ska genomföras. Planen tar inte upp vilka resurser återvändandeverksamheten behöver och vägleder därmed inte verksamhetens inriktning eller ambitionsnivå.
- Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för självmant återvändande och ska bidra till att det migrationspolitiska målet nås. Det innebär att myndigheten har ett ansvar för att ge Polisen goda förutsättningar att verkställa de ärenden som Polisen tar över för att verkställa med tvång. Men Migrationsverket har inte synliggjort uppgiften att verka för att det samlade återvändandearbetet ska fungera effektivt i sin interna styrning.
- Migrationsverket har inte prioriterat uppgiften att handlägga återvändandearärenden. Det är den enda större uppgift som myndigheten inte styr med hjälp av tydliga kvantitativa mål. Till följd av detta har den operativa verksamheten dragit ned handlägningsresurserna för återvändande, trots att antalet öppna ärenden har ökat kraftigt. Mellan 2017 och 2019 ökade antalet ärenden per årsarbetskraft från 50 till 140 ärenden.
- Den ökade ärendemängden har försämrat handläggarnas förutsättningar att arbeta med självmant återvändande. De behöver lägga mer tid på administrativa åtgärder och har därmed mindre tid för insatser som kan motivera personerna att återvända självmant.
- Migrationsverket har infört en tillitsbaserad processtyrning och handläggarna ska nu själva avgöra om det är motiverat att kalla personer med avlägsnandebeslut till mer än ett samtal. Migrationsverket följer inte upp om handläggarna avstår från samtal på grund av tidsbrist, eller för att de bedömer att samtalet inte skulle ha någon effekt.

- Migrationsverket har inte styrt andra processer inom myndigheten tillräckligt tydligt för att skapa goda förutsättningar återvändandeuppgiften. Hur väl asylhandläggarna lyckas säkerställa de asylsökandes identitet påverkar både Migrationsverkets och Polisens möjligheter att verkställa avlägsnandebeslut. Vidare påverkas handläggningstiderna för återvändandeärenden i hög grad av hur förvaltningsprocessen och tillståndsprövningen prioriterar att pröva ansökningar från personer med avlägsnandebeslut. Det är en omfattande verksamhet som kan leda till långa avbrott i återvändandearbetet. Personer med avlägsnandebeslut lämnar årligen in ungefär 13 000 ansökningar om verkställighetshinder och 3 000 ansökningar om arbetstillstånd.
- Migrationsverkets uppföljning hjälper inte myndigheten att styra resurser och andra processer som påverkar återvändandearbetets förutsättningar tillräckligt mycket. Uppföljningen visar om antalet personer som självmant återvänder ökar eller minskar. Men det går inte att säga om förändringar beror på regionernas kapacitet att handlägga ärenden, väntetid i andra processer eller externa faktorer som ligger utanför myndighetens kontroll.

4.2 Migrationsverkets styrning och organisering

Migrationsverket leds av en generaldirektör. Den operativa verksamheten är indelad i tre regioner och den nationella operativa avdelningen (NOA). Vid huvudkontoret finns verksledning och myndighetsstab samt fem avdelningar som ger stöd till den operativa verksamheten: digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA), planeringsavdelningen (PLAN), rättsavdelningen (RA), kommunikationsavdelningen (KOM) och HR-avdelningen.

Migrationsverkets förvaltningsanslag motsvarade 4,4 miljarder kronor 2021. Under 2020 hade myndigheten ungefär 6 000 anställda och 5 000 årsarbetskrafter. Myndigheten växte kraftigt i samband med det höga antalet asylsökande runt 2015 men under de senaste åren har antalet anställda minskat.

4.2.1 Den interna styrningen utgår från två olika spår

Migrationsverkets interna styrning bygger på ett spår som utgår från målstyrning och styr hur myndigheten fördelar resurser och ska prioritera mellan olika verksamheter. Det andra spåret utgår från beslutade processer och styr hur myndigheten ska arbeta med olika ärenden.

Myndighetsledningen beslutar om verksamhetsmål och om hur resultaten ska följas upp i verksamhetsplanen. Besluten om hur myndighetens resurser för den operativa verksamheten ska fördelas mellan olika uppgifter är delegerade till regioncheferna.

För att hålla ihop styrningen i de två spåren har Migrationsverket chefsmöten där direktrapporterande chefer regelbundet stämmer av hur verksamheten utvecklas i förhållande till målen i verksamhetsplanen och om styrningen behöver justeras för att myndigheten ska nå sina mål.

4.3 Mandat att styra hur återvändandearbetet ska bedrivas

Migrationsverkets ansvar för återvändandeverksamheten utgår från myndighetens instruktion. Där framgår att Migrationsverket

- ska bidra till att det migrationspolitiska målet nås.
- är förvaltningsmyndighet för självmant återvändande.

Vi tolkar Migrationsverkets instruktion som att myndighetens uppdrag består både i att arbeta för att personer som ska återvända gör det självmant och i att arbeta så att Polisen kan verkställa de avlägsnandebeslut som lämnas över från Migrationsverket. De senaste åren har myndighetsledningen framför allt fokuserat på självmant återvändande i sin styrning.

4.3.1 Målen för återvändandeverksamheten togs 2020

Regeringen kan precisera Migrationsverkets uppdrag inom återvändandeverksamheten i myndighetens regleringsbrev. Mellan 2017 och 2019 formulerade regeringen två typer av mål i regleringsbrevet. Ett mål avsåg Migrationsverkets ansvar för den bredare uppgiften och ett mål avsåg uppgiften att arbeta effektivt med handläggningen av återvändandeärenden. Under 2017–2019 var målet för den bredare uppgiften att inom ramen för Migrationsverkets uppgifter vidta de åtgärder som krävs för att de som ska återvända lämnar landet.

Återvändandeuppgiften fångades 2018 upp av målet om effektiva processer. Migrationsverket skulle rapportera hur myndigheten hade följt upp och analyserat metoder och incitament för att öka antalet personer som återvänder självmant så snart som möjligt efter ett lagkraftvunnet beslut. För 2019 var en del av målet att tiden för återvändande skulle vara så kort som möjligt.

I regleringsbrevet för 2020 fanns inga mål för återvändandeverksamheten. Regeringen gav Migrationsverket ett uppdrag att analysera möjliga åtgärder för att öka antalet personer som återvänder självmant. I regleringsbrevet för 2021 finns ett mål om att öka samsynen inom återvändandeverksamheten. Målet innebär att Migrationsverket ska fortsätta att utveckla samarbetet med Polisen för att effektivisera återvändandet. I regleringsbrevet för 2022 anger regeringen att Migrationsverket ska intensifiera sitt arbete med återvändande för att väsentligt öka antalet verkställda beslut. Migrationsverket har inte haft något återrapporteringskrav om att redovisa resultatet av återvändandeverksamheten efter 2019.

4.3.2 Lagstiftningen ger Migrationsverket frihet att välja hur arbetet ska genomföras

Migrationsverket kan i hög grad bestämma hur myndigheten ska organisera och genomföra arbetet med återvändandeärenden. Lagstiftningen ställer krav på att myndigheten ska underrätta den som får avslag på sin asylansökan om beslutet och

att hen måste lämna landet inom en viss tid. Men i övrigt kan Migrationsverket styra hur de organiserar och genomför arbetet.

Utlänningslagen reglerar när en person senast ska lämna landet. Det innebär att lagen anger vilken tidshorisont som Migrationsverket ska arbeta mot. Tidsfristen för självmant återvändande är normalt två veckor vid avvisning och fyra veckor vid utvisning. Migrationsverket kan besluta om återreseförbud för den som inte lämnar landet inom tidsfristen. Om tidsfristen går ut kan Migrationsverket också besluta om att dra in rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande, men inte för barnfamiljer eller om det är uppenbart oskäligt.

Under vissa förutsättningar kan Migrationsverket förlänga en tidsfrist. Ett vanligt skäl är att det kan ta tid att få en resehandling från en utländsk beskickning. En förlängning innebär inte fortsatt rätt till bistånd utan endast att Migrationsverket inte kommer att fatta beslut om återreseförbud.

Migrationsverket upprättade i maj 2021 en lista som myndigheten sedan dess tillämpar över länder som anses vara säkra ursprungsländer för asylsökande.⁶⁸ Regeringen vill med regeländringen ge Migrationsverket möjlighet att fatta beslut om omedelbar avvisning om en asylsökande kommer från något av länderna som finns upptagna på listan.

4.3.3 Migrationsverket väljer själva vilka resurser som myndigheten ska lägga på återvändandeverksamheten

Det är Migrationsverket som avgör hur stor del av myndighetens förvaltningsanslag som ska avsättas för återvändandearbete. Migrationsverket kan i hög grad förutse hur mycket myndigheten behöver arbeta med återvändandearbete. De flesta nya ärenden är kända i förväg eftersom de initieras när myndigheten fattar beslut om avslag på en asylansökan. Migrationsverket öppnar ungefär 20 000 nya återvändandearbete per år. Det innebär att myndigheten har goda förutsättningar att göra prognoser över hur stor kapacitet som återvändandeverksamheten behöver, även om olika ärenden kan kräva olika mycket arbetet.

4.4 Migrationsverket har lagt mindre vikt vid sin övergripande uppgift för återvändande

I verksamhetsstrategin beskriver Migrationsverkets myndighetsledning myndighetens uppgift för återvändande på följande sätt. Migrationsverket ska som ett led i sitt uppdrag också ”verka för ett effektivt och värdigt återvändande för dem som måste lämna landet. Det är viktigt för att människor inte ska fastna i ett skuggsamhälle och för att upprätthålla en migration som präglas av legitimitet,

⁶⁸ MIGRFS 2021:4 *Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer.*

ordning och säkerhet. Även på det sättet bidrar vi till samhällsutvecklingen i stort”.⁶⁹

Vår genomgång av Migrationsverkets verksamhetsplaner visar att styrningen de senaste åren har fokuserat mer på uppgiften att handlägga återvändandearenden som avslutas med självmant återvändande. Det har skett på bekostnad av uppgiften att verka för att den samlade återvändandeprocessen fungerar effektivt.

Genomgången visar också att Migrationsverket har formulerat om tolkningen av sitt uppdrag. Myndighetens målbild beskrevs på följande sätt i verksamhetsplanen för 2015: ”Vårt uppdrag att värna asylrätten har fortsatt högsta prioritet. I detta ligger såväl att ge skydd för personer som har asylskäl som att avvisa eller utvisa personer som inte har skäl att få stanna i Sverige”.⁷⁰

Migrationsverkets nuvarande tolkning av uppdraget är mer avgränsad. I verksamhetsplanen för 2021 beskriver Migrationsverket sitt huvuduppdrag som att pröva ansökningar. Myndigheten ska bidra till att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik genom att göra prövningen på ett målgruppsanpassat, förutsebart, effektivt och rättssäkert sätt.⁷¹ Tolkningen av uppdraget har nu en koppling till det migrationspolitiska målet. Skillnaden jämfört med tidigare formuleringar är att tolkningen nu hänvisar till hur Migrationsverket bedriver sin prövning. Tidigare tolkningar utgick från att effekterna av Migrationsverkets prestationer skulle bidra till att nå det migrationspolitiska målet.

4.5 Handläggningsresurser för återvändande har inte prioriterats efter 2015

Migrationsverket redovisar i sin årsredovisning hur myndighetens kostnader fördelas uppdelat på fem processer, varav *Att återvända* är en.⁷² Vi har valt att jämföra kostnadsutvecklingen mellan 2016 och 2019 eftersom pandemin påverkade verksamheten under 2020.

4.5.1 Migrationsverket har lagt mer resurser på förvar men inte på handläggning

Under perioden 2016–2019 ökade de totala kostnaderna för *Att återvända* från knappt 1 miljard kronor till 1,5 miljarder kronor. Kostnaderna motsvarade 2 procent av myndighetens totala kostnader under 2016 och 7 procent under 2019.

⁶⁹ Migrationsverkets verksamhetsstrategi 2020.

⁷⁰ Migrationsverkets verksamhetsplan 2015.

⁷¹ Migrationsverkets verksamhetsplan 2021.

⁷² De övriga processerna är *Att behöva skydd- prövning och ansökan*, *Boende och stöd*, *Prövning av hinder mot verkställighet*, *Att komma till och stanna i Sverige – prövning av ansökan* och *Att bli svensk medborgare*.

Kostnaderna har ökat på grund av att overheadkostnader och kostnader för försvarsverksamheten har ökat. Migrationsverkets direkta kostnader för förvar ökade från 210 miljoner kronor till 500 miljoner kronor mellan 2016 och 2019. Kostnadspålägget för overhead för återvändande verksamheten ökade från 400 miljoner kronor till 675 miljoner kronor under perioden.

Migrationsverket har minskat hur mycket resurser de avsätter för att handlägga återvändandeärenden mellan 2016 och 2019. De direkta kostnaderna för återvändande verksamhet på Migrationsverket operativa enheter (främst personalkostnader för handläggning) minskade från 250 miljoner kronor till 220 miljoner kronor, om vi inte räknar med försvarsverksamheten. Kostnaderna för centrala funktioner som återvändande- och resesamordning minskade från 105 miljoner kronor till 80 miljoner kronor.

Var tredje återvändandehandläggare har slutat eller bytt arbetsuppgift

Återvändandeärenden handläggs av återvändande- och mottagningsenheter inom Migrationsverkets regioner. Antalet årsarbetskrafter som dessa enheter har lagt ned på återvändandearbete minskade från 265 till 170 under perioden 2016–2020 (tabell 3). Det kan jämföras med att var tredje återvändandehandläggare har slutat eller fått andra arbetsuppgifter. Antalet årsarbetskrafter i försvarsverksamheten fördubblades nästan, från ungefär 400 årsarbetskrafter 2016 till 750 årsarbetskrafter under 2019.

Tabell 3. Antal årsarbetskrafter som lagts på återvändandearbete i olika delar av Migrationsverket 2016–2020.

Enhetstyp	2016	2017	2018	2019	2020	Skillnad års- arbetskrafter 2016–19	Procent
Återvändande	81	87	82	74	72	-7	-9
Mottagning	185	178	143	98	97	-87	-47
Summa återvändande och mottagningsenheter	265	265	225	172	170	-93	-35
Förvaltningsprocess	65	112	115	99	77	34	52
Övriga regionala resurser	15	11	7	6	4	-9	-9
Förvar	392	481	671	753	690	361	92
Centrala funktioner	34	55	47	37	32	3	9
Totalt	738	869	1018	1031	940	202	38

Migrationsverket drog ned resurserna för handläggning mellan 2017 och 2019. Då minskade handläggningsresurserna med motsvarande 100 årsarbetskrafter. Under samma period ökade Migrationsverkets öppna återvändandeärenden från 13 000 till 23 000. Det innebär att antalet öppna ärenden per årsarbetskraft ökade från 50 till 140 under två år. Antalet öppna ärenden per årsarbetskraft är endast ett grovt mått

på handläggarnas arbetsförutsättningar. Det beror på att många ärenden är inaktiva och på att alla som räknas in i årsarbetskraften inte är handläggare. Men måttet visar tydligt att antalet ärenden per handläggare har ökat. Enligt våra intervjuer är det vanligt att en handläggare numera har ansvar för mer än hundra ärenden.

Migrationsverkets ledning har i sitt budgetunderlag till regeringen inte redovisat någon bedömning om att myndigheten behöver större förvaltningsanslag för att kunna hantera ökningen av antalet återvändandeärendena.

4.5.2 Beslut om vilka resurser som ska avsättas för återvändandeverksamheten har delegerats till regionerna

Det är regionerna som beslutar vilka resurser som ska avsättas för att handlägga återvändandeärenden, baserat på de mål och uppdrag som myndighetsledningen beslutar. Fram till 2017 angav myndighetsledningen vilka resurser som myndigheten har avsatt för återvändandeverksamheten i regionernas budgetramar.

För att regionerna ska kunna arbeta långsiktigt tar planeringsavdelningen fram planeringsförutsättningar för olika ärendeslag. Där finns bland annat prognoser för antalet nya återvändandeärenden under nästa år. Underlaget används också av myndighetsledningen som grund för vilka resurser regionerna ska tilldelas.

Regionledningen ska dokumentera i en genomförandeplan eller motsvarande hur de ska arbeta utifrån de uppdrag, mål och budgetramar som myndighetsledningen har beslutat. Regionerna är indelade i sektioner som i sin tur är indelade i enheter. Totalt har Migrationsverkets regioner ungefär 140 enheter. Enheterna som arbetar med återvändandeärenden ingår i sektioner som har mottagningsverksamheten som sin huvuduppgift. Regionerna styr inte återvändandeverksamheten genom att sätta upp kvantitativa mål för handläggningstider eller antal avslutade ärenden.

4.5.3 Regeringens styrning leder till att annan verksamhet prioriteras

Migrationsverket har inte avsatt mer resurser för att handlägga återvändandeärenden, trots att balansen av återvändandeärenden har ökat. Förklaringen till detta är sannolikt att regeringen har formulerat tydliga mål och krav på Migrationsverkets handläggningstider för alla stora ärendeslag utom återvändandeärenden.⁷³ En annan förklaring är att regionerna har haft svårt att leva upp till de krav som lagstiftningen innehåller som gäller asyl- och tillståndsprövning. Regeringen ställer alltså tydliga krav på handläggningen av dessa ärenden, men inte för återvändande-

⁷³ Handläggningstiderna regleras i utlänningsförordningen. Regeringen har även i regleringsbrev preciserat för vilka ärendeslag det är särskilt viktigt att Migrationsverket minskar balanser och handläggningstider.

ärenden. Därmed styr regeringen indirekt Migrationsverkets utrymme att avsätta resurser för återvändandeverksamheten.

Målen för återvändandeverksamheten operationaliseras inte

Migrationsverkets verksamhetsplaner innehåller kvantitativa mål för produktivitet och handläggningstid för olika ärendeslag. Vår genomgång av verksamhetsplanerna från 2015 och framåt visar att ledningen då har fokuserat på ärenden med författningsstyrda handläggningstider. Från och med verksamhetsplanen för 2020 finns det en bilaga i verksamhetsplanen som tydligt beskriver hur den operativa verksamheten ska tänka när den prioriterar mellan olika typer av ärenden. I prioriteringsordningen för 2020 var budskapet tydligt att regionerna ska prioritera prövningen av asylansökningar och tillståndsärenden för att uppfylla de krav på exempelvis handläggningstider som finns i författningen.

Myndighetsledningen har inte operationaliserat mål för återvändandeuppgiften på motsvarande sätt. För återvändandeverksamheten har Migrationsverkets mål sedan 2019 varit att öka andelen personer som återvänder självmant. För förvarsverksamheten har myndighetsledningen angett hur många förvarsplatser organisationen ska ha.

I verksamhetsplanen för 2021 beskriver myndighetsledningen hur de ska följa upp målet om att öka andelen personer som återvänder självmant enligt beslut ska följas upp.⁷⁴ Jämförelsepunkten är 2020 då andelen självmant utresta uppgick till 42 procent. Resultatet beräknas i relation till utresor verkställda av Polisen och antalet ärenden som lämnas över till Polisen. De som ansvarar för återvändandeverksamheten kan nå målet genom att bli bättre på att verkställa självmant återvändande men även genom att överlämna färre ärenden till Polisen.

Tydligare styrning av återvändandeverksamhetens behov i 2021 års verksamhetsplan

I myndighetsledningens prioriteringsordning för 2021 har författningsstyrda tider fortsatt hög prioritet, men ledningen anger även att återvändandeverksamhetens behov ska prioriteras. Det innebär att beslut i ärenden som gör att tiden i mottagningssystemet och/eller tiden till ett återvändande ökar inte ska fördröjas.

4.6 Ny process har införts efter avvikelserapporter

I början av 2010-talet införde Migrationsverket en standardiserad process för återvändandearbetet med fastställda moment och ledtider. Processen innebar att handläggarna skulle genomföra samtal vid åtminstone fyra tillfällen mellan avslag och utresa. De skulle också dokumentera samtalen och använda samtalsguider. En

⁷⁴ I verksamhetsplanen för 2021 finns målet att andel självmant utresta enligt verkställbart beslut som avvisning eller utvisning ska öka jämfört med föregående år.

stor del av återvändandearbetet bestod i att genomföra samtal med de personer som ska lämna landet.

Under 2018 ökade antalet formella avvikelserapporter till processägaren om att handläggarna inte genomförde obligatoriska samtal. Det var framför allt uppföljningssamtalen som inte genomfördes. Under 2019 beslutade processägaren att samtalen kunde ersättas med ett brev med information till personen som ska återvända, utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda ärendet.

Syftet med uppföljningssamtalen var att skynda på återvändandet efter det att ett avlägsnandebeslut har vunnit laga kraft. Det första samtalet skulle genomföras 6–8 veckor efter samtalet där Migrationsverket informerar om avslagsbeslutet. Det andra samtalet skulle hållas efter Migrationsdomstolens beslut, men innan beslutet vunnit laga kraft. I uppföljningssamtalen ingick att handläggarna skulle motivera personen att återvända självmant, ge uppdrag om identifiering och samla in underlag för att kunna beställa resa. Dessutom ingick det att besluta om att sänka dagersättningen för de som inte samarbetar.

Enligt våra intervjuer fanns det framför allt två skäl till att samtalen inte genomfördes. Ett skäl var att Migrationsdomstolens handläggningstider blev så långa att handläggarna inte uppfattade det första samtalet som meningsfullt. Det andra skälet var resursbrist. Omfattningen av dessa ärenden ökade avsevärt mer än handläggningsresurserna vilket gjorde att personalen behövde prioritera andra uppgifter.

4.6.1 Genom tillitsbaserad styrning ska handläggarna kunna använda sin arbetstid mer effektivt

Migrationsverket har infört ett tillitsbaserat förhållningssätt – en av fyra principer för hur myndigheten ska arbeta. Principen har fått genomslag i processbeskrivningen för återvändandeverksamheten. Migrationsverket beskriver förändringen som att de numera i högre grad överlåter till handläggarna att avgöra vad som fungerar bäst och vilka aktiviteter som det är värt att lägga ned tid på. Nu överlåter Migrationsverket till handläggarna att bedöma om det är nödvändigt att genomföra ett återvändandesamtal eller inte. Det gäller alltså det samtal som hålls efter det att ett beslut om avvisning eller utvisning har vunnit laga kraft. Det är endast det lagbundna underrättelsesamtalet som fortfarande är obligatoriskt, alltså när Migrationsverket informerar om sitt beslut.

Det tidigare kravet på två uppföljningssamtal och ett återvändandesamtal har ersatts med krav på att genomföra en uppföljningsaktivitet och en återvändandeaktivitet. Handläggarna får välja mellan att kalla till samtal, ringa eller skicka skriftlig information. Det finns också ett tidsspann som anger när aktiviteterna ska ske.

4.7 Inget beslut om strategisk inriktning för återvändandeverksamheten

Under 2019 följde Migrationsverket upp återvändandearbetet 2017–2018 för att få kunskap om hur processen fungerat och för att identifiera framgångsfaktorer. I uppföljningen görs en rekommendation om att Migrationsverket ska justera skyddsprocessen på följande sätt:

- Öka fokuset på återvändandeuppgiften under asylprocessen, bland annat genom att utreda sökandes inställning till återvändande och genom att bedöma sannolikheten för att ett återvändandeärende ska öppnas. Denna bedömning ska grunda sig på Migrationsverkets spårindelning i asylprocessen.
- Se till att handläggarna följer processen i högre grad när det gäller identitetsarbetet under asylprocessen. Det innebär främst att ge och följa upp ID-uppdrag vid behov, samt analysera hur identitetsarbetet ska bedrivas efter att ett beslut vunnit laga kraft.
- Utveckla fler metoder för att motivera självmant återvändande, exempelvis genom att involvera externa aktörer som gode män och frivilligorganisationer för att korrekt information ska spridas i högre utsträckning.
- Förbättra förmågan att säkerställa att den person som ett är ärende gäller är tillgänglig, genom att utreda inställningen till återvändande tidigare, bedöma avvikanderisken och vid behov vidta åtgärder.
- Öka kompetensen om återvändandeuppgiften hos medarbetare i andra delprocesser.
- Utveckla förutsättningarna att bygga upp kunskap om framgångsfaktorer genom att bedöma och dokumentera anledningen till att självmant återvändanden kan genomföras.

Uppföljningen visade att resultatet inom återvändandeverksamheten i första hand verkade bero på initiativ som personer med avlägsnandebeslut själva tog för att kunna återvända, snarare än på Migrationsverkets aktiviteter. Uppföljningen visade också att Migrationsverket sällan använde sina möjligheter att påverka individens inställning till att återvända och vilja att medverka till att klarlägga sin identitet. Det var svårt att se några effekter av Migrationsverkets aktiviteter, eftersom handläggarna inte följde myndighetens processer fullt ut.⁷⁵

Enheten för processuppföljning som genomförde uppföljningen drog slutsatsen att Migrationsverket först och främst behöver definiera sitt uppdrag för återvändande och pekade på två alternativ: antingen satsa på att jobba mer aktivt med

⁷⁵ Migrationsverket 2019 *Analysrapport – Uppföljning av återvändandearbetet i skyddsprocessen (2017 och 2018)*.

återvändande, eller att ändra processen så att myndigheten i första hand hjälper dem som tar initiativ till att återvända. Enheten drog slutsatsen att Migrationsverket hade störst potential att öka återvändandet genom att bli bättre på att påverka personers tillgänglighet och inställning till återvändande.

I verksamhetsplanen för 2020 anger myndighetsledningen att Migrationsverket ska fastställa en strategisk inriktning för återvändandeprocessen, ta fram ambitionsnivåer för återvändandearbetet och en utvecklingsplan för återvändandeprocessen. Migrationsverket har gjort en analys av möjliga ambitionsnivåer och fastställt en utvecklingsplan för återvändandeverksamheten. Men ledningen har inte fattat beslut om ambitionsnivåer eller strategisk inriktning för återvändandeverksamheten.

4.7.1 Synen på hur Migrationsverket bör arbeta skiljer sig åt inom organisationen

Arbetet med att analysera möjliga ambitionsnivåer resulterade i förslag på vägval som myndighetsledningen kan göra när det gäller handläggningsinsatser, boendeplanering och samverkan med andra aktörer. I rapporten beskrivs fördelar och nackdelar för varje område, uppdelat på låg, mellan och hög ambitionsnivå (figur 3).

Figur 3. Alternativ för val av ambitionsnivå för återvändandearbetet.

	Låg ambitionsnivå	Hög ambitionsnivå
Handläggningsaktivitet	Begränsad processaktivitet: Endast underrättelsesamtal. Minskad arbetskraftskostnad.	Hög processaktivitet: Återgång till den tidigare processbeskrivningen. Ökad arbetskraftskostnad.
Boendeplanering	Återvändande prioriteras inte vid boendeplacering. Minskad kostnad för boende eftersom det blir lättare att nå hög beläggningsgrad i boendena.	Fokus på återvändande vid boendeplacering och flytt till utreseboende vid avslagsbeslut. Ökad kostnad för boende eftersom det blir svårare att fylla andra boenden.
Samverkansgrad	Låg samverkansgrad med andra myndigheter.	Hög grad av samverkan och många kontaktytor med andra myndigheter.

Källa: Migrationsverket 2019 Analysrapport – Uppföljning av återvändandearbetet i skyddsprocessen (2017 och 2018). Dnr. 1.3.4-2020-45935.

Våra intervjuer med Migrationsverket visar att det finns stora skillnader i synen på hur myndigheten bör arbeta med återvändande mellan olika delar av myndigheten. Vi bedömer att det därför är svårt att utveckla och samordna verksamheten. Vissa är exempelvis övertygade om att myndigheten kan öka återvändandet genom att avsätta mer resurser för motiverande samtal medan andra ifrågasätter nyttan med sådana samtal. På motsvarande sätt för vissa fram att beslut om boende är ett strategiskt verktyg som Migrationsverket skulle kunna använda mer, medan andra inte tror att det påverkar inställningen till självmant återvändande i någon större utsträckning.

4.7.2 Välgrundad analys men den framtida inriktningen är oklar

I februari 2021 beslutade chefen för digitaliserings- och utvecklingsavdelningen om en utvecklingsplan för återvändandeprocessen.⁷⁶ Planen baseras främst på analyser som Migrationsverket gjorde av återvändandeverksamheten 2019. Därefter har myndigheten genomfört flera andra analyser av verksamheten (se faktarutan nedan).

Migrationsverkets analyser av återvändandeverksamheten 2019–2021

- November 2019: Analysrapport – Uppföljning av återvändandearbetet i skyddsprocessen 2017 och 2018 (egeninitierad).
- Februari 2020: Förslag till ambitionsnivåer för Migrationsverkets återvändandearbete (egeninitierad).
- Maj 2020: Redovisning av uppdrag 3.6 i Migrationsverkets regleringsbrev – Självmant återvändande (regeringsuppdrag).
- Februari 2021: Utvecklingsplan för återvändandeprocessen (egeninitierad).
- Maj 2021: Analys och förslag om åtgärder för att effektivisera informationsöverförandet (regeringsuppdrag till Migrationsverket och Polisen).
- September 2021: Internrevisionen, granskning av Förvarsverksamheten – prioritering av platser (egeninitierad).
- Oktober 2021: Uppföljning av åtgärder för att minska andelen personer som avviker under återvändandeprocessen (regeringsuppdrag).

Vi bedömer utifrån de iakttagelser vi har gjort under vårt arbete att utvecklingsplanen innehåller åtgärder som kommer att förbättra återvändandearbetet. Men det finns frågetecken om hur utvecklingsarbetet ska genomföras. Våra intervjuer visar att det finns en risk för att den operativa verksamheten inte uppmärksammar planen tillräckligt.

Utvecklingsplanen beskriver inte den framtida inriktningen eller ambitionsnivån för återvändandeverksamheten eftersom den inte tar upp vilka resurser som bör avsättas för uppgiften. Planen består av 17 olika utvecklingsområden med tillhörande aktiviteter. Totalt finns 62 olika aktiviteter. Exempel på utvecklingsområden som tas upp i planen är att

- förbättra registerkvaliteten i den centrala utlänningsdatabasen så att återvändandehandläggare alltid ska se när besluten i återvändandeärenden går att verkställa.

⁷⁶ Migrationsverket 2021 *Utvecklingsplan för återvändandeprocessen*.

- överväga att inte lämna över ärenden om personer som har avvikit till Polisen utan i stället begära att Polisen efterlyser dem för att minska myndigheternas administrativa arbete.
- verka för en ökad samsyn med Polisen om hur förvarsplatserna kan utnyttjas mer effektivt.
- utreda och utveckla användningen av digitala vägar för informations- och ärendeöverföring mellan myndigheter.

Ansvar för att genomföra åtgärderna är fördelat mellan många olika avdelningar och enheter. Några aktiviteter går att genomföra med en begränsad arbetsinsats, medan andra kräver omfattande resurser. Det finns ingen särskild finansiering avsatt för att genomföra planen utan ansvariga enheter och avdelningar ska använda befintliga resurser. Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen som har fattat beslut om planen är inte ensamt ansvarig för något utvecklingsområde.

Under 2021 har myndighetsledningen ett mål som innebär att Migrationsverket ska öka förutsättningarna för att nå ett återvändande som sker enligt beslut och att tiden till utresa ska minska.⁷⁷ Detta ska ske genom att myndigheten genomför åtgärderna som tas upp i utvecklingsplanen. I verksamhetsuppföljningen görs en övergripande uppföljning av planens genomförande, men det ingår inte i uppföljningen att följa upp i vilken grad de olika aktiviteterna i planen har genomförts. I regleringsbrevet för 2022 fick Migrationsverket i uppdrag att senast den 1 september 2022 redovisa resultatet och genomförandet av utvecklingsplanen till regeringen.

4.8 Återvändandeuppgiften är inte tillräckligt prioriterad i andra processer

Migrationsverkets modell för att styra hur den operativa verksamheten ska arbeta bygger på att medarbetarna ska arbeta processororienterat. Idén bakom processstyrning är att enskilda aktiviteter betraktas som del av ett flöde, oavsett var i organisationen aktiviteterna sker. Myndighetens processbeskrivningar är bindande för medarbetarna och beslutas av chefen för digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA).

En av poängerna med processtyrning är alltså att beslut om hur medarbetarna ska utföra sina arbetsuppgifter inte är beroende av myndighetens organisering. Det är betydelsefullt eftersom den operativa verksamheten organiseras på olika sätt i regionerna, och eftersom processer är beroende av varandra.

4.8.1 Återvändandearbetet är beroende av många olika processer

Migrationsverket har tre huvudprocesser: skyddsprocessen, tillståndprocessen och serviceprocessen. I huvudprocesserna ingår olika delprocesser.

⁷⁷ Migrationsverkets verksamhetsplan för 2021.

Återvändandeprocessen ingår i skyddsprocessen. I återvändandeprocessen verkställs beslut om avslag som fattas i skydds- och tillståndsprocessen.

Återvändandeprocessen beskriver olika handläggningssteg, beslut och åtgärder som kan bli aktuella från det att ett ärende initieras och fram till att det avslutas.

Processen regleras genom en processbeskrivning, som syftar till att arbetet med återvändandeärenden ska vara rättssäkert och effektivt

Ett effektivt återvändandearbete kräver att insatser inom andra delprocesser utförs på ett sätt som stöder arbetet. Delprocessen för identitet är ett exempel. Den styr hur återvändandehandläggarna ska arbeta för att säkerställa rätt identitet. Men den styr också hur handläggare som arbetar i initialprocessen och asylprocessen ska arbeta för att få fram identitetsuppgifter. Den identitetsinformation som handläggare tar fram inom dessa processer är avgörande för både Migrationsverkets och Polisens möjlighet att verkställa ett avlägsnandebeslut.

Myndighetens initialprocess säger att handläggarna ska ge de sökande ett id-uppdrag när det behövs. ID-uppdrag innebär att den sökande får i uppdrag att ta fram underlag som kan bidra till att Migrationsverket kan säkerställa deras identitet. Migrationsverket har gjort en uppföljning (se avsnitt 3.1.2) som visar att handläggarna gav den sökande ett sådant uppdrag i knappt 10 procent av ärendena. Uppföljningen visar också att det sker fler förändringar gällande identiteten före beslutet om asyl än efter. Migrationsverket bedömer att det indikerar att det är effektivt att göra tidiga insatser för att klarlägga identiteten.

Återvändandehandläggarna behöver följa andra processer i sitt arbete för att Migrationsverket ska kunna nå mål inom andra områden. Mottagandeprocessen styr exempelvis när och hur en återvändandehandläggare ska agera för att dra in ekonomiskt stöd för personer som har fått avslag på sin asylansökan.

Följande sex delprocesser är centrala för att Migrationsverket ska kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.⁷⁸

1. Initialprocessen (styr hur en ansökan ska tas mot och registreras)
2. Asylprocessen
3. Process för identitet
4. Överprövningsprocessen
5. Process för uppsikt och förvar
6. Processen för mottagande och boendefrågor.

⁷⁸ Migrationsverkets processbeskrivning för Återvändandeprocessen.

4.8.2 Arbetet stoppar upp i andra processer

Vår analys visar att det inte räcker att styra med processbeskrivningar för att uppnå ett effektivt flöde i återvändandeprocessen. Det krävs också en styrning som gör att återvändandeärenden inte stoppas upp när en annan process inom myndigheten behöver fatta beslut eller utföra en åtgärd för att ärendet ska kunna avslutas. Våra intervjuer visar att det är vanligt att återvändandearbetet fördröjs på grund av långa väntetider i andra delar av organisationen. Enligt intervjuerna har återvändandehandläggarna små möjligheter att påverka hur deras ärenden prioriteras i asyl- och tillståndsprövningen.

Det är framför allt följande prövningar och beslut inom Migrationsverket som kan fördröja handläggningen av återvändandeärenden.

- asylprövning och beslut i ärenden för barn födda i Sverige eller efterkommande barn/familjemedlemmar när övriga familjen har ett avlägsnandebeslut (familjer i ofas).
- beslut i arbetstillståndsansökningar för tidigare asylsökande (spårbyte).
- ansökningar om verkställighetshinder

Det är ovanligt att barn till föräldrar med avlägsnandebeslut beviljas uppehållstillstånd för asyl. När en asylansökan görs för en ny familjemedlem ska Migrationsverket avbryta återvändandearbetet i väntan på att myndigheten fattar beslut i asylärendet. Under 2020 var den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden ungefär ett år. Det innebär att återvändandearbetet kan fördröjas avsevärt om Migrationsverket inte prioriterar familjer i ofas i asylprocessen.

Den som har ett avlägsnandebeslut kan ansöka om arbetstillstånd, så kallat spårbyte. Då ska Migrationsverket pausa återvändandearbetet fram till dess att myndigheten tagit ställning i ärendet. En majoritet av de som ansöker om spårbyte får avslag. I genomsnitt ansökte närmare 3 000 personer med avslagsbeslut per år om arbetstillstånd 2018–2020.⁷⁹ Migrationsverket tillståndsprocess har haft en hög ärendebelastning och har inte klarat av att handlägga ärenden inom författningsstyrd tid. Under 2020 var den genomsnittliga handläggningstiden för beslut i icke förenklade arbetsmarknadsärenden ungefär ett halvår. Enligt våra intervjuer har tillståndsprocessen inte prioriterat att fatta snabba beslut i ärenden där sökande inte har någon formell grund för att kunna göra ett spårbyte.

Det är vanligt att återvändandeärenden inleds med att den som ska återvända ansöker om verkställighetshinder när avlägsnandebeslutet vinner laga kraft. Enligt våra intervjuer kan en ansökan om verkställighetshinder leda till att återvändandearbetet pausas under lång tid. Under 2020 tog Migrationsverket ställning till 13 000

⁷⁹ Migrationsverkets statistiksystem Simba november 2021.

ärenden om verkställighetshinder, varv myndigheten biföll 6 procent. Den genomsnittliga handläggningstiden per beslut låg på 109 dagar 2018 och 68 dagar 2020. Under 2020 kostade en prövning i genomsnitt 8 600 kronor att genomföra.⁸⁰

Verkställighetshinder kan prövas enligt utlänningslagen 12:18 och 12:19. Prövningen enligt 12:18 kan handla om att situationen i ett land har ändrats, eller att det finns medicinska hinder mot att verkställa ett beslut. Migrationsverket kan besluta om att inhibera verkställigheten under utredningstiden, eftersom en ansökan inte innebär att återvändandearendet automatiskt ska pausas. Prövning av verkställighetshinder enligt 12:19 handlar om skyddsbehov och kan leda till att Migrationsverket beslutar att göra en ny asylprövning men bara om det har kommit fram nya omständigheter i ärendet. Det finns ingen gräns för hur många gånger en person kan ansöka om verkställighetshinder, men ett verkställighetsförbud gäller bara efter det första ansökningstillfället.

4.8.3 Myndighetens löpande uppföljning visar inte att det behövs mer samordning

För att Migrationsverkets styrmodell ska fungera krävs att myndigheten har en väl fungerande uppföljning och samordning. Det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna hålla ihop sin styrning via mål, resursfördelning och utformning av processer.

Migrationsverket har flera samverkansorgan där avdelningschefer (inklusive regionchefer) enligt arbetsordningen regelbundet ska mötas. De ska då gemensamt stämna av myndighetens resultat i förhållande till mål, och om det finns behov av det samordna styrningen för att nå målen. Avdelningscheferna rapporterar till generaldirektören.

Migrationsverkets löpande uppföljning ska ge cheferna underlag för att kunna styra på ett samordnat sätt. Men det är otydligt vilka resultat den operativa verksamheten ska nå inom återvändandeverksamheten och därför blir behovet av samordnad styrning för återvändandeverksamheten otydligt.

De verksgemensamma mötena är inte forum för att fatta beslut utan ett stöd för den centrala styrningen på strategisk och taktisk nivå.⁸¹ Mötena är reglerade i Migrationsverkets arbetsordning och det är framför allt tre forum där frågan om behov av samordning av återvändandeverksamheten kan bli aktuell.

- Avdelningscheferna träffas regelbundet i *Process- och produktionsrådet*. Rådets huvuduppgift är att cheferna ska kunna göra gemensamma prioriteringar och uppföljningar av Migrationsverkets utveckling utifrån strategiska mål och önskade effekter. Mötena ska även hantera produktions-

⁸⁰ Migrationsverkets årsredovisning för 2020.

⁸¹ Migrationsverkets arbetsordning.

och verksamhetsfrågor som behöver gemensam prioritering och samordning. Arbetet leds av DUA-chefen.

- Planeringschefen, regioncheferna och chefen för NOA träffas i *månadsavstämningsmöten*. Vid mötena följer cheferna upp hur den operativa verksamheten förhåller sig till de mål som har satts upp i verksamhetsplanen. Arbetet leds av planeringschefen.
- Den operativa verksamheten har *operativa samverkansmöten*. Där förs diskussioner på taktisk nivå om uppdrag och resurser. Regioncheferna och chefen för NOA turas om att leda mötet.

Uppföljningen visar inte vad som behöver göras för att förbättra resultatet

Det är komplicerat att följa upp om Migrationsverkets återvändandeverksamhet bedrivs effektivt eftersom utfallet påverkas av externa faktorer som myndigheten har svårt att påverka. Förenklat är det två interna faktorer och en extern faktor som avgör vilket resultat Migrationsverket når i återvändandeverksamheten.

- Återvändandehandläggarnas prestationer: Arbetar handläggarna effektivt och har Migrationsverket avsatt tillräckligt med resurser för handläggningen?
- Återvändandeärendenas interna flöde: Stoppas handläggningen upp på grund av långa väntetider när en ansökan eller ett överklagande ska prövas i en annan del av Migrationsverket eller av en migrationsdomstol?
- Sammansättningen av de öppna återvändandeärendena: I vilken utsträckning samarbetar de som ska återvända, vilka länder ska de återvända till och andra faktorer som exempelvis om det är familjer eller ensamstående som ska återvända.

Verksamhetsplanen följs upp tertialsvis och utfallet ska styra vilka frågor cheferna ska ta upp i de verksamhetsgemensamma mötena. Planeringsavdelningen tar också fram en månadsrapport som beskriver utfallet i förhållande till mål i verksamhetsplanen. Enligt verksamhetsplanen ska följande följas upp: andelen självmant utresta, andelen utresta enligt beslut i relation till antalet inkomna ärenden, genomsnittlig tid för öppna ärenden (exklusive personer med uppehållstillstånd) och genomsnittlig tid från upplagt ärende till utresa enligt beslut. Det ger information om resultatet på aggregerad nivå, men uppföljningen hjälper inte till att förklara varför resultatet ser ut som det gör.

Informationen ger inget bra underlag för att kunna styra återvändandeverksamheten på ett samordnat sätt. Minskar andelen självmant återvändande behöver uppföljningen kunna visa om det beror på att regionerna har avsatt för lite handlägningsresurser, eller om det beror på externa faktorer som myndigheten har svårare att påverka. På samma sätt behöver uppföljningen visa om ökade handläggningstider beror på att ärenden stoppas upp i andra processer, eller på att sammansättningen av återvändandeärendena har förändrats. Annars blir det

otydligt vilka chefer inom Migrationsverket som behöver agera och vilka åtgärder som de behöver vidta.

Verksamhetens behov synliggörs inte utan uppföljning

De chefer som ansvarar för att samordna Migrationsverkets styrning behöver information om ledtider som är viktiga för återvändandeprocessen för att de ska kunna fatta beslut som gör att återvändandeärenden får ett effektivt ärendeflöde. Migrationsverket kan ta fram sådan information, men den typen av uppgifter ingår inte i det underlag som ska tas fram i Migrationsverkets myndighetsgemensamma uppföljning.

Uppföljning enbart på nationell nivå ger en otydlig bild av vilken styrning som behövs

Möjligheten att använda den löpande uppföljningen för samordnad styrning är liten eftersom myndighetens uppföljning inte bryts ned per region utan beskrivs totalt för Migrationsverket. Skälet är att myndigheten vill undvika att det ska uppstå en negativ intern konkurrens mellan regionerna. Tanken är att det är myndighetens samlade resultat inom återvändandeverksamheten som är viktigt och att de direktrapporterande cheferna har ett gemensamt ansvar för resultatet.

Återvändandeverksamheten utgör en liten del av den operativa verksamheten. Regioncheferna ansvarar tillsammans för 140 enheter, varav ungefär 15 handlägger återvändandeärenden. Enhetscheferna som ansvarar för återvändandeverksamhet har svårt att föra fram verksamhetens behov i och med att de är få och fördelade på tre regioner. Därför är det viktigt att uppföljningen av återvändandeverksamheten har en struktur som gör att problem blir synliga för avdelningscheferna. Utan en sådan struktur faller idén om att Migrationsverkets mål- och processtyrning ska kunna bindas ihop med hjälp av samordning och uppföljning för återvändandeverksamheten.

Insatser för att underlätta för Polisen följs inte upp

Migrationsverkets löpande uppföljning är inriktad mot att följa upp uppgiften att verkställa självmant återvändande. Men det finns inga indikatorer som fångar upp hur myndigheten arbetar med sin bredare återvändandeuppgift, det vill säga insatser för att underlätta för Polisen att verkställa de ärenden som Migrationsverket överlämnar. Den uppgiften är svår att följa upp. Men det skulle exempelvis vara relevant att följa upp hur väl Migrationsverket lyckas med att säkerställa identiteten bland de som söker asyl. Om Migrationsverket började använda beslut om förvar i sin återvändandeverksamhet igen vore det relevant att följa upp hur myndigheten arbetar med förvarsbeslut och uppsikt. Det är två verktyg som Migrationsverket kan använda för att minska andelen ärenden som överlämnas till Polisen på grund av att personer har avvikit.

4.8.4 Processefterlevnad följs upp i flera led

Det är chefen för DUA som beslutar om Migrationsverkets processer och som också har ansvar för att följa upp hur väl myndighetens medarbetare följer processen. Uppföljningen kan göras på olika sätt. DUA kan ta ut uppgifter från handläggningssystemet för att undersöka i vilken utsträckning handläggarna utför åtgärder i enlighet med processbeskrivningen. Detta kan kompletteras med mer kvalitativa insatser som aktstudier. För närvarande gör DUA ingen löpande uppföljning av återvändandeprocessen, bland annat på grund av resursbrist.

Migrationsverket behöver anpassa sin processuppföljning efter övergången till den tillitsbaserade styrningen av återvändandeprocessen. Tidigare gick det att ta fram data från handläggningssystemet för att visa om processen tillämpades enligt myndighetens beslut. I och med att myndigheten har överlåtit till handläggarna att avgöra vad de ska göra i olika ärenden behöver myndigheten fokusera mer på kvalitativ uppföljning. Det är inte minst viktigt för att myndighetsledningen ska kunna bedöma om myndigheten sätter av tillräckligt med resurser för återvändandearbetet. Det är stor skillnad i arbetsinsats mellan att skicka ut färdigskrivna brev och att genomföra samtal. Myndighetsledningen behöver veta varför handläggarna väljer bort personliga kontakter med de som ska återvända. I vilken utsträckning beror det på att handläggarna inte hinner med, och i vilken utsträckning beror det på att handläggarna bedömer att det inte skulle ge någon effekt?

På enheterna som arbetar med återvändandearbete ska enhetschefen och teamledarna följa upp handläggarnas insatser. Förenklat innebär det att enhetschefen följer upp produktivitet och teamledare följer upp kvalitet. Teamledarna ska med jämna mellanrum gå igenom sina kollegors ärenden. Därefter ska de genomföra ett samtal baserat på resultatet av uppföljningen. Insatsen är i hög grad inriktad mot lärande och utveckling, vilket innebär att handläggarna får möjlighet att tillsammans med teamledaren reflektera över hur de arbetar samtidigt som teamledarna kan ge råd och stöd.

4.9 Styrning och stöd i återvändandearbetet – metoder, arbetssätt och arbetsverktyg

Migrationsverkets styrning av hur återvändandearbetet genomförs är i första hand inriktad mot att handläggningen ska utföras enligt processbeskrivningen. Hur regionerna väljer att organisera och avsätta resurser till verksamheten skiljer sig åt i viss utsträckning. Myndigheten har ingen myndighetsgemensam struktur för organisatoriskt lärande inom återvändandeverksamheten. Det gör det svårt att erbjuda enheter och handläggare evidensbaserad kunskap om hur återvändandearbetet kan genomföras på ett effektivt sätt.

4.9.1 Organiseringen skiljer sig i olika delar av landet

Migrationsverket fördelar ut återvändandearärenden enligt en geografisk princip som innebär att ärenden handläggs av den region som ansvarar för det område där personen som ska återvända bor. Men efter hand har återvändandeverksamheten specialiserats, vilket har medfört att färre mottagningsenheter numera ansvarar för återvändandeuppgiften. Det finns även återvändandeenheter med ett renodlat ansvar för återvändandeuppgiften.

Asyl- och återvändandeprocessen går i varandra och det skiljer sig åt när en återvändandehandläggare tar över handläggningsansvaret. Vissa enheter som arbetar med återvändande inleder arbetet med att genomföra underrättelsesamtalen (informera om att Migrationsverket beslutat om avslag på asylansökan). Andra enheter inleder arbetet när avslagsbeslutet har vunnit laga kraft (oftast efter det att migrationsdomstolen har tagit ställning). Enligt våra intervjuer beror skillnaden på att regionerna har valt att organisera verksamheten på olika sätt. Det finns för- och nackdelar med båda sätten att organisera verksamheten. Handläggare som har behandlat asylansökan har bra förutsättningar för att informera om varför den sökande inte har skyddsskäl. Samtidigt kan de enligt våra intervjuer vara mindre intresserade av att understryka att beslutet innebär att personen måste lämna landet och av att säkerställa att personen förstår hur återvändandeprocessen ser ut.

På enheterna som arbetar med återvändande finns en chef med personalansvar som i första hand har administrativa uppgifter. Vidare finns beslutsfattare och teamledare som i första hand ska vara ett stöd för handläggarna. Vissa beslut avgörs av beslutsfattaren, som exempelvis att överlämna ärenden till Polisen. Ofta har teamledarna till uppgift att gå igenom nya ärenden och fördela ut dem bland handläggarna. Enheterna har normalt inget administrativt stöd.

4.9.2 Migrationsverket har utvecklat handläggningsstödet

Migrationsverkets ärendehanteringssystem för återvändande är återvändandehandläggarnas huvudsakliga arbetsverktyg. I huvudsak är handläggarna nöjda med hur systemet fungerar.

Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen har utvecklat och digitaliserat formerna för handläggningsstödet inom återvändandeprocessen. Den nya processbeskrivningen är integrerad i ärendehanteringssystemet och det finns länkar till dokument som beskriver vad handläggarna ska göra. Antalet olika styr- och vägledningsdokument för återvändandeprocessen har minskat. Tidigare hade processbeskrivningen formen av en beslutad promemoria med en detaljerad beskrivning av processen. Migrationsverket har också utvecklat ett nytt statistikprogram som gör det lättare för återvändandeverksamheten att se hur ärendebalansen är fördelad mellan olika delar av återvändandeprocessen.

Regionerna tar över ansvaret för att utveckla prövningsstödet

Migrationsverket har beslutat om att ändra rollfördelningen mellan DUA och den operativa verksamheten för utveckling av prövningsstöd för myndighetens olika processer. Prövningsstöd är det stöd som en användare behöver i myndighetens huvudprocesser.⁸²Tanken är att frågor ska lösas så nära verksamheten som möjligt. I stället för att huvudkontoret ska stödja den operativa verksamheten ska grupper och nätverk på olika nivåer inom regionerna fånga upp utvecklingsbehov och driva utvecklingsarbete.

Processnätverket ersätts med två andra grupper

DUA har sedan länge haft ett processnätverk för återvändande som leds av en processledare. I nätverket ingår handläggare, experter, beslutsfattare, teamledare och andra som arbetar med återvändande. Via nätverket för digitaliserings- och utvecklingsavdelningen ut information till den operativa verksamheten i syfte att utveckla handläggningen. Avdelningen har också möjlighet att fånga upp information från den operativa verksamheten om problem och utvecklingsbehov via nätverket.

Den nya ansvarsfördelningen för att ta fram prövningsstöd innebär att processnätverket läggs ned och ersätts med flera nätverk som den operativa verksamheten ansvarar för. Det kommer att finnas ett prövningsstödsnätverk på nationell nivå, och en prövningsstödsgrupp för återvändande på regional nivå. Det nationella nätverket ska ha ett utskott för återvändandefrågor med uppgift att ta fram förslag på till exempel skriftligt stödmaterial, koder och mallar på uppdrag av nätverket.

Vidare tar NOA över ansvaret för frågor som rör Migrationsverkets samverkan med Polisen och Kriminalvården från processnätverket (se avsnitt 6.2). Inom den operativa verksamheten har Migrationsverket inrättat ett nätverk med tre sektionschefer som ska arbeta med operativ samverkan när det gäller återvändande. Gruppen ska behandla frågor om bemanning, flöden och ärendeproduktion.

4.9.3 Andelen tid som läggs på administrativa åtgärder ökar med fler ärenden per handläggare

En återvändandehandläggare har ungefär 100 ärenden. På vissa enheter har de fler ärenden, beroende på hur regionledningen väljer att prioritera resurser för återvändande i förhållande till annan verksamhet.

Återvändandehandläggarna har två olika arbetsuppgifter

Återvändandearbetet består främst av två arbetsuppgifter. Den ena är att utföra administrativa åtgärder som rör ekonomiskt stöd, utskrivning ur mottagnings-systemet, hantera tidsfrister för frivillig avresa och beslut om återreseförbud⁸³ samt

⁸² Migrationsverket 2020. *Ett ändamålsenligt och effektivt prövningsstöd till operativ verksamhet*. Beslut ÖD/006/2020.

⁸³ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

göra resebeställningar och överlämna ärenden till Polisen. Den andra arbetsuppgiften består av åtgärder som syftar till att motivera ett självmant återvändande. I takt med att antalet ärende per handläggare har ökat har andelen tid som handläggarna lägger på administrativa uppgifter ökat, och tiden för att motivera personer att återvända självmant har minskat.

Handläggarna väljer i hög grad hur de använder sin tid

Handläggarnas administrativa uppgifter består i hög grad av att hantera de olika val som personer som ska återvända gör för att kunna följa Migrationsverkets processer och krav i lagstiftningen. Handläggarna har fått större frihet att välja hur de ska lägga upp det motiverande arbetet. Handläggaren väljer vilka personer som ska kallas till samtal, om det lönar sig med upprepade kontakter och hur myndigheten ska ta dessa kontakter. Enligt våra intervjuer styr inte enhetschefen dessa prioriteringar i någon större utsträckning.

Enkla ärenden ska prioriteras framför svåra ärenden

Återvändandearbetet bedrivs enligt principen att enkla ärenden ska prioriteras framför svårare ärenden. Det innebär i första hand att handläggarna ska hjälpa de som vill återvända och som har en resehandling. Därefter ska de prioritera ärenden där det är möjligt att verkställa ett självmant återvändande genom att till exempel kontakta landets ambassad för att skaffa en resehandling. Lägst prioritet har ärenden där hemlandet inte tar emot medborgare som inte vill återvända självmant. På vissa stora återvändandeenheter finns handläggare som har till uppgift att bara arbeta med sådana ärenden.

Migrationsverket klassificerar återvändandearärendena utifrån hur förutsättningarna ser ut för att verkställa avlägsnandebeslut (se även kapitel 3). Myndighetsledningen använder inte klassificeringen för sin styrning, men våra intervjuer visar att informationen används på enhetsnivå, bland annat som stöd för att fördela ut nya ärenden till handläggarna.

De val som personer som ska återvända gör påverkar också hur ärendena fördelas ut till handläggarna. Migrationsverket skiljer på aktiva och inaktiva ärenden. Ett ärende blir inaktivt när det inte är möjligt att verkställa beslut, exempelvis för att den personen som ska återvända ansöker om verkställighetshinder eller arbetstillstånd. Många enheter avstår från att fördela ut ärenden som de bedömer kommer att vara inaktiva under lång tid. Det är för att handläggarna ska ha möjlighet att ha överblick över de ärenden som de kan arbeta med. Ett ärende kan växla från att vara aktivt till inaktivt, och handläggarna behöver bevaka statusen för sina ärenden, bland annat för att se till att tidsfrister för frivillig utresa inte överskrids.

4.9.4 Handläggarna har få verktyg att arbeta med för att nå resultat

Det är viktigt att handläggarna väljer att lägga sin tid på rätt ärenden för att de ska nå ett bra resultat. Det är naturligtvis också viktigt att välja rätt insatser, men i praktiken finns det inte så många insatser att välja mellan.

Förutsättningarna för att lyckas i återvändandearbetet har försämrats

Handläggare som har arbetat länge med återvändande beskriver att deras förutsättningar att lyckas med det motiverande arbetet har blivit sämre. Ett problem är att fler personer med avlägsnandebeslut i högre grad har hunnit rota sig i Sverige eftersom Migrationsverkets och domstolarnas handläggningstider för asylprövning har blivit längre. Det gör att färre kan tänka sig att återvända och att fler hinner skaffa sig bostad och försörjning som gör det möjligt att stanna kvar i landet. Att handläggarna har fler ärenden och därmed mindre tid för motiverande insatser är ett annan omständighet som har försämrat förutsättningarna. En tredje faktor är bristen på förvar. Denna brist gör det svårt för handläggarna att hävda att konsekvensen av att motsätta sig ett självmant återvändande kan bli beslut om förvar och återvändande med tvång.

Samtal är viktigt av flera anledningar

Det är viktigt att handläggarna har möjlighet att samtala med de som ska lämna Sverige för att kunna förklara innebörden av avslaget på asylansökan, och vilka konsekvenser beslutet får. Genom samtal kan handläggarna synliggöra hur svårt det är att bygga upp en långsiktig och god tillvaro i Sverige utan ett uppehållstillstånd. Enligt våra intervjuer är det ofta det budskapet som är nyckeln för att lyckas med återvändandeuppdraget.

Våra intervjuer visar att det är vanligt att de som får avslag inte förstår att de med största sannolikhet inte kommer att få stanna kvar i Sverige. Många asylsökande har också bristande kunskaper om vilka regler och rutiner som gäller för återvändande. Information om villkoren för återreseförbud kan öka viljan att återvända självmant, det gäller främst för personer som vill ha kvar möjligheten att arbeta inom Schengenområdet. Genom att återvända till sitt hemland på utsatt tid förlorar de inte möjligheten att resa tillbaka till ett Schengenland.

Koncentrering av handläggning och färre fysiska möten ställer krav på digitala mötesformer

Migrationsverkets organisering och styrning av återvändandeverksamheten har rört sig i en riktning som leder till färre fysiska möten. Sannolikt kommer kontakter via telefon och digitala möten att bli en vanligare kontaktform även efter pandemin. Visserligen är det en utmaning att vinna någons förtroende utan att träffas fysiskt, men samtidigt hinner handläggarna ha fler personliga kontakter med personer som har ett avlägsnandebeslut.

Oklart vilken betydelse det ekonomiska stöden har

Vid sidan av information, motiverande samtal och negativa konsekvenser som inreseförbud och förvar kan handläggarna i vissa fall också använda ekonomiska stöd för att motivera ett återvändande. Det finns två typer av ekonomiskt stöd: kontantstöd som en bred grupp kan få och insatser för att etablera sig i hemlandet som kan erbjudas i vissa länder.

Det har gjorts vissa studier av vilken effekt de ekonomiska stöden har för viljan att återvända. Resultatet visar inga tydliga motiverande effekter. De ekonomiska stöden är en av flera faktorer som bidrar till att personer återvänder, men det finns inga studier som visar att ekonomiskt stöd får en person att välja ett självmant återvändande.

4.9.5 Kompetensutveckling inom återvändandet har inte prioriterats

Migrationsverket har inte haft någon strategi för hur myndighetens kompetensutveckling ska stödja arbetet med återvändande. Utvecklingsplanen för återvändandeprocessen lyfter fram behovet av att utveckla breda utbildningsinsatser om återvändande som vänder sig till hela myndigheten och mer kvalificerad utbildning om bland annat samtalsmetodik som vänder sig till återvändandehandläggarna.⁸⁴ Däremot ingår det inte i utvecklingsplanen att bygga upp en struktur för att kunna fånga upp kunskaper om hur framgångsfaktorerna ser ut när det gäller att kunna motivera en person att återvända självmant.

Våra intervjuer visar att det tar lång tid att lära sig att handlägga återvändandearbenden. Återvändandeprocessen är beroende av sex andra delprocesser som handläggarna behöver kunna följa eller förstå (se avsnitt 1.6). Vidare kräver återvändandearbetet kunskap om hur förutsättningarna ser ut för återvändande i olika länder, vad som krävs för att kunna genomföra utresor och hur myndigheten kan samverka med Polisen och socialtjänsten. Det är framför allt genom kollegialt lärande som nya medarbetare skolas in i verksamheten. Nyanställda får då gå dubbelt under en period. Enligt våra intervjuer kan det ta ett halvår innan en ny handläggare är helt självständig.

4.9.6 Myndigheterna är beroende av varandra

Det är också tydligt att myndigheterna behöver kunna arbeta långsiktigt med att påverka en persons inställning till att återvända för att skapa rätt förutsättningar för återvändande. De behöver därför ha tillgång till både morötter och piskor samt agera samordnat. De tre myndigheterna hanterar separata delar av återvändandet, har olika befogenheter och deras verksamhet bildar ett system där de och deras verksamheter är ömsesidigt beroende av varandra.

Handläggarna behöver ofta bygga vidare på och lita på de beslut som har fattats och de åtgärder som gjorts av en annan myndighet. Det innebär också att beslut som fattas inom en myndighet kan påverka belastningen och kostnaderna inom en annan myndighet. En konsekvens av det är att kraven blir höga på dialog, samsyn, samverkan och samordning mellan myndigheterna.

⁸⁴ Migrationsverket 2020. *Redovisning av uppdrag 3.6 i Migrationsverkets regleringsbrev – Självmant återvändande.*

Det innebär även att de som arbetar med återvändandet behöver ha kunskap om och förståelse för hela processen. De behöver se och agera på sätt som gör att hela kedjan fungerar effektivt. En följd av detta är till exempel att Migrationsverkets handläggare behöver ta hänsyn till att Polisen kan komma att ta över de ärenden där återvändandet behöver ske under tvång.

Myndigheternas processer och delprocesser behöver också till viss del utgå från och ta hänsyn till att systemet ska kunna fungera effektivt och för att de politiska målen för verksamheten ska kunna nås. Men det innebär också att regeringens styrning måste utgå ifrån och ta hänsyn till att myndigheternas olika uppdrag hänger ihop.

Myndigheterna är beroende av varandra på olika sätt. Polismyndigheten är exempelvis starkt beroende av Migrationsverket och Kriminalvården för att klara av sitt uppdrag. Polisen styr inte hur många och vilka ärenden som kommer in till myndigheten, utan det beror till stor del på Migrationsverket. Men det handlar också om att Polisen är beroende av de utredningar av asylsökandes identitet och hanteringen av förvarsplatser som Migrationsverkets ansvarar för, och de transporter av frihetsberövade som Kriminalvården ansvarar för.

5 Polisens styrning och genomförande

I detta kapitel presenterar vi vår analys av hur Polismyndigheten har valt att styra och genomföra myndighetens arbete med återvändandeverksamheten.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Polisedningen har inte formulerat mål för myndighetens arbete med att verkställa återvändandebeslut, som bryter ner eller kompletterar regeringens mål i regleringsbrevet om att återvändandet ska öka. Polisen har samtidigt begränsade möjligheter att styra verksamhetens omfattning eftersom den i hög utsträckning styrs av hur många ärenden som Migrationsverket lämnar över.
- Polisen styr inte återvändandearbetet utifrån de olika förutsättningar som finns för att verkställa olika ärendekategorier. Vidare verkställs en stor del av Polisens beslut genom att personer väljer att lämna Sverige på egen hand. Det gör det svårt att värdera Polisens insatser för att verkställa avlägsnandebeslut.
- Den regionala nivån inom Polisen har ett starkt mandat att styra omfattningen och inriktningen av återvändandeverksamheten. Den nationella styrningen av verksamheten är svag. Polisen har inte uppdaterat myndighetens föreskrifter och allmänna råd för hur regionerna ska handlägga beslut om verkställigheter. Detta försämrar Nationella operativa avdelningens (NOA) möjligheter att styra verksamheten.
- NOA utnyttjar inte fullt ut det mandat som arbetsordningen ger för att styra och följa upp regionernas arbete med verkställigheter och förvar. Polisen arbetar med att utveckla myndighetens processtyrning och att förtydliga hur ansvaret för utforma och följa upp processerna ska förhålla sig till verksamhetsansvaret.
- NOA använder processnätverk för att i dialog med företrädare från regionerna förankra rekommendationer om nationella rutiner och arbetssätt. Men nätverkets inflytande begränsas av att de som deltar i nätverket saknar beslutsmandat.
- Polisens system är inte utformat för att följa upp verksamheten och ger därför inte stöd och förutsättningar för myndigheten att hantera återvändandeärenden på ett effektivt sätt. Systemet kräver stort inslag av manuell hantering. Det är arbetskrävande och risken för felregistreringar blir därför också stor.

5.2 Ett brett uppdrag med vaga mål

Polismyndigheten har flera utmaningar att hantera när det gäller att styra verksamheten att verkställa avlägsnandebeslut. En sådan utmaning är att målen för Polisens uppdrag är vaga. Det innebär att de får liten vägledning för hur de ska prioritera verksamheten. En annan utmaning är att omfattningen av Polisens arbete i hög utsträckning styrs av hur många ärenden som Migrationsverket lämnar över till myndigheten. En tredje utmaning är att Polisen behöver tillgång till transporter och förvar, vilket är uppgifter som Kriminalvården respektive Migrationsverket svarar för. En sista utmaning är att arbetet med att använda tvång för att få personer att återvända endast är en liten del av Polisens samlade gränspolisiära uppdrag.

5.2.1 Allmänt hållna mål ger liten vägledning i arbetet

Polisens arbete med att verkställa avlägsnandebeslut utgår framför allt från myndighetens gränspolisiära uppdrag. Arbetet kan också ses som en del i Polisens brottsbekämpande och trygghetskapande uppdrag. Verkställighetsarbetet har i årsredovisningarna på senare tid redovisats antingen som en del av den trygghetskapande verksamheten eller som en del av ett regeringsuppdrag.

Den gränspolisiära uppgiften och uppgiften att verkställa avlägsnandebeslut med tvång framgår av utlänningslagen och utlänningsförordningen. De regelverk som styr dessa uppdrag innehåller däremot inga bestämmelser som specifikt gäller återvändande. Polisen får därför begränsad vägledning i denna reglering för hur uppdraget ska tolkas. Men samtidigt är myndigheten relativt fri att utforma och organisera verksamheten utifrån de ramar som framför allt ges i EU:s mottagandedirektiv och återvändandedirektiv.

Regeringen lämnar årliga uppdrag i regleringsbrev till Polisen. Av dessa framgår sedan flera år att Polisen ska verkställa fler avlägsnandebeslut än tidigare. Uppdragen preciserar inte verksamheten i förhållande till Polisens grundläggande uppdrag mer än att myndigheten ska öka sin ambitionsnivå och resultatet av sitt arbete. Men de krav på återrapporteringar som följer av regeringsuppdragen är mer preciserade och beskriver vilka ärendekategorier som ska redovisas. Kategoriseringen används däremot inte för att närmare styra Polisens prioriteringar när det gäller verksamheten med återvändande, varken av regeringen eller myndigheten.

5.2.2 Polisen ska prioritera yttre gränskontroller och brottsdömda

Regeringen har i senare års regleringsbrev angett ett par områden som Polisen behöver ta hänsyn till när det gäller inriktningen och omfattningen av återvändandeverksamheten. Det ena området är verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott som har fattats av allmän domstol. Det är ett område som regeringen under flera år har angett att myndigheten särskilt ska prioritera.

Det andra området gäller gränskontrollen vid yttre gräns. Regeringen vill att Polisen ska göra de prioriteringar som krävs för att kunna bedriva en fullt fungerande ordinarie gränskontroll vid yttre gräns. Samma krav har också ställts på Sverige inom ramen för Schengensamarbetet. Men en väl fungerande gränskontroll vid yttre gräns året runt gör att det kan vara svårt att bedriva verksamhet för att få till tvångsvist återvändande under perioder när många personer vill resa in i Sverige. Denna verksamhet kan då behöva stå tillbaka för den yttre gränskontrollen.

Regeringen betonade i regleringsbrevet för 2017 att Polisen ska ha en ändamålsenlig gränskontroll vid inre gräns. Regeringen motiverade det bland annat med att den inre utlänningskontrollen är en förutsättning för att återvändandearbetet skulle bli framgångsrikt. Regeringen angav också i detta regleringsbrev att återvändandearbetet var prioriterat.

5.2.3 Ärendena från Migrationsverket styr verksamhetens omfattning

Polisens möjligheter att styra verksamhetens omfattning och inriktning begränsas av att uppgiften i hög utsträckning består av att Polisen ska verkställa ärenden som Migrationsverket väljer att lämna över till Polisen. Den klart största delen av myndighetens arbete med att verkställa beslut om återvändande består av beslut som Migrationsverket har överlämnat.

Verkställighetsarbetet består också av beslut som Polisen initierar i sin egen verksamhet, till exempel som resultat av inre utlänningskontroller. En tredje kategori består av ärenden som följer av domstolsbeslut som gäller personer som på grund av brott har dömts till utvisning. För alla tre kategorier av ärenden gäller att balanserna har ökat mellan 2017 och 2019 (tabell 4).

Tabell 4. Polisens ärendebalanser 2017–2019, verkställighetsverksamheten.

	2017	2018	2019
Överlämnade från Migrationsverket	16 972	17 551	17 706
Inkomna från allmän domstol	624	645	685
Initierade av polisen	476	795	887
Totalt	18 072	18 991	19 278

Källa: Polisens interna verksamhetsstatistik.

5.2.4 Polisen har en framträdande roll som svensk part i det europeiska samarbetet

Sverige ska som medlem i EU arbeta för en så kallad integrerad gränsförvaltning. Polisen har tillsammans med Kustbevakningen, Migrationsverket, Tullverket, Säkerhetspolisen, Kriminalvården och Sjöfartsverket på regeringens uppdrag tagit fram en nationell strategi inom ramen för det EU-gemensamma arbetet. Regeringen har gett Polisen huvudansvaret att årligen följa upp och vid behov revidera strategin tillsammans med de övriga myndigheterna.

Den svenska strategin utgår från den europeiska integrerade gränsförvaltningen där en komponent är återvändande av tredjelandsmedborgare. Strategin anger strategiska mål och prioriteringar för återvändandearbetet perioden 2021–2023.⁸⁵ Målen som myndigheterna har satt upp för återvändandearbetet tar fasta på att utlänningar som inte har rätt att vistas i Schengenområdet ska återvända. De strategiska prioriteringarna gäller framför allt användningen av förvarsplatser, vilket vi återkommer till i kapitel 6.

5.3 Den regionala nivån har ett starkt mandat

Merparten av uppgifterna som räknas till Polisens kärnverksamhet bedrivs inom polisregionerna. För dessa uppgifter har regionerna så kallat verksamhetsansvar vilket innebär ansvar för respektive region att planera verksamheten, fördela resurser och genomföra aktiviteter inom sitt geografiska område. Det gäller även återvändandeverksamheten.

5.3.1 Verksamhetsansvaret på regional nivå

Sedan den nya Polismyndigheten bildades 2015 är Polisen en enråddighetsmyndighet organiserad i sju geografiskt avgränsade regioner. Drygt 80 procent av Polisens närmare 34 000 anställda är placerade på regional nivå.⁸⁶

Inom Polisen finns två typer av övergripande ansvar när det gäller ledning och styrning av verksamheten, ett verksamhetsansvar och ett processansvar. Verksamhetsansvaret för verkställigheter ligger huvudsakligen på regional nivå i linjeorganisationen medan ansvaret för att styra processerna är placerat på nationell nivå, närmare bestämt på NOA:s gränspolissektion.⁸⁷ Det innebär att polisregionerna har ett helhetsansvar för verksamheten inom sin region medan NOA tar fram riktlinjer och ger stöd till regionerna. Verksamhetsansvaret innebär att det är den regionala nivån som hanterar regeringens uppdrag om att öka återvändandet.

Polisens organisation ska enligt myndighetens arbetsordning byggas underifrån, vilket förstärker det regionala mandatet att svara för verksamheten.⁸⁸ Polisen anser att denna princip och det regionala verksamhetsansvaret skapar goda förutsättningar att kunna anpassa verksamheten till lokala förutsättningar och också att ta tillvara medarbetarnas kompetens.

Denna ordning innebär samtidigt att Polisen har begränsat sina möjligheter att styra myndigheten mer centraliserat och enhetligt. Den centrala nivån kan framför allt

⁸⁵ Polisen m.fl. myndigheter (2021). *Nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning 2021–2023*.

⁸⁶ Årsredovisning 2020.

⁸⁷ Om inte annat framgår använder vi beteckningen NOA när vi avser NOA:s gränspolissektion.

⁸⁸ *Arbetsordning för Polismyndigheten*. PM 2020:26.

styra den operativa verksamheten genom råd och stöd. I praktiken är det därmed den regionala nivån som styr omfattningen och inriktningen av återvändande-verksamheten. En konsekvens av detta är att eventuell styrning av återvändande-uppgiften från regeringen och myndighetsledningen ska passera flera nivåer innan den når ut i den operativa verksamheten.

5.3.2 Resurserna fördelas på regional nivå

Regionerna får en ekonomisk ram enligt en modell som framför allt tar hänsyn till antalet invånare och antalet brott i regionen. Modellen syftar till att ge regionerna likartade ekonomiska förutsättningar genom att fånga upp skillnader i behov av polisiär verksamhet. Behovet av gränspolisiär verksamhet är en faktor som vägs in i modellen. Men det är regionledningen som avgör hur de tilldelade resurserna ska fördelas mellan olika verksamheter inom regionen.

I modellen finns även utrymme för särskilda strategiska satsningar.⁸⁹ Sedan 2017 har sådana satsningar gjorts på gränspolisverksamheten. Men satsningarna har främst avsett andra verksamheter än arbetet med verkställigheter. Det finns ingen tydlig koppling mellan hur många verkställighetsärenden en region ansvarar för och vilka resurser som regionen får. Nya ärenden fördelas ut i organisationen baserat på var i landet Migrationsverket har prövat asylrätten.

5.4 Bristfällig intern styrning försvagar NOA:s ställning

Polisens nationella styrning av arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut är svag. Myndigheten har inte uppdaterat sina interna föreskrifter och allmänna råd. Det gör att de inte ger det stöd för hur verkställighetsarbetet ska bedrivas som interna styrdokument förväntas ge. Den processstyrning som Polisen har utformat och som ska komplettera den traditionella linjestyrningen är otydlig. Det gör det svårt för NOA att styra och samordna verkställighetsarbetet. Polisens processstyrning är svagare än Migrationsverkets på fler sätt. Den infördes i samband med Polisens omorganisation 2015 för att komplettera styrningen i linjeorganisationen. Vi har tidigare konstaterat att styrningen genom processer inte har fått fullt genomslag inom Polisen.⁹⁰ Vi kan nu konstatera att problemen med att genomföra processstyrning i allra högsta grad fortfarande finns kvar inom den gränspolisiära verksamheten.

Vi kan konstatera att Polisen har beslutat om åtgärder för att komma till rätta med bristerna i myndighetens processstyrning.⁹¹ Det handlar bland annat om att tydliggöra att processstyrningen är en del av den samlade styrningen, att förtydliga

⁸⁹ Polismyndigheten (2018). *Polismyndighetens strategi 2024*. PM 2018:23.

⁹⁰ Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*. Slutrapport. 2018:8.

⁹¹ Polismyndigheten (2021). *Inriktning för de fortsatta åtgärderna för att förtydliga processansvar och processstyrning*. Beslutsprotokoll RPC 10/2021.

vad som ingår i processansvar respektive verksamhetsansvar och hur ansvaren ska tillämpas.⁹²

5.4.1 Föreskrifter och allmänna råd är inaktuella

Processtyrningen utgår från utlänningslagen och Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning, den så kallade FAP:en.⁹³ Styrningen ska också fånga upp de överenskommelser som Polisen träffat med Migrationsverket och Kriminalvården.

Myndighetens föreskrifter är en förlängning av lagstiftningen och beskriver hur regionerna ska handlägga beslut om verkställigheter. I vissa fall kompletteras föreskrifterna med allmänna råd som beskriver hur Polisen bör arbeta. Dokumentet uppdaterades senast 2014. Det är den juridiska avdelningen som har process- och verksamhetsansvar för myndighetens rättsliga bedömningar av den lagstiftning som ligger till grund för verkställighetsarbetet.

Det är mycket som har förändrats sedan föreskrifterna började gälla, vilket gör att de behöver uppdateras. Till exempel bedrivs verkställighetsarbetet numera av sju regioner i en myndighet och Kriminalvården har tagit över ansvaret för både inrikes- och utrikestransporter. Även förändringar i polislagen och utlänningslagen har troligen påverkat hur återvändandebeslut handläggs i dag jämfört med 2014. Det gör att FAP:en inte stämmer överens med riktlinjer som Polisen senare har beslutat om när det gäller hur verksamheten med verkställigheter ska organiseras och genomföras.

Det har funnits planer på att uppdatera FAP:en men de har inte fullföljts. De som vi har intervjuat för fram att Polisen har velat avvakta resultaten av pågående utvecklingsinsatser som troligen kommer leda till förändringar i FAP:en. En annan anledning är att det har funnits mer prioriterade frågor att arbeta med.

Polisen tog 2018 fram en beskrivning av hur arbetet med att handlägga verkställighetsärenden ska bedrivas (GRÄPP).⁹⁴ Beskrivningen togs fram för att hantera brister avseende dokumentation och verkställighetskontroller som JO uppmärksammat.⁹⁵ Därefter har NOA kartlagt verkställighetsprocessen och tagit fram ett metodstöd. GRÄPP beskriver hur ett ärende ska handläggas, vad en

⁹² Polismyndigheten (2021). *Polisens processtyrning – förtydligande av processansvar och processtyrning för ökad helhetssyn och samordning*, rapport 2021-01-15.

⁹³ RPSFS 2014:8, FAP 638-1. *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning*.

⁹⁴ Polismyndigheten (2018). *Polismyndighetens handläggningsbeskrivning för verkställighet av beslut om avvisning, utvisning och överföring*. Gränspolissektionen 2018-08-27.

⁹⁵ Justitieombudsmannen (2017). *Granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden*. Beslut 2017-06-09.

utredning ska innehålla och hur den ska dokumenteras. I metodstödet för verkställighetsprocessen hänvisas till en tidigare version av GRÄPP. Därigenom är två versioner av beskrivningen aktuella.⁹⁶

Förutom handläggningsbeskrivningen och olika metodstöd använder NOA sig även av cirkulärmeddelanden i processtyrningen. Cirkulärmeddelanden används när man snabbt behöver nå ut till regionerna med information som påverkar verkställighetsarbetet. Det kan röra sig om tolkningar av rättsläget, information om rutiner eller annat som är viktigt för verksamheten. NOA kan när det gäller rättsläget lämna sin uppfattning i olika frågor, medan rättsavdelningen ansvarar för att utforma myndighetens rättsliga bedömningar. Ett annat centralt styrdokument för verkställighetsarbetet är en handbok som beskriver hur utlänningsärenden ska registreras i Polisens ärendehanteringssystem.⁹⁷

5.4.2 Arbetsordningen ger NOA mandat att styra

Enligt Polisens arbetsordning ansvarar NOA för att besluta om processer, utveckla styrdokument, stödja arbetet i processer och följa upp processer, bland annat genom att mäta hur effektiv en process är för att nå uppsatta mål. Syftet med processtyrningen är att få en enhetlig verksamhet över hela landet genom att regionerna använder samma metoder och arbetssätt.

I praktiken begränsas NOA:s möjligheter att styra hur verkställighetsarbetet bedrivs av regionernas verksamhetsansvar. Det är regionerna som beslutar vilka resurser som ska avsättas för verkställighetsarbetet och den regionala nivån har en stark ställning i myndigheten. Chefen för NOA är inte överordnad regioncheferna och med tanke på att processtyrningen inom Polisen ännu inte är fullt utvecklad är det inte självklart för NOA att fullt ut utnyttja det mandat för processtyrning som arbetsordningen ger.

NOA kan i dialog med regionerna uppmärksamma frågor, men inte lämna riktlinjer för hur regionerna ska fördela sina resurser eller hur de ska prioritera olika verksamheter. Avdelningen kan inte styra hur regionerna ska använda sina resurser för att nå regeringens mål om att Polisen ska verkställa fler avlägsnandebeslut. NOA uppfattar inte heller att de kan ange hur regionerna ska använda förvarspplatserna mer effektivt, trots att Polisen tillsammans med bland andra Migrationsverket har tagit upp behovet av att effektivisera förvarsanvändningen och att denna fråga har hög prioritet i det europeiska samarbetet.

⁹⁶ Hänvisningen till GRÄPP 2017/8 gäller för inkommande Dublinärenden, del 1 (1.6.1) och tvångsåtgärder, del 5 (1.5.1 och 1.5.2) i metodstödet.

⁹⁷ Polismyndigheten (2019). *Polismyndighetens handbok för utlänningsärenden i PÄr*. PM 2019:40.

5.4.3 Oklarheter i processtyrningen gör det svårt för NOA att jobba

Otydligheter i Polisens dokument för processtyrning och stora organisatoriska avstånd i den formella styrningen gör det svårt att utveckla processtyrningen och verkställighetsarbetet, både inom myndigheten och i samverkan med Migrationsverket och Kriminalvården.

Gränspolisverksamheten styrs med hjälp av tre delprocesser (verkställigheter, inre utlänningskontroll och gränskontroll). Avdelningschefen för NOA är processägare, och har fördelat vissa arbetsuppgifter till enhetschefen för NOA:s operativa enhet. Processansvaret får inte delegeras enligt arbetsordningen, men trots det anges det i GRÄPP att processägaren har rätt att delegera vissa frågor eller ämnesområden.⁹⁸

Vid NOA:s operativa enhet finns det en sektion som arbetar med gränspolisiära frågor. Gränspolissektionen är indelad i ett tiotal grupper varav några arbetar med att styra, utveckla, stödja och samordna Polisens arbete med verkställigheter. Det operativa arbetet med att styra och utveckla verkställighetsprocessen hålls ihop av en processledare vid en av grupperna. Det är alltså ett stort organisatoriskt avstånd mellan processledaren och processägaren. I processledarens arbetsuppgifter ingår det att ha dialog med gränspolisen inom regionerna och med Migrationsverket och Kriminalvården.

5.4.4 Processnätverk med svag ställning

Processtyrningen bygger på dialog och samarbete mellan nationell nivå och regionerna. För att underlätta detta har NOA inrättat ett processnätverk.

NOA har ett processnätverk för frågor om verkställighet och förvar och ett nätverk för gränskontroll och inre utlänningskontroll.⁹⁹ I nätverken är alla polisregioner och NOA representerade. NOA representeras av en processledare, som också är sammankallande för mötena, och ytterligare två handläggare. Nätverken samlas två gånger per månad och även varje vecka för kortare avstämningar. Regionernas representanter delar sin arbetstid i nätverket med sina ordinarie arbetsuppgifter. Av intervjuerna framgår att arbetet periodvis kräver en större arbetsinsats än vad som ryms inom de 50 procent som har avsatts för nätverkets medlemmar. Arbetsuppgifterna har blivit mer omfattande och omsättningen bland nätverkets medlemmar har på senare tid varit hög, vilket i sig också gör att arbetet kräver en större insats än tidigare.

NOA:s representanter har inte mandat att fatta beslut om frågor som tas upp i nätverken. Men nätverken är däremot viktiga för att NOA ska kunna föra en aktiv dialog med regionerna när det gäller arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut.

⁹⁸ Polismyndigheten (2018). GRÄPP 2018/4, avsnitt 2.3.2.

⁹⁹ Polismyndigheten (2016). *Processansvaret för gränspolisverksamheten*, rapport 2016-08-23, avsnitt 2.3.2.

NOA använder nätverken för att informera om och förankra beslut om rutiner och arbetssätt i verkställighetsarbetet med regionerna. Regionernas representanter kan också initiera frågor i nätverken, det kan till exempel handla om att arbetsmetoder och rutiner behöver uppdateras och förbättras eller att nya rutiner behöver tas fram. GRÄPP och det ovan beskrivna metodstödet är exempel på riktlinjer och stöd som NOA tagit fram med stöd av nätverken.

NOA använder även nätverken som en resurs och som ett internt remissorgan. Det kan till exempel handla om att ta hand om regeringsuppdrag och rekommendationer från externa granskningar och att se till att myndigheten arbetar enligt ny lagstiftning. Men det finns inte några sammanställningar över vilka frågor som nätverken har behandlat eller vilka frågor som nätverken har överlämnat till andra funktioner inom myndigheten eller till Migrationsverket eller Kriminalvården.

Nätverken bestämmer själva vilka frågor de ska prioritera. NOA har tidigare lyft fram att myndigheten borde ge nätverken en fastare ram och inriktning, men detta har inte lett till några förtydliganden av nätverkens uppdrag. De som deltar i nätverken saknar beslutsmandat och därmed förmåga att ta hand om de förslag som diskuteras. Avståndet till beslutande chefer är också långt, såväl inom NOA som på regional nivå.

Syftet med nätverken beskrivs i våra intervjuer med företrädare för NOA som att de skapar förutsättningar för att styrningen inom Polisen ska kunna genomföras. Även om NOA:s mandat beskrivs som begränsat anses det värdefullt eftersom hela myndigheten behöver ha en gemensam tolkning av styrningen.

5.5 Beslutsfattare och handläggare svarar för prioriteringarna

I vilken omfattning Polisen aktivt letar efter personer som har avvikit kan variera inom myndigheten. Beslutsfattare och handläggare tilldelas ärenden med hänsyn till ärendeflödet och arbetsbelastningen. Det finns en samsyn om att ärenden som gäller personer som tagits i förvar och brottsutvisade ska prioriteras. Men utöver att dessa prioriteringar styr vilka ärenden som väljs ut så är det i hög utsträckning upp till enskilda beslutsfattare och handläggare att välja ut vilka ärenden som de ska fortsätta att handlägga.

5.5.1 Beslutsfattare och handläggare väljer ut ärenden

Hur ärenden som överlämnas från Migrationsverket fördelas inom Polisen varierar mellan regionerna. Oftast fördelar en gruppchef ärendena till handläggare eller beslutsfattare. Gruppchefen kan då se till att handläggarna får en rimlig arbetsbelastning. Vilken funktion som ansvarar för screening och vad den omfattar varierar mellan regionerna. I vissa fall är det en särskild funktion som gör screeningen och i andra fall överlåts den i huvudsak till handläggarna efter att

gruppchefen gjort en översiktlig screening. Det är sedan handläggarna och beslutsfattarna som väljer vilka ärenden de arbetar med.

Det är svårt att uppskatta hur lång tid det tar att handlägga enskilda ärenden. Vissa arbetsuppgifter knutna till verkställigheter ingår ofta i arbetet med andra uppgifter och är därför svåra att urskilja. Variationerna mellan enskilda ärenden är också stora. I våra intervjuer med företrädare för gränspolisens uppger många medarbetare att en handläggare inte bör ha fler än 5–7 ärenden som gäller personer som har tagits i förvar, några fler om det gäller ärenden om personer som är under uppsikt och drygt 20 övriga ärenden. Samtidigt anser många medarbetare och beslutsfattare att det är personberoende hur många ärenden en enskild handläggare kan hantera.

Två grupper prioriteras

Ärenden som gäller personer som har tagits i förvar har en särställning när det gäller vilka ärenden som ska prioriteras. Dessa beslut är tidsbestämda och kräver någon form av aktiv handläggning om de ska förlängas. Även ärenden som gäller personer som ska utvisas på grund av brott har varit en prioriterad grupp under senare år.¹⁰⁰

Utöver dessa två grupper varierar det vilka ärenden som handläggare och beslutsfattare prioriterar. Det kan gälla personer under uppsikt, personer som vill ha hjälp att lämna Sverige, personer som har många insatser från samhällets sida eller personer som har resehandlingar.

5.5.2 Klassificeringen används inte som ett styrmedel

Ärenden som överlämnas från Migrationsverket klassificeras i Polisens system i tre kategorier utifrån hur svårt ärendet är att verkställa. Kategoriseringen ger en översiktlig bild av hur ärenden som överlämnas av Migrationsverket fördelas utifrån sin svårighetsgrad. Men Polisen utgår inte från kategoriseringen när det gäller vilka ärenden som regionerna bör prioritera. De som vi har intervjuat anser att det beror på att NOA inte har mandat att styra vilka ärenden regionerna ska prioritera.

Kategori 1 avser ärenden där det finns giltig resehandling och verkställighet ska ske till länder som inte kräver självmant återvändande. Kategori 2 motsvarar kategori 1, men det saknas resehandling. I kategori 3 ingår ärenden där identiteten inte är fastställd och ärenden som ska verkställas genom resa till länder som det är svårt eller mycket svårt att verkställa beslut till.

¹⁰⁰ Polismyndigheten (2019). *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten avseende bl.a. gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet av avlägsnandebeslut och tvångsmedel*. Bilaga till beslutsprotokoll i RPC 153/2019.

Tabell 4. Antal inkomna verkställighetsärenden 2019, ärendebalansen 2019-12-31 och antal verkställda beslut fördelat på ärendekategorierna 1–3.

Kategori	1	2	3	Summa
Antal inkomna ärenden 2019	2 900	2 500	4 600	10 000
<i>Andel</i>	29	25	46	100
Antal ärenden i balans 31 december 2019	4 300	4 500	8 200	17 500
<i>Andel</i>	25	29	47	100

Källa: Polisens årsredovisning 2019, tabell 24 och 27 samt interna verksamhetsstatistik.

Under 2019 hade Polisen drygt 8 000 öppna ärenden i kategori 3. Under samma år verkställde Polisen 500 ärenden i kategori 3 genom egna insatser, vilket motsvarar 6 procent av de öppna ärendena. Dessutom verkställde Polisen ytterligare 1 000 ärenden i kategori 3 genom att Polisen fick kännedom om att en person lämnat Sverige på egen hand. Om de påträffas i ett annat Schengenland kan Sverige få en begäran om att återta personen och när personen kommer till Sverige registrerar Polisen det som ett ärende som har kommit in.

5.5.3 Ärenden om personer som avvikit prioriteras inte

En klar majoritet av Polisens ärenden gäller personer som har avvikit från migrationsprocessen och därför är efterlysta av Polisen. Under åren 2014–2015 uppgick andelen ärenden som gäller personer som har avvikit i förhållande till antal ärenden som Migrationsverket har överlämnat till ungefär 60 procent. Därefter har andelen ökat och 2019 var den 78 procent.¹⁰¹

Tabell 5. Antal ärenden om personer som har avvikit och dess andel i förhållande till antalet överlämnade ärenden från Migrationsverket, 2014–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antal avvikna	7 250	6 860	5 870	6 280	7 980	7 860
<i>Andel avvikna</i>	63	63	71	75	76	78

Källa: Polisens årsredovisningar.

När Migrationsverket överlämnar ett ärende och det saknas uppgift om var personen uppehåller sig ska Polisen efterlysa denna person. I vilken omfattning Polisen aktivt letar efter de avvikna personerna varierar över landet. Det beror bland annat på ärendemängden och mer allmänt på hur förutsättningarna att arbeta för att hitta avvikna ser ut i regionen, vilka resurser regionerna förfogar över och de regionala prioriteringarna i övrigt. Det finns i regel få uppgifter om personer som har avvikit och som kan ligga till grund för polisens spaningsarbete. Personer som har avvikit kan också ha lämnat Sverige utan att myndigheterna vet om det.

I de fall Polisen hittar en person som har avvikit sker det i regel genom andra insatser, till exempel vid trafikkontroller eller arbetsplatsinspektioner. Polisens

¹⁰¹ Polisens årsredovisningar 2014–2019.

metodstöd tar upp hur en efterlysning ska registreras, men det finns inga rekommendationer om hur handläggarna bör hantera ärenden som gäller avvika. Men våra intervjuer visar att handläggarna kan skriva en instruktion till den operativa polisen som de kan använda om de skulle påträffa en efterlyst person. Det kan handla om att en person ska omhändertas, eller att polisen ska ta kontaktuppgifter från den som påträffas.

I vilken utsträckning Polisen lyckas verkställa dessa ärenden är oklart men av våra intervjuer framgår att Polisen i de här sammanhangen inte tar tillvara möjligheterna att verkställa besluten fullt ut. Det beror bland annat på att det saknas förvaringsplatser, att kunskapen om processen för verkställigheter brister hos de poliser som inte arbetar inom gränspolisen och att de poliser som sällan verkställer avlägsnandebeslut tycker att det är krångligt att rapportera och hantera utlänningsärenden. Om inte personen som har avvikit påträffas så leder dessa ärenden till få arbetsinsatser från Polisens sida fram till dessa att ärendet preskriberas.

5.6 Effektiviteten kan inte bedömas

Det finns flera skäl till att Polisen behöver följa upp återvändandeverksamheten på ett samlat sätt. Ett skäl är att uppföljningen behövs för att kunna bedöma om verksamheten når regeringens mål och om den bedrivs effektivt eller inte. Ett annat skäl är för att kunna bedöma om processstyrningen är ett effektivt instrument i den interna styrningen. Processerna behöver då följas upp för att se om medarbetarna följer dem eller inte och för att bedöma om de ska förändras eller om arbetet med processerna behöver förändras på något annat sätt.

5.6.1 Uppföljningen av hur väl Polisen når regeringens mål tar fasta på ärendeflödena

Polisens redovisning av hur verkställighetsarbetet har utvecklats utgår från ett antal redovisningskrav som regeringen under flera år har ställt på myndigheten.¹⁰² Polisen redovisar främst ärendeflödena för olika ärendeslag och i vilken utsträckning Polisen har varit involverad vid utresorna. Polisen kommenterar uppgifterna genom att ange om de har förändrats jämfört med tidigare redovisningar. Däremot beskriver myndigheten inte närmare hur Polisen arbetat, till exempel i form av resonemang eller bedömningar av om insatser och arbetssätt varit framgångsrika och haft avsedd effekt. Det innebär att redovisningarna har ett begränsat värde för att bedöma verksamhetens effektivitet och hur den skulle kunna utvecklas. Vi anser att redovisningen därför inte räcker till som underlag för att bedöma om verksamheten bedrivits effektivt och vilka delar av processen som Polisen bör prioritera eller utveckla för att öka den samlade effektiviteten.

¹⁰² Regeringsbeslut Ju2013/8211/PO, regleringsbrev 2014.

5.6.2 It-systemen för ärendehandläggningen är ineffektiva

Polisen har inte utformat något handläggnings- och uppföljningssystem som är anpassat till att stödja en effektiv återvändandeprocess. Överföringar av ärenden från Migrationsverket fungerar bättre än tidigare, men däremot sköts en stor del av arbetet med att registrera ärendena fortfarande manuellt.

Ärendehanteringssystemet stödjer inte en effektiv process

I dag handläggs återvändandeärenden i myndighetens generella ärendehandläggningssystem (PÄr). PÄr är ett styrdokument med bindande anvisningar om hur ärendena ska registreras. Systemet dras med tekniska begränsningar som gör de registrerade uppgifterna osäkra och att uppföljningen håller låg kvalitet.

Registreringen av ärenden är en del av den operativa verksamheten, vilket begränsar NOA:s inflytande och möjligheter att få till en nationellt enhetlig registrering.

Den låga kvaliteten begränsar värdet av de resultat som Polisen redovisar i sin uppföljning. Det går inte att följa upp ledtider mellan olika arbetsmoment i ärendena eller vilka uppgifter som handläggarna arbetar med för att verkställa ärenden. Svagheterna i uppföljningen gör att det inte är möjligt att bedöma verksamhetens effektivitet utifrån denna information. För att få denna typ av information krävs att enskilda ärenden följs upp manuellt.

Polisen arbetar sedan flera år med att ta fram ett nytt handläggningssystem. Det framtida systemet är tänkt att innehålla stödfunktioner och att det ska vara möjligt att enkelt ta ut de uppgifter som behövs för att dimensionera och styra verksamheten. Vidare är tanken att systemet på sikt ska kunna kommunicera digitalt med systemen hos Migrationsverket och Kriminalvården.

Den manuella hanteringen är arbetskrävande och riskfylld

Handlingar som Polismyndigheten tar över i samband med att Migrationsverket överlämnar ärenden till Polisen tas framför allt emot per e-post och registreras manuellt i Polisens system. Vissa system är digitala men myndigheternas system matchar inte varandra. Det är därför tidskrävande för Polisen att ta emot ärenden från Migrationsverket. Det manuella arbetet riskerar också att orsaka fel i hanteringen och även ett visst merarbete. Det gäller de fall då Polisen inte kan ta vid där Migrationsverket har avslutat sitt arbete utan måste göra om en del av det arbete som Migrationsverket redan har gjort.

Det är också förknippat med vissa risker när poliser som sällan arbetar med verkställighetsärenden ska registrera eller uppdatera ny information som gäller verkställighet av avlägsnandebeslut i handläggningssystemet. Då kan registreringarna bli fel därför att polisen inte har kunskap om hur registreringarna ska göras, men också för att polisen inte inser hur registreringarna påverkar hur ärendet hanteras i senare led.

Överföringarna fungerar smidigare än tidigare

I samband med att Migrationsverket lämnar över ett ärende till Polisen ska Migrationsverket se till att Polisen får del av uppgifter som myndigheten bedömer har betydelse för det fortsatta arbetet och som kan underlätta för Polisen att verkställa beslutet. Tidigare riktades en del kritik mot Migrationsverkets överlämningar. Problemen har uppmärksammats av båda myndigheterna och att döma av våra intervjuer med företrädare för Polisen får de numera oftast del av Migrationsverkets underlag. De intervjuade uppger att kvaliteten vid överlämningarna också har blivit mindre personberoende än tidigare.

5.6.3 Processefterlevnaden följs inte upp på nationell nivå

NOA följer inte på ett systematiskt sätt upp om regionerna följer processerna för återvändandeverksamheten eller om processtyrningen fungerar som det är tänkt. I den mån processerna följs upp så är det de enskilda regionerna som gör det, men det finns inte någon samlad bild av processtyrningen på nationell nivå. NOA har inte heller bett om att få ta del av regionernas eventuella uppföljningar av processbesluten.

Arbetsordningen säger att processansvaret även innebär ett ansvar för att följa upp processen. Den anger också att uppföljningen bland annat ska bestå av att mäta hur effektiv processtyrningen är för att myndigheten ska nå uppsatta mål.

NOA följer arbetet i regionerna genom att delta i nätverk och vid de regionala gränspolischefernas möten. NOA anser att dessa sammankomster ger dem inblick i hur processtyrningen fungerar. De beskriver denna uppföljning av regionerna som en mjuk uppföljning.

De årligen återkommande regeringsuppdragen gör det också möjligt för NOA att löpande följa och ta upp frågor om återvändandet. De kan då till exempel göra det i samband med att ledningarna för de regionala gränspolisverksamheterna samlas för att behandla rapporteringen till regeringen.

Polisen arbetar för att förbättra sin nationella uppföljning och kvalitetskontroll, ett arbete främst föranlett av rekommendationer från Schengenutvärderingarna 2017 och 2019. Utvärderingarna gäller framför allt den gränspolisiära verksamheten vid yttre gräns men även återvändandeverksamheten genom att ta upp frågor om styrningen och ledningen av den gränspolisiära verksamheten. De som vi har intervjuat säger att det pågående arbetet med att förbättra uppföljningen till stor del bygger på att regionerna ska genomföra egenutvärderingar och delta i så kallad peer reviews av andra regioner. I dessa peer reviews ska även NOA delta. Men planerna för det pågående utvecklingsarbetet pekar inte på att arbetet får till följd att NOA:s roll kommer att stärkas.

5.6.4 Kostnaderna kan inte analyseras med tillgängliga data

Det går inte att analysera hur kostnaderna inom gränspolisens för att hantera den operativa verksamheten som gäller återvändande utvecklas. Uppgifter som skulle kunna ligga till grund för en sådan analys är beräkningar eller uppskattningar av hur mycket tid som medarbetarna arbetar med dessa frågor. Men det finns ingen sådan information. För att få fram ledtider eller information om vilka uppgifter handläggarna utför krävs att varje ärende följs upp manuellt och därefter sammanställs på ett systematiskt sätt.

5.6.5 Det är inte Polisen som står för kostnaderna för att använda förvarsplatser

Polisen har ingen samlad bild av i vilken omfattning myndigheten använder de förvarsplatser som Migrationsverket tillhandahåller. (se även kapitel 6).

Polisen redovisar inte uppgifter om hur eller i vilken omfattning de har använt uppsikt eller förvar för att verkställa avlägsnandebeslut. De redovisar inte heller vilka arbetsinsatser de har avsatt för att använda dessa instrument. Förvarsplaceringar är en av de mer resurskrävande insatserna som myndigheterna förfogar över. Men det är Migrationsverket som står för kostnaderna för förvarsplatser som Polisen använder. Det följer alltså inga egentliga merkostnader för Polisen av att använda förvarsplatser, även om ett förvarsbeslut kräver omsorgsfulla insatser från Polisens sida. Det gör att Polisen saknar ekonomiska incitament att utnyttja platserna effektivt. Vi återkommer i kapitel 6 till de problem som denna ordning leder till.

5.7 Polisen använder sällan polisiära befogenheter

Polisens arbete med att verkställa avlägsnandebeslut har mycket gemensamt med Migrationsverkets arbete för självmant återvändande. Polisen använder sällan sina polisiära befogenheter. Samtidigt kan bara det faktum att Polisen tar över handläggningen av ett ärende få personer att ändra inställning och hellre återvända självmant.

5.7.1 Tvångsmedel används inte fullt ut

Polisens redovisning tyder på att polisiära befogenheter inte används i någon högre utsträckning för att verkställa avlägsnandebeslut. Men uppgifterna är osäkra. Det är också oklart i vilken utsträckning Polisen använder arbetsplatsinspektioner och utför handräddning i detta arbete.

Polisiära befogenheter utnyttjas i liten utsträckning för identifiering

Det främsta hindret för att Polisen ska kunna verkställa avlägsnandebeslut är att personens identitet inte är klarlagd. Polisen behöver då komplettera det underlag som Migrationsverket överlämnat, antingen genom att samarbeta med personen som ska återvända eller genom att använda tvångsmedel för att få fram uppgifter som kan ligga till grund för att utreda identiteten. Men Polisen använder inte i

någon högre utsträckning sina polisiära befogenheter för att utreda identiteten. Under 2019 verkställde Polisen 176 beslut genom spaning, husrannsakan eller visitation för att säkerställa identitetsuppgifter.¹⁰³ Dessa uppgifter bedöms av Polisen som osäkra. Polisen menar att uppgifterna som regionerna lämnat till NOA underskattar hur ofta de använder polisiära medel i utredningsarbetet.¹⁰⁴

Oklart vilka effekter som arbetsplatsinspektionerna har haft

Arbetsplatsinspektioner kan leda till att Polisen upptäcker personer som har avvikit. De senaste åren har regeringen tagit flera initiativ som syftar till att Polisen tillsammans med andra myndigheter ska arbeta för att förhindra arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet. Polisen har genom en lagändring den 1 juli 2018 möjlighet att på egen hand göra arbetsplatsinspektioner för att kontrollera arbetsgivarnas anställningar i riskbranscher. Vilken betydelse denna lagändring har haft för verkställighetsarbetet har inte utvärderats. Däremot bedömer Migrationsverket att ändringen kommer att öka Polisens behov av förvarskapacitet.¹⁰⁵

Polisen anser att inspektionerna kan vara ett sätt att hitta personer som har avvikit, men att det i dag inte är en effektiv metod för att göra det.¹⁰⁶ En anledning till detta är bristen på förvarsplatser. Utan tillgång till förvar kan Polisen inte gå vidare när en inspektion visar att personer vistas i landet utan tillstånd eller med ett verkställighetsbeslut.

Oklart när handräckning behövs och används

Polisen är under vissa omständigheter skyldig att lämna andra myndigheter handräckning. Överenskommelsen om ansvarsfördelningen mellan Polisen och Migrationsverket beskriver att denna möjlighet finns när Migrationsverket ska fatta beslut om förvar och under förvarstiden. Överenskommelsen anger också att Polisen så skyndsamt som möjligt ska genomföra en handräckning när Migrationsverket begär det.

Men det är oklart i vilken utsträckning Polisen lämnar stöd i form av handräckning till Migrationsverket. Polisen har inga uppgifter som visar i vilken utsträckning Migrationsverket begär handräckning eller hur de hanterar denna begäran. Migrationsverket har heller inte sammanställt några uppgifter som visar vilket behov de har av att Polisen hjälper till med handräckningar och om Polisen svarar upp mot deras behov eller inte. Men våra intervjuer tyder på att Polisen sällan utför dessa tjänster i en verkställighetsprocess och att Migrationsverket därför drar sig för att begära handräckning.

¹⁰³ Polismyndigheten (2021). *Årsredovisning 2020 Polisen*.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Migrationsverket (2019) *Redovisning av uppdrag i regleringsbrev 2019-03-14 om fler förvarsplatser*.

¹⁰⁶ Polismyndigheten (2019). *Årsredovisning 2018 Polisen*.

Polisen har inom andra områden tagit fram blanketter som används som underlag för Polisens beslut när myndigheter begär handräckning.¹⁰⁷ Men de har inte tagit fram motsvarande blanketter för att underlätta samverkan med Migrationsverket när det gäller handräckning som rör att verkställa återvändandebeslut.

5.8 Återvändandesamtal förekommer men erfarenheterna varierar

Polisen ska undersöka en persons inställning till att återvända självmant, i första hand genom ett återvändandesamtal.¹⁰⁸ Myndighetens nationella vägledningsmaterial ger inget stöd för hur samtal kan användas för att verkställa avlägsnandebeslut. Vägledningen säger bara att uppgifter som kan ha betydelse för ärendets utgång ska dokumenteras i en tjänsteanteckning.¹⁰⁹ Däremot finns exempel på att enskilda regioner har tagit fram stödmaterial för att hålla samtal.

Det är oklart i vilken utsträckning samtalen hålls och vad de resulterar i. Polismyndigheten följer inte på ett systematiskt sätt upp de samtal som görs i verksamheten och det saknas därför dokumenterade erfarenheter av dessa samtal. De erfarenheter som har dokumenterats av återvändandesamtal är knutna till enskilda utvecklingsprojekt och försöksverksamheter. En uppföljning gäller den försöksverksamhet som drevs vid förvaren i Märsta, där Polisen och Migrationsverket gemensamt planerade och genomförde samtal med personer som har tagits i förvar.¹¹⁰

Våra intervjuer med Polisen ger en splittrad syn på samtalen, både hur de faktiskt används och vilket värde de har. Men gemensamt är att samtalens funktion främst är att förmedla och förklara processen och myndigheternas beslut. Samtalen kan bli motiverande om den information som Polisen lämnar vid samtalen får personen att ändra inställning till att återvända, men de enskilda samtalen syftar inte till detta. De som vi har intervjuat beskriver samtalen på ett sätt som ligger i linje med hur vi har uppfattat begreppet återvändanderådgivning. I intervjuerna framhålls att uppgiften kräver att handläggarna avsätter tillräcklig tid för samtalen.

¹⁰⁷ Blanketterna gäller begäran om biträde enligt bland annat lagen om psykiatrisk tvångsvård.

¹⁰⁸ RPSFS 2014:8 kap.4 och Metodstöd för verkställighetsprocessen, del 2, 2019-12-20.

¹⁰⁹ Polismyndigheten (2018). *Polismyndighetens handläggningsbeskrivning för verkställighet av beslut om avvisning, utvisning och överföring*. (GRÄPP 2018/4).

¹¹⁰ Migrationsverket (2016). *Återrapportering enligt uppdrag i regleringsbrev*. Bilaga *Återvändandeuppdraget – en myndighetsövergripande försöksverksamhet för ett effektivare återvändande*.

6 De dubbla funktionerna och samordning av uppgifter och delade resurser

Myndigheterna behöver samarbeta och samordna sig i olika delar av processen för att återvändandearbetet ska fungera effektivt. Riksrevisionen bedömde efter sin granskning att myndigheterna inte når målen för verksamheten på grund av det delade ansvaret och att det inte var effektivt att ha dubbla funktioner för ambassadsamordning, resebeställningar och eskorter. I det här kapitlet presenterar vi vår analys av de dubbla funktionerna och hur myndigheterna samarbetar och samordnar sig när de överlämnar ärenden mellan varandra, hur de använder förvaringsplatserna och transporterar personer som ska av- eller utvisas.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det är i viss mån motiverat att ha dubbla funktioner för ambassadsamordning, resebeställningar och eskorter. De enskilda funktionerna fungerar bra och myndigheterna behöver ha egen kompetens inom vissa områden. En sammanslagning skulle sannolikt därmed inte ge någon större besparing.
- Myndigheterna har börjat arbeta med att lösa samordningsproblemen och förbättrat sin samordning genom överenskommelser, forum och tidslinjer. Inom några områden pågår fortfarande arbete, till exempel när det gäller att föra över ärenden mellan Migrationsverket och Polisen. Ett projekt har visat att det går att minska den tid som handläggarna lägger på varje överlämnat ärende men myndigheterna har ännu inte infört arbetssättet i hela verksamheten.
- En kvarstående utmaning är utrikestransporterna, där Polisen och Kriminalvården är oeniga om ansvar, roller och mandat. Problemen har funnits under lång tid och varierar i omfattning mellan olika regioner. Det handlar om bristande tillit mellan myndigheterna på operativ nivå. Det gör att de har svårt att komma överens om vad som ska gälla i olika frågor.
- Kriminalvården och Polisen har gjort insatser för att öka förståelsen för varandras förutsättningar och behov, och för att få till en gemensam syn på planeringen av transporter och vilken myndighet som ansvarar för olika beslut och delar av processen. De har även enats om tidslinjer för olika resor som verkar ha fungerat väl. Vi bedömer att tidslinjerna borde kunna ligga till grund för en överenskommelse.
- Pandemin har ökat kraven på samarbete och dialog mellan myndigheterna när det gäller transporter och hur förvaringsplatser används. Det har förbättrat samarbetet och ökat myndigheternas förståelse för varandras olika behov och

förutsättningar. Det har också förbättrat dialogen mellan Polisens regioner och Kriminalvårdens utrikesplanering.

- Myndigheterna använder inte de befintliga förvarsplatserna effektivt. Samtidigt täcker inte platserna myndigheternas behov. Till viss del hänger detta samman med hur de befintliga platserna används. Det finns inte någon styrning och samordning som gör det möjligt att ha en myndighetsgemensam syn på hur platserna ska användas. Det finns inte heller några samlade underlag som visar hur platserna används. Detta får till följd att personer som skulle kunna återvända snabbt inte gör det och att personer avviker. Sammantaget gör detta det svårare för myndigheterna att nå målen med verksamheten.
- Användningen av Frontex har ökat. Men Polisen och Kriminalvården är i delar oense om ansvarsfördelningen och hur planering och bemanning ska gå till. Myndigheternas kompetens och uppgifter överlappar också varandra i vissa delar.

6.2 Långa ansvars- och styrkedjor gör det svårt att påverka varandra

Samverkan mellan myndigheterna sker på nationell, regional och lokal nivå. Den sker i både strategiska och operativa frågor. Våra intervjuer visar att samarbetet i huvudsak fungerar väl och att det har förbättrats under senare år. Coronapandemin har gjort att myndigheterna behöver bli ännu bättre på att samordna sig, vilket i sin tur har gett dem bättre förståelse för varandras förutsättningar.

6.2.1 Myndigheterna har många kontakter men har svårt att påverka varandra

Myndigheterna har förbättrat förutsättningarna för sitt samarbete. Men vi bedömer att de fortfarande har svårt att lösa vissa frågor tillsammans och påverka varandra i olika frågor. Det finns även områden där de inte är eniga om vad som gäller eller hur de ska hantera olika frågor. Våra intervjuer visar att forumen för samverkan ibland gör det svårt att handla snabbt i viktiga frågor. De frågor som diskuteras vid de nationella forumen är inte heller alltid de som är viktigast för att det operativa arbetet ska kunna skötas så effektivt som möjligt.

Bristerna påverkar främst Polisen eftersom de är beroende av vad de andra myndigheterna gör inom sina områden för att klara sitt uppdrag. Men även Migrationsverkets och Kriminalvårdens verksamhet påverkas negativt.

Ett skäl till att myndigheterna har svårt att påverka varandra och samverka är att återvändandet är en mycket liten del av myndigheternas totala verksamhet. Trots att de är beroende av varandra och har många kontakter med varandra så finns det ändå andra verksamhetsområden och frågor som chefer på olika nivåer prioriterar högre. Det blir därför svårt att snabbt hantera och lösa strategiska frågor och strukturella problem.

Både inom Migrationsverket och Polisen är det oklart vem som ansvarar för att fatta beslut som kan effektivisera återvändandearbetet (se kapitel 4 och 5). Det gör det också svårare att lösa gemensamma problem för de som arbetar med återvändandeuppgiften.

Det kan till exempel ta lång tid att hissa frågor från den operativa nivån till den centrala nivån. Många frågor ska då passera flera nivåer, vilket gör att menings- skiljaktigheter och låsningar kan uppstå och besked drar ut på tiden. Men det kan också bero på att det är svårt att få upp frågor på en nivå där myndigheternas ledningar kan diskutera och lösa frågor, dra upp gränser och få till en samsyn i olika frågor. Ett sådant exempel är hur de befintliga förvarsplatserna ska användas. Men det har även visat sig vara svårt att komma överens när det gäller hur Polisen och Kriminalvården ska samverka vid utrikestransporter.

Det finns också exempel på där myndigheterna har kommit överens om en ordning på central nivå, men där det sedan varit svårt att få ut information och styrning om detta i hela organisationerna. Det gäller exempelvis överenskommelser om att ärenden som förutsätter att individen återvänder självmant inte bör överlämnas till Polisen och hur Polisen ska använda Migrationsverkets förvar. De tre myndigheterna är relativt stora och har flera olika organisatoriska nivåer som ett stort antal styrsignaler ska passera igenom. Den centrala nivåns möjligheter att styra den regionala nivån är begränsad inom Migrationsverket och Polisen, vilket gör att styrsignaler kan tolkas och genomföras på olika sätt.

Därför är det svårt för de som deltar i den nationella samordningen att på ett effektivt sätt få genomslag i olika frågor och påverka hur den operativa nivån agerar och hanterar olika situationer i gränssnitten mellan myndigheterna. En konsekvens av detta kan bli att gamla sanningar och uppfattningar om hur olika processer och ansvar ser ut och fungerar lever kvar i det operativa arbetet. I vissa fall har detta även att göra med att någon av myndigheterna inte har uppdaterat centrala styrdokument.

6.2.2 Regeringen har styrt mot att förbättra myndigheternas samarbete

Under senare år har regeringen försökt att få myndigheterna att förbättra sin samverkan genom att ge dem olika typer av uppdrag. Uppdragen har gällt alltifrån att myndigheterna ska utveckla en samsyn i en viss fråga till att ta fram gemensamma analyser. Myndigheterna har därmed fortsatt att förbättra sin samordning, även om det mesta av den nuvarande ordningen bygger på strukturer som skapades under det så kallade REVA-projektet.¹¹¹ Polisen och

¹¹¹ Projektet pågick under perioden 2009–2014 och syftade till att förbättra Migrationsverkets, Kriminalvårdens och Polisens samarbete och arbete med att avvisa personer som vistades i Sverige utan tillstånd.

Migrationsverket har därefter förändrat sina organisationer, vilket har påverkat samarbetet myndigheterna emellan.

Trots styrningen kvarstår vissa problem och utvecklingsbehov

Våra intervjuer visar vissa problem finns kvar trots regeringens uppdrag. Det handlar bland annat om att det fortfarande inte finns någon samsyn när det gäller hur förvarsplatserna ska användas och att myndigheterna inte har fått ordning på statistiken så att det går att följa flödena genom processerna. Regeringen har också återkommit med nya och nästintill likalydande uppdrag under de år som vi har analyserat.

6.2.3 Samordning sker på flera nivåer och i olika forum

Myndigheterna behöver ha kontakter med varandra i flera olika frågor. Samordningen sker därmed på flera olika nivåer och i flera olika forum. En konsekvens av detta är att det inte alltid är helt klart hur de olika forumen och styrdokumentet förhåller sig varandra.

När det gäller återvändandearbetet skiljer sig formerna för samordning åt mellan olika områden. Men det finns ändå en ordning för vilka frågor som ska hanteras på olika nivåer och hur frågor ska eskaleras till nästa nivå. Därutöver finns det överenskommelser och tidslinjer för att styra operativ samverkan. I tidslinjerna anger myndigheterna vad som gäller för olika typer av resor och transporter.

Strategisk samverkan på nationell nivå sker fyra gånger per år

På nationell nivå träffas myndigheterna fyra gånger per år i *nationellt samverkansforum*. Mötena har en fast dagordning och dokumenteras.

På nationell nivå deltar framför allt tjänstepersoner från Migrationsverkets huvudkontor, Polisens nationella operativa avdelning och Kriminalvårdens nationella transporttjänst. Från Migrationsverket och Polisen deltar främst personer som arbetar med processtyrning. Det innebär att de som deltar oftast inte har mandat att vid sittande möte förhandla eller fatta beslut i strategiska frågor. I stället är det ofta så att myndigheterna enbart redovisar sina olika ståndpunkter vid mötena.

En följd av representationen är att de som deltar vid mötena behöver hissa frågor, behov och skilda synsätt inom respektive myndighet. Det är då ofta de ansvariga centrala avdelningarna inom respektive myndighet som får hantera frågorna, men vid behov lyfts frågorna till myndigheternas ledningar. Av dagordningar och minnesanteckningar framgår också att många frågor återkommer vid mötena, men att de inte kan lösas där utan skickas tillbaka till respektive myndighet igen.

Av våra intervjuer framgår också att frågor som är viktiga för planering och styrning på operativ nivå inte får särskilt mycket utrymme vid mötena.

Myndigheterna har diskuterat representation och mandat vid de nationella samverkansmötena. Av minnesanteckningar framgår att de vill se en tydligare

ordning när det gäller mötesstruktur, deltagare och återkopplingen från mötena på olika nivåer.

Myndigheterna ser över strukturen för att få rätt representation

Vi kan konstatera att myndigheterna håller på att se över samverkansstrukturen. Det handlar bland annat om att se till så att de är rätt representerade på olika nivåer och att ärenden hamnar hos den myndighet som har bäst förutsättningar för att få till ett återvändande. I arbetet ingår även att se över ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Polisen.¹¹²

Konkreta prioriteringar om förvaren inom ramen för Schengensamarbetet

En annan form av samordning mellan myndigheterna sker i ett nätverk för EU:s gemensamma arbete med en integrerad gränsförvaltning. Inom ramen för det arbetet har sju myndigheter tagit fram en strategi där de särskilt lyfter fram värdet av samverkan mellan myndigheter.¹¹³ Polisen, Kriminalvården, Migrationsverket, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Säkerhetspolisen och Tullverket ingår i nätverket. Strategins mål när det gäller återvändande är allmänt hållna:

- Arbetet med att få tredjelandsmedborgare att återvända ska vara en central del i ett hållbart och rättssäkert migrationssystem
- Det ska finnas en tydlig rollfördelning mellan myndigheterna.
- Varje myndighet ska ha hög kapacitet att säkerställa att utlänningar som inte har rätt att vistas i Schengenområdet återvänder.

I strategin pekar myndigheterna också ut ett antal prioriterade områden. Det handlar bland annat om att verka för fler förvarsplatser, en gemensam prioritering och effektiv användning av befintliga platser och att utveckla alternativ till att ta personer i förvar.¹¹⁴

Svårt att säga vad samverkan leder till men utvecklingen verkar gå åt rätt håll

Våra intervjuer med myndigheterna tyder på att samarbetet och samverkan mellan myndigheterna inom flera områden fungerar väl och har utvecklats i en positiv riktning. Samverkan mellan myndigheterna i operativa frågor på regional och lokal nivå fungerar oftast bra och myndigheterna hjälps åt att lösa de problem som uppstår utifrån bästa förmåga och inom ramen för sina mandat.

Av våra intervjuer med personer som arbetar i den operativa verksamheten framgår att de inte alltid känner igen sig i beskrivningarna om bristande samverkan och samarbete mellan myndigheterna. De som arbetar på den operativa nivån räknar inte flera av de mer principiella och strategiska problem i samverkan och

¹¹² Migrationsverket (2021) *Utvecklingsplan för återvändandeprocessen*.

¹¹³ Polisen med flera myndigheter (2021). *Nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning 2021–2023*.

¹¹⁴ Ibid. punkt 7.8.

samarbetet som finns på nationell nivå som reella problem på den operativa nivån. De bedömer att de kan lösa dessa problem i stunden.

Men vi kan också se att det inom vissa områden och i vissa frågor fortfarande finns olika syn och vissa meningsskiljaktigheter mellan myndigheterna. En iakttagelse är att det framför allt verkar vara Polisens operativa nivåer som upplever att det finns problem i samverkan med Migrationsverket och Kriminalvården.

6.3 De dubbla funktionerna fungerar bra och är i viss mån motiverade

I vårt uppdrag ingår att analysera de dubbla funktioner som finns mellan myndigheterna. Det gäller Migrationsverkets och Polisens ambassadsamordning, att både Migrationsverket och Kriminalvården beställer resor samt att både Polisen och Kriminalvården eskorterar personer som ska lämna Sverige.

6.3.1 Svårt att få till en myndighetsgemensam ambassadsamordning

Migrationsverket och Polisen har var sin funktion för återvändande- och ambassadsamordning. Våra intervjuer med handläggare och beslutsfattare inom myndigheterna visar att man generellt sett är nöjd med det stöd och de tjänster som de båda funktionerna erbjuder. Funktionerna är inte heller stora sett till antal årsarbetskrafter även om de hanterar många ärenden varje år. Det funktionerna lägger mest tid på är kontakter med ambassader i enskilda ärenden och i Migrationsverkets fall beställningar av resor. I sin granskning påpekade Riksrevisionen att funktionerna är kostsamma, men det beror på att Riksrevisionen räknade in kostnaderna för de sambandsmän som arbetar på plats i vissa länder i de totala kostnaderna.¹¹⁵

De båda funktionerna har likartade uppgifter och roller inom sina myndigheter. Det är specialistfunktioner som på uppdrag av regionerna kontakter andra länders ambassader för att beslut ska kunna verkställas. Det kan handla om att boka intervjutider, ställa frågor för att klarlägga identiteter eller få fram giltiga resehandlingar. Funktionerna samlar också in och informerar om vad som gäller för att få till ett återvändande till ett visst land. De båda myndigheternas handläggare och beslutsfattare kan även vända sig till funktionerna med specifika frågor via mejl och telefon.

Myndigheternas funktioner har regelbundna möten där de diskuterar gemensamma problem och utmaningar samt utbyter information. De genomför också gemensamma möten med olika länders ambassader, till exempel när en ny ambassadör tillträder. Då informerar de om hur Sverige arbetar med återvändande

¹¹⁵ Polisens sambandsmän finansieras med medel från Frontex och AMIF-fonden.

och vilka stöd som återvändare kan få beroende på om de återvänder självmant eller med tvång.

I samband med att Polisen inrättade en nationell funktion för ambassadsamordning undersökte myndigheten om det var möjligt att slå samman funktionen med Migrationsverkets funktion för återvändandesamordning. Enligt våra intervjuer med myndigheterna bedömde Rikspolisstyrelsen då att sekretessbestämmelserna förhindrade en gemensam funktion.¹¹⁶

Vi bedömer att det är motiverat att Migrationsverket och Polisen har var sin funktion för återvändande- och ambassadsamordning. Det baserar vi på att myndigheterna bedömer att det är en effektiv lösning som har inneburit högre kvalitet i kontakterna med andra länders ambassader. Våra intervjuer visar också att regionerna upplever att funktionerna fungerar bra och ger dem det stöd som de behöver. Det rör sig dessutom om ett begränsat antal årsarbetskrafter och myndigheterna behöver av allt att döma ha egen kompetens på området. En sammanslagning av funktionerna skulle därmed inte ge någon större besparing.

6.3.2 Inget stort problem att två myndigheter beställer resor

Både Migrationsverkets återvändandesamordning och Kriminalvårdens nationella transportenhet har funktioner som planerar och beställer resor åt personer som ska återvända. Migrationsverket hanterar beställningar för personer som återvänder självmant, medan Kriminalvården hanterar resebeställningar för de avlägsnande-beslut som Polisen ansvarar för.

Den överlappning som finns mellan de två funktionerna handlar därmed framför allt om planering och beställningar av resor för personer som återvänder självmant. I Migrationsverkets fall rör det sig om cirka 4 000–5 000 beställningar per år, och i Kriminalvårdens fall rör det sig om cirka 2 000 beställningar per år. Så vitt vi kan bedöma skiljer sig kraven och förutsättningarna för att planera resor där en person ska återvända med tvång avsevärt från de som gäller när personen återvänder självmant.

En konsekvens av detta är myndigheterna inte skulle spara särskilt mycket pengar på att slå samman de två funktionerna. Båda myndigheterna behöver en funktion som har överblick över hur resvägarna till olika länder förändras för att kunna planera hur de ska verkställa besluten. Av våra intervjuer med Migrationsverket och Kriminalvården framgår att det inte är sannolikt att uppnå några större stordriftsfördelar genom att koncentrera beställningarna av resor för personer som återvänder självmant till en av de två funktionerna. Skillnaden mellan att beställa

¹¹⁶ Se till exempel Rikspolisstyrelsen (2007). *Effektivare och rättssäkrare verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut*, s. 81.

5 000 och 10 000 resor per år innebär i praktiken bara att den ansvariga funktionen behöver ha fler handläggare.

I sitt arbete använder sig båda funktionerna av Frontex system för resebeställningar (FAR) och en externt upphandlad resebyrå. De kan även använda sig av Försvarets materielverks ramavtal för chartrade plan eller ordna eller delta i gemensamma Frontex-operationer.

När det gäller de personer som återvänder självmant fungerar funktionerna för resebeställningar främst som en mellanhand mellan den handläggare som ansvarar för att verkställa beslutet och Frontex eller den upphandlade resebyrån. Kriminalvården har analyserat processen och funnit att deras funktion enbart vidareförmedlar Polisens beställningar till resebyrån som sköter den praktiska bokningen. När resebyrån sedan är klar stämmer Kriminalvården enbart av så att bokningarna stämmer överens med beställningen innan de skickar handlingarna till Polisen. Kriminalvården hanterar och kontrollerar sedan faktureringen av beställningen mot sitt anslag för utrikestransporter.¹¹⁷

Enligt våra intervjuer med myndigheterna kommer även problemet att minska över tid, när det gäller just att det finns dubbla funktioner för planering och beställningar av resor för personer som återvänder självmant. Detta beror på att båda myndigheterna bokar allt fler resor i Frontex system och att Frontex har fått ett utvidgat mandat när det gäller att utföra och samordna återvändandet inom EU i enlighet med strategin för frivilligt återvändande och återanpassning.¹¹⁸

Under våra intervjuer har vi resonerat om myndigheterna skulle kunna jobba närmare med varandra när det gäller chartrade flyg till olika länder. Kriminalvården ser sådana möjligheter, medan Migrationsverket anser att det är olämpligt att personer som återvänder självmant och personer som tvingas att återvända reser med samma flight.

6.4 Polisen och Migrationsverket behöver kunna dela information på ett effektivt sätt

Migrationsverket och Polisen är beroende av varandra i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut. Det gäller inte minst när de fastställer identiteter och lämnar över ärenden mellan myndigheterna. I det här avsnittet redogör vi för hur myndigheterna har fördelat ansvaret mellan sig och hur samarbetet fungerar.

¹¹⁷ Kriminalvården (2020). *Beställning och planering av enskilda resor*, PP-presentation.

¹¹⁸ Europeiska kommissionen (2021). *EU:s strategi för frivilligt återvändande och återanpassning*. COM(2021) 120 final.

6.4.1 Polisen och Migrationsverket har enats om en ansvarsfördelning

Migrationsverket och Polisen har kommit överens om vilken myndighet som gör vad och hur de ska samarbeta med varandra inom områdena gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet av avlägsnandebeslut och tvångsmedel. Samarbetet ska göra det möjligt för respektive myndighet att utföra sina uppgifter på ett rättssäkert och kostnadseffektivt sätt. Samarbetet och samverkan regleras i en överenskommelse.¹¹⁹

Ansvarsfördelningen täcker flera områden. Den innebär bland annat att myndigheterna ska göra det möjligt för varandra att delta i beredningen av interna riktlinjer, metoder och rutiner som kan påverka den andra myndighetens arbete.¹²⁰

I överenskommelsen slår myndigheterna fast att ett framgångsrikt arbete med att verkställa avlägsnandebeslut kräver att arbetet med att klarlägga en persons identitet har påbörjats tidigt. Det innebär att Migrationsverket under asylutredningen inte bara fokuserar på att identiteten är sannolik utan att utredningen även ska leva upp till de krav på fastlagd identitet som gäller vid ett återvändande i framtiden. Våra intervjuer med handläggare och beslutsfattare som arbetar med återvändande inom både Migrationsverket och Polisen visar att asylutredningarna inte alltid lever upp till de kraven och att handläggarna därför behöver fokusera på att utreda identiteten även i de senare delarna av processen. Det finns också brister när det gäller proceduren vid gränspassager som delvis bidrar till dessa problem.

Av överenskommelsen framgår även hur och när Migrationsverket kan använda sig av Polisen för att ta hand om identitetshandlingar. Det framgår även vilka krav som måste vara uppfyllda för att husrannsakan ska kunna ske i ett ärende om att verkställa ett avlägsnandebeslut.

Migrationsverket och Polisen har kommit överens om att ett verkställighetsärende bör handläggas av den myndighet som har bäst förutsättningar att verkställa beslutet. Utgångspunkten är att Migrationsverket ska överlämna ett ärende om de bedömer att det kan behövas tvång för att verkställa beslutet och att själva tvångsåtgärden leder till att beslutet verkställs. Det innebär att ärenden som förutsätter att individen återvänder självmant inte bör lämnas över till Polisen.¹²¹

Polisens statistik visar att en allt större andel av de ärenden som Migrationsverket överlämnar hör till kategori 3 som är svårast att verkställa (se även 5.5.2). Andelen

¹¹⁹ Polismyndigheten (2019). *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten avseende bl.a. gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet av avlägsnandebeslut och tvångsmedel*. Bilaga till beslutsprotokoll i RPC 153/2019.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

har ökat från 31 procent 2014 till 46 procent 2019 (tabell 6). Under 2020, som präglades av pandemin, sjönk andelen till 40 procent.

Tabell 6. Andel ärenden i kategori 3 av totalt antal överlämnade ärenden från Migrationsverket, 2014–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Andel ärenden i kategori 3	31 %	26 %	27 %	37 %	47 %	46 %
Antal överlämnade ärenden	11 500	10 842	8 232	8 341	10 529	10 016

6.4.2 Polisen ska få användbara uppgifter vid överlämningar

Överenskommelsen beskriver vilka ärenden som får lämnas över mellan myndigheterna, hur det går till att överlämna ärenden och hur dialogen innan ett ärende lämnas över ska gå till. Men våra intervjuer med polisregionerna tyder på att man på operativ nivå inte alltid följer överenskommelsen. Detsamma framgår av våra intervjuer med Migrationsverket. Intervjuerna visar att vissa regioner har frångått överenskommelsen eller överväger att frångå den när det gäller vilka ärenden som överlämnas och vilken dialog som ska föregå överlämningen.

Migrationsverket ska informera Polisen om uppgifter av betydelse

Överenskommelsen beskriver vilken information som ska lämnas mellan myndigheterna i samband med en överlämning och hur överlämningen ska gå till. Det innebär bland annat att Migrationsverket ska informera Polisen om uppgifter som kan påverka om beslutet går att verkställa eller inte. Det kan till exempel handla om att en person har varit eller är i kontakt med Migrationsverket. Myndigheten ska då informera Polisen om var personen i fråga vistas eller senast har vistats.¹²²

Utvecklingsprojektet om digitala överlämningar

Polisen har drivit ett projekt om automatisk registrering av handlingar i de ärenden som Migrationsverket överlämnar till myndigheten. Syftet har varit att få en mer effektiv och rättssäker handlägningsprocess. Av den slutrapport som Polisregion Nord har lämnat framgår att tiden som handläggarna behöver lägga ned på en överlämning har minskat för såväl Polisen som Migrationsverket. Det arbetssätt som har prövats inom projektet har lett till att en registrering av ett ärende som tidigare tog en timme för en av Polisens handläggare att göra nu tar cirka fem minuter. Tidsbesparingen inom Migrationsverket är ungefär densamma. Polisen kommer att avvakta regionernas synpunkter innan myndigheten fattar beslut om hur erfarenheterna av pilotprojektet ska tas om hand på nationell nivå.

¹²² Ibid.

Myndigheterna har utrett vilka uppgifter som de behöver kunna dela

I december 2020 gav regeringen Migrationsverket och Polisen i uppdrag att analysera vilka uppgifter som behöver kunna överföras mellan myndigheterna för att förbättra förutsättningarna för att verkställa avlägsnandebeslut.¹²³

I maj 2021 lämnade Migrationsverket och Polisen sin rapport till regeringen om behovet av sekretesshävande bestämmelser mellan myndigheterna. Myndigheterna föreslår att det införs en generell sekretessbrytande bestämmelse som säkerställer att den myndighet som ska ansvara för en verkställighet får tillgång till de uppgifter som kan behövas inför, vid och efter att verkställighetsärendet har överlämnats. Myndigheterna beskriver även åtgärder som de har vidtagit med anledning av Riksrevisionens rapport.¹²⁴

6.5 Förvarsplatserna är en nödvändig resurs

Förvaren har en viktig funktion i återvändandearbetet. De kan användas för att säkerställa att en person är tillgänglig inför en utresa eller för att snabbt utreda en persons identitet och rätt att vistas i landet.

6.5.1 En udda verksamhet med en svag och otydlig styrning

Förvaren är till viss del en udda verksamhet för Migrationsverket. Verksamheten rymmer även vissa målkonflikter som myndigheten måste hantera.

Migrationsverket ska bedriva en ändamålsenlig förvarsverksamhet, men vad regeringen menar med detta framgår inte av den formella styrningen.¹²⁵ Förvaren och verksamheten ska bedrivas så öppet som möjligt utan att påverka syftet med frihetsberövandet. De ska också vara så lika myndighetens anläggningsboenden som möjligt.¹²⁶ Det innebär vissa utmaningar för hur verksamheten kan bedrivas.

Från och med 1 januari 2021 ansvarar Migrationsverkets tre regioner för förvarsverksamheten inom deras geografiska områden. Tidigare utgjorde verksamheten en egen avdelning. Men anskaffning och planering och en stor del av fördelningen av resurser till förvaren sköts från huvudkontoret. Det är främst planeringsavdelningen som gör detta, men även den nationella operativa avdelningen har visst ansvar när det gäller förvarslokaler.

¹²³ Regeringsbeslut I:18 (2020) *Uppdrag till Migrationsverket och Polismyndigheten att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera informationsöverförandet*, Ju2020/04473, 2020-12-03.

¹²⁴ Migrationsverket (2021). *Slutredovisning av uppdrag till Migrationsverket och Polismyndigheten att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera informationsåtgärder*.

¹²⁵ § 3 Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

¹²⁶ Regeringens proposition 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*.

Planeringsavdelningen ansvarar för det strategiska arbetet när det gäller förvarskapacitet på nationell nivå. Det innebär att avdelningen i praktiken styr hur många förvarsplatser som Migrationsverket tillhandahåller för sitt eget och Polisens behov.

Vi bedömer att såväl regeringens som myndighetsledningens styrning av förvaren är otydlig och svag. Det finns ingen styrning utöver en resurstilldelning i enlighet med det antal platser som regeringen anger som lägsta nivå och ett mål i Migrationsverkets verksamhetsplan om att användningen av platserna ska vara ändamålsenlig och effektiv. Till exempel finns ingen myndighetsgemensam styrning av hur platserna ska användas. Myndigheterna saknar också i dagsläget förutsättningar för att göra samordnade prioriteringar av hur platserna bör användas som utgår från den totala verksamhetens behov.

Migrationsverket bedömer ändamålsenligheten utifrån hur väl myndigheten klarar av att ha det antal platser som regeringen har sagt att de ska ha, säkerställa tryggheten vid förvaren och se till att personer är tillgängliga inför resor.¹²⁷

6.5.2 Det är i huvudsak Polisen som använder förvaren

Under de senaste åren har det framför allt varit Polisen som använt sig av förvaren. Under 2019 stod Polisen för ungefär 98 procent av det totala antalet förvarsvistelser. Det har också sett ungefär likadant ut åren dessförinnan – Polisens andel av det totala antalet förvarsdygn har varierat mellan 95 och 98 procent. Under den första halvan av 2010-talet stod Migrationsverket för cirka 20–30 procent av användningen av platserna, men under senare år har myndigheten fattat mycket få beslut om förvar.

Användningen av förvaren har förändrats

När regeringen och riksdagen flyttade ansvaret för förvaren från Polisen till Migrationsverket var det bland annat med tanke på att platserna främst skulle användas under den tid som myndigheten utreder en persons identitet och rätt att vistas i landet. Men över tid har användningen av förvaren förändrats och i dag är utredningsförvar inte lika vanligt. Det beror bland annat på att EU:s mottaganddirektiv begränsar möjligheterna att ta en asylsökande i förvar.¹²⁸ Det finns också tidsgränser för hur länge som en myndighet får ta en person i utredningsförvar.¹²⁹ I stället används förvarsplatserna främst för verkställighetsförvar, det vill säga att en person sitter i förvar i väntan på att avlägsnandebeslutet ska verkställas.

¹²⁷ Migrationsverket (2021). *Årsredovisning 2020*, s. 12.

¹²⁸ Artikel 8.3 a) i mottaganddirektivet och 10 kap 1 § första stycket 1 och 2 utlänningslagen.

¹²⁹ Artikel 8.3 b) i mottaganddirektivet och 10 kap 1 § andra stycket 1 utlänningslagen.

6.5.3 Förvarsplatserna har ökat men så har också behovet av att ta personer i förvar

Under senare år har förvarsverksamheten ökat i omfattning samtidigt som mottagningsverksamheten har minskat. Ökningen av förvarsverksamheten gäller oavsett om vi ser till det totala antalet platser som Migrationsverket tillhandahåller eller som andel av den totala verksamheten.

Sedan 2015 har antalet förvarsplatser ökat med 104 procent till 520 platser. Det är regeringen som har styrt Migrationsverket att öka antalet platser genom preciserade krav i Migrationsverkets regleringsbrev.

Det finns i dag ingen bestämd fördelning av platserna mellan de två myndigheterna, utan platserna används utifrån enskilda handläggares och beslutsfattarens behov. Migrationsverket har en ordning för vilka ärenden som ska prioriteras när det gäller att använda en förvarsplats. Men det är oklart i vilken utsträckning den ordningen tillämpas i praktiken. Våra intervjuer visar att Migrationsverket har haft svårt att förändra hur handläggare och beslutsfattare ska använda förvaren. Polisen har inte någon motsvarande prioriteringsordning. Av överenskommelsen mellan myndigheterna framgår att de ska sträva efter att hålla tiden i förvar så kort som möjligt och prioritera verkställbara ärenden eller ärenden där de kan uppnå syftet med att ta en person i förvar.¹³⁰

Under senare år har framför allt Polisen, men även Migrationsverket, lyft fram att antalet förvarsplatser har begränsat deras förmåga att verkställa avlägsnandebeslut. Detta bekräftas även i våra intervjuer med handläggare och beslutsfattare i de två myndigheterna. Samtidigt har inte förvaren sett till beläggningsgraden för helåret varit fullbelagda under 2015–2019 (se tabell 7).

Antalet vistelser har inte heller ökat i samma utsträckning som antalet platser, utan har legat runt cirka 4 000 vistelser per år 2015–2019. Det innebär att den genomsnittliga tid som en person sitter i förvar har ökat under perioden (se tabell 7).

¹³⁰ Polismyndigheten (2019). *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten avseende bland annat gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet av avlägsnandebeslut och tvångsmedel*, bilaga till beslutsprotokoll i RPC 153/2019, s. 5.

Tabell 7. Antal förvarsplatser, förvarsvistelser, genomsnittlig vistelsetid (dagar) och belägningsgrad (procent) 2015–2021.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal platser	255	357	357	417	520	282*
Antal vistelser	3 959	3 714	4 379	3 816	4 295	2 528
Vistelsetid	20,7	26,6	31,5	40,6	41,4	55,3
Belägningsgrad	-	94	89	84	88	58

Källa: Migrationsverkets årsredovisningar 2015–2020 och beställd statistik från Migrationsverket.

Kommentar: *På grund av pandemin minskade Migrationsverket antalet platser. Det totala antalet platser är fortfarande cirka 520 men av dessa har bara drygt hälften gått att använda på grund av risken för smittspridning. Under hösten 2021 har platser öppnats igen.

Det finns inga förvarsplatser norr om Gävle

I dag har Migrationsverket förvar på sex platser i Sverige (Flen, Gävle, Ljungbyhed, Märsta, Mölndal och Åstorp). Det finns alltså inte något förvar norr om Gävle.

Bristen på förvarsplatser leder till problem för de poliser som arbetar med att verkställa avlägsnandebeslut i norra Sverige och för Kriminalvårdens transporttjänst. Det får flera konsekvenser för verksamheten och dess kostnader. Det handlar bland annat om att det behövs fler och ofta längre transporter från Kriminalvårdens transporttjänst eller att poliser själva gör dessa transporter. Ofta hjälper Migrationsverkets förvar till att hämta personer som ska till förvaren. Men det innebär också att myndigheterna i vissa fall behöver placera personer som har tagits i förvar i häkten eller på anstalter i väntan på transport.

Migrationsverket har sedan 2018 haft i uppdrag av regeringen att planera placeringen av förvaren med hänsyn till behovet av förvarsplatser i norra Sverige.¹³¹ Men det har visat sig vara svårt att hitta passande lokaler för förvarsverksamhet där.¹³² Det har fått konsekvenser för samtliga berörda myndigheter, eftersom det gör det svårare att ta personer som befinner sig i norra Sverige i förvar och att planera och genomföra inrikestransporter. Det påverkar i sin tur relationen och tilliten mellan Polisen och Kriminalvården.

Det råder brist på förvarsplatser

Våra intervjuer med handläggare, beslutsfattare och chefer på Migrationsverket och Polisen visar att det under de senaste åren har varit brist på förvarsplatser. Läget har blivit särskilt allvarligt under pandemin då Migrationsverket har varit tvungen att halvera antalet tillgängliga platser.

Platsbristen påverkar verksamheten och myndigheternas förmåga att uppnå sina mål, eftersom den begränsar både Migrationsverkets och Polisens möjligheter att

¹³¹ Regleringsbrev avseende budgetåren 2018–2021 för Migrationsverket.

¹³² Se till exempel Migrationsverkets årsredovisning för 2019.

fatta förvarsbeslut och därmed deras förmåga att verkställa beslut. Detta gäller särskilt överföringar enligt Dublinförordningen och de ärenden som Migrationsverket överlämnar till Polisen på grund av att personen har avvikit eller motsatt sig ett återvändande.

Det kan finnas behov av det dubbla antalet platser

Migrationsverket och Polisen utredde sina behov av förvarsplatser 2018. De kom då fram till att de behöver mellan 865 och 935 förvarsplatser.¹³³ I sammanhanget är det värt att nämna att platsbehovet sannolikt är större än så eftersom den genomsnittliga vistelsetiden vid förvaren har ökat. Vistelsetiderna är en viktig faktor i beräkningen av platsbehovet, eftersom de avgör hur snabbt myndigheterna kan omsätta platserna.

I regleringsbrevet för 2022 har Migrationsverket fått i uppdrag att ta fram en plan för att öka antalet förvarsplatser och bedöma hur många ytterligare förvarsplatser myndigheten kan inrätta under budgetperioden. Migrationsverket ska också i samråd med Polisen och Kriminalvården genomföra en förnyad analys och redovisning av behovet av förvarsplatser över tid.

Först till kvarn när en förvarsplats blir ledig

Det är Region Nord inom Migrationsverket som ansvarar för att samordna förvarsplatserna till både Migrationsverket och Polisen. Varje dag skickar platsamordningen ut information om hur många platser som finns lediga den dagen, vad det är för typ av plats (om det är en plats för en man eller för en kvinna) och vid vilket förvar som den lediga platsen finns. Det är sedan upp till de enskilda handläggarna och beslutsfattarna på Migrationsverket och Polisen att försöka få en av de lediga platserna.

Det är principen om först till kvarn som gäller när en plats blir ledig. Samordningen har svårt att hålla platser eller vilka platser för kommande beslut. Det påverkar framför allt Migrationsverket eftersom de har längre ledtider när det gäller beslut om förvar.

I dagsläget har myndigheternas regioner dåliga möjligheter att samordna sig när det gäller att använda de lediga platserna på förvaren. Det beror på att platsamordningen inte använder sig av det platshanteringssystem som Migrationsverket har. Det gör att handläggare och beslutsfattare inte direkt kan se vilka platser som är lediga eller när en plats kan öppnas upp, utan de behöver då fråga platsamordningen. Bristen på transparens försvårar handläggarnas och beslutsfattarnas arbete med att ta personer i förvar.

¹³³ Migrationsverket (2018) *Bedömning av Migrationsverkets och Polismyndighetens behov av förvarsplatser*.

Migrationsverket har nästan slutat att fatta beslut om förvar

Inom Migrationsverket upplevs processen för att ta en person i förvar som allt för krånglig. De behöver planera att ta en person i förvar i förväg så att Polisen kan hjälpa till med handräckning, den som ska tas i förvar ska finnas tillgänglig och det ska finnas en ledig plats på ett förvar.

Sedan ett par år tillbaka har Migrationsverket nästan helt slutat att ta beslut om att ta personer i förvar. Anledningen till detta är bristen på förvarsplatser, den krångliga processen och att det över tid har utvecklats en praxis där Polisen får företräde till lediga förvarsplatser.

Av våra intervjuer framgår att många av de som arbetar med återvändande inom Migrationsverket anser att det i praktiken inte är möjligt att ta en person i förvar längre. Flera handläggare och beslutsfattare säger att det var flera år sedan de tog beslut om att ta en person i förvar.

Det här har också påverkat hur de använder sig av uppsiktsinstitutet, vilket innebär att Migrationsverket eller Polisen fattar beslut om att en person ska infinna sig hos en myndighet vid en viss tid ett visst antal gånger per vecka. De anser att uppsikt inte längre har avsedd effekt eftersom personer som får ett beslut om uppsikt vet att bristen på förvarsplatser innebär att de tar en mycket låg risk om inte följer villkoren i beslutet om uppsikt.

Polisens statistik om förvarstagna har brister

Polisen har tidigare haft brister i sin registrering och statistik vilket har gjort att de har haft dålig överblick över vilka personer som sitter i förvar och därmed hur myndigheten använder sig av de befintliga förvarsplatserna. Det finns alltid enskilda förvarsbeslut, men det krävs att någon manuellt går igenom besluten för få fram en samlad bild av vilka som sitter i förvar och hur möjligheterna att verkställa de enskilda ärendena ser ut. Våra intervjuer visar att Polisen vid genomgångar av de som sitter i förvar hittar personer som förvisso har ett förvarsbeslut men där utsikten att kunna verkställa ärendet är svag. Det kan till exempel röra sig om personer från länder som inte tar emot sina medborgare om återvändandet sker under tvång.

Platsbristen förvärras av förvarsplaceringar som blir långvariga. Detta ökar också kostnaderna för Migrationsverket. Men dessa placeringar innebär också extra arbete för Polisens handläggare och beslutsfattare eftersom förlängningar av förvarsbeslut ska omförhandlas, vilket i sin tur kräver att det finns både juridiska ombud och tolkar närvarande.

6.6 Alla myndigheterna transporterar återvändare

Samtliga tre myndigheter transporterar personer som ska återvända. Merparten av inrikes- och utrikestransporterna står Kriminalvården för. Migrationsverket transporterar personer som ska till och från förvaren om inte transporten kräver

visitering eller tvång. Om det krävs visitering eller tvång begär Migrationsverket handräckning från Kriminalvården. I undantagsfall gör Polisen transporten – när Kriminalvården eller Migrationsverket inte har möjlighet att göra en transport eller när planeringen inför en viktig utresa inte går ihop.

6.6.1 Regeringen har förtydligat ansvarsfördelningen och tillfört extra pengar

Regeringen har förtydligat ansvarsfördelningen så att Kriminalvården har fått ett större ansvar och mer resurser för att transportera frihetsberövade personer. Syftet med förändringen var att få till en mer ändamålsenlig och rättssäker transportverksamhet och att renodla Polisens verksamhet.¹³⁴

Begränsade resurser och befintlig lagstiftning leder till dubbla funktioner

I samband med att regeringen förtydligade Kriminalvårdens ansvar förändrades även rutinerna för när Migrationsverket kan be om handräckning från Polisen och Kriminalvården. Migrationsverket har därmed fått huvudansvaret för transporter inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten har byggt upp en verksamhet för att transportera personer mellan förvar och hälso- och sjukvården samt från häkte, anstalt eller fängelse till förvar.

Men en intern rättsutredning har kommit fram till att Migrationsverkets personal inte har rätt att göra kroppsvisitationer inför transporter. Det har begränsat vilka transporter som myndigheten anser sig kunna göra.¹³⁵ Under 2020 och 2021 har Migrationsverket därför behövt använda sig mer av Kriminalvårdens transporttjänst. Detta har ökat kostnaderna för transporter eftersom Kriminalvårdens transporter enligt våra intervjuer kostar betydligt mer än Migrationsverkets transporter. Det har också lett till att transporter inte har kunnat genomföras de gånger som Kriminalvården inte haft tillgänglig kapacitet eller fått ihop planeringen. Det innebär också ytterligare konkurrens mellan olika transporter, vilket i sin tur kan göra det svårare för Polisens regioner att få hjälp med inrikestransporter.

Enligt våra intervjuer har även vissa polisregioner utvecklat en egen transporttjänst för att kunna leva upp till de regelverk som gäller och verkställa avlägsnandebeslut. Det handlar om att kunna genomföra prioriterade transporter när Kriminalvården inte kan svara upp mot en beställning eller utföra den i enlighet med Polisens behov.

¹³⁴ Regeringens proposition 2016/17:57 *Transporter av frihetsberövade*.

¹³⁵ Migrationsverket (2020) *Frågan om kroppsvisitation får genomföras i samband med transporter*. 2019-10-29.

6.6.2 Förutsättningarna för transportverksamheten har förändrats

Vid årsskiftet 2021 införde Kriminalvården en ny organisation för sin nationella transporttjänst. Förändringen innebär bland annat att myndigheten har slagit ihop inrikes- och utrikestransporter för att använda sina personalresurser bättre och få till en effektivare planeringsprocess. Det har lett till nya ansvar för planeringssektionen och för den regionala nivån i myndigheten. Myndigheten har också förändrat sina processer för de olika typer av resor som de använder sig av.

Det är ännu för tidigt att säga något om hur detta har påverkat förutsättningarna för verkställighetsarbetet och samarbetet mellan de berörda myndigheterna.

6.6.3 Polisen och Kriminalvården har kommit överens om inrikestransporterna

När det gäller inrikestransporter styrs samverkan mellan Polisen och Kriminalvården genom en överenskommelse. Överenskommelsen beskriver gemensamma åtaganden och riktlinjer.¹³⁶ Enligt våra intervjuer följer myndigheterna oftast ordningen och riktlinjerna. Men intervjuade i vissa polisregioner upplever att Kriminalvården fortfarande har svårt att möta vissa behov av inrikestransporter. Det gäller då oftast längre transporter eller transporter utanför kontorstid.

Problemen handlar delvis om att det fortfarande finns en viss misstro mellan myndigheterna på operativ nivå, bland annat till följd av de begränsade resurser som Kriminalvården hade i samband med att de fick ett större ansvar för transporterna 2017. Av våra intervjuer framgår att Kriminalvårdens omorganisering av transportverksamheten och andra åtgärder som myndigheterna har gjort bör leda till att problem som beror på misstro mellan myndigheterna blir mindre i framtiden. Förändringarna har även bidragit till att medarbetare inom Polisen har fått en större förståelse för vad som krävs inför och vid planering av olika typer av transporter.

Överenskommelsen reglerar även på vilka nivåer det ska finnas forum för samverkan mellan myndigheterna och hur denna ska gå till. I dag finns forum på operativ, regional och nationell nivå. Det finns också en ordning för hur frågor ska eskaleras till en högre nivå.

Inrikestransporterna är sannolikt inte något stort problem även om vissa utmaningar kvarstår för Polisen

Även om det fortfarande finns vissa utmaningar med inrikestransporter bedömer vi att de i huvudsak inte längre utgör något stort problem för myndigheterna och för förutsättningarna att verkställa avlägsnandebeslut. De problem som har funnits har till stor del korrigerats genom att regeringen har höjt Kriminalvårdens anslag så att

136

det svarar upp mot Polisens behov av inrikestransporter. I vissa fall har Kriminalvården fortfarande svårt att svara upp mot polisregionernas behov av transporter på grund av det avtal som gäller och var transportverksamheten och förvaren ligger i landet.

I sin granskning pekade Riksrevisionen på att regeringens ambitioner om att renodla verksamhet inte hade realiserats. Vi bedömer att det är en korrekt slutsats. Men vi anser också att det är svårt att se att det är ett praktiskt problem som går ut över effektiviteten och myndigheternas förmåga att uppfylla sina mål. Det beror på att myndigheterna verkar ha hittat dialog- och samarbetsformer och en ordning som gör att de klarar av att lösa de logistiska problem och utmaningar som kan uppstå. Enligt våra intervjuer fungerar även samarbetet och samverkan på operativ nivå bra och myndigheterna löser de problem som kan uppstå efter bästa förmåga. En fullständig renodling skulle ha inneburit att Kriminalvården skulle behöva ha en helt annan täckning över landet och beredskap att ta transporter när som helst under dygnet. Vi bedömer att det sannolikt inte skulle varit mer effektivt än den ordning som myndigheterna nu har utvecklat. Vi bedömer också att bättre möjligheter till förvarsplaceringar i norra Sverige och bättre förutsättningar för Migrationsverkets transportgrupper att göra visiteringar skulle ytterligare underlätta samarbetet mellan Polisen och Kriminalvården.

6.6.4 Polisen och Kriminalvården försöker komma överens om utrikestransporterna

När det gäller utrikestransporterna finns det fortfarande problem och menings- skiljaktigheter mellan Polisen och Kriminalvården. Det handlar framför allt om vad en beställning från Polisen till Kriminalvården innebär rent praktiskt och vem som då ansvarar för och har mandat att fatta beslut om vad. Men det handlar också om ansvarsfördelningen när det gäller att samordna och planera Frontex-operationer.

Goda erfarenheter av att arbeta utifrån bestämda tidslinjer

Polisen och Kriminalvården har tidigare enats om tidslinjer för utrikestransporter. I praktiken har myndigheterna använt dessa även innan de formellt undertecknades av myndigheterna.¹³⁷

Tidslinjerna specificerar vad som gäller vid beställningar och planering av eskorterade, oeskorterade och enskilda resor samt vid Dublinöverföringar. Det handlar bland annat om vad som ska vara gjort innan beställning, vad som händer om en beställning behöver kompletteras och när Kriminalvården ska vara klar med olika moment och hur dialogen ska gå till. Dokumentet specificerar även hur avvikelser ska hanteras och vilken information och dialog som då behövs. Vidare

¹³⁷ Polismyndigheten (2021). *Svar från Region Stockholm, Gränspolisenheten avseende utkast till överenskommelse mellan Polismyndigheten och Kriminalvården gällande utrikestransporter av frihetsberövade*. 2021-05-15.

framgår att om en tidslinje inte håller på grund av personalbrist bör myndigheterna försöka lösa det genom att samverka.¹³⁸

När tidslinjerna beslutades skulle de gälla i sex månader innan de skulle utvärderas. I och med pandemin har de ännu inte utvärderats. Men enligt våra intervjuer har tidslinjerna fungerat väl och skapat samsyn och förståelse mellan myndigheterna. Under perioden har också Kriminalvården gjort insatser för att öka Polisens förståelse för hur planeringen och bokningen av utrikes transporter går till. Vi bedömer att dessa åtgärder lett till ökad förståelse och ett förbättrat samarbetsklimat mellan myndigheterna.

Samarbetet försvåras delvis på grund av brister i Polisens styrning

Problem som kan uppstå i gränssnittet mellan Kriminalvården och den operativa nivån inom Polisens regioner är att Polisen inte har uppdaterat vissa styrdokument, att gällande bestämmelser är spridda i flera olika dokument och att Polisen i vissa fall har svårt att nå ut med styrningen i hela organisationen. Det här får bland annat till följd att Polisen kan ha en felaktig bild av vem som har rätt att fatta olika beslut under planeringen, vad som låses när i planeringen, vad som ska framgå av en beställning och hur dialogen under planeringen ska gå till. Men våra intervjuer med Kriminalvården visar ändå att detta inte är något stort problem och att det utvecklingen har gått åt rätt håll.

Samtidigt noterar vi att tilliten mellan de två myndigheterna fortfarande brister på vissa punkter. Det handlar till viss del om att olika polisregioner har olika förutsättningar och behov samt att Kriminalvården inte har möjligheter att tillgodose dessa behov. Men det handlar också om att myndigheterna fortfarande har olika uppfattningar om hur planeringen och genomförandet av utrikes-transporterna ska gå till och vem som har rätt att fatta vilka beslut.¹³⁹ Till grund för detta ligger en oenighet om vad det faktiskt innebär när Polisen lämnar över ett ärende för verkställighet av transporten till Kriminalvården och vem som då är ansvarig för vad i verkställigheten och hur den ansvarige kan ta detta ansvar.

Myndigheterna har svårt att komma överens i vissa frågor

Det pågår ett arbete för att ta fram en överenskommelse för utrikestransporter liknande den som finns för inrikestransporter. Ett utkast till överenskommelse har tagits fram mellan myndigheterna på nationell nivå, men det återstår fortfarande vissa frågor efter att överenskommelsen har diskuterats på den regionala nivån.¹⁴⁰

¹³⁸ Kriminalvården och Polismyndigheten (2019). *Tidslinje för transportbeställningar*, inkommen till Statskontoret 15 januari 2021.

¹³⁹ Kriminalvården (2020). *Angående utrikestransporter som utförs av Kriminalvården efter överlämnande av Polismyndigheten*. 2020-03-03.

¹⁴⁰ Polismyndigheten (2021). *Svar från Region Stockholm, Gränspolisnheten avseende utkast till överenskommelse mellan Polismyndigheten och Kriminalvården gällande utrikestransporter av frihetsberövade*. 2021-05-15.

Det handlar framför allt om vem som ansvarar för ärendena i samband med en utrikestransport och som därmed får fatta olika beslut i planeringen och genomförandet av verkställighetsresorna. Detta kompliceras ytterligare av att Polisens föreskrifter om utrikestransporter inte är uppdaterade efter den senaste lagändringen på området, som innebar att Kriminalvården fick ett större och tydligare mandat.¹⁴¹

6.6.5 Vissa transporter kräver avancerad samordning och svåra avvägningar

Vissa transporter kräver avancerad samordning mellan myndigheterna, till exempel chartrade plan med många resenärer eller Frontex-operationer. I vissa fall kan dessa transporter även innebära att en myndighet behöver väga kostnader som uppstår i den egna myndigheten mot kostnader som uppstår i en annan myndighet. Det handlar till exempel om att väga sänkta resekostnader mot höjda kostnader för förvar. Men det kan också handla om att Kriminalvården måste förhålla sig till de tidsfrister och giltighetsdatum för resehandlingar som gäller för Polisen.

Vi bedömer att det är oklart vilka förutsättningar som myndigheterna i dag har att samordna detta på ett sätt som säkerställer en god hushållning med statens medel och en effektiv verksamhet. Det beror på att det inte finns någon samordnande operativ funktion. Ingen av myndigheterna har därmed den helhetsbild som krävs för att göra sådana avvägningar.

Användningen av Frontex har ökat men innebär vissa utmaningar

Av Riksrevisionens rapport framgår att det tidigare har funnits vissa problem att använda sig av Frontex och de möjligheter till finansiering som finns att för att göra det. Det handlade bland annat om att Polisen och Kriminalvården hade olika syn på nyttan och kostnaden av att använda sig av Frontex i olika former. Detta framgår även i våra intervjuer med polisregionerna. Men det verkar som att denna skillnad i synsätt har minskat sedan en tid tillbaka, efter att Kriminalvården förändrat sin syn på och användning av Frontex och de möjligheter som erbjuds den vägen.

Kriminalvården har börjat att använda Frontex mer, framför allt Frontex bokningssystem FAR. Sverige är det land som använder Frontex bokningssystem mest inom EU. Det beror främst på att Migrationsverket i stor utsträckning gör bokningar genom Frontex. Kriminalvården har också använt Frontex mer under det senaste året och myndigheten har nu ett principbeslut om att använda Frontex som första alternativ. Annars måste nationella transportenhetens planerare motivera varför de har valt att använda den upphandlade resebyrån i stället. Det är samtidigt så att bokningar genom Frontex ställer högre krav på Polisens handläggare i och

¹⁴¹ Kriminalvården (2020) *Angående utrikestransporter som utförs av Kriminalvården efter överlämnande av Polismyndigheten*, 2020-03-03.

med att det i vissa fall är svårare att ändra befintliga bokningar. Det går förvisso att göra ändringar men det kräver då i sin tur en del extra arbete av Kriminalvården. Det innebär att personen som ska resa ska vara helt resklar och att beställningen behöver vara fullständig när Polisen beställer utresan från Kriminalvården.

Frontex-operationerna kräver stora insatser från Polismyndigheten och Kriminalvården i form av samverkan, planering och personal. Vid vissa typer av operationer blir Kriminalvården i praktiken underordnad Polisen eftersom Polisen är Frontex kontaktpunkt i Sverige och har budgetansvar för operationerna gentemot Frontex. Det kan leda till oklara ansvarsförhållanden, visst dubbelarbete och att det tar längre tid att planera och genomföra operationen. Det är också administrativt krävande eftersom Kriminalvården behöver gå via Polisen när det gäller olika kostnader och beslut som behöver fattas under planeringen. Därutöver innebär det att arbetsgivaransvaret kan vara något otydligt vid genomförandet av en operation, eftersom genomförandet formellt sett leds av Polisen, men att operationen till större delen bemannas med Kriminalvårdens personal.

Men våra intervjuer visar att samarbetet fungera bra när det gäller genomförandet på operativ nivå. De otydligheter som lyfts fram på central nivå upplevs inte som så stora eller som att de försämrar genomförandet. Även här handlar det om att medarbetarna från de båda myndigheterna löser olika situationer tillsammans utifrån bästa förmåga.

En försvårande omständighet är att Polisen är Frontex kontaktpunkt i Sverige, eftersom det gör att Kriminalvården behöver gå via Polisens nationella operativa avdelning för att få till de operationer som behövs. Det är främst utrikesplaneringen vid nationella transportenheten som utifrån beställningarna från polisregionerna kan ha ett helikopterperspektiv och se var det finns behov av att chartra flyg eller var det behövs olika EU-gemensamma operationer. Polisen och Kriminalvården stämmer av veckovis för att avgöra vilka Frontex-operationer som Sverige ska delta i. Kriminalvården behöver arbeta genom Polisen gentemot Frontex även när det gäller att planera och genomföra operationer där Sverige är organiserande land och andra EU-länder deltar. Det leder till att allt arbete behöver ske i flera steg och att olika processer riskerar att förlängas. Dessutom finns det en risk för att fel uppstår vid olika överlämningar mellan myndigheterna.

7 Slutsatser och förslag

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser och förslag om hur regeringen och myndigheterna kan effektivisera verksamheten inom ramen för den nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelningen. I kapitel 8 redovisar vi vår analys av vilka för- och nackdelar det finns med andra organisatoriska lösningar.

7.1 Verksamheten behöver effektiviseras

Vår analys visar att återvändandeverksamheten behöver effektiviseras. Vi delar därmed Riksrevisionens slutsats att verksamheten inte fungerar effektivt.

Ungefär hälften av de återvändandeärenden som Migrationsverket öppnar avslutas inte på ett sätt som följer myndighetens beslut. Det beror i första hand på faktorer som de tre involverade myndigheterna har svårt att påverka eller inte kan påverka. Regeringen och riksdagen kan därför behöva genomföra åtgärder som förändrar förutsättningarna för återvändandeverksamheten om de vill att målen för migrationspolitiken i större utsträckning nås, och att återvändandeverksamheten verkligen blir mer effektiv. Men måluppfyllelsen och effektiviteten i återvändarverksamheten kan förbättras även inom ramen för de rådande förutsättningarna, och det är det vi har analyserat i denna rapport.

Vår analys visar att det finns tecken på att resultatet av återvändandeverksamheten har försämrats jämfört med de år som Riksrevisionen studerade. Ärendebalanserna har till exempel ökat men Migrationsverket har inte satt av mer handläggningsresurser. Handläggarna ansvarar alltså därmed numera för fler ärenden än vad de gjorde under den period som Riksrevisionen undersökte. De har därmed sämre förutsättningar för att arbeta aktivt med insatser som kan öka möjligheterna att en person återvänder i enlighet med myndigheternas beslut.

Handläggningstiderna inom asylprövningen har också ökat. Förutsättningarna för att få personer att återvända självmant har därmed försämrats eftersom viljan att återvända ofta minskar ju längre tid en person vistas i ett land. Vi vet även att ju längre tid en person vistas i ett land desto enklare blir det att leva där utan tillstånd. En hög andel av de ärenden som Migrationsverket lämnar över till Polisen rör personer som har avvikit och som ska återvända till länder som bara tar emot personer som återvänder självmant.

Migrationsverket och Polisen har varit hårt belastade under en längre tid, bland annat eftersom många sökte asyl i Sverige under 2014 och 2015. Under senare år har antalet asylsökande minskat vilket borde leda till att myndigheterna öppnar färre nya återvändandeärenden. Men även *andelen* personer som beviljas asyl har

minskat. Om den nuvarande trenden håller i sig kommer merparten av framtida asylansökningar bli återvändandeärenden.

Med utgångspunkt i analysen och myndigheternas framtida förutsättningar bedömer vi att det finns starka skäl för regeringen och myndigheterna att genomföra åtgärder för att effektivisera återvändandeverksamheten. Åtgärderna bör utgå från det arbete som myndigheterna har påbörjat efter Riksrevisionens granskning.

7.2 Verksamheten kan effektiviseras

I vårt uppdrag ingår att analysera myndigheternas arbete med återvändande och föreslå åtgärder för att effektivisera det inom ramen för nuvarande organisation. Vi bedömer att återvändandeverksamheten kan nå ett bättre resultat och bli mer effektiv genom att:

- Regeringen är tydligare med vad den har för förväntningar på myndigheterna. Det gäller både för resultatet av återvändandearbetet i sin helhet, och för myndigheternas olika uppgifter.
- Regeringen och myndigheterna följer upp arbetet på ett bättre sätt så att det blir lättare att följa och värdera resultatet av myndigheternas arbete.
- De tre myndigheterna förbättrar sin samordning på operativ nivå så att de gemensamt och effektivt kan planera och använda gemensamma resurser och interna resurser som andra myndigheter är beroende av för att utföra sin uppgift.
- Migrationsverket förkortar tiden som återvändandeärenden är inaktiva. Det handlar främst om att prioritera att snabbt pröva hinder för att verkställa beslut, arbetstillstånd, och ärenden där en familj är i olika faser av skyddsprocessen.
- Migrationsverket säkerställer identiteten på fler av de som ansöker om asyl. Det handlar främst om att prioritera identitetsutredningen i ärenden där myndigheten ser att det kan bli ett framtida återvändandeärende.
- Migrationsverket börjar ta beslut om att ta personer i förvar.
- Migrationsverket skaffar sig en uppfattning om hur mycket tid det är rimligt att handläggarna kan lägga på ett återvändandeärende.
- Migrationsverket och Polisen samlar in och sprider kunskap om hur de ska arbeta för att få fler att återvända självmant.
- Polisen uppdaterar sina interna föreskrifter och allmänna råd så att de överensstämmer med de regelverk och riktlinjer som gäller.
- Polisen börjar följa upp hur arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut bedrivs, vilka insatser som används och är mest effektiva.
- Polisen och Kriminalvården reder ut de oklarheter som finns när det gäller vem av dem som har ansvar för vad vid utrikes transporter och Frontex-operationer.

7.3 Regeringen bör förbättra sin styrning och uppföljning

För att förbättra resultatet för återvändandeverksamheten behöver regeringen anpassa sin styrning efter myndigheternas förutsättningar att verkställa beslut i olika kategorier av ärenden. Migrationsverket och Polisen har tillsammans knappt 50 000 öppna ärenden. Det finns en grupp ärenden som är enkla att verkställa, en grupp som är mycket svåra att verkställa med tvång och en grupp som är möjliga att verkställa, och dessa grupper kräver olika typer av arbetsinsatser. De nya ärenden som Migrationsverket öppnar under ett år är förhållandevis jämnt fördelade mellan de tre grupperna. Bland de ärenden Migrationsverket lämnar över till Polisen är gruppen ärenden som är mycket svåra att verkställa med tvång störst.

7.3.1 Styr genom att ha olika mål för olika typer av ärenden

Vi föreslår att regeringen

- verksamhetsanpassar sin styrning av Migrationsverket och Polisen genom att sätta upp mål som tar hänsyn till att förutsättningarna för att verkställa avlägsnandebeslut skiljer sig åt mellan olika kategorier av återvändandearändena
- ger Migrationsverket och Polisen i uppdrag att lämna förslag på mål för olika kategorier av återvändandearändena
- formulerar resultatmål både för andelen verkställda avlägsnandebeslut och för handläggningstider.

I regleringsbrevet för 2022 anger regeringen att Migrationsverket och Polisen ska intensifiera arbete med återvändande för att väsentligt öka antalet verkställda beslut om av- och utvisning. Vi anser att regeringen behöver bli mer konkret i sin styrning för att den ska få starkare genomslag och för att det ska vara möjligt att följa upp myndigheternas insatser. Vi föreslår därför att regeringen formulerar olika mål för olika kategorier av återvändandearändena. Det skulle göra regeringens styrning tydligare och mer konkret eftersom ärenden som myndigheterna bör kunna verkställa skiljs ut från ärenden där det i huvudsak är de som ska återvända som avgör om beslutet verkställs eller inte. Det skulle också göra ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna tydligare, eftersom det då blir tydligt när myndigheterna behöver vidta ytterligare åtgärder och när regeringen behöver genomföra åtgärder i relation till andra länder eller inom ramen för EU-samarbetet.

Vi föreslår inte att regeringen formulerar och beslutar om ett gemensamt mål för myndigheternas återvändandearbete. Det är stor skillnad mellan Migrationsverkets och Polisens förutsättningar för att kunna verkställa de avlägsnandebeslut de ansvarar för. Därför bedömer vi att det är bättre att styra myndigheterna med separata mål. Men regeringen skulle kunna formulera ett långsiktigt mål för det

samlade återvändandearbetet för sin redovisning till riksdagen, eftersom utfallet i hög grad är beroende av regeringens samlade politik på området.

Enkla ärenden bör ges högsta prioritet

Vi föreslår att regeringen formulerar resultatmål både för andelen verkställda återvändandebeslut och för handläggningstider. Resultatmålen bör ta hänsyn till att förutsättningarna för att verkställa ärendena varierar mellan olika typer av ärenden. Myndigheterna bör prioritera enkla ärendena som kräver begränsade insatser. För den typen av ärenden bör regeringen därför formulera ambitiösa mål.

Vi föreslår att regeringen ger Migrationsverket och Polisen i uppdrag att ta fram underlag inför att regeringen beslutar om mål för andelen verkställda beslut och mål för handläggningstider. När myndigheterna genomför uppdraget bör de utgå från det regeringsuppdrag de under 2021 hade om att nå en ökad samsyn i frågor som rör hur de bedömer och klassificerar i vilken utsträckning det är möjligt att verkställa avlägsnandebeslut.

Regeringen bör styra med mål för handläggningstider så att myndigheterna prioriterar ärenden som kräver en mindre arbetsinsats före ärenden som kräver en stor insats – generellt är det ärenden som kräver att en person ändrar inställning till att återvända självmant. I det senare fallet kan myndigheterna många gånger bara marginellt påverka möjligheten att beslutet faktiskt blir verkställt.

Vi bedömer att om myndigheterna kan handlägga ärenden snabbt kan det leda till att färre personer avviker. Det blir då även tydligt att Migrationsverket ska prioritera de ansökningar som görs efter att ett avlägsnandebeslut vunnit laga kraft så att processen inte stannar upp. Det gäller ansökningar om arbetstillstånd och verkställighetshinder samt asylprövning för personer vars familj har ett avlägsnandebeslut (att familjen är i ofas). Om myndigheterna har korta handläggningstider som mål skulle det leda till att Polisen i högre grad behöver använda förvaren för att verkställa enklare ärenden.

Realistiska krav när länder inte godtar återvändande med tvång

När det gäller de svåra ärendena bör regeringen formulera realistiska mål, eftersom det inte är rimligt att förvänta sig att myndigheterna kan verkställa en stor andel av de ärendena. För att öka andelen verkställda beslut i den gruppen krävs ofta andra åtgärder än de som myndigheterna förfogar över. Det handlar till exempel om att regeringen eller EU behöver komma överens med andra länder om att de ska ta emot sina medborgare som inte vill lämna Sverige eller se till så att avtal efterlevs. Genom att ha separata mål för de riktigt svåra ärendena blir myndigheternas resultat för de ärenden där de faktiskt kan påverka verkställighetsgraden tydligare.

7.3.2 Styr användningen av förvar

Vi föreslår att regeringen

- formulerar ett mål för förvarsverksamheten som tydligt säger att syftet med den är att återvändandeverksamheten ska kunna bedrivas effektivt
- tar ställning till hur många förvarsplatser myndigheterna behöver ha tillgång till för att kunna arbeta effektivt med återvändandeuppdraget
- ger Migrationsverket och Polisen i uppdrag att ta fram gemensamma principer för hur de ska använda de platser som finns för att så många avlägsnandebeslut som möjligt ska kunna verkställas.

Det finns för få förvarsplatser

Vi bedömer att Migrationsverket och Polisen behöver ha tillgång till fler förvarsplatser för att de ska kunna arbeta effektivt med återvändande, även om de också kan använda de befintliga platserna mer effektivt. Den bedömningen gör vi även om myndigheterna fortsätter att arbeta för att återvändande i första hand ska ske självmant.

I dag måste Polisen avstå från att fatta beslut om förvar på grund av att det saknas platser. Det är också tydligt att kapaciteten behöver öka för att Migrationsverket ska kunna börja fatta beslut om förvar igen.

Våren 2018 analyserade Migrationsverket och Polisen hur behovet av förvarsplatser såg ut. Vi bedömer att myndigheterna underskattade behovet av platser. Det beror bland annat på att ärendebalansen har ökat mer än vad myndigheterna antog och att den genomsnittliga vistelsetiden inte har minskat som myndigheterna antog.

Regeringen bör formulera mål för förvarsverksamheten

Ett beslut om att ta en person i förvar är en integritetskränkande åtgärd och som också är förenad med stora kostnader. Vistelsetiden i förvar bör vara så kort som möjligt, både med omsorg om dem som är tagna i förvar och för att befintliga förvarsplatser ska kunna användas för att verkställa fler ärenden. Hur myndigheterna använder förvaren är därför en strategisk fråga som myndigheterna behöver styra centralt. Vår analys visar att styrningen inte har fungerat under senare år. Vi föreslår därför att regeringen beslutar om ett mål som tydligare än i dag säger att förvaren ska användas för att återvändandeverksamheten ska kunna bedrivas effektivt.

Vi föreslår också att regeringen tar ställning till hur många förvarsplatser myndigheterna behöver ha till sitt förfogande för att verksamheten ska fungera effektivt. I regleringsbrevet för 2022 fick Migrationsverket i uppdrag att i samråd med Polisen och Kriminalvården analysera och bedöma hur behovet av

förvarsplatser ser ut över tid. Vi föreslår att regeringen även ger Migrationsverket och Polisen i uppdrag att ta fram gemensamma principer för hur de ska använda de befintliga platserna för att kunna verkställa så många avlägsnandebeslut som möjligt. I arbetet med att ta fram sådana principer är det viktigt att myndigheterna väger in att förvaren bör kunna svara upp mot Polisens behov av att ibland kunna fatta beslut om många placeringar samtidigt, exempelvis i samband med de myndighetsgemensamma arbetsplatskontrollerna.

Befintliga platser kan göra större nytta med bättre styrning

Vi bedömer att de förvarsplatser som finns i dag skulle kunna bidra till att fler avlägsnandebeslut skulle kunna verkställas om styrningen vore bättre. I dag styr varken regeringen eller myndigheterna så att platserna används för att bidra till att fler avlägsnandebeslut kan verkställas. Myndigheterna följer inte heller upp om de befintliga platserna används på ett effektivt sätt.

Det är enskilda beslutsfattare på polisområdesnivå som avgör hur förvarskapaciteten används. I dag finns ingen gemensam prioritering eller sammanhållen hantering av hur Polisen använder de befintliga platserna. Ur den enskilde beslutsfattarens perspektiv kan det vara både lagenligt och logiskt att hålla en person i förvar under lång tid så länge det finns hopp om att beslutet kan gå att verkställa. Men från ett verksamhetsperspektiv är det mer effektivt att använda de befintliga platserna för korta förvarsbeslut i ärenden som är enkla att verkställa. En plats kan då användas för fler ärenden under ett år.

Ett tydligt tecken på att förvarsplatserna inte används effektivt är att den genomsnittliga tiden en person sitter i förvar har ökat trots att det är brist på platser. Det betyder att korta placeringar för att verkställa enkla ärenden har fått stå tillbaka för placeringar i längre ärenden. Vår analys visar att Polisen haft personer i förvar under lång tid från länder som det är svårt att verkställa beslut om återvändande. Samtidigt har platsbristen inneburit att Migrationsverket inte har kunnat fatta förvarsbeslut i ärenden som går att verkställa med hjälp av korta förvarsbeslut.

Att Migrationsverkets handläggare inte beslutar om förvar i ärenden som uppfyller förutsättningarna för att verkställa och där det finns en risk att personen avviker betyder att myndigheten ofta behöver överlämna ärenden till Polisen. Polisen behöver då göra om insatser och bedömningar som Migrationsverket redan gjort. Om personen påträffas kan Polisen sedan fatta beslut om förvar och sedan verkställa beslutet.

7.3.3 Förtydliga myndigheternas uppgifter

Vi föreslår att regeringen

- i Migrationsverkets instruktion lägger till en punkt som anger inriktningen för myndighetens arbete med återvändande
- i Polisens regleringsbrev preciserar inriktning och mål för arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut
- ger Polisen i uppdrag att årligen återrapportera de insatser som myndigheten vidtar för att effektivisera arbetet med återvändande och förvar.

För att öka andelen verkställda avlägsnandebeslut bör regeringen precisera myndigheternas uppgifter. I dag beskriver inte regeringen återvändandeuppgiften tydligt i Migrationsverkets eller Polisens instruktioner. Det gör det mindre tydligt vad myndigheterna har för uppgifter och hur de ska tolka sina respektive ansvar.

Regeringens samlade styrning via regleringsbrev och myndighetsdialoger utgår från myndigheternas uppdrag i instruktionen eller annan reglering. Även myndigheternas resultatredovisning ska utgå från instruktionen. Hur konkret och tydligt regeringen beskriver återvändandeuppgiften får betydelse för vilket utrymme uppgiften får i myndigheternas interna styrning och uppföljning. Att arbetet med återvändande har en annan karaktär än myndigheternas huvudsakliga verksamheter gör att det finns en risk för att uppgiften inte uppmärksammas i den interna styrningen.

Ange en inriktning i Migrationsverkets instruktion

I Migrationsverkets instruktion skriver regeringen inledningsvis att myndigheten är förvaltningsmyndighet för självmant återvändande, och att den inom ramen för sitt verksamhetsområde ska bidra till att uppnå det migrationspolitiska målet. Någon närmare beskrivning av återvändandeuppgiften finns inte i instruktionen.

I § 3 i instruktionen pekar regeringen ut inriktningen för olika delar av myndighetens uppdrag. Det handlar bland annat om att myndighetens beslut ska ha hög rättslig kvalitet, att handläggningstiderna för ansökningar ska vara så korta som möjligt och att tillgängligheten och servicen för sökande ska vara hög.

Vi föreslår att regeringen på motsvarande sätt även pekar ut inriktningen för myndighetens arbete med återvändande. Ett sådant tillägg skulle visa att den uppgiften är lika viktig som myndighetens andra uppgifter. Inriktningen bör vara att Migrationsverket ska genomföra åtgärder som krävs för att de som ska återvända lämnar landet. Ett motsvarande mål fanns i Migrationsverkets regleringsbrev fram till 2019.

Ett sådant förtydligande skulle visa att det är viktigt att Migrationsverket arbetar sammanhållet med prövning av asylärenden och återvändande, och att uppdraget är bredare än att underlätta för personer att återvända självmant. Det skulle göra myndighetens ansvar tydligare när det gäller att göra insatser som underlättar för Polisen i de ärenden som behöver lämnas över mellan myndigheterna. Det har blivit viktigare att Migrationsverket och Polisen arbetar sammanhållet eftersom många asylsökningar blir återvändandeärenden. Om regeringen på detta sätt förtydligar Migrationsverkets uppgift visar det att den inte är avslutad i och med asylprövningen och att myndigheten redan när ett asylärende registreras behöver skapa goda förutsättningar för att kunna arbeta effektivt med återvändande.

Precisera förväntningarna på Polisen i regleringsbrevet

Regeringen bör även förtydliga sina förväntningar på Polisen när det gäller återvändandeverksamheten. Men styrningen av Polisen skiljer sig till viss del från hur regeringen styr andra myndigheter. Till exempel står inte myndighetens uppgifter i instruktionen, utan dessa framgår av andra regleringar.

Den gränspolisiära uppgiften och uppgiften att arbeta med tvångsvist återvändande regleras i lag och förordning. Men den regleringen är på en mer övergripande nivå än den som förekommer i myndigheters instruktioner. Vi bedömer därför att det inte är lämpligt att förtydliga Polisens uppgift när det gäller återvändande i myndighetens instruktion.

Regeringen bör i stället använda sig av regleringsbrevet för att precisera inriktningen och målet för arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut. Skälet är att regeringen tidigare har styrt Polisen på detta sätt och myndigheten är van att ta emot sådan styrning. I praktiken är det bara i regleringsbrevet som regeringen på ett samlat sätt beskriver Polisens återvändandeuppgift.

I anslutning till att regeringen preciserar uppgiften bör den även ge Polisen i uppdrag att årligen redovisa de insatser som myndigheten genomför för att effektivisera arbetet med återvändande och förvar. Vi bedömer att sådana krav kan påverka Polisens interna styrning eftersom återrapporteringskrav tidigare har fungerat som viktiga underlag i myndighetens uppföljning.

En redovisning av resultatet av Polisens insatser vid till exempel arbetsplatsinspektioner eller handräckningar skulle göra det enklare för regeringen att bedöma Polisens förmåga att samverka med andra myndigheter. Det skulle även göra det enklare för regeringen att bedöma vilka verktyg som fungerar effektivt för att verkställa avlägsnandebeslut.

7.3.4 Utveckla uppföljningen av den samlade verksamheten

Vi föreslår att regeringen

- ger Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården i uppdrag att ta fram en samlad redovisning av återvändandeverksamhetens resultat, och att Migrationsverket samordnar och redovisar detta
- följer upp Migrationsverkets insatser inom andra processer som är viktiga för att Migrationsverket och Polisen ska kunna arbeta effektivt med återvändande.

Vi föreslår att regeringen ger Migrationsverket, Kriminalvården och Polisen i uppdrag att göra en gemensam redovisning av återvändandeverksamhetens resultat. Migrationsverket bör samordna myndigheternas arbete och årligen rapportera till regeringen. Rapporten bör innehålla statistik som beskriver myndigheternas samlade resultat, ärendeflöden mellan myndigheterna och de sammanlagda handläggningstiderna.

I dag sker redovisningen huvudsakligen i de tre myndigheternas årsredovisningar. Vi bedömer att det inte är lämpligt att regeringen använder sig av myndigheternas årsredovisningar för att förbättra uppföljningen. En årsredovisning ska i första hand beskriva myndighetens prestationer, kostnader och resultat, och det gör det svårt att använda årsredovisningar för att följa upp hur effektivt tre myndigheter tillsammans arbetar med en uppgift.

Det faktum att det saknas en uppföljning av återvändandeverksamhetens samlad resultat gör att myndigheternas ansvar för att verkställa avlägsnandebeslut blir otydligt. Det gör också att regeringen och riksdagen inte får den information som de behöver för att bedöma hur den övergripande styrningen fungerar. Det blir också svårt för regeringen att utveckla sin styrning av myndigheterna eftersom det inte går att närmare följa och bedöma hur myndigheternas insatser påverkar verksamhetens resultat.

Det finns många externa faktorer som kan förklara att en myndighet inte kan verkställa ett beslut, eller att handläggningen drar ut på tiden. Om det gjordes en gemensam uppföljning för alla tre myndigheters arbete med detta så skulle det bli tydligare vilket ansvar respektive myndighet har, hur de presterar, och vilket resultat som arbetet ger. Denna gemensamma redovisning bör utgå från de tre ärendekategorier som vi föreslår att regeringen ska använda sig av i styrningen av myndigheterna. Det minskar problemet med att myndigheternas gemensamma resultat i så hög grad beror på hur lätt eller svårt det är att verkställa beslut när det gäller de olika länder som personer som ska återvända kommer ifrån, och att detta varierar över tid.

Följ upp Migrationsverkets arbete med återvändande

Regeringen bör även följa upp hur Migrationsverket arbetar med andra uppgifter som är relaterade till eller har betydelse för återvändandeverksamhetens resultat. Det handlar om att följa upp hur länge sådana återvändandeärenden är inaktiva i väntan på att myndigheten ska pröva en ansökan om verkställighetshinder eller om arbetstillstånd. Men det handlar också om att följa upp hur systematiskt Migrationsverket arbetar för att lyckas säkerställa identiteten på personer under asylutredningen och i det fortsatta återvändandearbetet. Syftet med uppföljningen bör vara att synliggöra insatser som myndigheten utför inom andra processer men som är viktiga för att Migrationsverket och Polisen ska kunna arbeta effektivt med återvändandeuppgiften.

7.4 Myndigheterna bör styra och prioritera mer aktivt

Inom både Migrationsverket och Polisen saknas en samlad styrning av återvändandearbetet. För att verksamheten ska fungera bättre behöver de båda myndighetsledningarna utveckla sin styrning och uppföljning.

7.4.1 Myndigheterna behöver ta ställning till hur arbetet med återvändande ska bedrivas

Vi föreslår att Migrationsverket och Polisen

- tar fram en verksamhetsidé för sina respektive återvändandeuppgifter. Myndigheternas ledningar behöver ta tydlig ställning till när de verktyg, arbetssätt och metoder som de förfogar över ska användas, hur de ska användas och hur deras återvändandeuppgift ska integreras med myndigheternas övriga närliggande uppgifter.
- utvecklar sitt arbete med att samla upp och tillgängliggöra kunskap och erfarenheter som gäller återvändandearbetet och gör den kunskapen tillgänglig, för att höja och säkerställa kvaliteten i återvändandesamtalen.

Både Migrationsverket och Polisen har en styrmodell där den operativa verksamheten styrs på regional nivå. Det är regioncheferna som beslutar om vilka resurser som myndigheterna ska avsätta för återvändandeverksamheten. Myndighetsledningarna har inte haft någon tydlig förväntan på vad den regionala nivån ska åstadkomma. Varken Polisen eller Migrationsverket har en enhetlig syn inom respektive myndighet på hur återvändandearbete ska bedrivas effektivt. Myndigheterna följer inte heller systematiskt upp hur regionerna arbetar med återvändandeuppgiften.

Under senare år har Migrationsverket och Polisen gjort olika insatser för att utveckla sitt arbete med återvändande. Det har skett genom att myndigheterna tagit egna initiativ, genom regeringsuppdrag och till följd av Riksrevisionens

granskning. Samtidigt visar vår analys att myndigheterna under lång tid har varit medvetna om problemen och att de tidigare har fattat beslut om olika utvecklingsinsatser men att dessa ofta inte fått avsedd effekt eller inte genomförts fullt ut. Vi bedömer att det till viss del beror på att det under de här åren har varit allt för oklart hur myndigheterna ska använda sig av olika arbetssätt och metoder för att arbetet ska bli effektivt. Vår analys visar till exempel att det både inom och mellan myndigheterna finns stora variationer när det gäller synen på olika arbetssätt, metoder och processer.

Med tanke på detta föreslår vi att Migrationsverkets och Polisens ledningar bestämmer vad respektive myndighets verksamhetsidé för återvändandearbetet ska vara. Det handlar bland annat om att de ska ta ställning till hur och när myndigheterna ska använda olika verktyg, men också hur återvändarverksamheten ska integreras med andra uppgifter. Vi bedömer att denna typ av konkret fokusering behövs för att myndigheterna ska lyckas med sin uppgift. Genom att slå fast vad som kännetecknar ett effektivt återvändandearbete kan myndighetsledningarna skapa bättre förutsättningar för att effektivisera verksamheten och för att få till en bättre samverkan mellan myndigheterna.

De motiverande samtalen behöver bli mer kunskapsbaserade

I grunden arbetar Migrationsverket och Polisen på samma sätt med sina återvändandearbenden. Det handlar om att genom information och samtal påverka berörda personers inställning till att återvända. Båda myndigheterna har också medarbetare som är skickliga på att ha sådana samtal och att nå önskade resultat.

Vår analys visar att det såväl på gruppeffsnivå som på beslutsfattarnivå och handläggarnivå finns både kunskap och erfarenhet om när det är motiverat att lägga resurser på samtal, och hur samtalen bör genomföras, men att den kunskapen inte kommer den samlade verksamheten till del. Vi bedömer att myndigheterna i dag saknar system och funktioner för att samla upp, kvalitetssäkra och sprida kunskap och goda exempel inom och mellan sig. Det finns heller inte någon sammanställd kunskap om i vilka sammanhang som samtal kan vara ett bra verktyg eller om vilka resurser som krävs för att samtalen ska kunna genomföras med god kvalitet. Det har lett till att det inom myndigheterna finns vitt skilda uppfattningar om värdet av motiverande samtal. Myndigheterna har genom åren tagit vissa initiativ på området men vi bedömer att de behöver genomföra mer systematiska insatser för att samtalen ska kunna bidra till att myndigheterna i större utsträckning ska nå de migrationspolitiska målen.

Vi föreslår därför att Migrationsverket och Polisen samlar upp kunskaper och erfarenheter som gäller återvändandearbetet och gör den tillgänglig för alla som har nytta av den, för att höja kvaliteten i återvändandesamtalen. I detta ingår att förbättra förutsättningarna inom myndigheterna att samla upp och sprida kunskap och information om återvändandearbetet. Men det handlar också om att utveckla myndigheternas interna utbildningar, med utgångspunkt i den kunskap och

erfarenhet som redan finns på operativ nivå. Utöver detta bör även Migrationsverket och Polisen både inom och mellan myndigheterna uppmuntra utbyten om erfarenheter när det gäller hur man genomför bra återvändandesamtal.

7.4.2 Migrationsverket bör utnyttja sin styrkapacitet för att nå ett bättre resultat

Vi föreslår att Migrationsverket

- styr återvändandeverksamheten med kvantitativa mål för olika kategorier av återvändandeärenden
- styr andra processer för att öka andelen säkerställda identiteter och minska avbrotten i återvändandearbetet
- utvecklar sin uppföljning av hur myndigheten bedriver återvändandearbetet
- bedömer vilka resurser det är rimligt att lägga ned på återvändandeverksamheten.

Vi bedömer att Migrationsverkets styrning av återvändandeuppgiften fungerar sämre än styrningen av andra uppgifter som myndigheten har. Det beror framför allt på att ledningen har formulerat ambitiösa och tydliga produktionsmål för alla stora ärendeslag utom för återvändande. Det gör att återvändandeuppgiften blir otydlig och får lägre prioritet.

Även återvändandeuppgiften behöver kvantitativa resultatmål

Vi föreslår att Migrationsverket styr arbetet med återvändande genom att formulera kvantitativa resultatmål för olika kategorier av återvändandeärenden. Det finns flera skäl till att Migrationsverket bör styra återvändandeverksamheten med kvantitativa resultatmål.

- Sambandet mellan verksamhetens insatser och resultat blir tydligare om styrningen utgår från hur förutsättningarna för att verkställa avlägsnandebeslut ser ut.
- Det minskar risken för att återvändandeuppgiften prioriteras ned på grund av att styrningen är otydlig. Genom att använda kvantitativa resultatmål även för återvändandeverksamheten blir myndighetsledningens styrning enhetlig och mer balanserad.
- Kvantitativa mål lyfter fram vilka behov av samordning det finns inom myndigheten. Migrationsverket behöver mål som går att följa upp för att myndigheten ska kunna samordna styrningen av de resurser och andra processer som behövs för att återvändandearbetet ska bli effektivt.

För att återvändandeverksamheten ska bedrivas effektivt är det viktigt att myndigheten styr verksamheten med mål som verksamheten har möjlighet att nå, och där det finns en koppling mellan handläggarnas insatser och hur väl målen uppfylls. I dag är det otydligt vilka resultat som regionerna ska nå när det gäller återvändandeuppgiften. Vår analys visar att handläggarna är hårt belastade av många ärenden, men att det inte finns några mål om att ansvariga enheter ska verkställa en viss andel avlägsnandebeslut.

Vår analys visar att efter det att ledningen för Migrationsverket slutade öronmärka medel för återvändandeverksamheten så drog regionerna ned på handläggningsresurserna samtidigt som ärendebalanserna ökade kraftigt. Men vi kan inte se att myndighetsledningen har fattat beslut om att sänka ambitionsnivån för återvändandeverksamheten. Antalet ärenden som en handläggare ansvarar för har också fördubblats. Vi bedömer att regionerna har prioriterat ned återvändandeverksamheten för att kunna nå de kvantitativa målen när det gäller asyl- och tillståndsprövningen. Eftersom Migrationsverket använder kvantitativa mål för den övriga verksamheten bedömer vi att återvändandeverksamheten också behöver styras med kvantitativa mål för att myndighetsledningens samlade styrning ska få genomslag.

Migrationsverkets styrmodell förutsätter mål som går att följa upp

Migrationsverkets styrning utgår från två spår, regionernas beslut om resurser och huvudkontorets processtyrning. De två spåren ska hållas samman med hjälp av att myndigheten följer upp de mål och uppdrag som myndighetsledningen beslutar om. Vi bedömer att förutsättningarna för att styra återvändandeverksamheten blir bättre om ledningen använder kvantitativa resultatmål även för den uppgiften. Myndighetens nuvarande uppföljning ger inget bra underlag för att samordna styrningen.

Formulera mål för andra processer för att skapa bättre förutsättningar för återvändandeuppgiften

Vi föreslår att Migrationsverket tydligare styr andra processer som är viktiga för myndighetens och Polisens förutsättningar att lyckas med återvändandeuppgiften. Migrationsverket bör införa mål för asylprocessen som säger att en viss andel identiteter ska vara säkerställda när processen är avslutad. Att identiteten är säkerställd är en avgörande faktor för att kunna verkställa ett beslut om avlägsnande och en stor del av myndigheternas problem med att verkställa beslut beror på att personernas identiteter är oklara och icke-säkerställda. Det är ofta enklare att säkerställa en persons identitet under asylprocessen än vad det är när myndigheterna har börjat jobba aktivt med att verkställa ett avlägsnandebeslut. Identitetskraven är lägre för att ta ställning till en ansökan om asyl än för att verkställa avlägsnandebeslut. Vi bedömer att ett sådant mål skulle öka asylhandläggarnas incitament att genomföra åtgärder som stödjer ett eventuellt framtida återvändande.

Vi föreslår att Migrationsverket inför en tydligare styrning och uppföljning av ledtider som påverkar handläggningstiderna för återvändandeärenden. En stor del av den genomsnittliga tiden för handläggning av återvändandeärenden beror på faktorer som handläggarna inte kan påverka eftersom handläggningen ska pausas när en person ansöker om exempelvis verkställighetshinder eller arbetstillstånd.

Vi föreslår därför att Migrationsverket inför mål för hur lång tid det ska ta för förvaltnings-, tillstånds- och asylprocessen att ta ställning till ansökningar som personer som fått ett avlägsnandebeslut gör. För att styra så att återvändande-processen blir snabbare är det därför viktigt att Migrationsverket gör det lättare att se den tid som ett ärende står i kö i andra processer, och tid som handläggarna har till sitt förfogande för att arbeta med ärendena.

Migrationsverket behöver följa upp hur återvändandeprocessen fungerar

Vi föreslår att Migrationsverket förbättrar hur myndigheten följer upp återvändandearbetet. Vi föreslår också att myndigheten gör en bedömning av vilka resurser som det är rimligt att regionerna lägger ned på verksamheten för att processen ska kunna bedrivas effektivt. Det går inte att fastställa vilka resurser som ska avsättas per ärende eftersom de skiljer sig åt i så hög utsträckning. Men Migrationsverket bör kunna ta fram riktmärken för olika ärendekategorier som regionerna kan använda sig av i sin planering.

Vi bedömer att Migrationsverket har en i grunden ändamålsenlig process för återvändandeverksamheten. Men det finns risk att processen inte fungerar som det är tänkt eftersom det inte finns någon tydlig koppling mellan processtyrningen och regionernas beslut om hur de tilldelar resurser till återvändandeverksamheten.

Det är tydligt att övergången till en mer tillitsbaserad styrning har ökat myndighetens behov av att följa upp hur arbetet bedrivs. Samtidigt har myndighetens resurser för att följa upp processen minskat. Den tillitsbaserade processtyrningen innebär att handläggarna vid olika moment i processen får välja mellan att skicka förtryckta brev eller ha personliga möten för att informera och motivera personer att självmant återvända. Den ökade mängden ärenden per handläggare gör att handläggarna i sin planering inte fullt ut kan utgå från vad som är en lämplig åtgärd i ett ärende, utan i stället behöver utgå från vad de hinner göra för att inte bryta mot formella krav eller de krav som finns för när en aktivitet ska vara klar.

Med den förra processbeskrivningen, som var mer detaljerad, gick det att se hur regionernas beslut om resurser påverkade återvändandearbetet med hjälp av en kvantitativ uppföljning baserad på data från ärendehanteringssystemet. Nu, när handläggarna har större handlingsutrymme, behövs kvalitativa uppföljningsmetoder, som kräver avsevärt mer resurser.

Gör utvecklingsplanen till en angelägenhet för hela myndigheten

Migrationsverkets plan för att utveckla arbetet med återvändande är ambitiös och tar hänsyn till flera av de kända problemen inom området. Myndigheten har också gjort ett försök att precisera och slå fast en ambitionsnivå för arbetet med återvändande. Förslaget till ambitionsnivå föredrogs och diskuterades i myndighetsledningen men utan att den tog något beslut. Det innebär att en grundläggande förutsättning för återvändandearbetet fortfarande är oklar vilket sannolikt kommer att påverka myndighetens möjligheter att nå ambitionerna i utvecklingsplanen och genomföra de planerade åtgärderna med önskat resultat.

Vår analys av myndighetens organisering, styrning och uppföljning visar också att det kommer att vara svårt för Migrationsverket att genomföra planen på ett effektivt sätt. Skälet till det är att myndighetens organisering och styrning gör det svårt att centralt och sammanhållet genomföra planen. Den avdelning som ansvarar för att hålla ihop arbetet saknar ett tydligt mandat att styra arbetet med planen. Utvecklingsplanen innehåller dessutom ett stort antal åtgärder där ansvaret är fördelat på många olika delar av organisationen. Det är viktigt att utvecklingsplanen blir en angelägenhet för hela myndigheten. Vi bedömer att regeringens uppdrag till Migrationsverket i regleringsbrevet för 2022 att redovisa genomförandet och resultatet av utvecklingsplanen kommer att bidra till det.

7.4.3 Polisen bör stärka och utveckla den nationella styrningen

Vi föreslår att Polisen

- styr återvändandeverksamheten med kvantitativa mål för olika kategorier av återvändandeärenden
- utvecklar sin processtyrning så att den styr mot ett effektivare arbete med att verkställa beslut om avlägsnande
- använder och utvecklar nationell uppföljning som stöd för att styra arbetet med att verkställa beslut om avlägsnande på regional nivå
- uppdaterar sina interna föreskrifter, råd och riktlinjer för hur de verkställer beslut om avlägsnande.

Vår analys visar att Polisens nationella styrning av återvändandeuppgiften är svag. Myndighetsledningen har inte formulerat några interna mål för myndigheten när det gäller hur regionerna ska arbeta med hur de verkställer beslut om avlägsnande. Dessutom har nationella operativa avdelningen (NOA) inte fullt ut utnyttjat sitt mandat att styra hur det arbetet bedrivs.

Myndighetsledningen bör formulera mål för regionernas arbete med att verkställa beslut om avlägsnande

Regionernas förutsättningar att verkställa avlägsnandebeslut skiljer sig åt i olika delar av landet. För att göra dessa förutsättningar tydligare föreslår vi att myndighetsledningen styr och följer upp regionernas prestationer med utgångspunkt i vilka ärenden de ansvarar för. Det skulle även göra det möjligt för regionledningarna och myndighetsledningen att bedöma resultatet av arbetet. Vi bedömer att myndighetsledningen i detta arbete kan utnyttja den ärendekategorisering som Polisen använder i sin årsredovisning. Denna kategorisering innehåller tre kategorier. I kategori 1 ingår utlänningar med giltig resehandling där verkställighet ska ske till länder som inte kräver självmant återvändande. Kategori 2 motsvarar kategori 1, men där utlänningen saknar resehandling. I kategori 3 ingår utlänningar vars identitet inte är fastställd eller som kommer från ett land dit det är svårt eller mycket svårt att verkställa besluten.

NOA bör utveckla och bredda processtyrningen

Den nationella styrningen av regionernas verkställighetsarbete fokuserar i dag främst på att verksamheten ska bedrivas enligt gällande reglering. Vi föreslår att NOA utvecklar myndighetens processtyrning så att den också beskriver vilka ärenden som regionerna ska prioritera och när de bör använda olika metoder. En sådan utvecklad processtyrning skulle ge myndigheten en mer enhetlig och effektiv styrning av återvändandeuppgiften. Vi bedömer att det även skulle skapa bättre förutsättningar för Polisen att samverka med andra myndigheter kring återvändandeuppgiften.

Använd uppföljningen för att styra och ge stöd

Det är även viktigt att NOA blir bättre på att följa upp regionernas arbete. Vi föreslår att Polisen utvecklar sin kvalitativa uppföljning av arbetet med att verkställa beslut om avlägsnande för att komplettera den nuvarande uppföljningen, som i första hand fokuserar på kvantitativa uppgifter. Det behövs en kvalitativ uppföljning för att bedöma om processerna följs, men även för att bedöma om processerna behöver förbättras för att ge det stöd som regionerna behöver för att bedriva en effektiv återvändandeverksamhet. En uppföljning som inriktas mot att följa upp metoder, prioriteringar och arbetssätt skulle även bygga upp myndighetens kunskap och kunna bidra till såväl kompetensutveckling som verksamhetsutveckling.

Uppdatera interna föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer

Vi föreslår att Polisen uppdaterar sina föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer som rör återvändandeverksamheten. I dag ger de centrala styrdokumenterna i flera avseenden en felaktig bild av hur verksamheten ska fungera och vem som ansvarar för vad. Det beror på att dokumenten inte har uppdaterats i takt med att lagstiftningen och Polisens organisation har förändrats. Ett exempel på det är att myndigheten inte har uppdaterat sina föreskrifter och allmänna råd för arbetet med

att verkställa beslut om avlägsnande sedan 2014. De inaktuella riktlinjerna minskar NOA:s möjligheter att styra verksamheten på regional nivå.

7.5 Myndigheterna behöver förbättra förutsättningarna för att samordna verksamheten

Sättet myndigheterna är organiserade och styrda gör det svårt för dem att samordna verksamheten. Vår analys visar att samordningen kan fungera bra i konkreta ärenden på operativ nivå. Det beror på att den nivån har ett stort inflytande över hur verksamheten genomförs. Men även här finns det problem i form av att det inte alltid är klart vem man ska kontakta i en viss fråga eller vem som får fatta beslut i en fråga.

Myndigheterna har träffat flera överenskommelser rörande återvändande-verksamheten. Vår analys visar att dessa inte alltid följs fullt ut. Det gäller exempelvis överenskommelser om vilka ärenden Migrationsverket inte ska överlämna till Polisen, hur Polisen ska använda Migrationsverkets förvar och till viss del även de transporter Kriminalvården har åtagit sig att utföra åt Polisen. Överenskommelserna har träffats mellan myndigheterna och det är därför viktigt att efterlevnaden av överenskommelserna tas upp vid myndigheternas nationella samverkansforum. Och att myndigheternas representanter vid samverkansmöten tar ansvar för att rapportera till sin myndighetsledning hur andra myndigheter uppfattar att myndigheten lever upp till sina åtaganden.

Både Migrationsverket och Polisen saknar en funktion som har ansvar och mandat att hålla ihop återvändandeverksamheten. Det gör också att myndigheterna har svårt att samverka på central nivå. Det beror bland annat på att de som deltar i samverkan inte har mandat att göra åtaganden för sin myndighets räkning. NOA inom Polisen har ett begränsat mandat att fatta beslut som är bindande för myndighetens regioner. Migrationsverkets representanter har lite större inflytande, men inte tillräckligt för att samordningen ska gå snabbt och kunna lösa operativa problem på en gång. Generellt sett har Kriminalvården bättre förutsättningar eftersom myndigheten är representerad av såväl chefen för den nationella transportenheten och chefen för sektionen för transportplanering.

Vår analys visar att många av de frågor som kommer upp när myndigheterna samverkar på central nivå är frågor som behöver lyftas till myndigheternas ledningar eller till Regeringskansliet. Samordningsmötena används sällan för att diskutera hur myndigheterna ska få till en mer effektiv användning av de resurser som de delar på, eller hur de ska kunna få till en mer långsiktig planering utifrån hela kedjans behov och förutsättningar. Vi bedömer att myndigheterna därmed missar en viktig potential för hur de skulle kunna effektivisera arbetet med återvändande. I och med att de är så beroende av varandra för att de ska lyckas öka återvändandet så behöver de agera mer samordnat när de planerar och genomför verksamheten.

7.5.1 Styr för att förbättra myndigheternas samverkan

Vi föreslår att regeringen

- ger myndigheterna i uppdrag att förbättra sin samverkan. I uppdraget bör ingå att ta fram och införa en ny modell för hur myndigheterna kan ha en väl fungerande kontinuerlig operativ samverkan på regional och nationell nivå.
- ger Polisen och Kriminalvården i uppdrag att under en begränsad tid följa upp hur och i vilken utsträckning Kriminalvårdens förutsättningar och kapacitet att utföra transporter påverkar vistelsetiderna vid förvaren
- följer hur Polisens och Kriminalvårdens samarbete och genomförande av Frontex-operationer utvecklas avseende ansvarfördelning, dubbla funktioner och resursanvändning.

Vi bedömer att vårt förslag om att regeringen ska styra med tydligare resultatmål kommer att öka myndigheternas incitament att samverka och samordna sig. Det beror på att det kommer att bli viktigare för myndigheterna att lyckas i sitt arbete med återvändande. Vi bedömer även att vårt förslag om en samlad uppföljning av arbetet med återvändande kommer att leda till att myndigheterna kommer att lägga större vikt vid samverkan eftersom en sådan uppföljning kommer att göra deras ansvar, prestationer och resultat synligare.

Uppdrag att ta fram en ny modell för operativ samverkan

Men för att samverkan ska fungera väl är det nödvändigt att myndigheterna utvecklar samverkansformer och en bred samverkan som täcker frågor om enskilda ärenden, fördelning av ansvar, och beslut om resurser och processer. Regeringen bör därför ge myndigheterna i uppdrag att utveckla sin samverkan för att få till en effektivare resursanvändning och i större utsträckning nå målen för hela systemet.

I uppdraget bör ingå att ta fram och införa en ny modell för kontinuerlig operativ samverkan mellan myndigheterna på regional och nationell nivå. Denna samverkan ska syfta till att myndigheterna ofta och regelbundet gemensamt diskuterar hur väl de når målen, hur många pågående ärenden de har, överlämningar, framtida behov av förvar och transporter, och en gemensam planering för att öka antalet beslut som verkställs, oavsett om dessa sker självmant eller med tvång. Det innebär att de som deltar från myndigheterna behöver ha förmåga och mandat att fatta beslut i de frågor som samverkan omfattar.

Myndigheterna har inom ramen för sin nuvarande samverkan sett över mötesstrukturen och vilka som deltar från respektive myndighet för myndigheternas samverkan på nationell, regional och lokal nivå. Vi bedömer att en utveckling av samverkan mellan myndigheterna bör bygga vidare på översynen och förtydligandena av vilka funktioner som bör delta på olika nivåer.

Undersök hur Kriminalvårdens transportkapacitet påverkar vistelsetiden i förvaren

Vår analys visar vidare att samverkan mellan Polisen och Kriminalvården i delar har utvecklats i rätt riktning sedan Riksrevisionens rapport. Det gäller framför allt inrikestransporter. Men erfarenheterna och upplevelsena av hur väl samverkan fungerar varierar mellan Polisens olika regioner. Det är uppenbart att Region Nord har utmaningar som myndigheterna har svårt att lösa. Det handlar dels om Kriminalvårdens förutsättningar, dels om bristen på förvarsplatser i norra Sverige.

Vi bedömer att det inom Polisen fortfarande finns en viss misstro mot Kriminalvårdens förmåga att hjälpa Polisen med utrikestransporter som gör det svårare för myndigheterna att effektivt arbeta med att verkställa besluten. Det handlar bland annat om att Polisen tycker att Kriminalvården planerar och genomför transporter på ett sätt som leder till längre förvarstider och högre kostnader för förvar än vad som är nödvändigt. Vi har försökt få fram statistik som visar att det faktiskt är så, men vi har inte lyckats. För att lösa de här problemen bör regeringen ge Polisen och Kriminalvården i uppdrag att under en begränsad tid följa upp i hur stor utsträckning Kriminalvårdens nuvarande förutsättningar och kapacitet påverkar vistelsetiderna i förvaren och Polisens kostnader för att verkställa beslut.

Myndigheterna bör kunna enas om ansvarsfördelning vid Frontex-operationer

Polisen och Kriminalvården har även svårt att komma överens när det gäller hur de ska planera och genomföra utrikestransporter och Frontex-operationer. Vår analys visar att de tidslinjer för olika typer av resor som myndigheterna har enats om av allt att döma fungerar bra, och borde kunna utgöra grunden för en överenskommelse mellan myndigheterna.

Men vi bedömer också att myndigheterna behöver förbättra sin samverkan när det gäller Frontex-operationer. Skälet till detta är att den nuvarande ordningen innebär att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är otydlig, risk för dubbelarbete och att de inte använder sina resurser effektivt. Det finns flera skäl till det. Men ett viktigt skäl är att myndigheterna inte har kommit överens om ansvarsfördelningen och hur de ska planera och genomföra dessa operationer. Myndigheterna har löst det praktiska genomförandet av enskilda operationer, men det har ofta krävt många kontakter på operativ nivå. Det har gjort att det delvis uppstått en informell ordning som inte har varit effektiv, och att vissa frågor hanterats på fel nivåer i myndigheterna. Samverkan mellan myndigheterna behöver därför bli både bättre och tydligare reglerad.

Det är rimligt att myndigheterna i första hand löser dessa problem sinsemellan. Vi föreslår att regeringen följer hur myndigheternas samverkan utvecklas. Om myndigheterna inte kan lösa ut problemen bör regeringen ge Kriminalvården och Polisen i uppdrag att förbättra sin samverkan. Syftet med ett sådant uppdrag bör

vara att få till en tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheterna, undvika dubbelarbete, få till en effektivare planeringsprocess och säkerställa att myndigheterna använder sina befintliga resurser effektivt.

7.6 De dubbla funktionerna fungerar väl

I vårt uppdrag ingår att analysera de dubbla funktioner som finns mellan myndigheterna. Det rör sig till exempel om att anskaffa resehandlingar, resebeställningar och att tillhandahålla eskort. Generellt sett är vår bedömning att de dubbla funktionerna är motiverade, och att dessa verksamheter bedrivs förhållandevis effektivt. Det finns sekretesshinder för att sammanföra vissa av funktionerna i en myndighet, eftersom den myndigheten då skulle behöva arbeta med en annan myndighets ärenden.

När det gäller att anskaffa resehandlingar så är det en uppgift som både Migrationsverket och Polisen ägnar sig åt. I båda myndigheterna har dessa uppgifter centraliserats till en funktion. Vi bedömer att det är en effektiv lösning som förbättrat kontakterna med andra länders ambassader, och att regionerna upplever att funktionerna fungerar bra och ger dem det stöd som de behöver.

I sin granskning pekade Riksrevisionen på att myndigheterna hade omfattande kostnader för funktionerna. Det berodde på att kostnaderna för Migrationsverkets och Polisens sambandsmän inkluderades i de totala kostnaderna.

Det rör sig om ett begränsat antal årsarbetskrafter som har kontakt med andra länders ambassader, vilket skulle innebära att effektiviseringspotentialen om funktionerna på de båda myndigheterna slogs samman, är ganska liten. Båda myndigheterna är också beroende av att ha egen kompetens på detta område. Det gör att även vid en sammanslagning av dessa uppgifter i en myndighet skulle den andra myndigheten behöva ha kvar en viss kompetens och utföra vissa uppgifter inom området.

När det gäller Migrationsverkets och Kriminalvårdens resebeställningar kan det finnas skäl för att på sikt koncentrera denna uppgift till en myndighet. Men det är inte helt tydligt att en sådan förändring skulle leda till en effektivisering av verksamheterna. Det finns redan i dag vissa problem med att Kriminalvården sköter beställningen av Polisens enskilda oeskorterade resor. I praktiken vidareförmedlar bara Kriminalvården Polisens beställningar till en upphandlad resebyrå som sedan sköter bokningen. När resebyrån är klar stämmer Kriminalvården av så att bokningarna stämmer överens med beställningen innan de skickar tillbaka handlingarna till Polisen. Kriminalvården hanterar och kontrollerar också faktureringen av beställningen mot sitt anslag för utrikestransporter. I dessa fall är myndigheten alltså bara en mellanhand som inte tillför något kvalitativt i hanteringen. Vi bedömer att samma relation skulle uppstå om Kriminalvården skulle hantera även Migrationsverkets resebeställningar.

Om regeringen vill effektivisera arbetet med resebeställningar bör den ge Polisen och Kriminalvården i uppdrag att ta fram verktyg och stöd för att låta Polisens beställningar gå direkt till den upphandlade resebyrån.

Problem som beror på att myndigheter beställer resor kommer sannolikt också att minska i och med att Frontex får ett utökat mandat och börjar att arbeta alltmer med självmant återvändande.

När det gäller frågan om eskorter bedömer vi att det inte finns någon större dubblering mellan myndigheterna. Som det är nu sköter Kriminalvården i stort sett samtliga eskorter som myndigheten har bemanning och kompetens för. I de fall Kriminalvården saknar kompetens eller inte får ihop sin personalplanering kan myndigheten begära hjälp från Polisen. Ansvarsfördelningen och möjligheten att begära hjälp från Polisen är reglerade i en överenskommelse som vi bedömer fungerar bra. Vi ser därför inte att det finns skäl för att lägga något förslag på detta område.

8 Fördelar och nackdelar med annan organisering

I detta kapitel redogör vi för vår analys av för- och nackdelar med olika sätt att organisera arbetet med återvändande. Vi har analyserat tre olika sätt att fördela ansvar och uppgifter mellan myndigheterna. Därutöver har vi också analyserat vissa alternativ när det gäller ansvaret för förvaren. Avslutningsvis redogör vi översiktligt för hur Danmark, Nederländerna, Norge och Storbritannien har organiserat sitt arbete med återvändande.

8.1 Det finns tre alternativ för att få till en mer sammanhållen handläggning

Vi bedömer att det finns tre sätt för att få till en mer sammanhållen handläggning av verkställighetsärenden och dessa tre alternativ har vi utgått från i vår analys av för- och nackdelar. De två första alternativen är att antingen Migrationsverket eller Polisen får ansvar för både självmant återvändande och återvändande med tvång. Det tredje alternativet är att regeringen bildar en ny myndighet som tar över dessa uppgifter. I analysen har vi utgått från att en sådan myndighet förutom att ta över handläggningen av verkställighetsärenden även ansvarar för förvarsverksamheten.

I analysen har vi utgått från att Migrationsverket behåller uppgiften att pröva asylansökningar och att Polisen även fortsättningsvis ansvarar för inre utlänningskontroll. Inre utlänningskontroll utförs i dag huvudsakligen i samband med annan polisiär verksamhet. Vi bedömer att varken Migrationsverket eller en ny myndighet skulle ha förutsättningar att sköta den uppgiften mer effektivt än vad Polisen gör.

I vår bedömning av för- och nackdelar har vi utgått från hur alternativen påverkar återvändandeverksamhetens resultat utifrån följande kritiska faktorer:

- tid i Sverige
- säkerställd identitet
- kännedom om var en person befinner sig.

Vi väger också in hur alternativen påverkar statens kostnader för att bedriva återvändandearbetet.

8.2 Statskontorets överväganden om organiseringen

Vår analys visar att en sammanhållen handläggning kan ge bättre förutsättningar för att avlägsnandebeslut ska verkställas. Men analysen visar också att en ändrad ansvars- och uppgiftsfördelning leder till nya gränssnittsproblem som kräver omfattande styr- och organisationsinsatser.

Vår samlade bedömning är att regeringen bör behålla den nuvarande organisationen och utveckla sin styrning och uppföljningen av återvändande- verksamheten i enlighet med våra förslag i kapitel 7. Vi kan konstatera att flera av våra förslag om tydligare styrning och bättre samordning behövs oavsett om regeringen behåller nuvarande ansvarsfördelning, eller ändrar ansvarsfördelningen.

Regeringen bör följa upp hur återvändandearbetet utvecklas. Om det visar sig att en tydligare styrning inte ger bättre resultat bör regeringen överväga att ge Migrationsverket ett samlat ansvar för att verkställa avlägsnandebeslut. Det är den alternativa organisation som vi bedömer har bäst förutsättningar för att effektivisera återvändandeverksamheten.

Det finns två huvudsakliga skäl för vår bedömning. För det första är det effektivt att hålla ihop asyl- och tillståndsprövningen med återvändandearbetet.

Återvändandearbetet utgår från Migrationsverkets prövning och myndigheten kan arbeta sammanhållet med dessa uppgifter. För det andra är detta organisationsalternativ det mest kostnadseffektiva. Vi bedömer att en sådan organisering skulle sänka administrationskostnaderna, medan alternativen att Polisen eller en ny myndighet skulle ansvara för uppgiften skulle höja de administrativa kostnaderna.

Det som talar mot att samla återvändandeuppgiften hos Migrationsverket är att det skulle kräva betydande förändringar av Polisens organisering och styrning. Annars skulle inte Migrationsverket kunna få den hjälp med handräckning från Polisen som myndigheten skulle behöva för att kunna arbeta effektivt med att verkställa avlägsnandebeslut med tvång.

För att handräckningen ska fungera bedömer vi att regeringen behöver ge Polisen i uppdrag att inom varje region sätta upp en organisation inom gränspolisen som bistår Migrationsverket. Uppgiften skulle framför allt bestå i att svara för handräckning och transport när en person ska tas i förvar, och fungera som en länk mellan ingripandepolisen och Migrationsverket.

Vi anser att den myndighet som ansvarar för att verkställa med tvång också bör ansvara för att driva, styra och finansiera förvaren. Vi bedömer att ett sådant samlat ansvar skulle leda till en mer effektiv återvändandeverksamhet, och en mer kostnadseffektiv användning av förvaren. Om regeringen väljer att inte göra några ändringar i ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna bör regeringen därför inom några år flytta över ansvaret för förvaren från Migrationsverket till Polisen. Men vi anser att regeringen bör vänta med ett sådant

beslut till det att regeringen har prövat våra förslag om att effektivisera återvändandeverksamheten genom tydligare styrning. Om det visar sig att förslagen inte ger önskat resultat kan regeringen ge Migrationsverket ett sammanhållet ansvar för återvändandeuppgiften. Då bör Migrationsverket behålla förvarsverksamheten.

8.3 Samlat ansvar underlättar styrning och effektiv handläggning

Detta avsnitt beskriver inledningsvis generella fördelar med att låta en myndighet handlägga alla återvändandearenden. Oavsett vilken lösning regeringen väljer skulle ett samlat ansvar göra det lättare för både regeringen och myndighetens ledning att styra verksamheten. En sådan förändring skulle även skapa förutsättningar för att nå ett bättre resultat. Därefter beskriver vi specifika fördelar med att ge Migrationsverket, Polisen eller en ny myndighet ett samlat ansvar för verksamheten.

8.3.1 Underlättar styrning och tydliggör ansvar och resultatkrav

En fördel med att samla ansvaret för hela återvändandeverksamheten på en enda myndighet är att uppgiften skulle bli tydlig. Det skulle göra det avsevärt lättare för regeringen och myndigheten att styra verksamheten.

Den nuvarande ansvarsfördelningen ger sken av att vara tydlig. Men vår analys visar att uppdelningen i självmant återvändande och återvändande med tvång inte alls är särskilt tydlig. I praktiken arbetar båda myndigheterna indirekt eller direkt med båda typerna av återvändande.

Otydligheten gör det bland annat svårt att värdera om Migrationsverkets handläggare har gjort tillräckliga insatser för att förmå personen att återvända självmant innan de lämnar över ett ärende till Polisen. Analysen visar också att Migrationsverkets handläggare gör olika bedömningar av när och om de ska lämna över ärenden som gäller personer från länder som inte godtar återvändande med tvång. Vidare är Polisen i hög grad beroende av att Migrationsverket prioriterar uppgiften att säkerställa personers identitet under asylprocessen, trots att det inte behövs för att fatta beslut om asyl. Flera av dessa problem skulle bli lättare att lösa om en myndighet ansvarade för hela återvändandeverksamheten.

Enklare för regeringen att ställa tydliga krav på en myndighet

För att myndigheter ska arbeta effektivt behöver regeringen beskriva vilket resultat den förväntar sig att myndigheten ska åstadkomma.

Med en ansvarig myndighet skulle regeringen kunna styra med tydligare krav på resultat. Styrningen skulle kunna utgå från ett mål om att en viss andel av alla avlägsnandebeslut ska verkställas inom fyra år. Det är ett tydligt mål med en stark koppling till det migrationspolitiska målet. Naturligtvis skulle regeringen behöva väga in hur yttre faktorer påverkar myndighetens förutsättningar att nå målet. Men

det skulle göra kopplingen mellan myndighetens prestationer, handläggningstider och resultat tydligare jämfört med vad som är fallet i dag.

Med ett sammanhållet ansvar blir det även lättare att följa upp verksamheten i förhållande till det migrationspolitiska målet. Det blir därmed även lättare för riksdagen och regeringen att avgöra vilka resurser som bör avsättas för återvändandeuppgiften.

Bättre förutsättningar för intern styrning

En väl fungerande intern styrning och uppföljning är en grundläggande förutsättning för att återvändandeverksamheten ska vara effektiv. Ett uppenbart problem är att varken Migrationsverkets eller Polisens ledning har tydliggjort återvändandeuppgiften i sin respektive interna styrning. Det beror delvis på att myndigheterna inte har prioriterat det, men även på att det delade ansvaret gör uppgiften svår att styra och följa upp. Ett samlat uppdrag i kombination med tydliga mål och resultatkrav från regeringen skulle förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern styrning och uppföljning av återvändandeverksamheten.

8.3.2 Sammanhållen handläggning ger förutsättningar för ett bättre resultat

Att ge en myndighet ett sammanhållet ansvar skulle på flera sätt göra det lättare att lyckas med återvändandeuppgiften.

Handläggningen fungerar bättre utan överlämnande

En myndighet med samlat ansvar kan arbeta med ärenden som behöver verkställas med tvång utan avbrott för ett överlämnande till en annan myndighet. Eftersom vistelsetiden i Sverige är en faktor som påverkar förutsättningarna för återvändandearbetet negativt skulle en sammanhållen handläggning förbättra förutsättningarna för att nå resultat. Det skulle även leda till mindre informationsförluster i samband med överlämningar.

Handläggare ser ofta tidigt om det inte finns förutsättningar för självmant återvändande. I stället för att som nu avsluta ärendet och överlämna det till Polisen skulle en handläggare med ett bredare uppdrag kunna påbörja processen med att verkställa med tvång direkt. När överlämningarna försvinner behöver inte heller en ny handläggare läsa in sig på ärendet eller överväga om några av de insatser som genomförts tidigare ska göras om. På så vis skulle det bli mindre omtag och omprövningar som stoppar upp och riskerar att försena processen.

Fler skulle tidigare välja att återvända självmant

En sammanhållen handläggning leder sannolikt till att fler skulle välja att återvända självmant tidigare. I dag verkställs merparten av Polisens beslut i praktiken självmant eftersom de flesta lämnar Sverige på egen hand. Det beror bland annat på att vissa som är i asylprocessen troligen uppfattar återvändandesystemet som att det är först när ärenden förs över till Polisen som processen definitivt är avslutad. Med ett sammanhållet ansvar får den som ska återvända vid samma tidpunkt välja

mellan att återvända självmant eller med tvång. Det skulle ge bättre förutsättningar för att fler tidigare skulle välja alternativet självmant återvändande eftersom återvändandeprocessen får en tidigare och tydligare slutpunkt.

Mer tid för återvändandearbete innan preskription

För att nå resultat i återvändandearbetet måste myndigheterna verkställa beslut innan de preskriberas. För vissa ärenden som Polisen tar över är det inte så lång tid kvar innan beslutet ska preskriberas. I dessa fall skulle det vara en fördel med ett samlat ansvar för handläggningen eftersom arbetet med att verkställa med tvång skulle kunna starta tidigare.

Bättre förutsättningar att arbeta för att färre ska avvika

En myndighet med ett sammanhållet ansvar skulle sannolikt arbeta mer aktivt med förvarsbeslut för att förhindra att personer avviker än vad Migrationsverket gör idag. Det beror på att uppgiften att förhindra att personer avviker blir tydligare om samma myndighet ansvarar för att verkställa både självmant återvändande och återvändande med tvång. I dag blir Migrationsverkets ansvar för att förhindra att personer avviker inte så tydlig när det blir Polisens ansvar att verkställa beslut om någon avviker. Vidare bedömer vi att en myndighet med ett sammanhållet ansvar för att handlägga avlägsnandebeslut bättre än idag skulle kunna styra hur förvaren ska användas för att så många beslut som möjligt ska kunna verkställas. Det skulle också vara lättare för en myndighet med uppgiften att verkställa med tvång att bygga upp fungerande rutiner för att ta personer i förvar när det finns risk för att de avviker.

8.3.3 Det finns flera fördelar med att samla ansvaret för återvändandeverksamheten hos Migrationsverket

Det finns några faktorer som talar för att verksamheten skulle kunna bedrivas mer effektivt om Migrationsverket fick ett sammanhållet ansvar för att verkställa avlägsnandebeslut. Det beror främst på att myndigheten ansvarar för flera verksamheter som har en direkt koppling till genomförandet av migrationspolitiken. Återvändande bör också främst ses som en del av en migrationsprocess.

Visar att Migrationsverket ansvarar för alla som får ett avlägsnandebeslut

Ett sammanhållet ansvar visar tydligt att Migrationsverket ansvarar för att alla avlägsnandebeslut ska verkställas. I dag leder cirka tre fjärdedelar av alla asylansökningar till ett avlägsnandebeslut. Vi bedömer att Migrationsverket skulle prioritera återvändandeverksamheten högre om myndigheten hade ansvar för att verkställa alla återvändandeärenden, och inte som i dag överlämnar hälften av ärendena till Polisen.

Migrationsverket kan skapa en sammanhållen process för asyl- och återvändandeärenden

Ur ett effektivitetsperspektiv finns det fördelar med att hålla ihop ansvaret för att handlägga återvändandeärenden med ansvaret för att handlägga asyl- och

tillståndsärenden. I Migrationsverkets uppdrag ingår dessutom uppgiften att stödja återvändning, vilket bland annat handlar om att bevilja resebidrag till personer som har fått uppehållstillstånd i Sverige och önskar bosätta sig i ett annat land. Ett samlat ansvar för återvändande skulle koppla det migrationspolitiska målet tydligare till myndighetens uppdrag. Myndigheten skulle få starkare incitament att väga in återvändandeuppgiftens behov av att säkerställa personers identitet och att handläggningen inte drar ut på tiden när myndigheten tar emot en ansökan om asyl eller tillstånd.

Fördel att hålla ihop mottagnings- och återvändandeuppgiften

Det finns även fördelar med att hålla ihop återvändandeuppgiften med Migrationsverkets ansvar för att finansiera boende för personer med avlägsnandebeslut. Migrationsverket har ungefär 10 000 personer med avlägsnandebeslut inskrivna i mottagningssystemet, varav hälften bor i ett boende som Migrationsverket finansierar.¹⁴² En tredjedel av de som är inskrivna i mottagningssystemet med avlägsnandebeslut har myndigheten överlämnat till Polisen för verkställighet med tvång.

Migrationsverket kan styra vilken boendeform en person får för att underlätta arbetet med återvändande. Handläggarna kan också ta hjälp av personal på boenden i sitt arbete med ett ärende. Vid ett anläggnings- eller utreseboende har personalen viss uppsikt och kännedom om de som ska återvända. Personalen kan till exempel ta kontakt direkt med personer som inte svarar på kallelser. Det gör det lättare att upptäcka om någon har avvikit.

8.3.4 Polisen skulle kunna arbeta mer aktivt med tvångsmedel om myndigheten ansvarade för hela återvändandeverksamheten

Det finns några faktorer som talar för att återvändandeverksamheten skulle kunna bedrivas mer effektivt om Polisen fick ett samlat ansvar för verksamheten. De grundar sig främst i att Polisen kan arbeta mer aktivt med tvångsmedel än vad andra myndigheter kan.

Polisen har bäst förutsättningar att förbättra resultatet för enkla ärenden

Med en bredare återvändandeuppgift skulle Polisen kunna nå bättre och snabbare resultat i enkla ärenden, det vill säga Dublinärenden och andra ärenden som går att verkställa kort efter det att ett avlägsnandebeslut vinner laga kraft. Vidare ställer Polisens befogenheter att använda tvångsmedel frågan om självmant återvändande eller återvändande med tvång tydligare på sin spets jämfört med om Migrationsverket eller en ny myndighet har ett samlat ansvar för att verkställa avlägsnandebesluten.

¹⁴² Migrationsverkets månadsrapport för december 2020.

Den polisiära befogenheten kan användas mer effektivt

Polisen kan spana och göra husrannsakan eller visitation för att säkerställa en persons identitet i verkställighetsärenden. Den möjligheten utnyttjas inte i någon större utsträckning i dag. Vi bedömer att Polisens incitament och möjlighet att använda sådana metoder skulle öka om myndigheten tog över ansvaret för verkställigheter direkt efter det att avlägsnandebeslut vinner laga kraft.

Polisen verkställer även egna beslut

Gränspolisen arbetar parallellt med att verkställa Migrationsverkets avlägsnandebeslut och domstolars utvisningsbeslut. Dessutom verkställer Polisen årligen ungefär lika många avvisningar som myndigheten själv fattat beslut om inom ramen för yttre gränskontroll och inre utlänningskontroll. Det finns både kompetensmässiga och verksamhetsmässiga fördelar med att gränspolisen ansvarar för att verkställa både dessa beslut och Migrationsverkets beslut.

Lättare för Polisen att samarbeta om återvändande inom EU

Vi bedömer att Sveriges möjligheter att samarbeta och utnyttja EU:s kapacitet för återvändandeverksamhet skulle bli något bättre om det var Polisen som fick uppgiften att ansvara för allt återvändandearbete. Inom EU är det framför allt Frontex som arbetar operativt med återvändandefrågor. Frontex grunduppgift är att övervaka Schengenområdet yttre gräns vilket gör Polisen till den naturliga kontaktpunkten för Sverige på myndighetsnivå. Nu arbetar Frontex främst med gemensamma transporter av personer som ska återvända. Om Polisen fick ett samlat ansvar skulle förutsättningarna öka för att utnyttja Frontex resurser mer även för självmant återvändande.

8.3.5 En återvändandemyndighet kan ha fullt fokus på återvändandeuppgiften

Det finns framför allt två fördelar med att inrätta en återvändandemyndighet med ett sammanhållet ansvar för att handlägga avlägsnandebeslut och driva förvarsverksamheten. En fördel är att återvändandeuppgiften skulle få mer uppmärksamhet och att det skulle bli lättare för myndigheten att driva frågor som kan underlätta för dem att lyckas med uppdraget. Vi bedömer att en generaldirektör med ett samlat och avgränsat ansvar för återvändandeuppgiften skulle ha lättare att föra dialog med regeringen om verksamhetens förutsättningar och behov. Migrationsverkets och Polisens ledningar har många olika frågor som kräver deras och regeringens uppmärksamhet. Vi bedömer även att en chef med ett tydligt ansvar för just återvändandet skulle ha goda förutsättningar att driva på myndighetssamverkan med Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården. Samtidigt skulle det innebära att fyra myndigheter behöver samverka, i stället för tre.

Den andra fördelen med att bilda en ny myndighet för återvändandet är att vi bedömer att det skulle vara lättare att bedriva ett internt utvecklingsarbete i en

sådan myndighet. Vår analys visar att varken Migrationsverket eller Polisen har prioriterat att förbättra metoder, arbetssätt och lärande.

En återvändandemyndighet skulle vara relativt stor. Den skulle ta över befintliga personalresurser från Migrationsverket och Polisen, och därmed bemannas av cirka 350 handläggare och 700 årsarbetskrafter i förvarsverksamheten.

8.4 Samlat ansvar skapar nya gränssnittsproblem

Ett sammanhållet ansvar för handläggningen av avlägsnandebeslut har fördelen att det tar bort gränssnitten som uppstår när Migrationsverket lämnar över ärenden till Polisen. Men ett sammanhållet ansvar skapar även nya gränssnitt mellan myndigheterna.

8.4.1 Svårt att frikoppla Migrationsverket från återvändandeärendena

De nuvarande problemen med att återvändandeuppgiftens behov inte är prioriterade i Migrationsverkets övriga processer skulle sannolikt bli större om myndigheten inte hade något ansvar för återvändandet. En sådan organisering skulle även leda till mer administration.

Risk att förutsättningarna för att nå resultat försämras om återvändande inte ingår i Migrationsverkets uppgifter

Även om Polisen eller en återvändandemyndighet får ett sammanhållet ansvar skulle denna myndighet vara beroende av Migrationsverkets asyl-, tillstånds- och förvaltningsprocesser för att kunna utföra sitt uppdrag. Migrationsverkets incitament att prioritera återvändandeuppgiftens behov skulle också minska om myndigheten inte längre har något ansvar för återvändandet.

Migrationsverkets insatser för att säkerställa en persons identitet under asylprocessen påverkar i hög grad förutsättningarna för att bedriva återvändandearbetet effektivt. Det är därför viktigt att Migrationsverket har incitament att prioritera arbetet med att säkerställa identiteten under asylprocessen. När ett avlägsnandebeslut har vunnit laga kraft krävs det ofta att den berörda personen hjälper till för att myndigheterna ska kunna säkerställa identiteten.

En annan kritisk faktor är tiden som en person har vistats i Sverige innan ett avlägsnandebeslut kan verkställas. Polisen eller en ny myndighet skulle vara beroende av att Migrationsverkets tillstånds- och förvaltningsprocesser prioriterar ansökningar om verkställighetshinder och arbetstillstånd. I slutet av 2020 var ungefär en tredjedel av Migrationsverkets återvändandeärenden inaktiva i väntan på att myndigheten skulle fatta beslut i sådana ärenden.

Alternativen Polis- och återvändandemyndighet ger ytterligare och mer komplicerad administration

För att Polisen eller en återvändandemyndighet ska kunna handlägga återvändandeärenden behöver de få information från Migrationsverkets beredning av asyl- och

tillståndsbeslut. Det innebär att Migrationsverket skulle behöva föra över information från ungefär 20 000 ärenden per år till en annan myndighet. Den sekretessproblematik som Migrationsverket och Polisen hanterar vid överlämnanden i dag skulle därmed omfatta dubbelt så många ärenden som i dag.

Myndigheterna skulle också behöva föra en löpande dialog om enskilda ärenden för att bevaka utlänningslagens tidsfrister för självmant återvändande, vilket också skulle öka administrationen. Det är vanligt att Migrationsverket beslutar att förlänga tidsfrister, exempelvis när någon ansöker om verkställighetshinder. Enligt lagen har en utlänningsansökan två till fyra veckor på sig att återvända självmant när ett avlägsnandebeslut har vunnit laga kraft. Annars kan Migrationsverket besluta om återreseförbud och dra in rätten till bistånd. Migrationsverket prövar årligen ungefär 13 000 verkställighetshinder.¹⁴³

I dag är ungefär 10 000 personer med avlägsnandebeslut inskrivna i mottagnings-systemet. Migrationsverket och Polisen eller en ny myndighet skulle behöva ha parallella handläggningssystem för dessa ärenden.

Problem med nya gränssnitt skulle delvis gå att lösa med tydligare styrning

En förändrad ansvarsfördelning skulle alltså innebära att det uppstår nya gränssnitt mellan myndigheterna. Vi bedömer att dessa nya gränssnitt delvis skulle vara möjliga att hantera och lösa genom en tydligare styrning och uppföljning från regeringen. Det handlar till exempel om att hantera problemet med att Polisen eller en ny myndighet skulle vara beroende av hur Migrationsverket prioriterar och arbetar med olika ärenden i andra processer.

I kapitel 7 redogör vi för hur regeringen kan hantera sådana problem genom att förändra sin styrning och uppföljning. Men vi bedömer samtidigt att det inte går att undvika att nya gränssnitt leder till ökad administration.

8.4.2 Svårt att klara sig utan polisiära befogenheter

För att en sammanhållen handläggning ska ge ett bättre resultat krävs att Polisen bistår Migrationsverket eller en ny myndighet med handräckning. Annars skulle det vara svårt för den ansvariga myndigheten att arbeta effektivt med de ärenden som kräver tvång.

Polisiär kompetens behövs för att verkställa med tvång

Vi tolkar vårt uppdrag som att vi ska analysera organisatoriska alternativ som i stort motsvarar nuvarande juridiska och ekonomiska ramar. Vi har därför inte prövat en lösning där Migrationsverket eller en ny myndighet får i uppgift och befogenhet att arbeta parallellt med Polisen med inre utlänningskontroll. Vi bedömer att Migrationsverket då skulle behöva betydligt mer resurser. Vi bedömer

¹⁴³ Migrationsverkets årsredovisning för 2020.

också att det inte finns skäl att inrätta ytterligare en myndighet med polisiära befogenheter.

Migrationsverket eller en återvändandemyndighet skulle behöva handräckning av Polisen för efterlysning, eftersökning, och omhändertagande och transport av personer i samband med beslut om att ta en person i förvar. Migrationsverket eller en ny myndighet skulle även behöva handräckning för att kunna använda sig av Polisens befogenheter att visitera och göra husrannsakan i de fall det behövs för att säkerställa en persons identitet.

Migrationsverket har i dag möjlighet att begära handräckning från Polisen. Enligt våra intervjuer sker det sällan, och erfarenheterna av att göra det är inte goda. En förklaring till det är att Migrationsverket sällan fattar beslut om förvar. En annan förklaring är att det är svårt att få handräckning av Polisen. Tanken är att ingripandepolisen ska bistå med handräckning i sitt geografiska område. Ansvarigt befäl tar då emot en begäran om handräckning och tar sedan ställning om de ska ge handräckning, eller om det finns mer prioriterade uppgifter att arbeta med. Det är därför svårt för Migrationsverkets handläggare att planera in och vara säkra på att få handräckning. Även gränspolisens verkställighetsgrupper upplever problem med att få handräckning från ingripandepolisen.

Vi bedömer att Migrationsverkets förutsättningar att få handräckning från Polisen skulle bli ännu sämre om Polisen inte längre hade något ansvar för återvändandeuppgiften. Vi bedömer också att det finns en risk för att ingripandepolisens incitament och kompetens när det gäller att arbeta med återvändandeärenden skulle minska.

Drygt 10 000 personer med avlägsnandebeslut är i dag efterlysta av Polisen. Det är i huvudsak ingripandepolisen som kan hitta dem. I efterlysningen finns instruktioner om att rapportera att personen har påträffats och att omhänderta personen eller ta dennes kontaktuppgifter. Samtidigt visar våra intervjuer att ingripandepolisen upplever att utlänningslagen är svår och tidskrävande att tillämpa. Därför avstår ibland ingripandepolisen från att frihetsberöva personen. Vi bedömer att ingripandepolisen skulle prioritera återvändandeuppgiften ännu mindre om Polisen inte längre ansvarade för att verkställa avlägsnandebeslut med tvång. Det skulle också bli krångligare att överlämna uppgifter och personer till Migrationsverket eller en återvändandemyndighet jämfört med att hantera det inom den egna myndigheten.

8.5 En stor omorganisation kostar och påverkar verksamheten och effektiviteten

Envar som överväger att göra en omorganisation behöver analysera vad det kostar och hur omorganiseringen påverkar verksamhetens resultat på kort och lång sikt.

Kostnaden för nya ärendehanteringssystem kan bli omfattande

De tre organisationsalternativen kostar olika mycket att genomföra. Vi bedömer att kostnaderna blir lägst om regeringen samlar uppgiften hos Migrationsverket. Det beror på att Migrationsverket skulle kunna använda befintliga system för att hantera tillkommande uppgifter.

Det alternativ som sannolikt skulle kosta mest är att inrätta en ny myndighet, eftersom den myndigheten behöver byggas upp från grunden. Myndigheten skulle behöva utveckla system för att handlägga ärenden och för att kommunicera med Migrationsverkets och Kriminalvårdens system. På lång sikt skulle ett sådant skraddarsytt system underlätta samarbetet mellan myndigheterna.

Polisen utvecklar sedan flera år ett nytt handläggningssystem för att ersätta sitt nuvarande system som har tekniska och kvalitetsmässiga brister. Vi har inte kunnat bedöma vilka merkostnader det skulle kräva för Polisen att utveckla sitt nya system så att det skulle kunna användas för att handlägga även självmant återvändande. Vi har inte heller kunnat bedöma hur lång tid det skulle ta innan systemet skulle kunna kommunicera med Migrationsverkets och Kriminalvårdens system. Vi bedömer däremot att det är viktigt att digitalt kunna överföra information till och från Migrationsverket för att det ska vara möjligt att hålla nere Polisens kostnader för att öppna nya återvändandeärenden och ta emot information från Migrationsverket.

Inte rätt tid för en omorganisation

Vi bedömer att tidpunkten för att organisera om återvändandeområdet är fel. Detta beror på att myndigheternas samlade ärendebalans är historiskt hög. Tillsammans har de 46 000 öppna återvändandeärenden. Erfarenheter visar att en omorganisation ofta försämrar förutsättningarna för att bedriva verksamheten under några år. Det gör att produktiviteten i verksamheten och resultaten går ner. För återvändandeverksamheten skulle det innebära att fler ärenden skulle preskriberas. När ett avlägsnandebeslut preskriberas kan personen ansöka om asyl på nytt, och konsekvensen skulle i vissa fall bli att ett nytt återvändandeärende skulle öppnas igen om några år.

De berörda myndigheterna har under de senaste år haft både verksamhetsmässiga och organisatoriska utmaningar. Polisen och Kriminalvården växer medan regeringen har sänkt Migrationsverket förvaltningsanslag. Vi bedömer att myndigheterna kan hantera en omorganisation av återvändandeuppgiften, men att de har andra uppgifter som behöver myndighetsledningarnas uppmärksamhet.

8.6 För- och nackdelar med annan huvudman för förvaren

Förvaren är en viktig del av återvändandearbetet. I detta avsnitt beskriver vi för- och nackdelar med att låta Polisen eller Kriminalvården ansvara för förvaren. I dag använder Migrationsverket ungefär 700 årsarbetskrafter för att driva förvars-

verksamheten. Det motsvarar ungefär 70 procent av myndighetens samlade återvändandearbete räknat i årsarbetskrafter.

Vår analys visar att förvaren i dag inte utnyttjas på ett effektivt sätt och att det finns en kapacitetsbrist. Det beror främst på att myndigheterna inte styr hur de ska prioritera mellan olika typer av ärenden när det gäller om en person ska tas i förvar eller inte.

Utgångspunkten för vår analys är att regeringen oavsett organisering behöver se till att Migrationsverket och Polisen börjar styra så att befintliga platser används för att verkställa fler avlägsnandebeslut. Vi utgår också från att Migrationsverket behöver ha tillgång till förvar för att kunna arbeta effektivt med återvändande. Både vår och Riksrevisionens analys visar att det skulle leda till att färre personer avviker, och att fler enkla ärenden kan verkställas genom korta förvarsplaceringar före utresan.

8.6.1 Det finns fördelar med att Polisen tar över

Vi bedömer att Polisen även fortsättningsvis kommer att använda huvuddelen av de befintliga platserna i förvaren. Det är naturligt eftersom polisen ansvarar för att verkställa avlägsnandebeslut med tvång. Den främsta fördelen med att föra över ansvaret för förvaren till Polisen är att den myndighet som framför allt använder förvaren då också skulle finansiera och styra verksamheten.

Polisen skulle kunna arbeta effektivare med de som har tagits i förvar

Polisens arbete med att besluta om förvar skulle kräva mindre administration och samordning om myndigheten inte skulle behöva samverka med Migrationsverket för att kunna verkställa beslut om förvar. En sådan lösning skulle också göra det lättare att fatta beslut om att ta en person i förvar när det är ont om tid, exempelvis när ingripandepolisen påträffar någon som är efterlyst och där alla förutsättningar i övrigt är uppfyllda för att verkställa avlägsnandebeslutet.

Polisens förutsättningar att arbeta aktivt med sina ärenden under förvarstiden skulle öka. Detta följer av att Polisen kan ha medarbetare på förvaren som arbetar kontinuerligt med återvändandeuppgiften. Vi bedömer att det skulle ge förutsättningar för att nå ett bättre resultat. Vi bedömer också att arbetet med att planera och genomföra utresor skulle kunna effektiviseras om två myndigheter behöver samordna sig inför en utresa, i stället för tre som det är i dag. Det skulle också förbättra för de personer som har tagits i förvar. Vid en utresa kan det vara så att en person är utsatt för tvång från tre olika myndigheter under en och samma dag. Det innebär en risk för att det för den enskilde inte är tydligt vilken myndighet det är som utövar tvång i vilken situation.

Kostnadsansvar ökar förutsättningarna för effektivt utnyttjande

Vår analys visar att Polisen har en svag styrning när det gäller återvändandeuppgiften. Om Polisen ansvarar för förvaren skulle myndigheten bära kostnaderna

för verksamheten. Vi bedömer att kostnadsansvaret skulle öka förutsättningarna för en enhetlig styrning av hur platserna ska användas på regional nivå.

Vi bedömer också att det skulle göra det lättare för regeringen att styra förvarsverksamheten om den myndighet som i huvudsak använder platserna även finansierar och driver verksamheten. Den nuvarande ordningen är krånglig i och med att det inte är samma myndighet som finansierar och driver förvaren som använder platserna. Vi bedömer också att förutsättningarna för regeringen att bedöma behovet av platser skulle bli bättre om den myndighet som huvudsakligen använder förvaren fick ansvar för driften av och verksamheten vid förvaren.

Polisen kan hantera säkerhetsrisker bättre än Migrationsverket

Polisen har befogenheter som kan ge personalen på förvaren en tryggare arbetsmiljö än vad som är möjligt i dagsläget. Migrationsverket behöver i vissa fall tillkalla polis för att hantera bråk och hot på förvaren. Vidare skulle Polisen ha lättare att hantera riskfyllda transporter av de som har tagits i förvar än vad Migrationsverket har. Migrationsverket har exempelvis inte möjlighet att visitera en person som ska transporteras till tandläkaren. I de fall myndigheten behöver visitera någon beställer de en transport från Kriminalvården.

Driva förvarsverksamhet ingår inte i Polisens kärnuppgift

Det finns även nackdelar med att ge Polisen i uppdrag att driva förvaren. En nackdel är att det går emot regeringens ambition om att myndigheten i första hand ska ägna sig åt sin kärnuppgift. En annan nackdel är att det skulle kunna bli ännu svårare för Migrationsverket att ta personer i förvar.

8.6.2 Kriminalvården är ett sämre alternativ

Vi bedömer inte att det finns några starka verksamhetsmässiga skäl för att Kriminalvården ska ta över driften av förvaren. Men vi ser att en sådan lösning kan ha vissa driftsmässiga fördelar.

Det finns en principiell invändning mot att Kriminalvården skulle ansvara för förvaren. Det har att göra med att förvaren används som en del i migrationsprocessen. Det innebär att den som sitter i förvar oftast inte har begått något brott och att de därmed inte ska behandlas som om de vore dömda för brott. Eftersom Kriminalvården i första hand arbetar med personer som är dömda eller misstänkta för brott finns det ett värde i att organisatoriskt hålla isär förvarverksamhet och fängelse- och häktesverksamhet. Detta talar mot en lösning där Kriminalvården får ansvar för att driva förvaren och förvarsverksamheten.

Effektivare att planera och genomföra övervakade utresor

Det skulle finnas vissa fördelar med att Kriminalvården tar över ansvaret för förvaren när det gäller de förvarsbeslut som avslutas med en utresa beslutad av Polisen. Vi bedömer att det skulle kunna bli en mindre komplicerad process att planera och genomföra utresan eftersom Kriminalvården har tillgång till de som

ska resa ut under hela processen. Kriminalvårdens incitament att planera för och tidigarelägga utresor skulle också öka. Vi bedömer att detta sammantaget skulle kunna minska tiden i förvar för vissa personer.

Förutsättningar för stordriftsfördelar av driften

Driftsmässigt kan vi se att det finns fördelar med att Kriminalvården skulle ta över ansvaret för förvaren. Myndighetens kärnverksamhet är att driva liknade anläggningar. Sannolikt skulle det vara lättare för Kriminalvården att bedriva en långsiktig lokalförsörjning för förvar än vad det är för Migrationsverket. Det skulle sannolikt också vara möjligt att göra om lokaler som i dag inte räcker till för Kriminalvårdens klienter till förvarslokaler och att i perioder göra omfördelningar mellan olika lokaler.

Kriminalvårdens kapacitet för inrikestransporter skulle öka

En ytterligare fördel med att flytta ansvaret för driften för förvaren till Kriminalvården är att det skulle skapa bättre förutsättningar för inrikestransporter. En sådan lösning skulle nämligen innebära att det finns en myndighet som ansvarar för transporter av frihetsberövade i stället för som i dag – att Migrationsverket har byggt upp en egen transporttjänst vid förvaren.

En överföring av förvaren skulle innebära att Kriminalvården tar över Migrationsverkets transportverksamhet. Migrationsverket har byggt upp den verksamheten med utgångspunkt i och använt stöd och material från Kriminalvårdens transporttjänst. En övergång borde därför kunna ske utan några större nedgångar i produktivitet och störningar i verksamheten.

Vi bedömer även att en sammanslagning av dessa verksamheter borde leda till viss effektivisering. Genom att integrera transportverksamheten vid förvaren i Kriminalvården skulle myndighetens transporttjänst finnas på fler ställen i landet. Därmed skulle Kriminalvården kunna erbjuda bättre service till de myndigheter som använder sig av transporttjänsten.

En sådan förändrad ansvarsfördelning skulle även kunna ha betydelse för hur olika typer av inrikes- och utrikestransporter kan genomföras. I dag har Kriminalvården ibland svårt att planera och genomföra en transport på grund av att det är brist på omlastningsplatser, platser för besättningsbyten eller platser för övernattning. Kriminalvården är i dag till viss del beroende av att samarbeta med Migrationsverket när det gäller förvarsplatser för att få en plats för övernattning inför tidiga utresor från till exempel Arlanda eller Kastrup. Detta skulle vara lättare om det var Kriminalvården som själva ansvarade för förvaren.

8.7 Olika länder organiserar mottagande och återvändande på olika sätt

Inom ramen för uppdraget har vi översiktligt undersökt hur Danmark, Norge, Nederländerna och Storbritannien har organiserat delar av sitt mottagande av

asylsökande och arbetet med återvändande. I det här avsnittet redovisar vi vår analys av ländernas olika sätt att organisera mottagandet och återvändandet.

8.7.1 Det är svårt att säga hur organiseringen påverkar resultatet

Vår analys visar att det är svårt att säga något säkert om hur olika sätt att organisera mottagandet av asylsökande och arbetet med återvändande påverkar resultaten och effektiviteten i återvändandet. Detta beror på att det inte går att jämföra de olika ländernas förutsättningar, processer, arbete och resultat. Resultaten i olika mätningar inom EU ger olika bild beroende på hur de har räknat och jämfört olika länder. Men det går inte att utifrån underlagen avgöra vilka faktorer som har störst betydelse för att ett land ska lyckas bra med sitt återvändande.

I några av underlagen från Eurostat framstår Nederländerna som mer framgångsrika i sitt återvändandearbete än vad till exempel Danmark och Sverige är. Det gäller oavsett om vi ser till den totala återvändandegraden eller till återvändandet till enskilda länder. Med det sagt är det viktigt att komma ihåg att Sverige under 2010-talet haft ett återvändande som har legat över genomsnittet i EU. De resultat som Migrationsverket och Polisen redovisar i sina årsredovisningar tyder också på att resultatet av det svenska återvändandearbetet är något bättre än vad som framgår av Eurostats underlag.

Det är också viktigt att understryka att hur väl ett land lyckas med sitt återvändandearbete beror på många olika faktorer, varav organisering och ansvarsfördelning bara förklarar en liten del av resultatet. Andra faktorer har sannolikt större betydelse för hur väl ett land lyckas med att få personer att återvända till sina hemländer, exempelvis vilka bilaterala avtal och kontakter landet har med mottagarländerna, om landet har ambassader och konsulat i mottagarländerna och skillnader i nationella lagar och processer.

8.7.2 Mottagandet och återvändandet kan organiseras på flera olika sätt

Vår analys visar att det inte finns ett sätt att organisera mottagandet och återvändandet på, utan att olika länder har valt olika lösningar. Danmark har till exempel en mer samlad organisering där framför allt två myndigheter ansvarar för mottagandet och återvändandet. Det kan jämföras med Norge och Storbritannien där tre myndigheter eller organisationer är involverade i mottagandet och återvändandet av asylsökande. Nederländerna har fyra myndigheter som delar på uppgifterna.

När det gäller återvändandeuppgiften är ansvaret samlat hos en myndighet i Danmark, Nederländerna och Storbritannien. Norge har delat upp återvändandet så att en myndighet (med hjälp av en internationell organisation) ansvarar för självmant återvändande och en myndighet ansvarar för återvändande med tvång.

När det gäller arbetet med att utreda och fastställa personers identitet har länderna också valt olika ansvarsfördelning. I Danmark och Storbritannien är det den myndighet som prövar ansökan om asyl som också ansvarar för att utreda och fastställa den sökandes identitet, medan den uppgiften sköts av polisen i Nederländerna och Norge. Flera av länderna har under senare år skapat en central specialistfunktion som har i uppgift att stödja de ansvariga myndigheterna i deras arbete med att utreda och fastställa identiteter. I vissa särskilt svåra fall kan även dessa funktioner ta över identitetsutredningar från de ansvariga myndigheterna.

Danmark, Nederländerna och Norge styr i högre grad var berörda personer bor under olika delar av processen än Sverige. I vissa delar av processen är det obligatoriskt att bo på särskilda platser och en person kan anvisas till särskilda boenden för att fortfarande ha tillgång till vissa rättigheter. Om en person inte följer dessa anvisningar i vissa delar av processen kan personen i särskilda fall tas i förvar. I Storbritannien är det precis som i Sverige möjligt för asylsökande att bo i eget boende under hela processen. Storbritannien använder sig å andra sidan oftare av möjligheten att vidta andra tvångsåtgärder eller att placera personer med avlägsnandebeslut i förvar än vad vi gör i Sverige.

Även när det gäller vem som ansvarar för förvaren skiljer sig de undersökta ländernas organisering från hur vi har valt att göra i Sverige. I Nederländerna, Norge och Storbritannien är det den myndighet som har i uppgift att verkställa avlägsnandebeslut med tvång som ansvarar för förvaren. Danmark har i stället valt att grunda detta ansvar på befintliga strukturer och låtit motsvarigheten till Kriminalvården ansvara för driften och verksamheten vid förvaren.

Länderna skiljer sig även åt när det gäller i vilken grad frivilligsektorn har uppgifter i och är involverad i ländernas mottagande av asylsökande och återvändandearbete.

Tabell 8. Översiktlig beskrivning av vilken myndighet som ansvarar för vilken del av mottagandet och återvändandet av asylsökande.

Ansvarsområde	Danmark	Norge	Nederländerna	Storbritannien
Ansökan	US/Polisen	Polisen	IND	BF/AIU
Boende	US	UDI	COA	HO eller eget ordnat boende
Identitet	US med stöd av HS	Polisen	Polisen	AIU
Prövning	US	UDI	IND	AIU
Självmant återvändande	HS	UDI/IOM	DT&V	IE
Återvändande med tvång	HS	Polisen	DT&V	IE
Förvar	KS	Polisen	DT&V	IE
Antal myndigheter	3	3	4	3

Förkortningar i tabellen: **Danmark:** Hjemrejsestyrelsen (HS) och Udlændingestyrelsen (US); **Nederländerna:** Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA), The Immigration and Naturalisation Service (IND) och The Repatriation and Departure Service (DT&V) **Norge:** Utlänningsdirektoratet (UDI) och International Organisation for Migration (IOM); **Storbritannien:** Home Office (HO), Home Office Asylum Intake Unit (AIU), Border Force (BF) Home office Voluntary Returns Service (VRS) och Home office Immigration Enforcement (IE).

Referenser

Black, R., Koser, K., Munk, K., Atfield, G., D'Onofrio, L. och Tiemoko, R. (2004). *Understanding voluntary return*. (Home Office Online Report 50/04). Brighton: Sussex Centre for Migration Research.

Delegationen för migrationsstudier (2020) *De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik*.

Delegationen för migrationsstudier (2021) *De som skickades tillbaka. Återvändande och återintegration av avvisade asylsökanden till Afghanistan och Irak*.

Europeiska kommissionen (2019) *Genomförandebeslut om inrättande av ett flerårigt utvärderingsprogram 2020 till 2024*, 2019-05-17.

Europeiska kommissionen (2020) *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om en ny migrations- och asylpakt*, COM (2020) 609 final:6.

Europeiska kommissionen (2021.) *EU:s strategi för frivilligt återvändande och återanpassning*. COM(2021) 120 final.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

Justitieombudsmannen (2017). *Granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden*. Beslut 2017-06-09. Dnr 6758-2016.

Kriminalvården (2020). *Angående utrikestransporter som utförs av Kriminalvården efter överlämnande av Polismyndigheten*. 2020-03-03.

Kriminalvården och Polismyndigheten (2019). *Tidslinje för transportbeställningar*. Inkommen till Statskontoret 15 januari 2021.

MIGRFS 2021:4 *Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer*.

Migrationsverket (2015). *Verksamhetsplan 2015*. Dnr.1.1.3-2014-55895.

Migrationsverket (2016). *Återrapportering enligt uppdrag i regleringsbrev. Bilaga Återvändandeuppdraget – en myndighetsövergripande försöksverksamhet för ett effektivare återvändande*. Migrationsverkets dnr 1.1.2-2016-172602, Polisens dnr A044.838/2016.

Migrationsverket (2018). *Bedömning av Migrationsverkets och Polismyndighetens behov av förvarsplatser*. Migrationsverkets dnr 1.1.2-2018-15118, Polismyndighetens dnr A161.164/2018saknr 637.

Migrationsverket (2019) *Analysrapport uppföljning av återvändandearbetet i skyddsprocessen (2017 och 2018)*. Dnr. 1.3.1-2020-45935.

Migrationsverket (2019) *Redovisning av uppdrag i regleringsbrev om fler förvarsplatser*, Migrationsverket. Dnr 1.1.1.2-2019-13592.

Migrationsverket 2020, *Ett ändamålsenligt och effektivt prövningsstöd till operativ verksamhet*. Beslut ÖD/006/2020.

Migrationsverket (2020). *Frågan om kroppsvisitation får genomföras i samband med transporter*, Dnr 1.3.4-2019-39182. 2019-10-29.

Migrationsverket (2020). *Månadsrapport december 2020*. Dnr. 1.1.1.2-2020-143.

Migrationsverket (2020) *Redovisning av uppdrag 3.6 i Migrationsverkets regleringsbrev – Självmant återvändande*. Dnr.1.1.2-2020-14709.

Migrationsverket (2020) *Verksamhetsstrategi*. Dnr: 1.1.3-2020-26892.

Migrationsverket (2020). *Årsredovisning 2019 Migrationsverket*.

Migrationsverket (2021). *Arbetsordning*, Dnr. 1.2.2.1-2021-915.

Migrationsverket (2021). *Processbeskrivning för Återvändandeprocessen*. Beslut 2021-04-16.

Migrationsverket (2021). *Slutredovisning av uppdrag till Migrationsverket och Polismyndigheten att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera informationsåtgärder*. Dnr 1.1.2-2020-32543.

Migrationsverket (2021). *Utvecklingsplan för återvändandeprocessen*. Dnr 1.3.4-2021-4661.

Migrationsverket (2021). *Verksamhetsplan 2021*. Dnr.1.1.3-2021-456.

Migrationsverket (2021). *Årsredovisning 2020 Migrationsverket*.

Polismyndigheten (2016). *Processansvaret för gränspolisverksamheten*. Rapport 2016-08-23. Dnr A056.757/2016.

Polismyndigheten (2019). *Polismyndighetens handbok för hantering av utlänningsärenden i PÅr* (PM 2019:40).

Polismyndigheten (2018). *Polismyndighetens handläggningsbeskrivning för verkställighet av beslut om avvísning, utvisning och överföring*. (GRÄPP 2018/4). Dnr A428.588/2018.

Polismyndigheten (2018). *Polismyndighetens strategi 2024*. PM 2018:23.

Polismyndigheten (2019). *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten avseende bl.a. gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet av avlägsnandebeslut och tvångsmedel*. Bilaga till beslutsprotokoll i RPC 153/2019. Dnr. A430.125/2019.

Polismyndigheten (2021). *Inriktning för de fortsatta åtgärderna för att förtydliga processansvar och processtyrning*. Beslutsprotokoll RPC 10/2021.

Polismyndigheten (2021). *Polisens processtyrning – förtydligande av processansvar och processtyrning för ökad helhetsyn och samordning*, rapport 2021-01-15.

Polismyndigheten (2021). *Svar från Region Stockholm, Gränspolisenheten avseende utkast till överenskommelse mellan Polismyndigheten och Kriminalvården gällande utrikestransporter av frihetsberövade*, 2021-05-15.

Polisen med flera myndigheter (2021), *Nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning 2021–2023*, Dnr A014.841/2021.

Polismyndigheten (2015). *Årsredovisning 2014 Polisen*.

Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015 Polisen*.

Polismyndigheten (2019). *Årsredovisning 2018 Polisen*.

Polismyndigheten (2020) *Arbetsordning*, PM 2020:26.

Polismyndigheten (2020). *Årsredovisning 2019 Polisen*.

Polismyndigheten (2021). *Årsredovisning 2020 Polisen*.

Regeringskansliet (2020) *Meddelande om en ny migrations- och asylpakt, Faktapromemoria 2020/21:FPM19*, 2020-10-28.

Regeringskansliet (2021) *Meddelande om självmant återvändande och återintegrering, Faktapromemoria 2020/21:FPM107*, 2021-05-24.

Regeringens proposition 2009/10:1 *Utgiftsområde 8*.

Regeringens proposition 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*.

Regeringens proposition 1997/98:173 *Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen.*

Regeringens proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017 utgiftsområde 4 Rättsväsendet.*

Regeringens proposition 2016:17:57 *Transporter av frihetsberövade.*

Regeringens proposition 2018/19:99 *Vårändringsbudget för 2019.*

Regeringens proposition 2020/2021:1 *Utgiftsområde 8.*

Regleringsbrev för budgetåren 2009 till och med 2020 avseende Migrationsverket.

Regleringsbrev för budgetåren 2014, 2018 respektive 2019 avseende Polismyndigheten.

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

Rikspolisstyrelsen (2007). *Effektivare och rättssäkrare verkställighet av avvissnings- och utvisningsbeslut.* Utredning POA-638-1487/07.

Riksrevisionen (2020) *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7).*

Socialförsäkringsutskottets betänkande 1998/99:SfU4 *Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen, rskr. 1998/99:28.*

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2017/18:SfU5.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2017/18:SfU15.

Statskontoret (2018) *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet.* Slutrapport 2018:18.

Sønsterudbråten, S. (2018) *Assistert retur: En kunnskapsstatus (Fafo-rapport 2018:16).* Oslo: Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.

Bilaga

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

I:4

2020-07-09
Ju2020/01867/SIM
Ju2019/ 01414/SIM (delvis)

Justitiedepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande. Statskontoret ska utgå ifrån Riksrevisionens granskningsrapport Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7) och rekommendationen till regeringen att se över myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning samt överväga förändring av myndighetsorganisationen på området. Statskontorets analys bör fokusera på asylärenden som har lett till ett avlägsnandebeslut. Även andra ärendeslag som förekommer i myndigheternas återvändandeverksamhet kan omfattas av analysen om det bedöms vara relevant.

Statskontoret ska bedöma hur arbetet kan effektiviseras inom ramen för myndigheternas nuvarande uppgifter. Det ingår inte i uppdraget att se över ansvarsfördelningen i grunden eller att överväga en större organisationsförändring. Statskontoret bör bl.a. närmare beskriva och analysera de dubbla funktioner för t.ex. anskaffande av resehandlingar, resebeställningar och tillhandahållande av eskort som påtalas i Riksrevisionens granskningsrapport och identifiera eventuella behov av förändringar av ansvarsuppgifter.

I uppdraget ingår att analysera myndigheternas arbetssätt, metoder och processer inom återvändandeområdet. Statskontoret ska även analysera myndigheternas rutiner, både gemensamma och interna, för samarbete och samordning. I uppdraget ingår också att beskriva hur resurser till

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-20 27 34
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

återvändandeverksamheten prioriteras inom respektive myndighet, dvs. hur myndigheterna styr och fördelar sina medel och resurser internt.

Utöver förslag på konkreta förbättringsåtgärder får redovisningen även omfatta rekommendationer till både regeringen och berörda myndigheter.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerad under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas skriftligen till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 16 juni 2021.

Bakgrund

En person som efter beslut om av- eller utvisning inte har rätt att vistas i Sverige ska återvända till sitt hemland eller till något annat land, i första hand frivilligt och på egen hand. Beslut om av- eller utvisning verkställs som huvudregel av Migrationsverket. Migrationsverket får dock lämna över ett ärende till Polismyndigheten för verkställighet om personen håller sig undan eller om det kan behövas tvång för att verkställa beslutet. Polismyndigheten beslutar i vissa fall om avvisning och ska då verkställa beslutet om inte personen självmant lämnar landet. Kriminalvården bistår både Migrationsverket och Polismyndigheten med transporter och resebeställningar.

Riksrevisionen har i granskningsrapporten Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7) granskat hur regeringen har styrt återvändandeverksamheten och hur myndigheterna har genomfört denna verksamhet mellan åren 2013 och 2018. Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns tecken på bristande resultat, bland annat baserat på den relativt höga andelen personer som inte återvänder efter att ett beslut om av- och utvisning blir verkställbart. Riksrevisionen anser att myndigheternas uppdrag i vissa delar överlappar varandra och att det finns samordnings- och gränsdragningsproblem samt risk för effektivitetsförluster till följd av att en myndighet i vissa fall ska genomföra eller bära kostnader av beslut som en annan myndighet har fattat. Riksrevisionen rekommenderar

därför regeringen att bl.a. se över myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning. Mottagandeutredningen presenterade i sitt betänkande Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22) ett liknande förslag om att regeringen borde ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera metoder och arbetssätt för att öka det frivilliga återvändandet.

På regeringens vägnar



Morgan Johansson



Elin Fernhed

Kopia till

Migrationsverket
Polismyndigheten
Kriminalvården
Riksrevisionen

3 (3)

2021-03-18
Ju2021/01229

Justitiedepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Ändring av uppdraget till Statskontoret att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande

Regeringens beslut

Regeringen gav den 9 juli 2020 Statskontoret i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande inom ramen för nuvarande organisation (Ju2020/01867/SIM). Ett arbete som omfattar såväl självmant återvändande, vilket ska tillämpas i första hand, som verkställande av beslut om av- eller utvisning med tvång. Regeringen uppdrar åt Statskontoret att inom ramen för uppdraget se över myndigheternas uppgifter och ansvarsfördelning samt att överväga en förändring av myndighetsorganisationen på återvändandeområdet. I uppdraget ingår att utreda vilka organisationsförändringar som skulle kunna övervägas och vilka fördelar och nackdelar som kan finnas med olika alternativ.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat under uppdragets genomförande.

Redovisningstidpunkten för uppdraget (Ju2020/01867) förlängs och uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 14 januari 2022.

Bakgrund

I Riksrevisionens rapport Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7), som lämnades till regeringen den 19 mars 2020, ställer sig Riksrevisionen frågande till om det över huvud taget är möjligt att

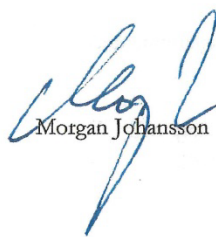
väsentligt effektivisera verksamheten med befintliga uppdrag och nuvarande ansvarsfördelning mellan de tre myndigheterna. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att se över myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning, samt överväga en förändring av myndighetsorganisationen på området.

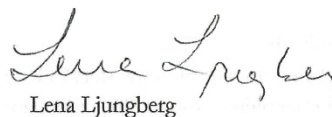
I regeringens skrivelse, Riksrevisionens rapport om återvändande-verksamheten (skr. 2019/20:191) instämmer regeringen delvis i rekommendationen och aviserar med anledning av denna rekommendation att regeringen avser att låta genomföra en analys av effektiviteten i Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande som inkluderar förslag på åtgärder som skulle kunna effektivisera arbetet inom ramen för nuvarande organisation.

När riksdagen behandlade regeringens skrivelse beslutades att tillkänna att regeringen bör tillsätta en utredning som ser över ansvarsfördelningen för återvändande-verksamheten. Utredningen bör, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, se över myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning samt överväga en förändring av myndighetsorganisationen på området, (bet. 2020/21:SfU6, riksdagsskrivelse 2020/21:46).

Statskontorets uppdrag bör därför ändras.

På regeringens vägnar


Morgan Johansson


Lena Ljungberg

Kopia till

Migrationsverket
Polismyndigheten
Kriminalvården
Riksrevisionen

3 (3)