

De som inte får stanna Att implementera återvändandepolitik

Under perioden 1999–2018 har svenska myndigheter fattat mer än 300 000 beslut om återvändande. De som inte får stanna förväntas återvända frivilligt till ursprungslandet, men vi vet av erfarenhet att en stor andel inte gör det. På politisk nivå sägs återvändandefrågorna sedan en tid tillbaka, vara prioriterade. Varför är då diskrepansen mellan mål och utfall så pass stor på återvändandeområdet? Delmi-rapporten ”De som inte får stanna: Att implementera återvändandepolitik” av Henrik Malm Lindberg, docent i ekonomisk historia och utredningssekreterare på Delmi, undersöker återvändandefrågorna utifrån ett styrnings- och implementeringsperspektiv.

Bakgrund

Återvändande, och hur stater ska hantera irreguljära migranter, står idag högt på den politiska dagordningen i Sverige såväl som i EU. Frågan är aktuell också mot bakgrund av framväxten av så kallade skuggsamhällen med stora och växande grupper av irreguljära migranter som ofta lever under svåra levnadsförhållanden och i stor utsatthet. Det är ett politikområde där det råder en inboende motsättning och målkonflikt mellan de styrande och de som har fått ett besked om att återvända,

då målet för de allra flesta asylsökande är att få stanna i landet och beviljas uppehållstillstånd. Utgångspunkten för myndigheternas arbete med återvändande är att det finns ett beslut om avslag på uppehållstillståndsansökan, alltså att personen ifråga saknar rätt att stanna i landet och förväntas lämna. Detta ska ske så snabbt och (kostnads)effektivt som möjligt, men också under humana och rättssäkra former. Den målsättning som myndigheterna jobbar utifrån är frivilligt återvändande, vilket innebär lägre kostnader på samhällsnivå, men också en

mindre traumatisk upplevelse för de individer som ska av- eller utvisas. I utbyte erbjuds ekonomisk hjälp i form av olika slags återvändarbidrag, in-kind (i natura) eller monetära bidrag. I de fall då migranten inte vill återvända frivilligt kan förvarstagande och assistans från Polisen och Kriminalvårdens transportenhet användas för att verkställa beslutet.

Syfte, material och metod

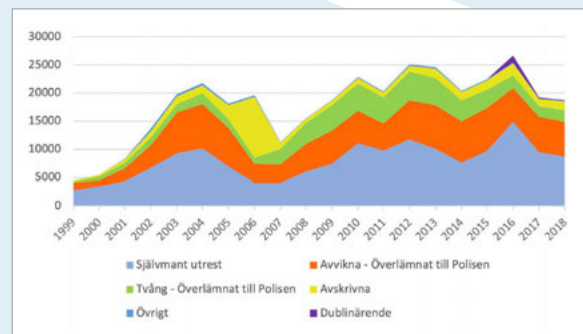
Rapportens övergripande fråga är varför diskrepansen mellan mål och utfall är så pass stor på återvändandeområdet och besvarar en rad frågor om hur styrmedel används i återvändandepolitiken. Empiriskt bygger studien i första hand på ett 40-tal intervjuer och samtal med tjänstemän och frontbyråkrater inom Migrationsverket, Polisen och Justitiedepartementet, men även med företrädare för andra myndigheter, kommuner samt civilsamhällets frivilligorganisationer. Övrigt material som använts är regleringsbrev, interna rapporter och underlag från berörda myndigheter, samt offentliga utredningar.

Analysen av detta material baseras på en implementeringsmodell med tre frågor i centrum: Hur *förstå*, *kunna* och *vilja* genomföra återvändandepolitiken? Utgångspunkten är att de myndigheter som ska uppfylla målen och implementera besluten som politiker ställt upp kännetecknas av att vara så kallade frontbyråkratier ("Street-Level bureaucracies"). Rapportens resultat visar att den personal som möter återvändarna, frontbyråkrater, har ett handlingsutrymme att göra egna tolkningar av hur uppgiften ska lösas. De skaffar egna rutiner och sätt att arbeta för att hantera sina uppgifter samtidigt som de också är styrda av lagar och regler. En viktig del av analysen har bestått i att åskådliggöra hur beslutsfattare och frontbyråkrater hanterar motstridiga krav och målkonflikter, och prioriterar mellan olika uppgifter inom organisationen, samt föränderliga omvärldsvillkor.

Hur många återvänder från Sverige?

Det totala antalet återvändandeärenden per år har varierat betydligt under de senaste två decennierna, mellan ungefär 4 000 och 26 000. Antalet avskrivna ärenden nådde en toppnivå år 2006 i samband med regulariseringen, då en stor grupp gavs chans till ny prövning av sitt ärende. Fram till 2006 var det relativt få individer som överlämnades till Polisen för tvångsvis utresa, i början av 2010-talet ökade antalet påtagligt för att sedan sjunka igen efter 2013. Antalet som avvikit varierar också kraftigt över tid. I diagram 1 kan man se en puckel i början av 2000-talet, nästa ökning syns ungefär ett decennium senare i anslutning till det stora flyktingmottagandet 2014–2015.

Diagram 1. Antal återvändandeärenden 1999–2018

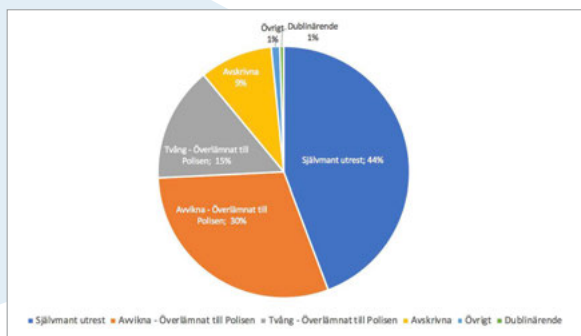


Källa: Migrationsverket, egen bearbetning.

De vanligaste ursprungsregionerna för individer som får beslut om återvändande var i början av 2000-talet Östeuropa och Balkan, inte minst Serbien, medan de senaste tio åren har dominerats av Mellanöstern, framförallt Irak och Afghanistan. När man ser till den period som undersökts, 1999–2018, och som illustreras i diagram 2 står det klart att färre än hälften, ca 44 procent,

av alla återvändandeärenden resulterade i ett frivilligt återvändande. Närmare en tredjedel har avvikit och ungefär 15 procent har överlämnats till Polisen för tvångsvis utresa. En viktig iakttagelse från arbetet med rapporten är att Migrationsverkets och Polisens statistik inte är helt kompatibla, vilket försvårar såväl implementering som uppskattning av målpuffyllelser.

Diagram 2. Andel beslutade återvändandeärenden 1999–2018



Källa: Migrationsverket, egen bearbetning.

Polisen verkställer egna ärenden, från Migrationsverket och från domstolar. Noterbart är att Polisens egna ärenden ökat explosionsartat 2016–2018, utan att motsvarande ökning syns i Migrationsverkets och domstolarnas ärenden. Även i Polisens egen statistik är andelen faktiskt verkställda ärenden betydligt lägre än antalet inkomna ärenden. I genomsnitt verkställs ungefär hälften av alla polisärenden under 2000-talet.

Resultat och analys

Tidigare forskning och utredningar på området har pekat på stora svårigheter och utmaningar när det gäller implementeringen av återvändande, vilket också bekräftas i denna studie. Traditionella redskap och verktyg fungerar

dåligt, och även om förvaltningen arbetar hårt med att förbättra och förnya arbetssätt och metoder för att säkra att återvändandet kan ske i humana, rättssäkra och effektiva former så är grundförutsättningarna dåliga. Därför går det inte att förvänta sig resultat och utfall som inte står i någon som helst proportion till förutsättningarna.

Att prioritera återvändande

Trots utfästelser från politiker och i regleringsbrev att återvändande bör prioriteras ser verkligheten annorlunda ut. Inom både Polisen och Migrationsverket, de två myndigheter som ska verkställa ärenden, betraktas återvändandefrågorna som en ”udda verksamhet”, inte riktigt i linje med kärnuppdraget, eller det som personalen helst vill syssla med. Statusen för att syssla med återvändande tycks således inte stå i proportion till den vikt som läggs vid styrdokument av olika slag. Som en konsekvens av den låga statusen, samt att verksamheten blir bortprioriterad, så har båda myndigheterna också svårt att tillgodose behovet av kompetens på återvändandeområdet.

Konsekvens i besluten

Myndigheternas arbete med att underlätta återvändande och öka andelen verkställda ärenden, sedan ambitionsökningen omkring 2010 och efter 2015, har i hög grad inriktats på att avlägsna hinder av olika slag och förenkla myndigheternas arbete genom att ge dem större befogenheter. Men långt ifrån all lagstiftning som berör återvändandet går i den riktningen.

Politiskt beslutsfattande handlar i stor utsträckning om att hantera målkonflikter. Det innebär att målet om ett effektivt återvändande i termer av många och snabbt verkställda beslut (helst på frivillig basis) måste vägas mot andra aspekter, i första hand rättssäkerhet och humanitet, men också mål på andra politikområden – såsom

integration och snabb etablering på arbetsmarknaden. Emellanåt ändras balansen mellan de olika målsättningarna, men det är tydligt att målet om att verkställa fattade beslut på återvändandeområdet ofta får stå tillbaka för andra målsättningar.

Ett nej är inte alltid ett nej

Asylprocessen innehåller många olika spår och möjligheter att överklaga, vilket skickar signaler genom systemet, till såväl tjänstemän och frontbyråkrater som migranterna själva, att ”ett nej inte alltid är ett nej”. Spårbytesmöjligheten hör ihop med politikens mål om etablering på arbetsmarknaden. Signalen från samhällets sida om att man bör arbeta och då får en andra chans, skapar samtidigt en förväntan att få stanna. Möjligheten att anföra om verkställighetshinder och att överklaga, är snarare ett sätt att tillgodose behovet av rättssäkerhet i asylprocessen. Regularisering, att få en ny chans till prövning, är en möjlighet som företrädesvis uppstår som ett svar på att gruppen irreguljära migranter växer i omfattning och lever gömda. Skälen till de regulariseringsbeslut som fattas brukar då vara humanitet gentemot en åsidosatt grupp som lever under svåra villkor.

Om man tänker i termer av incitament för både frontbyråkrater och migranter står det klart att alla dessa möjligheter innebär ytterligare en chans att få uppehållstillstånd. Ska man då investera tid och kraft i ett återvändandeärende inom Migrationsverket och Polisen om beslutet ändå kan omprövas? Ska den asylsökande verkligen nöjdförklara sig och förbereda sig på ett återvändande när det finns möjlighet till en ny prövning eller ett nytt överklagande?

Bristande samarbete mellan olika aktörer

En fråga som ställdes i rapporten var vilka aktörer som innehar vilka roller när återvändandepolitiken ska imple-

menteras och hur dessa samverkar med varandra. De viktigaste rollerna innehas av Migrationsverket respektive Polisen. Här finns ett gränssnitt som behöver hanteras och en viktig aspekt är då kommunikationen mellan, men också inom, myndigheterna. Våra intervjuer tyder på att det emellanåt brister när det gäller överföring av viktig information, som i många fall stannar inom en myndighet, på en nivå eller en avdelning istället för att delas med andra berörda.

Även om Migrationsverket och Polisen har huvudansvaret för återvändande, skulle de behöva samverka med andra aktörer såsom Kriminalvården, Skatteverket, Försäkringskassan, Länsstyrelserna och kommunala förvaltningar. Flera av dessa aktörer borde kunna, och vill ofta, axla en viktigare roll i återvändandearbetet och skulle således kunna stötta med både kunskap och resurser. En viktig fråga i sammanhanget handlar om frivilligorganisationernas roll. Optimismen har ofta varit stor när det gäller potentialen till samverkan, men svårigheterna i att integrera dem i processen är minst lika stora. Fördelarna är uppenbara eftersom många av organisationerna kan ha lättare att nå människor som har fått ett utvisningsbeslut, samt ha tillgång till värdefull information. Hindret är, och har framförallt varit, att frivilligorganisationerna i grunden har ett annat uppdrag som inte så enkelt låter sig förenas med myndigheternas.

Policyrekommendationer

Resultaten i studien visar att svensk återvändandepolitik har åtskilliga utmaningar att hantera. Inte minst gäller det de målkonflikter som finns på området, att verksamheten inte alltid prioriteras på de myndigheter som har huvudansvaret och att politiken på återvändandeområdet inte alltid är konsekvent. Därutöver bemöts de policyverktyg som används med effektiva motstrategier – vilka kan vara både fullt legala och illegala – från migranternas sida.

En första rekommendation är att identifiera och hantera målkonflikter inom återvändarområdet. Utifrån den empiri som studien samlade kan man se en lång rad motstridiga mål där man behöver göra nya avvägningar. Kraven på rättssäkerhet i processen gör att Sverige erbjuder fler möjligheter till omprövning och överklaganden i asylprocessen, bland annat genom att kunna anföra om verkställighetshinder samt möjligheten att också överklaga spårbyten. Behövs alla befintliga möjligheter att byta spår? Går det att effektivisera överklagandeprocessen på annat sätt? Det skulle korta tiden och minska osäkerheten för samtliga involverade samt ge rakare besked.

Den andra rekommendationen är att ha återvändande i fokus redan inledningsvis i asylprocessen för de sökande som har små chanser att få asyl. Det är av stor betydelse för både den som ska återvända och för själva verksamheten. Sökande behöver tidigt i processen förstå konsekvenserna av ett avslag, men också vilket stöd som finns inför ett återvändande. Precis som tidigare undersökningar och utredningar inom fältet har denna rapport illustrerat det spänningsförhållande – målkonflikt om man så vill – som finns mellan återvändande och integration. Mottagandesystemet i Sverige utgår från att asylsökande kommer att få stanna och erbjuder därför ett flertal integrationsinsatser, något som minskar incitamenten att återvända och gör att avslaget ibland kommer som en chock. Ett tydligt fokus från början i asylprocessen är således att rekommendera.

En tredje rekommendation är att i högre utsträckning se återvändande som en integrerad del av migrationspolitiken. Detta särskilt som Sverige gått från ett generöst mottagande till en mer restriktiv migrationspolitik. Både de som implementerar politiken och de som påverkas av konsekvenserna måste kunna anpassa sig till den nya situationen. Bättre kommunikation angående målen för

migrationspolitiken skulle ge tydliga signaler till de som söker sig till Sverige. När sårbara grupper som ensamkommande minderåriga blir av- och utvisade behövs en tydlig förklaring av processen utifrån ett rättssäkerhets- och humanitärt perspektiv från tjänstemän och frontbyråkrater vid myndigheterna, men också av de som fattar beslut om migrationspolitiken.

En fjärde rekommendation är att tillvarata befintlig, samt stimulera till ny, forskning på området, från olika perspektiv och med olika metoder, runt återvändande och implementering av policy då det finns stora kunskapsluckor när det gäller svenska förhållanden. För att göra detta krävs naturligtvis forskningsmedel, men också att man får tillstånd att använda och samköra registerdata från olika system från asylprocessens inledning och framledes. Man behöver därtill bygga upp ett fungerande gränssnitt mellan forskning och praktik för att kunna samarbeta och erhålla synergier. På integrationsområdet finns sådana arenor och utvecklade samarbeten vilket kan fungera som förebild.

En femte rekommendation är att bättre täcka de stora kunskaps- och utbildningsbehov som finns inom olika verksamheter och myndigheter. Ett exempel är behovet av gränspolis kompetens inom Polisen som bör tillgodoses i större utsträckning än idag, men också kunskap hos aktörer som kommer i kontakt med gruppen, såsom socialtjänsten och andra kommunala förvaltningar. Kunskapslyftet kan indirekt bidra till att prioritera arbetet för den personal som aktivt jobbar med återvändande och verkställighetsarbetet på berörda myndigheter.

Den sista och viktigaste rekommendationen anknyter till samtliga dessa teman och handlar om konsekvens i politikutformningen. Vid upprepade tillfällen har beslutsfattare framhållit att återvändandefrågorna är viktiga och

bör prioriteras, det har även betonats i propositioner och styrdokumentet. Samtidigt fattas beslut om exempelvis regularisering och spårbytesmöjligheter som dels försvårar för återvändararbetet, dels skickar signaler genom systemet att ett nej inte alltid är ett nej. Lagstiftaren bör

bestämma sig. Om det är en prioritet att öka antalet verkställda ärenden bör det avspeglas i de beslut som fattas. Det är ytterst viktigt att politiken är tydlig för de som ska implementera besluten – och för de som söker sig till Sverige med förhoppningen om att få stanna.



Henrik Malm Lindberg
De som inte får stanna: Att implementera återvändandepolitik
Delmi Policy Brief 2020:1

