



Rapport

2020:1



De som inte får stanna

Att implementera återvändandepolitik

De som inte får stanna

Att implementera återvändandepolitik

Henrik Malm Lindberg

Rapport 2020:1



Delmi rapport 2020:1
Beställning: www.delmi.se
E-post: ju.delmi@regeringskansliet.se
Tryckt av: Elanders Sverige AB
Stockholm 2020
ISBN: 978-91-88021-47

Förord

Det är ett stort antal asylsökande som sökt sig till Sverige de senaste decennierna. Sedan år 2000 har dock mer än 300 000 personer befunnits sakna asylskäl och därmed inte bara fått avslag på sin ansökan utan också beslut om att återvända. Mot den bakgrunden är det föga förvånande att återvändandefrågan fått stor uppmärksamhet i den offentliga debatten. Även om det är svårt att säga med säkerhet hur många av dessa som faktiskt har återvänt, tyder siffror från Migrationsverket på att omkring 60 procent av besluten har verkställts. Lagstiftningen på området är tydlig, den som har fått avslag på sin asylansökan ska återvända inom utsatt tid. Såväl regering som oppositionspartier har även betonat vikten av att beslut ska verkställas i högre utsträckning. Hur kommer det sig då att diskrepansen mellan mål och utfall är så pass stor på återvändandområdet?

Återvändandefrågan är förhållandevis lite uppmärksam i forskningen, och den forskning som finns på området har ofta satt den enskilda migranten i centrum för analysen. Få akademiska studier har undersökt frågan om återvändande utifrån ett policyperspektiv eller med ett implementeringsfokus. Föreliggande Delmi-rapport tar ett brett grepp men uppmärksammar särskilt genomförandet och implementeringsfrågor, och bidrar därmed med viktig ny kunskap. Följande frågor har väglett analysen: Hur fungerar implementeringen av återvändandepolitiken i praktiken i Sverige idag? Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan de olika ansvariga aktörerna, i första hand Polisen och Migrationsverket, men även andra myndigheter och offentliga aktörer som kommer i kontakt med återvändare? Vilka hinder finns för en lyckad implementering?

Detta är den första i en serie av studier kring återvändande som Delmi står i begrepp att genomföra. I en andra kommande del riktas fokus mot de som återvänt, deras egna erfarenheter av ut- eller avvisningsprocessen och återintegrationen, samt de stödstrukturer som finns i de länder som återvändande tredjelandsmedborgare hänvisas till.

Författare till rapporten är Henrik Malm Lindberg (docent i ekonomisk historia) utredningssekreterare på Delmi. Henrik har under arbetet med rapporten haft stor hjälp av Constanza Vera Larrucea som också är utredningssekreterare på Delmi. Constanza har bland annat bidragit vid syftes- och problemformuleringen samt den

metodologiska utformningen av studien. Hon har även medverkat vid insamlingen av både kvalitativa och kvantitativa data såsom exempelvis intervjuer och statistik. Hon har haft ett särskilt ansvar för statistikbearbetningen, inte minst i kapitel 4, samt hjälpt till vid författandet av policyrekommendationerna. Initiativtagare till projektet var biträdande kanslichef Caroline Tovatt, med stöd av Iris Luthman. André Asplund och Sara Thalberg, båda utredningssekreterare på Delmi, har ansvarat för den interna granskningen. Ansvarig ledamot i Delmis styrelse Åsa Carlander Hemingway har följt arbetet och bidragit med värdefulla synpunkter. Linus Liljeberg och Rauol Galli har bearbetat data och korrekturläst. Under projektets gång har även ett flertal praktikanter vid Delmis kansli bistått författarna med bland annat transkribering och korrekturläsning: Simone Msghina, Eleonor Nakunzi, Freja Skytt, Amanda Wenzer, samt Emelie Woodhouse.

Rapportarbetet har följts av en referensgrupp bestående av ordförande Åsa Carlander Hemingway (ledamot i Delmis styrelse samt enhetschef på Migrationsverket), Simon Andersson (Uppsala universitet), Mikaela Eriksson (Justitiedepartementet), Sepideh Erfani/Helena Wihlborg (Stockholms Stadsmission), Martin Johansson (Länsstyrelsen i Stockholm), Arja Kallo (Stockholms stad), Marie-Anne Karlsson (Socialstyrelsen), Viveca Kittredge/Carina Bindzau, (Riksföreningen Gode Män Vårdnadshavare), Åsa Petersson (Gränspolisens), Eva Qvarnström (Kriminalvården), Kjell-Terje Torvik/Kristina Rännar (Migrationsverket), samt Caroline Tovatt (Delmi).

Itvå omgångar har rapporten granskats av externa forskare på området. Opponenten vid det interna vetenskapliga seminariet var Sara Kalm (docent i statsvetenskap) och Anders Sannerstedt (professor i statsvetenskap), båda verksamma vid Lunds universitet. I ett senare skede granskades rapporten av Grete Brochmann (professor i sociologi) vid Oslo universitet och Jonas Hinnfors (professor i statsvetenskap) vid Göteborgs universitet. Delresultat från rapporten har även presenterats vid ett par konferenser och workshops: ETMU i Åbo (november 2018), Svenska Historikermötet i Växjö (maj 2019), IMISCOE i Malmö (juni 2019), samt OECD Workshop (december 2019). Som brukligt i Delmi-sammanhang ansvarar författarna själva för rapportens innehåll, slutsatser och rekommendationer.

Stockholm i januari 2020

Joakim Palme

Kristof Tamas

Ordförande Delmi

Kanslichef Delmi

Sammanfattning

Under de senaste två decennierna, 1999–2018, har svenska myndigheter fattat beslut om mer än 300 000 återvändanden, knappt 20 000 per år i snitt varav det stora flertalet under den senare delen av perioden. Alla dessa människor som inte har fått stanna förväntas återvända frivilligt, men vi vet av erfarenhet att en stor andel inte gör det. På politisk nivå sägs återvändandefrågorna vara prioriterade i regleringsbrev och genom olika lagstiftnings- och andra initiativ. Mot denna bakgrund syftar denna Delmi-rapport till att undersöka återvändandefrågorna från ett styrnings- och implementeringsperspektiv.

Huvudfrågan för undersökningen lyder: Varför är diskrepansen mellan mål och utfall så pass stor på återvändandeområdet? Den handlar om hur styrmedel utnyttjas i politiken. Empiriskt bygger rapporten på ett 40-tal semistrukturerade intervjuer med tjänstemän och frontbyråkrater, alltså personal på fältet, inom Migrationsverket, Polisen och Justitiedepartementet, men också andra offentliga myndigheter samt civilsamhällesorganisationer. Med hjälp av intervjuer, insamlade interna rapporter och andra underlag från berörda myndigheter samt offentliga utredningar har en rad iakttagelser och fenomen systematiserats.

Analysen har byggt på en implementeringsmodell med tre frågor i centrum: Hur förstå, kunna och vilja genomföra återvändandepolitiken? Utgångspunkten är att de myndigheter som ska genomföra de målsättningar som politiker ställt upp om ett effektivt, rättssäkert och humant återvändande kännetecknas av att vara ”Street-Level bureaucracies”. Där skapar frontbyråkraterna egna rutiner och sätt att arbeta för att hantera sina uppgifter samtidigt som de också är styrda av regler och rättsstatens ideal av likabehandling.

Resultaten från undersökningen visar att återvändandefrågorna i sig innehåller väsentliga målkonflikter som är svåra att hantera. En sådan konflikt finns mellan de tre värden som ska genomsyra återvändandepolitiken, nämligen effektivitet, rättssäkerhet och humanitet. Målet om ett effektivt återvändande i termer av många och snabbt verkställda beslut (helst på frivillig basis) måste ställas i relation till de andra båda målen, men också till mål på andra politikområden – såsom snabb

etablering på arbetsmarknaden. Målet om att verkställa fattade beslut på återvändandeområdet får ofta stå tillbaka för andra mål.

Utgångspunkten är att de som befinner sig i en asylprocess kan förväntas att verkligen vilja stanna i landet och deras förtroende för de myndigheter som har ett annat uppdrag kan förväntas vara litet. Myndigheternas uppdrag och intention är att av- och utvisa de med lagakraftvunna avslagsbesked samt irreguljära migranter från landet. Detta ska ske så snabbt och (kostnads)effektivt som möjligt, men också under humana och rättssäkra former. Rättsstatens ideal med rätten till en individuell prövning samt att humanitära hänsynstaganden ska gälla också på detta område utgör i sig en viss restriktion för effektivitetsmålet. Men den målsättning som myndigheterna jobbar utifrån är frivilligt återvändande, vilket innebär lägre kostnader för både individen och för samhället samt en mindre traumatisk upplevelse för alla parter. I första hand vill man således att individer med återvändandebeslut ska återvända frivilligt efter att ha ordnat med erforderliga rese- och identitetshandlingar samt varit tillmötesgående under processen. I utbyte erbjuds ekonomisk hjälp i form av olika slags återvändarbidrag, in-kind (i natura) eller monetära bidrag. När varken morötter eller predikningar hjälper så finns piskan där i form av förvarstagande och assistans från Polisen och Kriminalvårdens transportenhet för att verkställa beslutet. De verktyg och policyredskap som används i form av piskor, morötter och predikningar och som ska ge incitament att återvända och inte stanna i landet, lever inte upp till önskvärd nivå.

Asylprocessen innehåller många olika spår och möjligheter som skickar signaler genom systemet att ett nej inte alltid är ett nej. Spårbytesmöjligheten, inklusive möjligheter att överklaga spårbytet, erbjuder en ny chans att få stanna och hör ihop med politikens mål om etablering på arbetsmarknaden. Signalen från samhällets sida om att man får arbeta och då får en andra chans, skapar samtidigt en förväntan att få stanna. Möjligheten att anföra verkställighetshinder, inklusive möjligheter 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.

Därutöver är det tydligt att återvändande betraktas och behandlas som en lågstatussyssla hos de myndigheter som ansvarar för frågorna. Området må prioriteras

i regleringsbrev under senare år. Men det röner inte samma uppmärksamhet hos myndighetsledningarna, vilket illustreras i både personalförsörjning och resursfördelning, något som torde påverka tjänstemän och frontbyråkrater i förväntad riktning.

Sammanfattningsvis visar våra resultat att återvändandepolitiken har åtskilliga utmaningar att hantera. Inte minst gäller det de målkonflikter som finns på området, att verksamheten inte alltid prioriteras på myndigheter med huvudansvar och att politiken på återvändandeområdet inte alltid är konsekvent. Därutöver är de omgivande faktorerna inte heller direkt gynnsamma, vilket gör att de policyverktyg som används bemöts med effektiva motstrategier.

Summary

Over the past two decades, 1999–2018, Swedish authorities have decided on more than 300,000 returns, an average of almost 20,000 per year, the vast majority of which took place in the later part of this period. All of these people who have not been permitted to stay are expected to return voluntarily, but we know from experience that many do not do this. At the political level, issues concerning return policy are said to be prioritized in appropriation directions and through various legislative efforts and other initiatives. Against this background, this Delmi report aims to examine the return issues from a governance and implementation perspective.

The main research question for the study was: Why is there such a large discrepancy between goals and outcomes in the area of return policy? This discrepancy has to do with how instruments of governance are used in the policy. Empirically, the report is based on over 40 semi-structured interviews with officials and front-line bureaucrats, i.e. persons in the field, at the Swedish Migration Agency, the Police and the Ministry of Justice, as well as other public authorities and civil society organizations. A number of observations and phenomena have been systematized using interviews, compiled internal reports and other documentation from relevant public authorities and Government inquiries.

The analysis has built on an implementation model with three questions in focus: How to build an *understanding*, an *ability* and a *willingness* to implement return policy? The point of departure is that the authorities charged with implementing the objectives set by politicians for effective, legally certain and humane return are characterized as ‘street-level bureaucracies’. At these public agencies, front-line bureaucrats create their own procedures and methods to handle their tasks, while also being governed by rules and the constitutional state’s ideal of equal treatment.

The results of the study show that return issues in themselves contain significant conflicting objectives that are difficult to manage. One such conflict exists between the three values that are supposed to permeate return policy, namely effectiveness, legal certainty and humanitarianism. The goal of effective return in terms of many and quickly enforced decisions (preferably on a voluntary basis) must be set in re-

lation not only to the other two goals, but also to objectives in other political areas – such as rapid establishment in the labour market. The goal of quickly enforced decisions in the area of returns often has to take a back seat to other goals.

The starting point is that persons who are in an asylum process can be expected to actually want to stay in that country and can also be expected to have little confidence in those authorities that have another mission. The mission and intention of the authorities is to refuse entry and to expel persons with legally binding rejection decisions and irregular migrants from the country. This is to be done as quickly and (cost-)effectively as possible, but also under humane and legally certain forms. The constitutional state's ideal of the right to individual assessment and that humanitarian considerations should also apply in this area constitute a certain inherent restriction on the effectiveness target. Yet the authorities base their work on the goal of voluntary return, which means lower costs for both the individual and for society, as well as a less traumatic experience for all parties. It is therefore preferable that individuals with return orders return voluntarily after arranging requisite travel and identity documents and that they are complaisant and accommodating throughout the process. In exchange, financial assistance is offered in the form of various types of return support, in-kind or cash assistance. When neither carrots nor sermons help, there is the stick, in the form of detention and assistance enforcing the decision from the Police and the Swedish Prison and Probation Service's Transport Service. The tools and policy instruments used, in the form of sticks, carrots and sermons, and which are meant to provide incentive to return and not remain in the country, are not always very effective however.

The asylum process contains a number of different tracks and possibilities that send signals through the system that a no is not always a no. The track-change possibility, including the possibility of appealing, offers an extra chance to get to stay in the country and is linked to the policy's objectives concerning establishment in the labour market. The signal from society that you are permitted to work and can then get a second chance, simultaneously creates an expectation of getting to stay. The opportunity to argue impediments to enforcement, including the possibility of appealing, is instead a way of meeting the need for legal certainty in the asylum process. Regularization, getting a new chance at assessment, is an opportunity that has chiefly arisen in response to the increasing number of irregular migrants living in hiding. These regularization decisions are usually made out of humanitarian concerns toward a marginalized group living under difficult conditions.

In addition to this, it is clear that return is considered and treated as a low-status job at the agencies responsible for the issues. Although the area may have been prioritized in appropriation directions in recent years, it is not given the same attention by agency management. This is illustrated in both staffing and resource allocation, something that would certainly affect officials and front-line bureaucrats in the expected direction.

In summary, our findings show that return policy has considerable challenges to deal with. These challenges especially concern the conflicting objectives that exist in the area, the fact that these activities are not always prioritized at the two authorities with primary responsibility, and last but not least, that policy concerning returns is not always consistent. In addition, the surrounding factors are also not directly favourable, which means that the policy tools used are met with effective counter-strategies.

Innehåll

Sammanfattning	v
Summary	viii
1. Inledning	1
1.1 Systemets logik och undersökningens problemformulering.....	2
1.2 Syfte och disposition	7
1.3 Forskningsläge.....	8
1.4 Återvändande på den svenska politiska agendan.....	23
2. Metod och material	27
2.1 En kvalitativ studie	27
2.2 Perspektiv och begränsningar	28
2.3 Urval och datainsamling	29
2.4 Terminologin i undersökningen	30
3. Lagar och regelverk runt av- och utvisning i Sverige	33
3.1 Lagstiftning och ansvar runt av- och utvisningar under 1900-talet	34
3.2 Grunder för av- och utvisning från Sverige	38
4. Återvändande i siffror – hur många och i vilka former	45
4.1 Irreguljär migration i EU och i Sverige	45
4.2 Att samla och kategorisera data om återvändande	46
4.3 Hur många återvänder från Sverige? Migrationsverkets redovisning.....	47
4.4 Polisens statistik över verkställighetsärenden	50
4.5 Hur många ärenden avskrivs?	52
4.6 Återvändande per geografisk region	54
4.7 Återvändande för minderåriga.....	55
4.8 Mål vs. realitet: Beslutade och verkställda ärenden.....	58
4.9 Skillnader mellan nationaliteter: Tre fall	61
4.10 Sammanfattande slutsatser.....	63
5. Att förstå hur man implementerar	67
5.1 Kommunikation fram och tillbaka	67

5.2 Hur förstå målen med politiken?	68
5.3 Motstridiga mål och prioritering av mål.....	72
5.4 Den kausala logiken – frivilligt återvändande men hur?	82
5.5 Sammanfattande slutsatser	86
6. Att kunna implementera.....	91
6.1 Ansvarsfördelning och samarbete mellan aktörerna	91
6.2 Resurser och kapacitet	95
6.3 Skillnader i rutiner och arbets sätt	100
6.4 Kunskap och kompetens	102
6.5 Sammanfattande slutsatser	108
7. Att vilja implementera	111
7.1 Motivationen hos tillämparen.....	111
7.2 Externa aktörers påverkansmöjligheter	115
7.3 Sammanfattande slutsatser	122
8. Resultat och slutsatser	125
8.1 Hur väl klarar man uppdraget?.....	126
8.2 Ett dubbelt uppdrag och en lågstatussyssla	128
8.3 Interaktion med omgivningen.....	129
8.4 Ett nej som inte alltid är ett nej	130
8.5 Myndigheternas strategier bemöts med motstrategier	131
8.6 Samarbete mellan olika aktörer: vad fungerar och vad fungerar inte?.....	132
8.7 Är glaset halvtomt eller halvfyllt?.....	133
9. Policyrekommendationer	135
Referenser	139
Appendix I Statistiken runt återvändande.....	159
Appendix II Sveriges bilaterala återtagandeaftal	161
Appendix III Kategoriseringar av data	163
Appendix IV De 15 vanligaste nationaliteterna i Migrationsverkets utvisningsbeslut	165
Appendix V Återvändandearenden 1999–2018 de tolv mest frekventa nationaliteterna	167
Förteckning över Delmi-publikationer.....	168

Figurer, tabeller och diagram

Figur 1. Faktorer som påverkar beslutet att återvända.....	14
Figur 2. Cassarinos modell för återvändandeberedskap	18
Figur 3. Karta över led i asylverksamheten	39
Figur 4. Passiva och aktiva stöd och sanktionsåtgärder för återvändande.....	83
Tabell 1. Analysramverk för fungerande implementering om återvändande	27
Tabell 2. Uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl för personer som fått avslag på asylansökan 2009–2018.....	76
Tabell 3. Ärenden om verkställighetshinder 2006–2018.....	78
Diagram 1. Antal beviljade uppehållstillstånd till Sverige 1999–2018	48
Diagram 2. Antal återvändandeärenden 1999–2018	49
Diagram 3. Andel beslutade återvändandeärenden 1999–2018	50
Diagram 4. Antal inkomna verkställighetsärenden till Polisen 2000–2018	51
Diagram 5. Verkställda ärenden av Polisen 2007–2018.....	52
Diagram 6. Avskrivna återvändandeärenden 1999–2018.....	53
Diagram 7. Återvändandeärenden fördelade på sökandes geografiska ursprung 1999–2018	54

Diagram 8. De sex största nationaliteterna bland återvändandeärenden 1999–2018	55
Diagram 9. Återvändandeärenden för minderåriga 1999–2018	56
Diagram 10. Återvändandeärenden för minderåriga – geografiskt ursprung 1999–2018.....	57
Diagram 11. Antal återvändandeärenden för ensamkommande barn, 1999–2018	58
Diagram 12. Migrationsverket: Diskrepans beslutade och verkställda ärenden 1999–2018.....	59
Diagram 13. Polisen: Diskrepansen inkomna/verkställda ärenden.....	60
Diagram 14. Återvändandeärenden, medborgare från Irak 2009–2018.....	61
Diagram 15. Återvändandeärenden, medborgare från Afghanistan 2009–2018.....	62
Diagram 16. Återvändandeärenden, medborgare från Somalia 2009–2018.....	63
Diagram 17. Antal inre utlänningskontroller 2007–2018.....	117

1. Inledning

Sverige har under lång tid varit känt för sitt generösa asylmottagande, åtminstone i relation till åtskilliga EU- och andra jämförbara länder. Varje år kommer många för att söka asyl, men alla har inte asylgrundande eller andra skäl och får därmed inte stanna. År 2018 fick färre än 34 procent bifall på sin ansökan. De individer som inte får bifall utan förväntas återvända måste börja om efter ett misslyckat migrationsprojekt, oftast i ett land med svåra levnadsförhållanden. Samtidigt måste olika svenska myndigheter samarbeta för att planera och genomföra ett återvändande som – utöver att vara effektivt – också ska vara rättssäkert och humanit. Dessa tre mål eller värden återfinns i regleringsbrev, andra styrdokument och relevanta utredningar om migrationspolitiken och asylprocessen, inklusive återvändandefrågorna.¹ Mycket av empirin och analysen i rapporten kommer att beröra vad man kan kalla för effektiviteten i systemet, men såväl rättssäkerhet som humanitet utgör också mål för politiken. Detta är viktigt att klargöra redan inledningsvis och det utgör i sig också grund för några av de målkonflikter som framkommer i rapporten.

Året 2016 uttalade den dåvarande inrikesministern Anders Ygeman att ca 80 000 asylsökande med avslagsbeslut skulle av- eller utvisas från Sverige under de närmaste åren och att arbetet med verkställigheter skulle prioriteras.² Migrationsverket och Polisen gavs i uppdrag av regeringen att uppnå det resultatet, i första hand genom att motivera och erbjuda hjälp till återvändande, men i yttersta fall med tvångsmedel. Tre år senare kan man se att det målet fortfarande är långt borta.

Ett viktigt motiv till denna studie är att frågorna kring återvändande inte i tillräcklig omfattning har uppmärksammats av tidigare forskning och att kunskapsunderlaget därför är bristfälligt.³ Den befintliga återvändandeforskningen utgår ofta från den individuella asylsökanden som fått ett avslagsbesked och befinner sig i en återvändandefas. Mycket sällan har forskningen utgått från ett system- eller helhetsperspektiv där man lägger fokus på det arbete som myndigheter och andra aktörer gör, samt på de utmaningar som de möter. I den allmänna debatten ägnas stor uppmärksamhet åt integrationsåtgärder för de asylsökande som får stanna och mycket liten uppmärksamhet riktas åt den stora grupp som enligt fattade myndighetsbeslut ska återvända.

Såväl debatt som forskning runt återvändande har ofta utgått från ett moraliskt och humanitärt perspektiv, inte minst efter 2015 års stora flyktingströmmar. Mer sällan har man undersökt frågan utifrån ett styrnings- och implementeringsperspektiv där andra frågor brukar ställas: Hur implementeras beslut i förvaltarledet – i detta fall återvändandepolitiken? Vilka är hindren för en framgångsrik implementering? När vi har närmat oss ämnet har det varit mot bakgrund av en inledande identifiering av några problem. Först och främst: få fattade beslut verkställs, många människor lämnar inte landet frivilligt. Givet att lagstiftningen på området är tydlig, att politiker såsom i ovanstående fall betonar frågan samt att det finns ett stort antal policyinstrument som används blir huvudfrågan för undersökningen: Varför är diskrepansen mellan mål och utfall så pass stor på återvändandeområdet?

Frågor om återvändande och hur stater ska hantera irreguljära migranter, det vill säga migranter som inte söker asyl eller som avviker efter att deras asylansökningar prövats och fått avslag,⁴ och som enligt det svenska regelverket inte har rätt att vistas i Sverige, har seglat högt upp på den politiska dagordningen i Sverige och i EU (EU-kommissionen 2017, 2018). Frågan är aktuell också mot bakgrund av framväxten av så kallade skuggsamhällen med stora och växande grupper av irreguljära migranter som ofta lever i otrygghet och utsatthet. Själva problemområdet har i sig flera dimensioner och tillika olösta spänningsförhållanden mellan humanitära, migrationspolitiska och välfärdspolitiska överväganden. Därtill är frågan om återvändande högst politiskt kontroversiell – vilket bland annat illustreras av att forskare inom fältet kan stöta på problem under forskningsprocessen (se avsnitt 2.2).

1.1 Systemets logik och undersökningens problemformulering

För att kunna ställa relevanta frågor behöver man reflektera över systemets logik. Vad vet vi om olika aktörers drivkrafter och vad kan man förvänta sig för utfall? Finns det något mer grundläggande skäl till att återvändandeverksamheten kan brottas med problem att få människor att återvända frivilligt? I forskningsläget (avsnitt 1.3) återkommer vi till hur tidigare forskning har behandlat den diskrepans som tycks finnas mellan uppställda mål och faktiskt utfall på återvändandeområdet.

Asylsökandes primära mål är att få stanna i landet och beviljas uppehållstillstånd. Man lever i osäkerhet och ovisshet under själva asylprocessen och många har skildrat det som att man slits mellan hopp och förtvivlan. Deras tillvaro formas i hög

grad av kontakter med myndigheter, och där är Migrationsverket den viktigaste. Många asylsökande är missnöjda med sin situation i landet. Det beror både på erfarenheterna från resan till Sverige och tiden av väntan i mottagningssystemet. Inte minst kan många hysa misstänksamhet mot de myndigheter som hanterar asylprocessen. De som får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd får en mer negativ inställning och deras tilltro kan förväntas vara liten, både till andra människor och till de myndigheter som hanterar processen (Esaïasson & Sohlberg 2018:89–102).

De irreguljära migranternas situation och liv präglas på många sätt av deras avsaknad av laglig rätt att stanna i landet. Svenska medborgare och andra med uppehållstillstånd erbjuds, ja ofta påbjuds, att interagera med samhällets institutioner: för att ta del av sociala förmåner eller demokratiska rättigheter exempelvis. Men för de irreguljära innebär en sådan interaktion en stor risk för att bli avslöjad (Sigvardsdotter 2016:142). Likaså begränsas deras möjlighet till arbete, bostad och egenförsörjning av statusen som irreguljär.

Från de svenska myndigheternas perspektiv, Migrationsverket i första hand, vill man att de som fått ett lagakraftvunnet av- eller utvisningsbeslut ska återvända frivilligt efter att ha ordnat med erforderliga rese- och identitetshandlingar, samt varit tillgängliga och samarbetsvilliga. Om de inte återvänder frivilligt så finns hotet om att av- eller utvisas med tvång av Polisen, men det upplevs ofta som inhumant av de som blir föremål för tvångsmedlen och är dessutom kostsamt för myndigheterna. Återvändande är med andra ord ett politikområde där det latent råder en kraftig målkonflikt mellan de styrande och de som är föremål för olika lagstiftningsåtgärder.

Det räcker med att bara kasta en blick på statistiken över återvändandet (se Diagram 2 och 3) under de senaste decennierna för att inse att det befintliga systemet kommer till korta när det gäller att få människor som fått ett avslagsbesked att återvända. Det för oss osökt in på en diskussion om hur, och med vilka redskap, man styr inom staten.

Att hantera återvändande – hur nyttja styrmedel i offentlig politik

Styrning handlar – ytterst förenklat – om att försöka påverka andra att bete sig på ett visst sätt och är ett uttryck för beslutsfattarens ambitioner att förändra inom olika samhällssektorer. Eftersom individer inte alltid betar sig på ett önskvärt sätt ställs myndigheter inför ett problem. Uppgiften är att med hjälp av politiska instrument försöka främja samhälleliga mål – i detta fall ett mer effektivt återvändande. Alltså:

en lyckad styrningsprocess kan vara något som styr enskilda individer och en del av maktutövningen gentemot dem (Hall & Löfgren 2006:9–10).

Den offentliga maktens instrument och redskap för att hantera återvändandefrågorna är många. De innefattar flera olika politikområden och ska påverka via flera slags mekanismer. En kort exemplifiering: Genom det så kallade återetableringsstödet delar staten ut pengar för att uppnå ett önskat beteende, alltså frivillig återresa. Genom Migrationsverkets återvändandesamtal försöker staten påverka genom information och övertalning till ett önskat beteende. Genom förvarstaging använder staten tvångsmedel för att som en sista åtgärd förmå de som inte frivilligt återvänder att göra det. Man använder piskor, morötter och predikningar⁵ som förväntas påverka beteendet och därmed utfallet.

De policyinstrument som används har olika styrkor och svagheter. Men inget av dem garanterar att aktörernas handlande förändras, eller att utfallet blir det man hoppas på. Delvis beror detta på samhällets stora och tilltagande komplexitet. Den offentliga makten har många delar, samt olika administrativa nivåer, som inte alltid drar i samma riktning. Även om myndigheterna använder sina redskap och instrument på ett lämpligt sätt så påverkas utfallet av hur andra icke-statliga aktörer handlar. Därutöver finns strukturella faktorer, ibland oåtkomliga för den offentliga makten, som "stöker till det" för de som ska implementera. Det finns betydande målkonflikter att hantera eftersom återvändande bara är ett utfall och en aspekt av migrationspolitiken. Slutligen är det värt att poängtera att vissa återvändarärenden är svårare än andra eftersom forskningen pekar på att det är svårt att övertyga en person att frivilligt återvända till ett land som upplevs som farligt med osäkra förhållanden. Det ter sig ganska naturligt att människor kommer vilja undvika att åka till platser där de tror sig vara hotade eller osäkra. Men samtidigt är det så att staten kan betrakta samma land som säkert för personen i fråga att återvända till. Hur hanterar man sådana skillnader i uppfattningar? Implementeraren måste här motivera ett beslut som går stick i stäv med uppfattningen hos den berörda om vad som är ett säkert område att återvända till.

Implementering av beslut – att förstå, kunna och vilja

Vi rör oss på ett område, implementering av beslut eller policy, som traditionellt har befolkats av förvaltningsforskare. Området är vidsträckt och inrymmer många traditioner, angreppssätt (top-down; bottom-up) och skolbildningar.

Implementeringsproblemet handlar om varför intentioner och beslut hos de styrande inte alltid omsätts i praktisk handling och när det åsyftade målet (Sannerstedt 2001:28).

Mazmanian & Sabatier (1983) argumenterade för att implementeringsforskningens uppgift är att identifiera vilka faktorer som är avgörande för att kunna förverkliga de uppsatta målen. Hela sjutton variabler urskildes, som i sin tur kunde insorteras i tre grupper:

- a) Problemets hanterbarhet
- b) Kan beslutet som fattas vara styrande för implementeringen
- c) Externa faktorer som kan påverka.

I efterdyningarna av de tidiga implementeringsstudierna utformades ofta så kallade checklistor över förutsättningar som behövde vara uppfyllda för att nå framgång (Löfgren 2012). Hit hör Hogwood & Gunn (1984) som gav en lång lista på rekommendationer till beslutsfattare: Att tillämparen inte hindras av externa omständigheter; Att tillräckligt med tid och resurser avsätts till genomförandet; Att den nödvändiga kombinationen av resurser är tillgänglig; Att det politiska beslutet baseras på en korrekt kausal förståelse av mål och medel; Att tillämparen inte är beroende av andra aktörer; Att deluppgifterna i genomförandet är specificerade i korrekt ordning; Att det är perfekt koordinering och kommunikation mellan de medverkande och så vidare. Författarna medger att samtliga dessa förutsättningar aldrig torde föreligga, men checklistorna kan ändå fylla en roll för att tydliggöra när förutsättningarna är små respektive större för att lyckas.

Ett tidigt ramverk skisserades av Van Meter & Van Horn (1975) där de tog hjälp av organisationsteori för att visa på det komplexa och dynamiska samband som finns mellan många olika, av varandra oberoende, variabler. De pekade på att implementering lyckas när organisationen har tillräcklig *kapacitet* för sin uppgift och den underordnade personalen *vet* vad den ska göra, det vill säga tydliga och klara beslut, samt *vill* genomföra uppgiften. Ungefär samma aspekter har också uttryckts på ett elegant sätt av Lundquist (1987:76–78):

- *Förstår* tillämparen vad som ska genomföras?
- *Kan* tillämparen genomföra beslutet?
- *Vill* tillämparen genomföra beslutet?

Implementeringsforskningen har pekat på att själva utföraren, den som ska implementera, inte är en homogen entitet. Vedung (1998:180) har valt att dela upp den i fyra led eller nivåer: myndigheter, mellanhänder/interorganisatoriska nätverk, frontbyråkrater och brukarmedverkan. Denna undersökning har lagt tyngdpunkten på företrädare för de myndigheter som är satta att hantera återvändandet och gjort en särskiljning och ett försök till kategorisering av tjänstemän i beslutsfattande positioner som kan sägas representera myndigheten, respektive frontbyråkrater som arbetar på mer operativ nivå.

I studien utgår vi från att de berörda myndigheterna och dess personal har karaktären av "Street-Level Bureaucracies". Detta av Michael Lipsky (1980) myntade uttryck innebär i korthet att anställda på lägre befattningar (gräsrotsnivå) och som har direktkontakt med klienterna befinner sig i en position mellan klient och myndighet. Dessa frontbyråkrater på fältet (lärare, poliser, socialsekreterare etc.) har stor frihet att själva forma policy i praktiken. Genom att tolka regelverk och politiska beslut kan de därmed ta över mycket av implementeringen av de beslut som fattas. I tät interaktion med klienter, vare sig det är: elever, vårdtagare, asylsökande eller irreguljära migranter, etablerar frontbyråkraterna egna rutiner och arbetssätt för att hantera sitt jobb. Väsentligt är att de har ett handlingsutrymme att göra (egna) tolkningar av hur uppgiften ska lösas. Mot rättsstatens ideal, att behandla varje medborgare lika i en given situation, står behovet att behandla varje situation i yrkesutövningen på ett unikt och anpassat sätt. Slutligen måste frontbyråkrater hantera resursbrist och svåra prioriteringar som i sin tur gör att deras handlande ofta blir ifrågasatt (Lipsky 1980; Löfgren 2012:9). Tidigare svensk forskning har karaktäriserat både Polisen (Hydén & Lundberg 2004; Hansson 2017) och Migrationsverket (Rosén 2010) som "Street-Level Bureaucracies", alltså med de kännetecknen som sådana myndigheter och frontbyråkrater har.

För att ytterligare komplicera saken så pekar mycket av forskningen (se exempelvis Vedung 1998:189 och Winter 1994) på risken med att ensidigt lägga fokus på enskilda aktörer eller åtgärder. Man behöver anlägga ett systemperspektiv för att förstå området och kunna teckna en helhetsbild eftersom utfallet också kan bero på politik eller insatser på andra områden som antingen stärker eller försvagar återvändandepolitiken.

Analysnscheman och ramverk har sällan möjlighet att tillfullo fånga komplexiteten i en process, men har dock den fördelen att kunna ge en struktur åt en undersökning.

Vi har valt att utgå från Lundquists tre villkor (förstå, kunna, vilja) för hur tillämparen framgångsrikt ska kunna implementera policy eller fattade beslut, och utvecklar dem vidare i vart och ett av de empiriska kapitlen 5–7 samt metodmässigt i avsnitt 2.1.

1.2 Syfte och disposition

Kärnan i undersökningen är frågan om hur återvändandepolitiken implementeras i genomförandedelet, alltså av de frontbyråkrater och tjänstemän som är satta att utföra uppdraget. En utgångspunkt är då diskrepansen mellan uppsatta mål och utfall i politiken. Avsikten är att med hjälp av den egna insamlade empirin (intervjuer), relevanta styrdokument för olika myndigheter, samt tidigare publicerade undersökningar och utvärderingar, systematisera några iakttagelser om hur återvändandepolitiken fungerar baserat på ett ramverk utifrån implementeringsforskningen. Vad utmärker den svenska återvändandepolitiken och systemet för återvändande? Vilka aktörer har definierade roller och hur samverkar de med varandra? Vilka hinder respektive möjligheter finns för att implementera politiken?

Dispositionen ser ut som följer: Först ska vi sätta in undersökningen i sitt sammanhang det vill säga det forskningsläge som finns i relation till återvändandefrågorna och hur frågan har behandlats i politiken (avsnitt 1.3–1.4). Sedan redovisas vår metod, vårt material samt terminologin för själva undersökningen i kapitel 2.

Kapitel 3 är ett mer deskriptivt kapitel om hur själva systemet är utformat, vilka de huvudsakliga aktörerna är, samt vilka lagar och regelverk som ligger till grund för av- och utvisning från Sverige. I kapitel 4 används kvantitativa data för att illustrera hur många och vilka som återvänder från Sverige samt i vilka former. Kort görs också en uppskattning av antalet irreguljära migranter i Sverige och i EU.

I nästa steg analyseras implementeringen av återvändandepolitiken i tre empiriska kapitel. Analysen utgår i hög grad från analysramverket som presenteras i avsnitt 2.1. Kapitel 5 behandlar den mer direkta styrningen, alltså politikens innehåll, och kontrollen av tillämparen. Kapitel 6 handlar bland annat om den kunskap och kapacitet som tillämparen behöver för att genomföra politiken och nå de förväntade målen. Kapitel 7 riktar fokus mot egenskaper hos tillämparen själv och hur olika externa aktörer kan påverka den förda politiken på området. I kapitel 8 diskuteras undersökningens slutsatser och resultat. Det avslutande kapitlet 9 innehåller som brukligt i Delmis rapporter policyrekommendationer.

Såsom alltid i vetenskapliga sammanhang finns en rad avgränsningar som är gjorda. Alla dimensioner av återvändandepolitiken är inte behandlade. Inom implementeringsforskningen talar man ibland om externa faktorer och omständigheter som påverkar arbetet. Det står också klart att många omständigheter i mottagarlandet, såsom säkerhetsläget och myndigheternas vilja och förmåga att samarbeta i att ta emot egna återvändande medborgare som inte vill återvända på frivillig väg, påverkar påtagligt. De aspekterna ligger i huvudsak utanför det som behandlas i denna studie.

Genom att designa och utföra studien från ett implementeringsperspektiv, och med de aktörer och det källmaterial vi valt, har vi inte tagit in återvändarnas perspektiv, det vill säga de som omfattas av politiken och har beslut om att återvända från Sverige. En annan avgränsning har varit att inte jämföra Sverige med andra länder. Många implementeringsstudier utgår från ett visst beslut eller en reform som ska genomföras i förvaltningen, men denna undersökning sätter inte fokus på något enskilt beslut eller reform. Vi avser snarare att undersöka återvändandepolitikens utformning och implementering mer i dess helhet.

1.3 Forskningsläge

Det internationella forskningsfältet

Den internationella återvändandeforskningen har många olika grenar och perspektiv samt en stor mångfald, såväl teoretiskt som empiriskt. Man kan hitta olika ställningstaganden bland forskare, från en starkt kritisk skolbildning till en mer neutral hållning till området ifråga. Här finns exempelvis diskursanalytiska studier varvat med åtskilliga empiriskt orienterade (fält)arbeten. Mycket litteratur finns runt policy i anslutning till återvändande, hur återvändarna klarar sig när de ska återintegreras i destinationslandet, hur de klarar sig i landet varifrån de ska avvisas samt hur återvändarna mår under processen. Forskningens bredd och de många perspektiven gör det svårt att teckna ens en någorlunda rättvisande bild av området. Föreliggande sammanställning försöker spegla fältets bredd samtidigt som särskild vikt läggs vid de frågor och teman som tangeras och tas upp i rapporten.

”Deportation studies” och ”deportation regimes”

Redan under 1970-talet växte forskningen kring irreguljär migration fram i Europa. Det som brukar benämnas ”deportation studies” formades i början av 2000-talet som en underavdelning inom migrationsforskningen samt i ett gränsland till det

framväxande området "security studies". Då konstaterades att den aspekten i migrations- eller asylprocessen var långt mer utforskad än andra delar. Forskarna i fältet har i allmänhet en kritisk ansats till den företeelse som studeras, nämligen av- och utvisningsprocessen. Kritikens kärna ligger i att såväl lagstiftning som myndigheternas praktik är något som konsekvent leder till kränkningar av migranternas mänskliga rättigheter. Migranterna utsätts för olika grader av tvång, strukturellt våld och marginalisering av myndigheterna ifråga (Coutin 2015:671; Feldman 2012; DeBono, Rönnqvist & Magnusson 2015:24b; Drotbohm & Hasselberg 2014).

Det gängse arbetssättet för de som arbetar med empiriska metoder i denna genre är att genom fältstudier undersöka den process där människor av- eller utvisas. Ofta görs intervjuer med migranterna, företrädare för de myndigheter som ska verkställa av- eller utvisningarna samt frivilligorganisationer. Att forskarna, oftast, utgår från de irreguljära migranternas perspektiv hindrar inte att man inom fältet undersöker konsekvenserna också på makro-nivå. Det vill säga, vilken påverkan av- och utvisningarna, och den praktik som där tillämpas, har på samhället i stort och på de inblandade aktörerna (Drotbohm & Hasselberg 2014:552–553).

Genom såväl landbaserade som komparativa studier har forskare, ofta tillhörande den kritiska skolan, undersökt vilka andra strukturer som skapar olika verkställighetsmodeller, "deportation regimes" för av- och utvisning. Det illustrerar tydligt motsättningen mellan staternas rätt att kontrollera sina gränser och den mänskliga rätten att migrera. En växande "säkerhetisering", alltså sammankoppling av migration med olika slags säkerhetshot, av asylförvaltningen i EU har kallats för att flytta från en "integrations-" till en "deportationsregim" (Peutz & De Genova 2010). Litteraturen om deportationsregimer pekar på hur säkerhetiseringen kommit att prägla regeringars arbete med migration samt att frågor runt säkerhet och brottsbekämpning i allt högre grad kopplas ihop med invandring (Peutz & De Genova 2010:2).

Enligt Gubert (2014) är betoningen på återvändande, snarare än integration, inte någon ny trend i Europa. Redan på 1970-talet ledde den ekonomiska krisen till att länder som Frankrike och Tyskland inriktade sig på att få migranter att lämna landet istället för att integreras. Sverige hade fram till 2014–15 inte gått i den nämnda riktningen utan gått under beteckningen *the Swedish exceptionalism* (Borevi 2014). Situationen förändrades i och med att myndigheterna inte kunde hantera det stora antalet asylsökande, och både diskursen och politiken rörde sig mot det som forskningen betecknar som en deportationsregim.

Migrationspolitik och implementeringsproblem

Generellt är migrationspolitik ett av de områden som kännetecknas av extremt stora implementeringsproblem. Att de migrationspolitiska målen inte uppfylls är snarare regel än undantag och det verkar gälla över tid och rum. Litteraturen runt "the gap hypothesis", tidigt formulerad av bland annat Cornelius, Martin & Hollifield (1994), har pekat på klyftan mellan vad man åsyftar att göra och vad som faktiskt åstadkoms. Raden av politiska misslyckanden kan göras lång och kan hämtas från åtskilliga länder i västvärlden. Den intressanta frågan är därför inte om det finns diskrepanser mellan mål och utfall, utan snarare hur man kan mäta, förstå och förklara fenomenet (Cornelius & Tsuda 2004:4).

Att migrationspolitik är svårt och att målen sällan uppfylls har flera orsaker. Först och främst finns det faktorer som är förknippade med själva migrationsprocessen, globaliseringen och klyftan mellan det rika Nord och det fattiga Syd. Men därutöver har Castles (2004:212–216) också poängterat att flera inhemska faktorer i mottagarlandet kan påverka utfallet såsom intressekonflikter mellan olika grupper, den politiska viljan att kunna kontrollera migrationen, civilsamhällets agerande och slutligen betydelsen av de rättigheter som liberala demokratier erkänner migranterna (Hollifield 2008). Att de migrationspolitiska målen inte uppfylls kan också ha att göra med att de medel som används kan leda till måluppfyllelse i teorin, men i praktiken får diametralt motsatta konsekvenser. Ett exempel är förstärkta gränskontroller som i många fall inte alls leder till lägre invandring utan snarare ökar människosmugglarnas betydelse och dessutom leder till att irreguljära migranter stannar i landet när möjligheten att komma tillbaka begränsats (Cornelius & Tsuda 2004).

Strategier och motstrategier

Det finns en lång rad studier av hur policy implementeras inom återvändandeområdet. Det i sig är en slags underavdelning till en större "migration control"-litteratur – alltså staters försök att kontrollera flödet av migranter – som växte fram under 1980- och 1990-talen (Joppke 1988; Guiraudon & Lahav 2000). Denna forskning har bland annat pekat på hur den irreguljära migrationen började betraktas som problemfylld och ett hot mot viktiga samhälleliga värden i stora delar av Europa under 1990- och 2000-talen (Koser 2005).

Den grundläggande logiken är att stater med olika medel försöker spåra, identifiera och (i olika former) avlägsna irreguljära migranter från sitt territorium och att mig-

ranterna å andra sidan försöker undvika att bli avvisade. När migranterna vägrar att återvända frivilligt reagerar staterna med att hota med tvångsåtgärder – och i ett senare skede verkställs dessa tvångsåtgärder (Noll 1999). Staterna har således försökt genomföra olika åtgärder för kontroll, övervakning och identifiering. Detta ska i sin tur underlätta att exkludera de irreguljära migranterna från möjligheterna att få tillträde till arbets- och bostadsmarknaden, samt olika sociala system, för att kunna försörja sig och leva irreguljärt i landet. Men därutöver behöver staterna identifiera enskilda migranter för att överhuvudtaget kunna avvisa dem till sina hemländer igen (Broeders & Engbersen 2007:1593–1594). Medan assisterat återvändande är det mest önskade alternativ hos beslutsfattare tycks frihetsberövande och utvisning förbli de viktigaste verktygen som används av myndigheter för att minska antalet irreguljära invandrare (Scalettari & Gubert 2018: 2; EMN 2014).

Det finns olika skäl till att verkställighetsarbetet har svårt att uppfylla politikens målsättningar. Chetail (2014) har listat flera anledningar och kärnan i resonemang- et är att rättsstatens ideal med rätten till en individuell prövning och humanitära hänsynstaganden gör att kostnaderna för att avvisa stiger i höjden. Strategierna begränsas också av att det tycks finnas problem med själva implementeringen på fältet. Den interaktion och informationsöverföring som behöver ske hos frontbyrå- kraterna hämmas av olika slags svårigheter att kommunicera – information tenderar att förvrängas både inom och mellan myndigheter – samt att olika aktörer tolkar lagar och regler olika (Borrelli 2018a).

Ytterligare en faktor är att myndigheternas personal upplever att verkställighets- arbetet ofta är en otacksam och känsloladdad uppgift. En av de coping-strategier som då används är att blunda för vissa fakta, vilket gör att arbetet blir uthärdligt (Borrelli 2018b). Ett intressant resultat från Hansson (2017) är att poliser som ska hantera svåra av- och utvisningsfall, t.ex. asylsökande ensamkommande barn, lyckas hantera detta utan att må psykiskt dåligt – till skillnad från socialarbetare. En viktig förklaring är att poliserna på fältet utnyttjar sitt stora handlingsutrymme och uppfattar att de gör det som är bäst i den annars svåra situationen. Därigenom lyckas gruppen hantera de till synes motsägelsefulla kraven på effektivitet och vär- dighet i processen. Det kan i sin tur bero på att poliser och socialarbetare har olika mål. Gränspoliserna garanterar landets säkerhet medan socialarbetare garanterar individens integritet och välmående. Därför kan det vara svårare för socialarbetare som har till uppgift att mer sörja för de individuella behov som finns.

Myndigheternas strategier har också bemötts med motstrategier från de irreguljära migranternas sida. Först och främst har stora smugglarnätverk, oftast på kommersiell basis, vuxit upp. Dessa nätverk hjälper till med resa, informationsspridning och dokument för att kunna färdas till Europa. Väl på plats har det vuxit fram omfattande informella marknader och system för att de irreguljära migranterna lättare ska kunna försörja sig och få stanna. Så kallade "bastard institutions" byggs upp runt svart arbetskraft och svarta hyreskontrakt, falska ID-handlingar samt skenäktenskap, ofta utvecklade av de irreguljära i samverkan med deras bosatta landsmän samt inhemska medborgare. Myndigheterna har en svår – för att inte säga omöjlig – uppgift att kontrollera detta (Broeders & Engbersen 2007:1595-1597).

En viktig del av återvändandepolitiken handlar om att korrekt identifiera individerna. Namn, ursprungsland och ålder måste kunna bekräftas av ett befintligt register för att återresa ska kunna planeras. Utan en klarlagd identitet blir det ytterst problematiskt att verkställa det fattade beslutet. Forskningen pekar också på att svårigheterna som olika länders myndigheter möter beror på att de irreguljära migranterna i allt högre grad blivit varse om: "vikten av att inte vara ärlig" (Broeders 2009:878). Genom att uppges en falsk – eller ingen – identitet kan man kraftigt förhåla eller stoppa processen att bli av- eller utvisad och denna information sprids snabbt från smugglare och andra delar av migranternas nätverk till de berörda (Money & Lockhart 2018:49–50). Undersökningar från olika länder tyder också på att problemen med identifiering har blivit allt större. Uppskattningar i Nederländerna och Tyskland indikerar att uppemot 90 procent av de asylsökande inte har några giltiga identitetshandlingar att visa upp (Broeders 2010:179; Ellermann 2008:171–174; Engbersen & Broeders 2009:878).

När stater som Sverige försöker implementera återvändandepolitiken så kan de behöva samverka med ursprungsländerna. Enligt internationell lag är det en plikt för varje nation att ta emot sina egna medborgare om de blir av- eller utvisade från ett annat land på samma sätt som en medborgare har rätt att återvända till sitt hemland (Chetail 2014). Ellermann (2008:170–171) noterade att stater oftast inte vägrade inresa för de som hade giltiga ID-handlingar och resedokument, men att många länder ändå drog benen efter sig när det gällde att tillhandahålla sådana handlingar.

Ett sätt att lösa detta problem är genom så kallade återtagandeavtal vilka ingås både bi- och multilateralt. Logiken är att en formell överenskommelse kan lägga grund till ett bättre operativt samarbete runt återtagandet. Vilket resultat får sådana

avtal? En slutsats från forskningen är att incitamenten för länderna som ska återta sina medborgare måste vara starka för att avtalen ska bli ordentligt implementerade. Det anförs ofta olika skäl för att *inte* ta emot sina egna medborgare eftersom landet då kan gå miste om värdefulla remitteringar samt få kostnader för att återintegrera de som återvänt (Ellermann 2008:171; Money & Lockhart 2018:50–51). När Fafo, en norsk LO-grundad samhällsvetenskaplig forskningsstiftelse, gjorde en effektivitetsstudie av Norges återtagandeavtal med Ryssland, Irak och Etiopien fann man att avtalen med de båda förstnämnda ökade andelen som återvände – både med och utan tvång. Framgången baserades på att mottagarlandet hade en egen vilja och kapacitet att implementera avtalen (Sønsterudbråten et al. 2016).

Frågan om vilken effekt olika tvångsmedel har på olika grupper av irreguljära migranter har också adresserats. Har exempelvis förvarsplacering någon avskräckande effekt på dem som placeras där? För det första kan man tänka sig att de som placeras i förvar blir mer benägna att samarbeta med myndigheterna framförallt när det gäller identitetsfrågan (Broeders 2007; Ellermann 2008). För det andra är det möjligt att de som placeras där väljer att frivilligt lämna landet efter förvarsplaceringen är över för att undvika att hamna där igen.

Etnografiska studier som Hasselberg (2014:481) tyder på att de som blir placerade i brittiska förvar tydligt uppfattade att syftet var att få dem att lämna landet – och många som blivit förvarstagna upprepade gånger kände också att man ”bröts ned” och till sist gick med på att resa hem. Resultaten från Leerkes & Kox (2017) pekar på att det fanns en avskräckande effekt av förvarsplacering i Nederländerna för vissa kategorier av migranter. De som blev mer benägna att återvända till sitt ursprungsland var i huvudsak de som kommit för att arbeta, medan de som kommit av skyddsskäl eller som anknytningsfall inte påverkades. En annan observation var att de som förvarstagits och som faktiskt återvände, överlag hade större acceptans för återvändandebeslutet i sig och för legitimiteten i (asyl)processen.

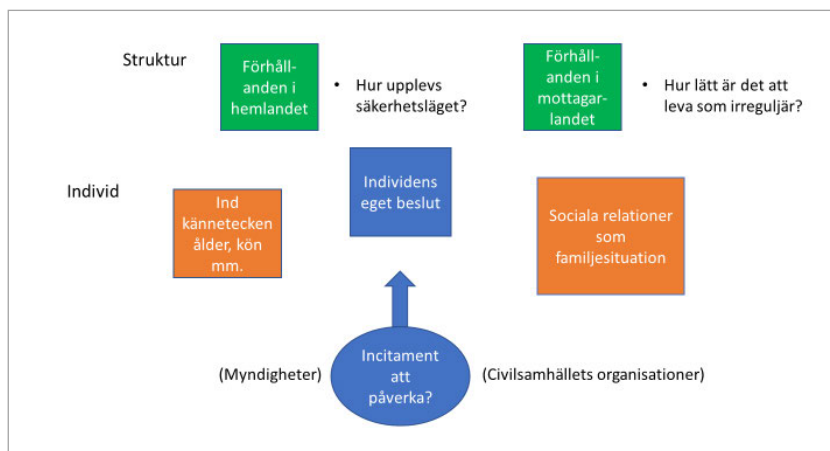
Det bör också noteras att det finns ett diametralt motsatt sätt att hantera den irreguljära migrationen. Broeders och Engbersen (2007:1596) pekar på att ”regularisering” är en alternativ strategi för att få kontroll på fenomenet. Det mottagarlandet då gör är att bevilja uppehållstillstånd till personer som befinner sig i landet utan att ha tillstånd, oftast efter en särskild ny prövning. Trots att beslutsfattare ofta uttryckt en ovilja att använda sig av sådana instrument (exempelvis minskar incitamenten att följa gällande lagar och det kan också locka fler migranter till landet) så

är åtgärden populär. Data från forskningen runt regularisering pekar på att policyinstrumentet ofta använts bland EU:s medlemsländer och har ökat under 2000-talet (Frykskog 2018; Levinson 2005).

Viljan och beslutet att återvända

Ett viktigt tema inom återvändandeforskningen som har stor bäring på denna Delmi-rapport handlar om viljan eller benägenheten att återvända, i allmänhet och mer specifikt hos de som fått ett av- eller utvisningsbeslut. Skillnaden gentemot den kritiska skolan är att den forskningen ligger närmare själva policyutformningen på området. Här har forskarna försökt identifiera vilka faktorer som gör att man blir mer respektive mindre benägen att återvända samt vilka typer av program, metoder och arbetssätt som påverkar individer i den riktningen. Ett resultat är att återvändandebeslutet bör förstås som en komplex process där migranterna tycks väga många olika faktorer mot varandra och man återvänder sällan av enkom ett skäl (Cassarino 2004; Lietaert 2016).

Figur 1. Faktorer som påverkar beslutet att återvända



Källa: Koser och Kuschminder 2015, egen bearbetning

Koser och Kuschminder (2015) menar att beslutet om att återvända påverkas av förhållandet i hem- och mottagarlandet, individuella egenskaper hos migranterna och sociala relationer (se Figur 1). Vissa faktorer går att påverka med politiska beslut, an-

dra inte. Sønsterudbråten (2018) identifierar situationen i hemlandet som avgörande för återvändandebeslutet. Här finns något av en konsensus inom forskningen om att inte minst säkerhetssituationen påverkar beslutet påtagligt (Black et al. 2004).

Men aspekten säkerhetsläge kan problematiseras ytterligare. Exempelvis pekar Goodman et al. (2015) på att det inte bara är den faktiska faran för att återvända som spelar roll, utan också migrantens upplevelse av den fara eller otrygghet det innebär att åka tillbaka. Säkerhetssituationen är också det argument som används av asylsökanden för att motivera att man inte kan återvända till sitt hemland. Därigenom ger de uttryck för att de faktiskt har legitima asylskäl, men underbygger också sin egen identitet som skyddsbehövande. På så sätt avgränsar man sig från gruppen med illegitima skäl att stanna, alltså ekonomiska migranter och "lycksökare".

EMN (2011) som samlat upp erfarenheter från 22 länder, understryker vikten av resurser vid själva återvändandet och de möjligheter man har att bli en del av sitt gamla hemland igen. Øien och Bendixsen (2012) tog upp frågan om hur beslutsprocessen såg ut när asylsökande med avslagna ansökningar valde att återvända till hemlandet. Vilka möjligheter man då hade till bostad, arbete och utbildning var en del av den bedömning migranten gjorde inför valet att återvända. Koser och Kuschminder (2015) nämner också den önskan som många återvändare har att återförenas med sin familj som ett skäl till att vilja åka tillbaka.

Situationen i mottagarlandet, alltså det land man sökt asyl i, är en faktor som enligt Sønsterudbråten (2018:66) har flera aspekter. En viktig fråga är vilken roll den ekonomiska situationen spelar för att förmå människor att återvända. Kan man uppmuntra frivilligt återvändande genom att ta bort eller reducera de ekonomiska förmåner eller sociala rättigheter som man uppstår? En viktig litteratur utgår från begrepp som möjlighetsstruktur eller: "opportunity structure of illegal residence". Den forskningen säger i korthet att ju större möjligheter man har som irreguljär migrant att hitta bostad och försörjning genom arbete i den svarta sektorn eller ekonomiskt stöd, desto lättare har man att fortsätta leva irreguljärt i värdlandet. När det blir svårare att arbeta utan tillstånd får man svårare att klara sitt uppehälle och incitamenten att resa tillbaka frivilligt ökar (Øien & Bendixsen 2012).

Även risken att bli tvångsavvisad kan ha betydelse. Forskning utifrån registerdata i Norge visar att när fler blir tvångsvis avvisade så ökar sannolikheten att andra som saknar uppehållstillstånd och ska av- eller utvisas återvänder frivilligt. Rumslig närhet tycks vara den faktor som framförallt avgör om man påverkas av att se el-

ler märka att andra blir tvångsvis avvisade. Migranter på samma boende påverkas substantiellt i förväntad riktning, medan det inte verkar påverka vare sig mer eller mindre när tvångsavvisningarna utförs mot exempelvis egna landsmän. Initialt finns också en annan effekt, nämligen att fler avviker. Den effekten tycks emellertid vara svagare (Sønsterudbråten 2018:70–74; Oslo Economics 2016:4).

Det finns ytterligare studier som pekar på att rädslan för att bli tvångsavvisad och satt i förvar har betydelse för benägenheten att återvända frivilligt. Resultaten från både Leerkes et al. (2017) och Gerver (2017:638) visar på sådana statistiska samband. När man med mer kvalitativa metoder försöker förstå varför människor anpassar sig så är svaret dels att man av hänsyn till sina barn inte vill bli föremål för tvångsmedel, dels att man då själv tappar kontrollen över sin livssituation (Paasche et al. 2016:92–93).

Ekonomiskt stöd

En annan forskningsfråga handlar om vilken betydelse ekonomiskt stöd har för de som återvänder. Här finns en omfattande litteratur, ofta klassiska utvärderingar, om vilken roll som såväl in-kind som monetära stöd spelar både för beslutet att återvända, men också hur migranterna klarar sig i landet som de återvänt till. Många återvändandeprogram som administreras av International Organization for Migration (IOM) går under beteckningen Assisted Voluntary Return (AVR) och avser så kallat assisterat självmant återvändande.⁶ Koser och Kuschminders sammanställning från 2015 indikerar att det finns en viss samstämmighet om att tillgången till sådant stöd inte verkar vara någon viktig faktor som avgör huruvida migranter kommer att åka tillbaka frivilligt. Många som återvänder frivilligt känner överhuvudtaget inte till den typen av program.

Leerkes et al. (2017) använde statistiska metoder och kontrollerade för en lång rad variabler för att mäta effekten av AVR på holländska data. Resultatet var att de finansiella stöden visserligen hade en liten positiv effekt, men en del av effekten var indirekt och berodde på att stöden tycktes attrahera en viss typ av migranter som i hög grad sedan återvände hem. Studien pekar på att beslutet att återvända frivilligt också berodde på att det fanns ett hot om att verkställa avvisningen från landet medelst tvång. Denna iakttagelse tycks få stöd av annan forskning på området.

I det sammanhanget har Norges olika återvändandeprogram utvärderats noggrant. Resultaten visar att även om återintegrationsprogrammen erbjöd ett attraktivt

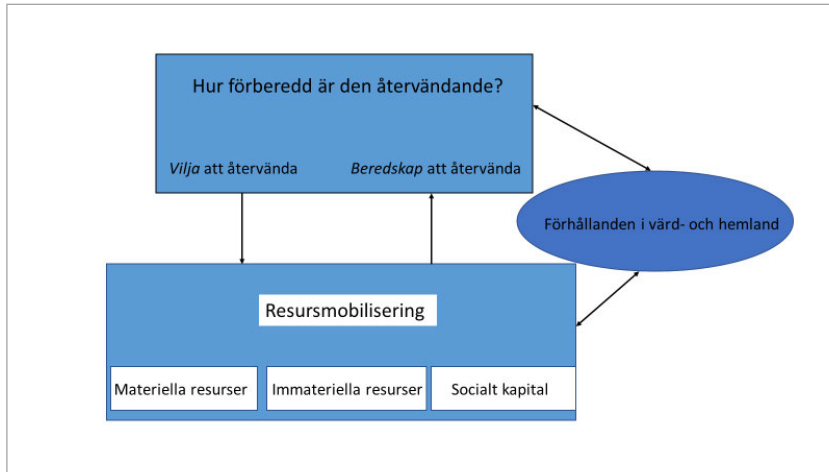
sätt att återvända med goda ekonomiska villkor, så tycktes inte incitamenten ha påverkats nämnvärt, vare sig beslutet att återvända eller återflyttningsplanerna i sig. Studierna, som fokuserade på återvändande till Afghanistan, Irak och Etiopien visar att sådana återvändandeprogram inte kan uppväga de svårigheter som informanterna upplever, exempelvis osäkerhet och brist på ekonomiska möjligheter, som föranledde individerna att lämna landet initialt (Strand et al. 2008; 2011; 2016). Brekke (2015:8–9) redovisar också att stödprogrammen inte tycktes ha någon påtaglig effekt på antalet som återvänder, men att stöden anses värdefulla för de som ändå väljer att återvända. Ett metodmässigt problem som noterades vid programutvärderingarna är att incitamentseffekterna kan vara underrapporterade i den här typen av undersökningar, eftersom det kan verka stigmatiserande att tillstå att man ger upp sin dröm om uppehållstillstånd för en summa pengar.

Återintegrationen efter att ha kommit tillbaka

Många EU-medlemsstater uppger ett ”hållbart återvändande” som ett uttryckligt mål för återvändandeprogram, men det saknas konsensus om hur ett sådant bör definieras och mätas. I allmänhet anses självmant återvändande vara det bästa alternativet, både för den berörda staten och för den återvändande migranten. Detta gäller särskilt om återvändandet inkluderar ett återintegreringsstöd i ursprungslandet (EMN, 2007). Trots att återvändandeprogram för migranter som återvänder självmant, AVR, implementeras i flera av EU:s medlemsstater så är förvarstagande och deportering fortfarande de viktigaste verktygen för europeiska regeringar att hantera den irreguljära migrationen (Cherti & Szilard 2013).

En viktig litteratur handlar om återintegreringen i ursprungslandet. Mycket pekar på att processen är komplex och mångfacetterad eftersom både landet och återvändaren har förändrats under tiden och migranten får nu en på många sätt ny relation till sitt gamla hemland (Lietaert 2016; Cherti & Szilard 2013; van Houte & de Koning 2008). Processen kräver gott om tid och en slutsats är att sådana migranter som har en ”avbruten” migrationscykel, inklusive de som tagit del av AVR, har betydande svårigheter att återintegreras (Cassarino 2014). Flera forskare har betonat vikten av sociala nätverk för att uppnå en bättre återintegrering (Cassarino 2004; van Houte & de Koning 2008). Återvändares tillgång till nätverk bidrar till en känsla av tillhörighet och är även gynnsamt för återvändarnas praktiska engagemang i ursprungslandet (van Houte & de Koning 2008).

Figur 2. Cassarinos modell för återvändandebereidskap



Cassarino (2004 och 2008) introducerade en teoretisk modell om återvändandebereidskap utifrån hur förberedd migranten var. Själva begreppet utgår från viljan att återvända (frivilligt vs ofrivilligt) och hur förberedd man är. De båda dimensionerna bygger i sin tur på hur mycket migranten har lyckats mobilisera olika slags resurser inklusive det sociala kapitalet inför återvändande. Förhållanden i både värd- och hemlandet påverkar hur väl förberedd man blir. Både viljan och beredskapen att återvända är icke-dikotoma variabler som också kan variera över tid.

Hälsan hos irreguljära migranter

Forskningen om hälsoläget hos irreguljära migranter har vuxit betydligt under senare år, men från ett lågt utgångsläge. Flertalet av studierna på området indikerar att det finns betydande hälsoproblem hos gruppen också jämfört med migranter som har tillstånd att vistas i landet. Både diagnoser på fysiska och psykiska sjukdomar är oftare förekommande liksom en allmänt låg nivå av välbefinnande. Ett viktigt skäl till hälsoproblemen kan vara att irreguljära migranter har sämre arbetsvillkor än andra och sämre tillgång till hälso- och sjukvård (Woodward, Howard & Wolfers 2014).

En särskild kategori utgör då gruppen som är förvarsplacerad.⁷ En sammanställning av forskningen pekar på att förvarsplacerade i allmänhet har en lägre grad av välbefinnande (Quality Of Life) sämre mental hälsa och vissa belägg finns också på

en högre suicidrisk. Den kliniska litteraturen redovisar problem som ångest, depression, PTSD och en rapporterat låg livskvalitet (von Werthen et al. 2018; Filges, Montgomery & Kastrup 2018). Också tidigare sammanställningar gav ungefär lika lydande resultat (Robjant, Hassan & Catona 2009).

Sverige: Ett litet men växande forskningsfält

Det kan konstateras att återvändande inte har varit ett prioriterat tema bland svenska migrationsforskare oavsett disciplin, och den direkta forskningen på området är begränsad. En påfallande stor del av kunskapen kommer istället från rapporter, granskningar och utredningar under senare tid, oftast genomförda inom ramen för utredningsväsendet eller inom en direkt berörd myndighet med något slags ansvar för återvändandefrågora.

Man kan spekulera i varför återvändandeforskning inte mött något större intresse och den enklaste förklaringen är förmodligen att antalet irreguljära migranter tidigare har varit tämligen litet. Eftersom Sverige ligger relativt geografiskt isolerat, och att samhället – och då inte minst arbetsmarknaden – är så pass reglerad och väldokumenterad, så har förutsättningarna för att leva irreguljärt varit små (Parusel 2009; Khosravi 2010:95).

Nästan all befintlig svensk forskning är av sent datum. Flertalet av dessa studier har haft ett i huvudsak kritiskt perspektiv på återvändande och återvändandepolitiken som fenomen. De är således en del av den kritiska migrationsforskningen som bland annat har beskrivit situationen för irreguljära migranter i termer av: ”exkludering, accelererande repression och rasism” (Sager, Holgersson & Öberg 2016:10). Forskarna jobbar i huvudsak med etnografiska metoder, ofta intervjuer eller genom deltagande observation.

Ett tidigt och viktigt bidrag gjordes av socialantropologen Sharam Khosravi. Han har studerat området utifrån de irreguljära migranternas eget perspektiv med hjälp av intervjuer och fältstudier. Khosravi har bland annat pekat på att vi behöver analysera vad som händer efter återvändandet, en fas han kallar för post-deportation istället för det vanligen använda begreppet återintegrering (Khosravi 2009; 2016).

En typisk ansats har varit att se systemet från de asylsökandes perspektiv: ”sätta fokus på migranternas upplevelser av att leva i ett tillstånd där man löper risk att deporteras” (DeBono, Rönnqvist & Magnusson 2015a:190). Just denna studie av en forskargrupp vid MIM på Malmö universitet är också det viktigaste bidraget som

behandlar svenska förhållanden. Under ledning av Daniela DeBono valde gruppen att granska återvändandeprocessen med hjälp av antropologiska metoder – författarna använder ofta termen ”deportation process”. I centrum stod 25 migranternas berättelser om upplevelserna av att söka asyl och få avslag, om tiden i förvar och i några fall om erfarenheterna av att återvända.

Internationellt har Sverige ett rykte av att vara generöst vad gäller asyl- och flyktingmottagande. Likaså finns en initial uppskattning av ett icke-korrupt och rättssäkert system som ökar förväntningarna på att systemet ska kunna leverera rättvisa beslut och en rättssäker behandling. Det gör i sin tur att när de asylsökande väl får sitt avslagsbesked så upplever de en motsägelse gentemot sina initialt högt ställda förväntningar, därtill kommer den hårda verkligheten med sanktioner för de som inte följer eller rättar sig efter reglerna (DeBono - 2017:130-133). Forskarna utgick från ett MR-perspektiv och huvudfrågan var om återvändandeprocessen var ”human och värdig” eller om en sådan process överhuvudtaget hade förutsättningar att bli det (DeBono, Rönnqvist & Magnusson 2015a:188). Deras resultat illustrerar en mycket mångfacetterad och komplex verklighet. I korthet ifrågasätter de att den svenska politiken och praktiken – trots många goda sidor och höga ambitioner – kan kännetecknas som human och värdig. Detta eftersom den i grunden bygger på en maktasymmetri och därtill motstridiga intressen mellan migrant och myndighet (DeBono, Rönnqvist & Magnusson 2015a:194–195).

Borrelli och Lindberg (2018) valde att jämföra behandlingen av asylsökande som ska av- eller utvisas samt dem med oklar rättslig status i Danmark och i Sverige. Med hjälp av etnografiska metoder undersökte de kontroldynamiken i förvar och avresecenter. De pekade på den ambivalenta roll som humanitära flyktingvänliga organisationer spelar när de försöker bistå migranterna och motarbeta de metoder som används av myndigheter. I en annan studie av Borrelli (2018a) lanserades konceptet ”viskleken” som en illustration av hur information förvrängs när myndigheter försöker implementera policy på återvändandeområdet. Utifrån ett etnografiskt fältarbete och samtal med bland annat svenska myndighetsföreträdare på Polisen och Migrationsverket blev det tydligt att regler och riktlinjer inte alltid implementerades, bland annat eftersom personalen inte hade möjlighet att hålla sig uppdaterad. I andra fall saknade frontbyråkraternas nödvändiga resurser för att kunna uppnå uppsatta mål och en synpunkt som framkom var att de som fattade beslut och satte upp målsättningar saknade praktisk kunskap och inte förstod utmaningarna på fältet.

Om man vidgar perspektivet och vänder blicken mot studier av irreguljär migration som inte nödvändigtvis är kopplade till återvändande, finns en större bredd numer. Sager (2011; 2016) har behandlat asylsökande som fått avslag och deras erfarenheter på arbetsmarknaden, i familjelivet och som aktörer i det civila samhället. Holgersson (2011; 2014) har studerat dem som invånare i staden, och Öberg (2015) med fokus på den irreguljära arbetsmarknaden. I antologin *Irreguljär migration i Sverige* pekade många av bidragsgivarna också på andra aspekter såsom situationen för våldsutsatta kvinnor som levde under utvisningshot (Bexelius 2016), socialarbetarnas och socialtjänstens arbete med gruppen papperslösa (Nordling 2016; Björngren Cuadra 2016) och möjligheten att organisera sig fackligt för irreguljärt arbetande migranter (Moknes 2016). Nielsen (2016a; 2016b) hörde till de som inte utgick från de asylsökandes röster utan riksdagstryck för att undersöka den irreguljära migrationen. Fokus var hur irregulariteten politiserats under de senaste årtiondena samt partiernas ställningstaganden och argumentation. Två huvudsakliga teman har funnits i debatterna: amnesti och regularisering, samt sociala rättigheter – inte minst rätten till vård.

Återetablering och återvändandearbete

Vissa nedslag har gjorts för att undersöka återvändandearbetet som faktiskt genomförs på området eller olika aspekter av detta. Migrationsverkets projekt inom området, NTG-asyl (2007), pekade på att återvändande som har inslag av tvång är mer kostsamt och att både Sverige och andra EU-länder skulle tjäna på att skapa program för långsiktigt återvändande. Samtidigt poängterades att det ofta saknades formella strukturer för verksamhet med ett bredare perspektiv.

Statskontorets (2010) utvärdering av stödet till återvändande indikerade att det finansiella bidraget, återetableringsstödet, inte hade någon påtaglig effekt på återvändandegraden bland de som fått avslag på sin ansökan. Resultatet stämmer också överens med liknande undersökningar i Norge (Strand et al. 2008) och i Storbritannien (Bryan et al. 2010). Ett sådant stöd avgör alltså inte om individen ifråga åker tillbaka igen. Däremot kan återetableringsstödet underlätta processen för de som redan beslutat sig för att återvända. Dels för att det blir lättare att klara uppehållet, dels genom att de negativa sociala konsekvenserna minskar. Statskontoret (2010:45) pekade vidare på de metodmässiga svårigheterna att bedöma åtgärdernas effektivitet. Olika reformer i asylnpolitiken skedde under under-

sökningsperioden vilket också ändrade de asylsökandes beteende. Detta gjorde det svårt att isolera stödets effekter från andra åtgärder eller händelser. Slutsatsen myndigheten drog var att det behövdes mer forskning som kunde öka kunskapen om vad som möjliggjorde en återetablering.

Hälsa och attityder

Även i Sverige finns forskning om hälsoläget hos dem i återvändandefasen - de som lever irreguljärt i landet, oftast gömda undan myndigheterna, saknar tillgång till den reguljära bostads- och arbetsmarknaden och har långt ifrån full tillgång till hälso- och sjukvård. Därmed saknas viktiga förutsättningar för en god hälsa och såväl Socialstyrelsen som andra bedömare menar att det påverkar gruppen klart negativt (Socialstyrelsen 2010:275–277; Nielsen 2016a:16; Läkare utan gränser 2005:18–21).

Puthoopparambil, Bjerneld och Källestål (2015) har undersökt livskvaliteten på svenska förvar och deras slutsats var att resultaten i den internationella litteraturen tycks gälla även i Sverige. Det självrapporterade låga välbefinnandet tycktes hänga samman med tiden i förvaret och vilken svårighet man hade att kommunicera med personalen. Ett viktigt resultat är att service och bemötande från personalen verkar spela en stor roll för välbefinnandet. Men ändå skiljde sig inte svenska förvar från andra länders förvar i ett viktigt avseende: de förvarsplacerade led av att sakna kontroll över sina liv genom att behöva stå ut med mer eller mindre godtyckliga restriktioner (Puthoopparambil, Ahlberg & Bjerneld 2015).

Slutligen finns intressant forskning om attityder och hur människor i asylprocessen ser på och hanterar alternativet att återvända, både hos de som har fått avslag och de som fortfarande väntade på besked. Allmänt sett tycks såväl kvalitativa som kvantitativa undersökningar visa att människor i asylprocessen har ett litet förtroende för, och tillit till, systemet – inte minst till myndigheter som Migrationsverket. Många är missnöjda med sin levnadssituation och lider av osäkerheten om man får stanna eller inte. De som får ett besked om att återvända påverkas negativt av beskedet jämfört med de som får stanna. Ett avslagsbesked tolkas ofta som illvilja från myndighetens sida och processen uppfattas som godtycklig eller rent av orättvis. Tanken på återvändande för människor som söker asyl är undanskjuten och ämnet utlöser olust och vånda. Det beskrivs som ett hot snarare än en möjlighet och om det diskuteras är det sällan eller aldrig ett alternativ man själv skulle välja (Brekke 2004; Esaiasson & Sohlberg 2018; Lennartsson 2007; Norström 2004).

Slutsatser utifrån forskningsläget

Forskningen runt återvändande, motivation, policy och andra aspekter är mycket omfattande, men mer internationellt än inhemskt. En slutsats är att återvändandepolitiken möter stora svårigheter, inte minst i att verkställa fattade beslut. Policyverktygen lever inte upp till (implementerarens) förväntningar. Traditionella ekonomiska styrmedel tycks inte fungera särskilt bra. Tvångsmedel och motiverande insatser tycks också ha begränsad effektivitet och räckvidd. Den logik som finns blir att stater med olika sofistikerade metoder försöker spåra, och avvisa irreguljära migranter, men detta bemöts med motstrategier av andra aktörer. Ett viktigt hinder som framhålls på flera håll är identifieringen av de irreguljära migranterna där svårigheterna tycks bli större över tid. Påtagliga problem finns alltså med implementeringen av policy på återvändandeområdet.

Beslutet att återvända formas av en lång rad faktorer: situationen i mottagar- och hemlandet, men också det sociala sammanhang som individen befinner sig inom. Ingen faktor tycks vara överordnad och individerna i processen gör ofta val utifrån vad de i sin specifika situation värderar högst. En viktig aspekt är att de policyinstrument och redskap som olika stater använder sig av må likna varandra, men i den detaljerade utformningen finns ofta stora skillnader. Därtill finns stora skillnader i andra institutionella förhållanden såsom hur arbetsmarknaden och välfärdsystemen är utformade. Det gör i sin tur att en policyreform som får ett givet resultat i en kontext inte nödvändigtvis får samma resultat i en annan.

1.4 Återvändande på den svenska politiska agendan

Den svenska politiken gentemot invandrare, under den stora arbetskraftsinvandringen fram till början av 1970-talet, formulerades i någon mån i polemik mot det man uppfattade som negativa konsekvenser av gästarbetarsystemen i till exempel Tyskland. I Sverige skiljde man inte mellan rätten att arbeta och rätten att stanna i landet. Alla invandrare hade därför en rätt att under vissa villkor söka och erhålla medborgarskap. Samma system användes vid flyktinginvandringen som växte i omfattning under 1970-talet. Bara de invandrare som själva ville skulle återvända och myndigheterna ville inte få det att framstå som att man aktivt försökte få människor att resa tillbaka igen. Det var också del av den strävan som fanns utifrån 1975

års invandringpolitiska beslut om att låta frivillighet vara en ledstjärna i invandringpolitiken. I det skedet talade beslutsfattarna ofta om återvandring och menar då i första hand frivilligt återvändande för de personer som har legal rätt att vistas i landet, men som ändå väljer att åka tillbaka (Altamirano 1995:274; Ds 1988:33).

Fram till slutet av 1980-talet fanns ingen sammanhållen svensk återvandringspolitik. En förklaring kan vara att det uppfattades som en konflikt att å ena sidan verka för integration, och å andra sidan uppmana till återvandring (Södergran 1999:41–42). Under 1970- och början av 1980-talet fanns en relativt stark politisk enighet om att prioritera integration före återvandringssatser. I de fall där man ändå engagerade sig för återvandringssatser poängterades att det måste röra sig om flyktingens eget val – inte om någon form av påtryckning från samhällets sida (Södergran 2000:22). I slutet av 1980-talet väcktes återvandringssatserna till liv något. Ett tecken är att det nordiska samarbetet i frågorna ökade, inte minst inom ramen för Nordiska ministerrådets verksamhet (Nordiska ministerrådet 1989). Men än viktigare kan ha varit att frågorna började behandlas mer systematiskt inom departement och myndigheter (Ds 1988:33).

Under den stora flyktingvågen från Balkan i samband med kriget i forna Jugoslavien började frågorna om hur de som fått avslagsbesked skulle hanteras försiktigtvis lyftas. I SOU 1993:113 pekade man på att det som då kallades för avlägsnande, återvändande med modernt språkbruk, ökade kraftigt i alla tolv undersökta länder, inklusive Sverige. I början av 2000-talet vidgades uppgiften efter att verkställighetsansvaret övergått från Polisen till Migrationsverket. Det initierades ett samarbete mellan dessa myndigheter för att se till att de som fått av- eller utvisningsbeslut lämnade landet. Ett antal regleringsbrev och utredningar hade under 2000-talet pekat ut verkställighetsarbetet som en prioriterad uppgift (Migrationsverket och Polismyndigheten 2016:11).

Återvändande placeras högt på dagordningen

Omkring år 2010 märks en ny ambitionsökning. År 2009 yrkade Alliansregeringen på att Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket och Kriminalvården ska ”vidta de åtgärder som krävs för att öka antalet verkställigheter” (Kriminalvården 2009). I december 2009 beslutades det om att genomföra en processöversyn av arbetet med verkställigheter. Det arbetet ledde snart vidare och år 2011 initierades REVA (Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete) som också nämndes i regleringsbrevet. Målet var explicit att öka antalet verkställda av- och utvisningar. Ett sätt att åstadkomma

detta var genom ett leanbaserat arbetssätt, alltså via ett systematiskt förbättringsarbete, effektivisera processen för att exempelvis hitta avvikna (Migrationsverket 2011; Migrationsverket och Polismyndigheten 2016:11–12; EMN Sweden 2016).

Samma år hette det i en prognos att: "Återvändandearbetet är en prioriterad uppgift för Migrationsverket. En tydlig förskjutning inom mottagningsverksamheten till återvändandeinsatser har gjorts" (Migrationsverket 2011:24). Kommande år, 2012, skärptes skrivningarna i Årsredovisningen, genom formuleringen att verkställigheterna förväntades öka "påtagligt" och samma ordalydelse fanns med för år 2013 (Migrationsverket 2012–2013).

När trycket mot Sveriges gränser ökade successivt 2015 omstöptes den svenska migrationspolitiken i kraftigt restriktiv riktning och kontrollen över gränserna ökade. Det innefattade också de irreguljära migranterna som befann sig i Sverige och en rad politiska initiativ togs. Våren 2016 formulerades en ny stramare politik som bland annat innehöll följande: Från och med juni 2016 förlorade ensamstående vuxna utlänningar, däremot inte barnfamiljer, som huvudregel rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande (LMA) då de erhållit ett av- eller utvisningsbeslut som vunnit laga kraft, och när tidsfristen för frivillig utresa löpt ut om beslutet är förenat med en tidsfrist. Därutöver skedde en rad lagändringar 2016–2017 som syftade till att förtydliga ansvarsfördelning mellan myndigheterna när det gäller att verkställa av- och utvisningsbeslut. Vidare ökade anslagen till Polisen och Migrationsverket för att öka antalet verkställigheter. Flera särskilda återvändandesambandsmän placerades ut vid några viktiga utlandsmyndigheter i länder såsom Afghanistan, Georgien, Jordanien och Kenya (EMN Sweden 2016:5).

Ett flertal utredningar på återvändarområdet initierades och presenterades efter 2015 års omsvängning. I vissa fall har dessa också resulterat i lagändringar. I Ds 2017:16 lämnades förslag som genomfördes 2018 om arbetsplatsinspektioner. Polisen gavs större möjligheter att kontrollera så att arbetsgivare inte hade utlänningar utan tillstånd att vistas och arbeta i Sverige anställda. Inspektioner ska kunna ske utan att arbetsgivaren underrättas i förväg och den särskilda avgiften arbetsgivaren ska betala vid överträdelser höjdes (Prop. 2017/18:176). Återvändandeutredningen (SOU 2017:93) föreslog i sin tur att Polisen skulle ges ökade möjligheter och större befogenheter att ta fingeravtryck eller beslagta pass och andra identitetshandlingar. Häri låg också förslag om att stävja det utbredda missbruket av resehandlingar. Syftet var bland annat att få personer som inte hade tillstånd att vistas i Sverige att åka tillbaka.

Slutnoter kapitel 1.

1. Migrationsverkets regleringsbrev från 2007-12-09 uttrycker sig så här: "Asylprocessen ska vara rättssäker och human i alla led. Migrationsverket ska fördjupa och förbättra samverkan med andra berörda myndigheter i syfte att effektivisera asylprocessen. Den totala väntetiden i förhållande till föregående år ska minska. Särskild hänsyn ska tas till barn". Dokumentet "Drömmen om ett bättre liv" som ska ge en samlad bild av myndighetens uppdrag har följande sentens: "Migrationsverket ska erbjuda asylsökande ett humant mottagande och en snabb och rättssäker prövning" (Migrationsverket 2015:2)

Polisens regleringsbrev från 2018 som givit Polismyndigheten i uppdrag att fortsätta arbetet med att verkställa fler beslut än tidigare om av eller utvisning har följande formulering: "hur man har säkerställt att detta arbete har skett värdigt humant, effektivt, enhetligt och rättssäkert" (Polisen 2018a). Interna styrdokument från Polisen har liknande formuleringar (se Polisen 2018:1b)

Utredningen "Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden talar i termer av "effektiva, humana och värdiga former" (SOU 1997:128) Återvändandeutredningen "Klarlagd identitet" har begreppstri- on "effektiva, humana och värdiga former" när man diskuterar återvändandet (SOU 2017:93)

2. SvT Nyheter, "Ygeman: Uppemot 80 000 asylsökande kan utvisas" <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/tiotusentals-asylsokande-ska-avvisas> (hämtat 2019-09-27)

3. Innan projektet påbörjades gjordes en enkät (förstudie) riktad till Delmis målgrupper (beslutsfat- tare i form av tjänstemän i kommuner, landsting och stat, media och civilsamhället) med frågor om kunskapsbehov. Av svaren framgår att respondenterna identifierade ett behov av ökad kunskap om integration och just återvändande.

4. En stor fråga, som inte behandlas i föreliggande rapport, handlar om grunden för de avslagsbe- slut som fattas av Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Många asylsökande och aktivister menar att det finns brister i bedömningen av vissa asylärenden och det finns också forskning som hävdar att så är fallet, se t.ex. Stern 2012 och Wikström 2014.

5. Dessa tre grundläggande redskap kan också kallas regleringar, ekonomiska styrmedel och infor- mation i rangordning efter hur tvingande karaktär de har. Regleringar avser föreskrifter som införts genom lag eller myndighetsbeslut och som målgruppen måste åtlöda för att inte utsättas för sank- tioner. Ekonomiska styrmedel är när man tilldelar eller berövar materiella resurser för att få till stånd ett önskvärt beteende. Information är försök till påverkan genom att man upplyser, övertygar eller övertalar. Värt att notera är att samtliga dessa styrmedel kan vara främjande såväl som hämmande.

6. Numer används ofta förkortningen AVRR som står för: Assisted Voluntary Return and Reintegration, för liknande program.

7. Den internationella forskningen om hur förvarsplacerade mår berör inte bara irreguljära migranter. Två typer av förvar finns: (1) Förvar vid gränsen där utlännings sätts som inte tillåts resa in, alter- nativt i avvaktan på att få tillträde (2) Förvar av utlännings som vistas irreguljärt i landet samt de som har ett beslut om av- eller utvisning. I t.ex. Australien sätts migranter i förvar även under själva asylprövningen, mellan 1992 och 2005 var det obligatoriskt. De internationella studierna om förvar- stagna täcker alltså inte bara gruppen som står i begrepp att av- eller utvisas.

2. Metod och material

2.1 En kvalitativ studie

Vår studie är primärt baserad på olika typer av kvalitativa data vilka huvudsakligen redovisas i kapitel 5–7. Den innehåller också en mindre kvantitativ del (kapitel 4) där vi redovisar statistik på återvändandeområdet. En viktig källa till information i de kvalitativa delarna är semi-strukturerade samtalsintervjuer samt styrdokument för och inom berörda myndigheter. Vid sidan av en systematisk genomgång av regleringsbrev och årsredovisningar från berörda myndigheter har andra myndighets-interna rapporter och underlag nyttjats. I valet mellan en rigorös och strukturerad analys av ett fåtal dokument och informanter och en mindre detaljerad läsning av en större mängd material har vi valt det sistnämnda angreppssättet.

Vi har använt ett analysramverk som utgår från implementeringen av återvändandepolitiken och baseras på Lennart Lundquists (1987) kategorisering (se Tabell 1). Ramverket vägleder även i de empiriska kapitlen 5–7 där vi undersöker vilka krav och förutsättningar som föreligger för de som har till uppgift att implementera politiken.

Tabell 1. Analysramverk för fungerande implementering om återvändande

Vad är syftet?	Krav eller förutsättningar
Att förstå hur man implementerar	Kommuniceras beslut och info i implementeringskedjan?
	Vilka mål finns för politiken och är målen i sin tur motstridiga?
	Vilken är den kausala logiken och hur tolkas den på fältet?
Att kunna implementera	Finns det en enkel eller komplex implementeringsstruktur?
	Vilken ansvarsfördelning finns mellan aktörerna?
Att vilja implementera	Finns resurser i form av tillräcklig kapacitet och kompetens?
	Har tillämparen tillräcklig motivation och erforderligt stöd?
	Finns legitimitet för policyn hos tillämparen och andra aktörer?

Analysen baseras på de semi-strukturerade intervjuerna som har kodats manuellt utifrån sökord, och därefter klassificerats i olika teman utifrån de implementeringsutmaningar som finns. I grova drag berör informanternas utsagor faktiska sakförhållanden, egna upplevelser och erfarenheter, samt bedömningar av styrkor och svagheter i återvändararbetet och politiken. Sakförhållanden är i större utsträckning möjliga att kontrollera, vilket också har gjorts i förekommande fall. Erfarenheter är av naturliga skäl svårare att verifiera, vi har därför med hjälp av följdfrågor och jämförelser med myndighetsinternt material försökt leta efter mönster tolkade utifrån analysramverket. I de fall där flera informanter ger en mer eller mindre samstämmig bild av fenomen, processer eller utmaningar man möter så finns bättre belägg för att detta är av mer allmängiltig karaktär och inte en enskild persons upplevelse.

När empirin redovisas görs ett urval där mer frekvent redovisade och samstämmiga utsagor ges större tyngd. Utifrån kodning och klassificering har en systematisk jämförelse gjorts med det myndighetsinterna materialet samt flera för återvändarområdet centrala utredningar i de avsnitt där respektive teman behandlas. I några fall anknys därutöver också till teman som forskningen på området lyft fram. Om analysramverkets frågor inom triaden: förstå – kunna – vilja, avser att tydliggöra implementeringsutmaningarna syftar citat och referat från intervjuerna att åskådliggöra, och förhoppningsvis levandegöra, aktörernas beskrivningar, erfarenheter och tolkningar.

2.2 Perspektiv och begränsningar

Återvändande är både en mångfacetterad fråga och ett mycket känsligt ämne inom migrationsforskningen. Som forskare finns en rad utmaningar och andras erfarenheter kan då ligga till grund för några käll- och metodmässiga reflektioner. Om vi begränsar oss till studier på svenska förhållanden i närtid så kan konstateras att flera forskare upplevt problem med att få tag i uppgifter från berörda myndigheter, och därtill att man behövt gå omvägar runt vissa instanser i forskningsprocessen (Lindberg & Borrelli 2017; DeBono, Rönnqvist & Magnusson 2015b; 2014). De sistnämnda upplevde också misstänksamhet från frivilligorganisationerna på området, alltså inte bara från myndigheter och beslutsfattare.

Vår specifika erfarenhet är att den typen av problem inte har uppstått i kontakterna med berörda myndigheter och beslutsfattare. Tvärtom har man ofta generöst bidragit med både tid, dokumentation och information av allehanda slag. De

gavs möjlighet att förklara sitt uppdrag och fick frågor om både möjligheter och utmaningar i den konkreta verksamheten. Säkert påverkas tillgängligheten av att vår uppdragsgivare är en av regeringen tillsatt och finansierad delegation under Justitiedepartementet. Under fältarbetet med intervjuer, samtal och besök kan vi ha blivit betraktade av informanterna som ett slags granskare snarare från insidan, än från den utsida som forskare traditionellt brukar höra till. Samtidigt ger det också upphov till frågor om vi som forskare förhåller oss objektivt till de fenomen och frågor vi är satta att studera, och om våra informanter kan ha påverkats i sina svar. Ett sätt att hantera detta är att vara så transparenta som möjligt med vilka vi intervjuat och ge plats åt citat i undersökningen snarare än att återge med egna ord. Ett annat sätt är att ge möjligheter åt andra forskare och praktiker – kanske med annan tolkningsram – att granska vår undersökning och de slutsatser vi drar. En stor utmaning för denna studie, som undersöker återvändande utifrån implementerarens perspektiv, är att migranternas perspektiv inte kommer fram. Eftersom denna rapport syftar till att undersöka hur återvändande fungerar ur just implementerarens perspektiv är det möjligt att resultatet skulle ha varit annorlunda om de personer som fått ett beslut om att återvända skulle varit våra informanter.

2.3 Urval och datainsamling

Det egeninsamlade empiriska materialet är i första hand de 40-tal semi-strukturerade intervjuerna med olika befattningshavare. Därutöver har vi också haft direkt kontakt med återvändandeverksamheten genom studiebesök till flera av de myndigheter – Migrationsverket och Polisen – som deltar i återvändandearbetet, samt rundabordssamtal med bland annat personal på Stockholms stad. Studiebesök och samtal gav en bakgrund och förståelse som i sin tur gjorde det lättare att tolka intervjuer och analysera styrdokument och myndighetsinternt material. Följande kategorier av aktörer var involverade:

- Direkt berörda myndigheter på återvändandeområdet såsom Migrationsverket, Polisen, Kriminalvården och Justitiedepartementet.
- Indirekt berörda offentliga organ såsom Socialstyrelsen, Riksrevisionen, Stockholms stad, Strömsunds kommun och Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Hjälporganisationer såsom Röda Korset, Stockholms Stadsmission, Asylrättscentrum och aktivistorganisationer som nätverket ”Stoppa utvisningarna av afghanska ungdomar!” och Stöttepelaren.

- Ledande forskare på området i framförallt Sverige.
- Sekreterare och utredare från några nyligen genomförda utredningar om verkställighet och återvändande.

I en studie som delvis baseras på intervjuer behövs en strukturerad metod för både urval, frågeformulering, själva datainsamlingen och slutligen analysen. Urvalet av informanter har gjorts löpande under själva forskningsprocessen och vi har eftersträvat att få en bredd där befattningshavare på centrala positioner (tjänstemän), men också mer operativ nivå (frontbyråkrater) inom olika myndigheter och organisationer, har tillfrågats. I viss mån har det ursprungliga urvalet av informanter kompletterats med ett så kallat snöbollsurval. Praktiskt taget ingen av dem vi vänt oss till för upplysningar har sagt nej.

Intervjuerna har varit av karaktären semi-strukturerade, det vill säga intervjufrågor har ställts i ungefär samma ordningsföljd till samtliga respondenter. Respondenterna har fått reda på frågorna innan intervjun för att kunna förbereda sig. Intervjuerna har gjorts personligen, ibland via telefon eller Skype. Vid ett par tillfällen blev två eller tre personer intervjuade samtidigt. Varje respondent har fått reda på syftet med intervjun, att de har möjlighet att vara anonyma, att vi kommer att spela in och sedan transkribera intervjuerna, samt att de har rätt att avbryta intervjun eller avstå från att besvara frågor. Slutligen erbjöds informanterna att ta del av citat och referat och göra tillägg eller korrigeringar. En komplett förteckning över intervjupersoner finns i käll- och litteraturförteckningen där de som valt att vara anonyma har avidentifierats och givits ett nummer som används i källhänvisningarna.

2.4 Terminologin i undersökningen¹

En fundamental skillnad finns mellan begreppen återvändande och återvandring som dock beskriver samma process, alltså en invandrare som återvänder till sitt hemland. Men det är två helt olika kategorier i rättslig mening. Återvandring är processen när personer med uppehållstillstånd, permanent eller tillfälligt, eller som redan erhållit svenskt medborgarskap, flyttar tillbaka till sitt hemland. Det sker frivilligt i så måtto att personen inte hotas av att bli av- eller utvisad från landet. Återvändande syftar på personer som enligt lag inte får vistas i Sverige och som re-

ser tillbaka till sitt hemland, eller tredjeland i vissa fall. Det rör sig om personer vars uppehållstillstånd upphört utan att en ansökan om att förlänga detta har lämnats in, som fått avslag på sin ansökan om att få uppehållstillstånd i Sverige, alternativt inte har sökt asyl utan befinner sig i landet irreguljärt.

Både återvändande och återvandring kan befinna sig inom spektret: Frivilligt – Ofrivilligt samt Självmant – Assisterat. Å ena sidan kan återvändande tyckas vara, per definition, ofrivilligt eftersom personen ifråga saknar rättslig grund för att befinna sig i landet. I sista hand kan det bli fråga om att tvångsvis av- eller utvisas. Men det handlar ändå om olika grader av (o)frivillighet hos den irreguljära migranten. Å andra sidan antar man ofta, och tar det på förhand givet, att återvandring är frivilligt, men det finns gott om fall i historien där människor som har juridisk rätt att uppehålla sig i ett land förmås att lämna och upplever att processen inte alls är frivillig. Frågan om självmant eller assisterat återvändande och återvandring utgör en annan dimension där processen kan vara i högre eller lägre grad assisterad av offentliga myndigheter och andra organ – och i vissa fall civilsamhällesorganisationer. Assisterat återvändande och återvandring innebär att svenska myndigheter vidtar olika slags insatser för att underlätta och påskynda processen, medan självmant innebär att processen sker mer på eget bevåg och med egna medel.

Ofta används olika termer för de personer som fått avslag på sin ansökan om att få uppehållstillstånd i Sverige, alternativt inte har sökt asyl eller annat tillstånd, men likafullt befinner sig i landet. Illegala, papperslösa, undångömda etc. kan man hitta i media och andra sammanhang som diskuterar migranter som inte har rätt att vistas i landet. Vi har valt att använda termen irreguljär. Det är en vedertagen benämning som används både i svensk och internationell kontext. Termen papperslösa alternativt odokumenterade används ibland och tycks då åsyfta migranter som fått avslag eller av andra skäl inte har tillstånd att vistas i landet. Dessa benämningar riskerar emellertid att leda tanken fel eftersom själva ordets innebörd innebär att personerna ifråga saknar pass eller andra ID-handlingar, något som långt ifrån alltid är fallet. Termen illegal betyder egentligen olaglig eller lagstridig och för tanken till kriminell och kriminalitet. Men den som har fått avslag på asylansökan är inte kriminell, det vill säga begår ingen handling som är straffbar, för att hen väljer att uppehålla sig i Sverige. Därför är termen illegal också problematisk. Alla dessa termer är också i viss mån politiskt färgade och kan väcka negativa associationer hos läsaren vilket gör dem mindre lämpliga.

Att använda irreguljär har den fördelen att den ursprungliga betydelsen av ordet är avvikande och oregelbunden, men inte kriminell.² Det bör nämnas att irreguljär inte är ett konstant tillstånd som en migrant befinner sig i. Beroende på omständighet kan man röra sig, in i eller ut ur irregulariteten. Man kan vara irreguljär genom att uppehålla sig i ett land efter att man rest in utan tillstånd från berörda myndigheter. Man kan också bli irreguljär genom att fortsätta vistas i ett land sedan det befintliga tillståndet löpt ut, alternativt gått förlorat, eller ens ansökan om uppehållstillstånd avslagits. Slutligen kan man även resa mellan länder irreguljärt om man reser utan giltiga tillstånd eller papper (Sager, Holgersson & Öberg 2016:9).

Slutnoter kapitel 2.

1. Terminologiskt finns vissa utmaningar i en studie av återvändarpolitik och praktik. En är att olika aktörer forskare och praktiker (tjänstemän och frontbyråkrater) exempelvis, ibland använder olika termer för att beskriva samma fenomen. En myndighetsföreträdare t.ex. skulle aldrig använda termen "deportera" för av- eller utvisningar, medan åtminstone vissa företrädare för civilsamhällesorganisationer och somliga forskare använder det. Att skriva en rapport som fullt ut gör att alla aktörer känner sig bekväma med terminologin låter sig därför inte göras.
2. Se också begreppsdiskussionen i DeBono, Rönnquist och Magnusson (2015) s. 51–53, som växelvis använder sig termerna irreguljär och papperslös när de beskriver gruppen som ska av- eller utvisas.

3. Lagar och regelverk runt av- och utvisning i Sverige

Ingen stat i modern tid har haft helt öppna gränser och tillåtit invandring och uppehållsrätt av vilket skäl som helst. Den fria rörligheten är således begränsad på olika sätt utifrån vilka som får invandra och på vilken grund. Rätten till skydd undan förföljelse räknas som en grundläggande mänsklig rättighet som är fastslagen i FN-deklarationen om de mänskliga rättigheterna. Ändå är inte rätten till asyl absolut. Flyktkonventionen från 1951 stadgar också vilka personer som inte täcks av konventionen och liknande begränsningar görs i såväl EU- som nationell rätt. Rätten till asyl för den enskilde vägs mot att staterna har rätt att avgöra vem som har tillåtelse att vistas där (Stern 2012:282-283).

Detta kapitel redogör för vilken lagstiftning som reglerar frågorna runt av- och utvisningar i Sverige för att mejsla ut olika aktörers ansvar och befogenheter. Utöver den svenska lagstiftningen finns internationella regler, dels på EU-nivå, dels i ett flertal FN-konventioner som Sverige undertecknat och förbundit sig att följa. Även dessa regelverk tas upp i korthet.

Endast svenska medborgare har en grundlagsskyddad rätt att bo och vistas i Sverige och åtnjuter därmed ett starkare skydd än de som endast har uppehållsrätt i landet. Gruppen som kan komma ifråga för av- eller utvisning från Sverige är en heterogen skara med flera underkategorier. Vår tyngdpunkt ligger på asylsökanden som fått avslag. Därutöver finns en lång rad andra grupper som också befinner sig irreguljärt i landet. En grupp är de som har haft ett tillfälligt tillstånd att vistas i Sverige, men där tillståndet har löpt ut, exempelvis för utbytesstudenter och arbetskraftsinvandrare (ibland kallade "overstayers"). En särskild kategori i den gruppen är så kallade EU-migranter som fortsätter vistas i landet längre än den tillåtna tiden. En annan grupp är individer med ett tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd, men där tillståndet blivit återkallat av något skäl, exempelvis att personen ifråga varaktigt flyttat från Sverige och sedan kommit tillbaka eller begått ett brott med visst straffvärde.¹ Ytterligare en grupp är de som rest in i

landet utan tillstånd. Det kan röra sig om människor som rest hit för att arbeta eller leva ihop med anhöriga, men som inte har arbetstillstånd eller omfattas av reglerna för anhöriginvandring. Till den kategorin hör också människor som förts in i landet mot sin vilja, det vill säga offer för människohandel (EMN 2007; Jonsson & Borg 2006:20–22; Socialstyrelsen 2010).

Det som är gemensamt för hela den här gruppen är avsaknaden av rättigheter på olika områden. Framförallt saknar de rätt att fortsätta vistas i landet, oavsett hur deras eventuella uppehållsrätt har sett ut tidigare. Men därutöver saknar de i varierande utsträckning rätt att arbeta, studera, få ekonomiskt bistånd², samt nyttja välfärdssystem såsom sjuk- och hälsovård.

3.1 Lagstiftning och ansvar runt av- och utvisningar under 1900-talet

Återvändandefrågorna har hanterats på olika sätt genom historien. Det sena 1800-talets principer om fri folkförflyttning gällde i princip hela västvärlden. Den epoken, 1860–1917, var till ända i och med det första världskriget (Andersson & Kvist Geverts 2008:9). Genom först 1914 års utvisningslag och sedan 1917 års lag om passtvång, införde Sverige restriktioner som möjliggjorde avvisning och utvisning av dem ”vilkas vistelse inom riket ansågs vara från det allmännas synpunkt farlig eller skadlig” (SOU 1945:1, s. 7). Lagen gav dock ett visst mått av skydd för de som riskerade att straffas för politiska brott i hemlandet (Hammar 1964:134–139). Kontrollen av utlänningars rätt att vistas i landet skärptes sedan gradvis från och med första världskriget, så att man kan tala om en mer generell utlänningskontroll (Wikrén & Sandesjö 2017:22–23).

I och med utlänningslagstiftningen i början av 1900-talet gavs Polisen under lång tid det huvudsakliga ansvaret för att verkställa beslut om att utlänningar skulle lämna landet (SOU 1997:128). Polisen kunde i viss utsträckning själva också fatta beslut om avvisning, exempelvis när asylskälen bedömdes vara uppenbart oriktiga eller då den sökande inte riskerade att skickas vidare till sitt hemland (Prop. 1988/89:86, s. 79). Även om Polisen hade ansvaret för verkställigheten så var det ofta andra instanser som prövade huruvida en migrant hade rätt att stanna i Sverige. Avvisade utlänningar hölls i detta skede i fängelse eller förvar och det fanns ingen reglering om hur länge man kunde få sitta där (Hammar 1964).

Med 1937 års utlänningslag centraliserades handläggningen av utlänningsärendena till Socialstyrelsen som fick ansvar för att utfärda både uppehålls- och arbetstillstånd samt hantera ansökningar från de som flytt till Sverige av politiska skäl (Wikrén & Sandesjö 2017:23–24; Andersson & Kvist Geverts 2008:14). Under andra världskriget och alldeles därefter höll man utländska medborgare i läger under fängelseliknande förhållanden. Många kunde då inte återvända till sina hemländer och de internerades därför i särskilda läger. Här kunde ytterst regeringen via myndigheter som Socialstyrelsen självständigt besluta om förvarstagande (Berglund & Sennerteg 2008). 1954 års utlänningslag innebar att man förbättrade rättsskyddet för utlänningslag. Senare lagstiftning på området gav större besvärsmätt, dvs. rätt till överklagan, över beslut som fattades i ärenden om avvisning och verkställighet (Wikrén & Sandesjö 2017:24–26).

1989 års utlänningslag syftade till att ”åstadkomma en snabbare och mer rationell beslutsordning” och begreppen av- respektive utvisning tydliggjordes. Polisens befogenheter att besluta om avvisning begränsades och det beslutades att alla asylärenden skulle hanteras av Statens Invandrarverk (SIV, nuvarande Migrationsverket). Den nya utlänningslagen sökte vidare begränsa problemen med så kallade verkställighetshinder för av- och utvisning (Prop. 1988/89:86, s. 79; Wikrén & Sandesjö 2017:28–29). Här uppmärksammades också att antalet asylsökande som saknade ID-handlingar ökade vilket dels gjorde asylprocessen svårare, dels försvårade det verkställandet av fattade utvisningsbeslut. Lagen gav således större möjligheter till förvarstagning som kunde vara ett effektivt instrument för att få bukt med identifieringsproblemet (Prop. 1988/89:86, s. 165; SOU 1988:1, s. 165).

Med verkan 1 januari 1999, efter ett förslag från SOU 1997:128, fattades beslut om att huvudansvaret för verkställighet av beslut om av- och utvisning skulle föras över till SIV, inklusive ansvaret för personer som tas i förvar.³ Därmed samlades ansvaret för såväl beslut som verkställighet på en och samma myndighet. Ett skäl till detta ansågs vara SIV:s allmänna kompetens i frågorna och då särskilt den oklarhet som ofta rådde runt utlänningsens nationalitet och ålder (SOU 1997:128, s. 48–52; Wikrén & Sandesjö 2017:31). Även efter att huvudansvaret övergått till SIV hade polismyndigheten egna ärenden, såsom brottsdömda där beslut om utvisning ingick som en del av straffet. Behovet av tillgång till polisiär kompetens skulle också tillgodoses genom att SIV gavs möjlighet att överlämna ärenden till Polisen för att kunna verkställa vissa av- och utvisningar (Prop. 1997/98:173; Wikrén & Sandesjö 2017:31).

Värt att notera är att Sverige också har gjort ett antal avsteg från den rådande migrationspolitiken i form av regulariseringsbeslut, sammanlagt minst åtta sådana 1988–2018, varav tre riktat sig mot irreguljära migranter. Det avser i samtliga fall beslut som har fattats som ett slags tillägg till existerande lagstiftning varvid uppehållstillstånd har beviljats⁴ (Frykskog 2018). Gymnasielagen är det tredje större regulariseringsbeslutet riktat till irreguljära eller tillståndslösa migranter. Det förra stora beslutet fattades 2005 när en tillfällig lag infördes mellan 15 november 2005 och 30 mars 2006. Beslutet innebar att asylsökande barnfamiljer med lång vistelse i landet efter en förnyad ansökan, eller en så kallad ex officio-ansökan, kunde få uppehållstillstånd förutsatt att villkoren i lagstiftningen var uppfyllda. Den tillfälliga lagen tillkom efter en uppmärksam debatt om flyktingamnesti och svårigheterna för gömda familjer vars av- eller utvisningsbeslut av olika skäl inte kunnat verkställas (Qvist 2008:24; EMN 2009).

EU, Europakonventionen och asylrätten

Rätten till asyl är internationell och Sverige har varit folkrättsligt bundet av Genevèkonventionen sedan 1950-talet, även om den inte inkorporerades i svensk lag förrän 1980 års utlänningslag (Prop. 1979/80:96). Asylrättens kärna är artikel 33 i konventionen, alltså principen om "non-refoulement". Principen innebär att staten i vilken flyktingen söker skydd inte kan vägra att släppa in eller på något sätt av- eller utvisa den skyddssökande om liv eller frihet skulle hotas. Principen inkluderar också förföljelse på olika grund.⁵ Detta innebär således ingen ovillkorlig rätt till asyl utan prövning av asylskäl görs av respektive lands myndigheter för att utvärdera om den asylsökande omfattas. I annat fall finns möjligheten att av- eller utvisa den sökande.

I och med Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen (1995) inkorporerades Europakonventionen i den svenska rätten och Sverige omfattas också av EU-förordningar och andra bestämmelser. Fri rörlighet för människor är en av Unionens grundpelare och innebär att medborgare i ett EU-land, som har ett giltigt pass eller ID-kort, kan bosätta sig i ett annat EU-land i tre månader utan att söka tillstånd eller (i fallet med Sverige) registrera sig. Därutöver kan EU-medborgare få en förlängd uppehållsrätt, vilket innebär en villkorad rätt att stanna kvar längre än tre månader. Detta gäller både dem med arbete, alltså arbetstagare eller egenföretagare och ekonomiskt inaktiva som arbetssökande, studenter eller de EU-medborgare som har tillräckliga resurser för sin försörjning och en sjukförsäkring (Bernitz & Kjellgren 2014).

År 1997 undertecknade Sverige Schengenregelverket och 2001 avskaffades (också) de yttre gränskontrollerna mot andra medlemsländer. Det innebär i korthet att alla som befinner sig lagligt i Schengenområdet, utom asylsökande, kan resa fritt utan att behöva visa pass när de passerar de inre gränserna. Däremot kontrolleras de yttre gränserna mot andra länder och Schengenländerna har också i uppdrag att genomföra så kallade inre utlänningskontroller. Syftet med dessa kontroller är detsamma som tidigare: Människor som inte har rätt att vistas i medlemslandet ska uppsökas för att kunna avvisas (Wikrén & Sandesjö 2017:552–556; Hydén & Lundberg 2004:89). I dagsläget har 22 av EU:s 28 medlemsländer anslutit sig. Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein är inte del av EU, men deltar ändå i Schengen via ett samarbetsavtal. Det innebär att man kan resa in i dessa fyra länder på samma villkor som i ett Schengenland (Migrationsverkets hemsida 2018).

EU:s återvändandedirektiv

EU:s återvändandepolitik innehåller gemensamma regler, operativt samarbete mellan medlemsländerna och samarbete med tredjeländer om återtagande av irreguljära migranter.⁶ I slutet av 2010 trädde själva direktivet i kraft efter att ha beslutats 2008.⁷ Där föreskrivs gemensamma regler så att de som vistas irreguljärt i något medlemsland ska förmås att återvända genom bland annat användning av tvångsåtgärder och frihetsberövande. Samtidigt ska de berörda personernas mänskliga rättigheter och grundläggande friheter respekteras fullt ut. Återvändandedirektivet har införlivats i nationell lagstiftning av samtliga medlemsländer.

Första gången direktivet skulle genomföras fick Sverige viss kritik av EU-kommissionen och fick då justera lagstiftningen för att tillmötesgå en bestämmelse som beskriver vilken procedur man ska följa när en person vistas olagligt i en medlemsstat, men lagligt i en annan (Alexandra Wilton-Wahren, Finansdepartementet). EMN (2017) bedömde att återvändandedirektivet från och med mars 2017 är fullt implementerat i svensk lag, mer specifikt i utlänningslagen (UtlL 2005:716).

Bland de nationella åtgärderna för att genomföra återvändandedirektivet tillsattes en utredning i februari 2009 (SOU 2009:60). En uppföljning av återvändandedirektivet presenterades för riksdagen i december 2016. I detta förslag fanns inslag som en uttrycklig skyldighet för tredjelandsmedborgare att samarbeta med nationella myndigheter i återvändandeprocessen och en skyldighet för medlemsländerna att ha system för att stödja ett självmant återvändande (Justitiedepartementet

2018/19, s. 1). Tidigare har EU-direktivet blivit kritiserat för att inte integrera eller skydda principerna för de mänskliga rättigheterna (DeBono 2015a). Som en följd av detta begränsades några av de åtaganden gällande mänskliga rättigheter som tidigare skyddades i utlänningslagen när direktivet skulle genomföras.

3.2 Grunder för av- och utvisning från Sverige

Det är huvudsakligen utlänningslagen⁸, och då i första hand dess åttonde kapitel, som reglerar av- och utvisningar från Sverige. I kapitel 8 a regleras utvisningar som sker med anledning av brott. Olika regler gäller beroende på nationalitet, där andra EES-medborgare har ett starkare skydd mot av- eller utvisning. När 2005 års utlänningslag trädde i kraft ändrades innebörden i termerna avvisning och utvisning. Med avvisning avses att någon instans, Migrationsverket eller Polisen, fattat ett avslagsbeslut inom tre månader från det att utlänningen ansökt om uppehållstillstånd i Sverige. Om avslagsbeslutet istället fattas efter de tre månaderna så används termen utvisning. Det är också en utvisning när en utlänning som begått brott av en viss svårighetsgrad ska avlägsnas från Sverige, och en domstol dömer det som påföljd (Wikrén & Sandsjö 2017:452–453).

När det gäller grunderna för att bli avvisad från Sverige så får icke EES-medborgare och deras familjemedlemmar avvisas om de saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd för att stanna i landet, om de inte har för avsikt att lämna landet efter att viseringstiden löpt ut och inte har annat tillstånd för att stanna (Wikrén & Sandsjö 2017:454–455). En icke EES-medborgare och deras familjemedlemmar får också avvisas om de saknar tillräckliga medel för att försörja sig eller kan antas försörja sig på ett oärligt sätt eller arbeta utan tillstånd, alternativt kan antas begå brott i landet (Wikrén & Sandsjö 2017:461–462).⁹

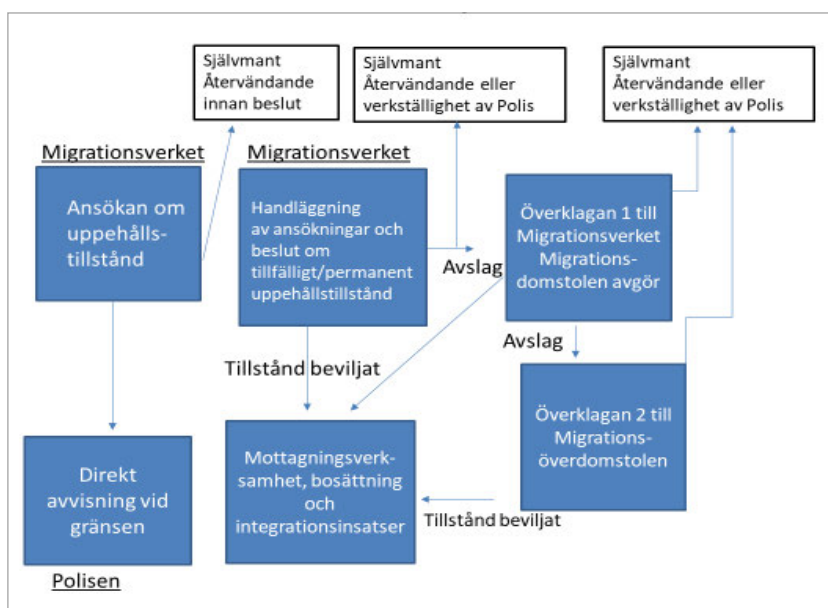
EES-medborgare och deras familjemedlemmar har en mer vidsträckt rätt att vistas i Sverige. Men avvisning kan ske om man saknar pass, visering eller annan identitetshandling som krävs i anslutning till inresa eller inom de tre första månaderna. Likaså får en EES-medborgare och dennes familjemedlemmar avvisas inom tre månader om de utgör en orimlig belastning för biståndssystemet, om de utgör ett hot mot grundläggande samhällsintressen eller av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (Wikrén & Sandsjö 2017:470–475). I samtliga dessa fall ska hänsyn tas till

om utlänningen inte kan sändas till ett visst land eller om det finns andra särskilda hinder, alltså verkställighetshinder (Wikrén & Sandsjö 2017:479).

Hur går beslutsprocessen mot ett avslag på asylansökan till?

Migrationsverket är första instans när en person söker asyl i Sverige. Efter en genomförd asylutredning där den sökande får juridisk hjälp av ett offentligt biträde, fattas beslut i ärendet av en beslutsfattare på Migrationsverket. De som får ansökan beviljad, det vill säga uppehållstillstånd av något slag, får hjälp med etablering och kommer inte vidare att beröras i rapporten. Denna ytterst schematiska skiss över leden i asylverksamheten illustrerar processgången.

Figur 3. Karta över led i asylverksamheten



De som får sin ansökan avslagen har rätt att inom tre veckor överklaga sitt beslut från den tidpunkt då personen underrättades om beslutet. Om Migrationsverket

inte anser att det finns skäl att ändra beslutet skickas det vidare till Migrationsdomstolen som är andra instans i ärendet. Migrationsdomstolen kan antingen ändra beslutet eller hålla med Migrationsverket och fastslå beslutet. I det sistnämnda fallet finns en sista möjlighet att söka omprövning. Beslutet från Migrationsdomstolen kan nämligen överklagas till Migrationsöverdomstolen inom tre veckor. Migrationsöverdomstolen är sista instans och besluten där blir praxisgrundande, alltså vägledande för både Migrationsverkets och Migrationsdomstolens beslut i liknande ärenden. I de flesta fall prövas inte överklagandet av Migrationsöverdomstolen, utan bara i fall där det saknas vägledning eller om en migrationsdomstol prövat ärendet på fel sätt (Migrationsverket 2018a).¹⁰

Vad sker efter att ett avslagsbeslut vunnit laga kraft?

Efter att det slutliga beslutet om avslag vunnit laga kraft, det vill säga att den sökande inte vill eller kan överklaga i fler instanser, så ska beslutet verkställas. Men för ett beslut ska kunna verkställas får det inte finnas verkställighetshinder. Ett exempel på verkställighetshinder är att den utländska medborgaren inte tas emot i sitt eget hemland, ett annat att det rör sig om en minderårig sökande som saknar vårdnadshavare eller annat ordnat mottagande i landet hen ska skickas tillbaka till, ytterligare ett om personen är för sjuk för att avvisas. Slutligen kan det röra sig om nya omvärldsförhållanden. Om det exempelvis sker en försämring av säkerhetsläget dit man ska avisas efter att domen vunnit laga kraft, så kan även detta utgöra ett verkställighetshinder (Migrationsverket 2016a).

Om inga verkställighetshinder finns, eller är anförda, så förbereds den sökande på att återvända. I normalfall har en person en tidsfrist på två veckor för att frivilligt lämna landet vid ett lagakraftvunnet beslut om avvisning och fyra veckor vid utvisning (Migrationsverket 2013:62-63). Om Migrationsverket bedömer att det kan komma behövas någon form av tvång för att kunna genomföra verkställigheten eller om personen har avvikit tar Polisen över ansvaret för verkställigheten. I annat fall behåller Migrationsverket ansvaret (Migrationsverket 2013:63-64 UtlL 12:14). Polisen kan anlita Kriminalvården för att genomföra verkställigheten av beslutet samt se till så att den utländska medborgaren lämnar landet, men det är fortfarande polisen som har ansvaret (Migrationsverket 2013:68). Om det rör sig om en minderårig som ska återvända kan man inte kräva ett självmant återvändande som

för vuxna, utan då ligger ansvaret på den verkställande myndigheten som ska tillse att det finns ett ordnat mottagande vid verkställighet (Migrationsverket 2013:63).

Även i de fall där Polisen har ansvaret kan verkställigheten ske utan tvång eller ens medverkan av myndigheten. En så kallad enskild resa genomförs helt på egen hand utan inblandning av polis eller myndighetsföreträdare, utan bevakning och utan att det företag som sköter transporten (oftast flygbolaget) underrättas. En förutsättning för denna utreseform är att det finns en giltig resehandling och erforderlig visering. En obevakad, eller oeskorterad, verkställighetsresa (DEPU)¹¹ genomförs med hjälp av myndighetens personal fram till dess att flygresan sker och är den normala utreseformen vid verkställigheter enligt Dublinförordningen. Här underrättas berörda flygbolag om att en verkställighet sker. Slutligen finns bevakad, eller eskorterad, verkställighetsresa (DEPA) med samma rutiner som DEPU, men med den skillnaden att eskortpersonal följer med och exempelvis kan bistå resenären i att få tillträde in i destinationslandet. Denna utreseform används när det finns risk att den som reser kan förväntas göra motstånd eller när det saknas erforderliga rese- eller identitetshandlingar (Rikspolisstyrelsen 2014b:2; Ds 2004:57, s. 31–33; SOU 2011:7, s. 172–173).

Efter att ett beslut vunnit laga kraft ska det verkställas inom fyra år. Om så inte sker preskriberas beslutet. Det innebär inte att personen som omfattas får asyl eller uppehållstillstånd utan snarare att processen tar ny fart om personen påträffas i Sverige. Om en ny asylansökan då lämnas in vidtar en ny process med av- eller utvisning eller uppehållstillstånd som möjliga utfall.

När ett beslut om av- eller utvisning har blivit verkställbart öppnas normalt sett ett så kallat återvändandeärende. Ett återvändandeärende indelas i tre olika processer *normalprocess*, *snabbprocess* och *Dublinprocess*, som i sin tur styrs av hur ärendet har handlagts vid själva ansökan. Samtliga dessa omfattar asylsökanden som fått avslag på sin ansökan (Migrationsverket och Polismyndigheten 2016:9). När återvändandeärendet öppnas planeras den fortsatta handläggningen. Inom ramen för den planeringen ska bland annat den sökandes egen inställning till att återvända utredas (SOU 2009:60, s. 137). I normalprocessen ingick tidigare tre slags samtal: underrättelsesamtal, uppföljningssamtal och återvändandesamtal. Numer sker en individuell prövning av vilka återvändandeaktiviteter som ska genomföras. Endast underrättelse om beslutet är obligatoriskt, resten av processen bestämmer myndigheten själv över. Antalet samtal/åtgärder varierar beroende på ärendets komplexitet (Kristina Rännar, Migrationsverket).

Polisen kan verkställa tre olika typer av beslut om av- eller utvisning: Först finns de ärenden som överlämnats av Migrationsverket (UtlL 12:14). Sedan finns ärenden från domstol vilka ska verkställas som del av en påföljd för ett begånget brott (UtlL 12:14). Den sista kategorin gäller de ärenden där Polisen fattar beslut om avvisning och då verkställer detta på egen hand (UtlL 8:17 och 12:14). Den övervägande delen av de beslut som Polisen verkställer har gällt ärenden som överlämnats av Migrationsverket, men under senare år har Polisens egna avvisningar ökat kraftigt i antal (se avsnitt 4.4). När ett ärende överlämnats från Migrationsverket till Polisen efter att personen avvikit så ska Polisen bedriva efterforskningsarbete för att hitta personen och fortsätta utvisningsprocessen.

Kontrollmekanismer för att säkra och underlätta ett återvändande

Utgångspunkten i den svenska utlänningslagen är att personen som fått ett av- eller utvisningsbeslut bör lämna landet frivilligt och utan tvångsmedel. Här kan framhållas att Migrationsöverdomstolen i olika domslut slagit fast att det i första hand är den av- eller utvisade som är förpliktad att självmant lämna landet – inte svenska myndigheter som genom tvångsåtgärder är ansvariga eller skyldiga att verkställa beslutet (Migrationsöverdomstolen 2007; 2009).

Om det på grund av personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att förmoda att en person kommer att avvika, och således hålla sig undan verkställandet av ett beslut om av- eller utvisning, kan hen sättas under uppsikt eller placeras i förvar. Skillnaden mellan uppsikt och förvar är då vilka restriktioner man är ställd under och vilka (tvångs)åtgärder Polisen vidtar. Förvarstagande innebär frihetsberövande och placering i ett slags administrativt häkte. Syftet är att hålla migranterna tillgängliga för verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut (verkställighetsförvar), alternativt att personen inte har ID-handlingar eller på annat sätt kan styrka sin identitet (identitetsförvar). Uppsikt innebär att personen ifråga är skyldig att anmäla sig hos Polisen på orten eller hos Migrationsverket. I ett beslut om uppsikt finns också en skyldighet att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling (NTG-asyl 2007:4; SOU 2011:17).

Ekonomiska villkor och stöd för återvändande

Hur är då de ekonomiska villkoren utformade för migranter som befinner sig i återvändandefasen? Det finns olika stöd att få för de som står i begrepp att återvända, både monetära bidrag och i natura-stöd. Olika aktörer, som till exempel Migrationsverket, IOM och frivilligorganisationer, delar ut stöd i varierande former. Därutöver är vissa stöd beroende av att den återvändande uppfyller vissa kriterier för att bli berättigad: att hen återvänder frivilligt och till ett visst land (Migrationsverket u.å.). Slutligen finns särskilda insatser för specifika grupper såsom exempelvis de som är offer för trafficking. (NMT Sverige u.å.)

Det kanske vanligaste stödet man kan få som återvändare är återetableringsstödet (infört 2007) som motsvarar 30 000 svenska kronor för varje person över 18 år och 15 000 kronor för barn under 18 år. Det ges till personer som fått avslag på sin asylansökan eller återkallat sin ansökan och väljer att återvända självmant. IOM handlägger själva utbetalningarna på plats i hemlandet (Migrationsverket u.å.). Sverige ingår därutöver i det europeiska samarbetsprogrammet ERRIN (European Return and Reintegration Network) som ger stöd till återintegrering för de som har fått avslag på sin ansökan (Migrationsverket u.å. b). Både återetableringsstödet och ERRIN gäller återvändande till ett begränsat antal länder.

Slutnoter kapitel 3.

1. Huruvida en utlännings som begått brott i Sverige ska kunna utvisas från landet är en komplicerad fråga. Förutom brottets straffvärde görs också en bedömning av anknytningen till Sverige och i slutändan görs en proportionalitets- och skälighetsbedömning av fallet. Se även Åklagarmyndigheten (2013).
2. I en opublicerad enkätstudie vid SKL (nuvarande SKR) uppgav ungefär hälften av kommunerna som besvarat frågorna att de överhuvudtaget inte har beviljat ekonomiskt bistånd till tillståndslösa personer. Den övriga hälften hade endast i begränsad utsträckning beviljat stöd eller rådgivning. Svaren var dock behäftade med en hög grad av osäkerhet. Som tillståndslösa räknades barn och vuxna som fått avslag på uppehållstillstånd, och fått ett lagakraftvunnet beslut om att återvända, eller barn och vuxna som befinner sig i landet men inte har sökt uppehållstillstånd eller migranter som haft ett uppehållstillstånd men där detta löpt ut. Ove Ledin SKL telefonsamtal 9 april 2019.
3. Statens Invandrarverk (SIV) bytte namn till Migrationsverket den 1 juli 2000 (Prop. 1999/2000:43 SfU9). I rapporten används SIV när det hänvisas till tiden innan juli 2000 och Migrationsverket när det hänvisas till tiden efter namnbytet.
4. De underlag som avser irreguljära migranter är följande: Förordning (1998:117), "om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden", SfU5 2005/06: "Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut", SFS 2018:756 "Lag om ändring i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige" (Frykskog 2018)

5. Artikel 33: "Förbud mot utvisning och avvisning 1. Fördragsslutande stat må icke, på vilket sätt det vara må, utvisa eller avvisa flykting till gränsen mot ett område varest hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning. 2. Denna bestämmelse må likväl icke åberopas av flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftägande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land". Genevekonventionen (1951)
6. Europeiska Kommissionen: "Return & Readmission " https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (hämtad: 2019-02-05)
7. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008.
8. Utöver Utlänningslagen så finns också EU-lagstiftning som styr: I första hand är det Dublin-, Eurodac- och VIS-förordningen (informationssystemet för viseringar)
9. När det gäller utvisningar på grund av brott så stadgar UtlL att utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare att utvisning får ske om utlänningen döms för en svårare påföljd än böter och om
- Gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottlighet här i landet eller
 - Brottet med hänsyn till den skada fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han eller hon inte bör få stanna kvar. (SFS 2014:198)
10. Migrationsöverdomstolens främsta uppgift är att skapa prejudikat, det vill säga att genom avgöranden vägleda migrationsdomstolar och myndigheter i hur gällande rätt ska tolkas och tillämpas. Prövningstillstånd kan ges i vissa fall och lämnas i regel bara när det föreligger synnerliga skäl, alternativt att det är nödvändigt på grund av rättstillämpningen på området. (Kammarrätten 2018)
11. Utreseformerna DEPU och DEPA är fastställda av International Air Transport Association (IATA) och därmed internationellt vedertagna. Det bör nämnas att även Migrationsverket använder dessa utreseformer.

4. Återvändande i siffror – hur många och i vilka former

Att beskriva migration, irreguljära migranter och återvändande i siffror är ingen enkel uppgift. Vilka – om några – gränskontroller som passeras samt vilken kontakt migranten har med olika myndigheter påverkar beräkningen. Myndigheterna, flera till antalet, kan i sin tur samla in data, registrera och kategorisera dessa fenomen på olika sätt. När det gäller de uppgifter som officiella organ presenterar kan dessa vara bristfälliga också av andra skäl, till exempel att myndigheter av politiska syften väljer att under- eller överskatta antalet irreguljära (Orrenius & Zavodny 2016:4). Bland annat av dessa skäl är frågan om hur många människor som lever irreguljärt och hur många som återvänder svår att besvara. De kommande avsnitten presenterar en bakgrund till den irreguljära migrationen, hur data samlas in och kategoriseras, men främst en mer detaljerad beskrivning av de som återvänder.

4.1 Irreguljär migration i EU och i Sverige

Ett mycket stort antal människor vistas irreguljärt i något av EU-medlemsländerna, fler i söder än i norr. År 2016 fick knappt en halv miljon som saknade medborgarskap i något EU-land ett beslut om att återvända, men endast 226 000 registrerades som återvändande. Året därpå, 2017, var det en dryg halv miljon som fick ett beslut om att återvända och bara 189 000 som faktiskt gjorde det. Återvändandegraden sjönk alltså från 46 till 37 procent, men andelen skiljer sig åt betydligt mellan medlemsstaterna (EU-kommissionen 2018).

De som trots ett beslut om att återvända stannar kvar inom EU:s gränser fyller därmed på den grupp av irreguljära migranter som redan lever i medlemsländerna. För år 2008 gjordes en estimering av det EU-finansierade projektet CLANDESTINO¹ att mellan 1,9 och 3,8 miljoner irreguljära migranter fanns inom EU27, vilket motsvarade 0,4–0,8 procent av den totala befolkningen (Spencer 2016:41; Kovacheva & Vogel 2009). Utvecklingen under senare tid är inte alldeles enkel att kartlägga, men

det finns indikationer på att den irreguljära invandringen faktiskt minskade fram till 2013–14 för att sedan öka igen i och med den stora migrationsvågen till EU sedan 2014 (Orrenius & Zavodny 2016:7–8).

Sverige täcktes inte av CLANDESTINO, men forskarna i projektet gjorde ändå en grov uppskattning att omkring 8000 till 12 000 irreguljära migranter fanns i Sverige 2008. Socialstyrelsen (2010) hänvisade till uppskattningar som sträckte sig mellan 10 000 och 50 000 personer varav det stora flertalet i de tre storstadsregionerna. Senare bedömningar av Återvändandeutredningen var att 20 000–50 000 tillståndslösa personer befann sig här och att gruppen ökade i antal (SOU 2017:93, s. 63). Diskrepansen mellan uppgifterna och spännvidden i enskilda uppskattningar är således påfallande stor.² Parusel (2015:11) pekar på att det i praktiken är omöjligt att veta hur många av de som har avvikit som har valt att stanna och leva irreguljärt i landet, och hur många som har sökt sig vidare.

4.2 Att samla och kategorisera data om återvändande

Att mäta antalet och andelen som återvänder är komplicerat. Två olika myndigheter är inblandade: Polisen och Migrationsverket. Generellt gäller för båda myndigheterna att statistiken inte är fullt tillförlitlig, bland annat på grund av olika rutiner vid insamling, olika redovisningsmetoder och olika sätt att kategorisera. Migrationsverket tillsammans med Kriminalvården och Polismyndigheten fick i uppdrag i två regleringsbrev under 2017 att utveckla statistik för att ge en enhetlig och korrekt bild över återvändandet. Datakvaliteten har enligt uppgift förbättrats under senare år, men ytterligare potential finns (Magdalena Lund, Migrationsverket; Maria Hultqvist, Polisen).

Om man jämför Migrationsverket och Polisens statistik för verkställda ärenden så finns omfattande skillnader som kan förklaras på olika sätt. För det första kan Polisen inte urskilja asylsökanden bland de som är överlämnade från Migrationsverket. Därmed hamnar alla återvändandeärenden i samma kategori där de som inte har rätt att vistas i Sverige, men inte var asylsökande eller i kontakt med Migrationsverket, ingår i statistiken. För det andra finns tidsförskjutningar då Migrationsverket skickar sina överlämnade ärenden per post. Detta gör att det blir en fördröjning mellan antalet ärenden som Migrationsverket uppger att myndigheten överlämnat och det antal

Polisen redovisar som inkomna. Samma fördröjning uppstår när Polisen redovisar avslutade ärenden till Migrationsverket, det tar alltså tid innan ärendet kommer fram till rätt enhet varefter ärendet avslutas (Maria Hultqvist, Polisen).

Därtill använder Polisen och Migrationsverket olika definitioner när verkställda ärenden redovisas angående utresor. Polisen redovisar alla ärenden som blivit överlämnade, oaktat om det är asylsökande eller andra slags ärenden där migranter får besked om att lämna landet. Migrationsverket redovisar till exempel ibland bara det antal i polisens utresor som lämnat Sverige i samband med utskrivning ur mottagningssystemet.³

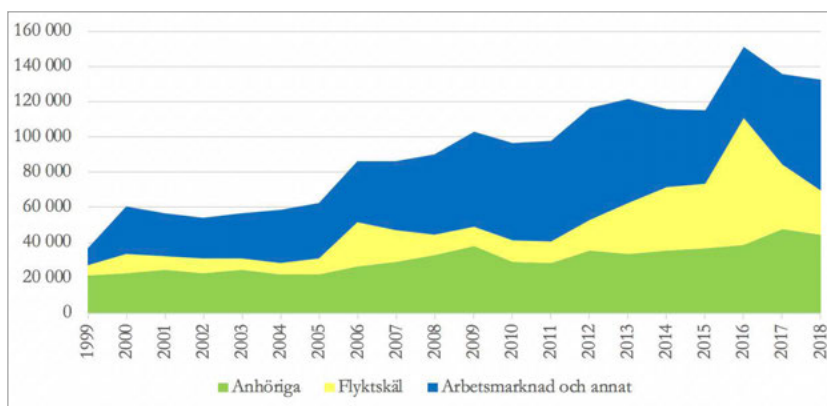
En svårighet föreligger också för kategorin avvikna. Det är nästan omöjligt att kartlägga gruppen eftersom den inte har något motiv att ge sig till känna eller avslöja sin egentliga identitet. Några kan ha återvänt på egen hand eller till ett annat land. Andra torde ha stannat i Sverige och kan exempelvis försöka skaffa en annan typ av uppehållstillstånd. Om inte beslutet om av- eller utvisning verkställs inom fyra år preskriberas det.

I de data vi har erhållit från Migrationsverket och i huvuddelen av vår sammanställning redovisas inte antalet individer som återvänder utan antalet återvändandeärenden.⁴ En individ kan således ha flera ärenden, även om det absoluta flertalet bara har ett.⁵ Under den period som undersökningen täcker har Migrationsverket kategoriserat återvändandeärenden på lite olika sätt.

4.3 Hur många återvänder från Sverige? Migrationsverkets redovisning

Återvändarnas antal måste först ställas i relation till den totala invandringen. Under åren mellan 1999 och 2018 fick lite drygt 1,8 miljoner människor tillstånd att stanna vilket inte har någon motsvarighet under en så kort tidsrymd i modern tid. Den absoluta lejonparten av det flödet skedde under 2010-talet vilket diagram 1 illustrerar. Huvuddelen av de som fått uppehållstillstånd har inte varit asyl- och skyddsökande med undantag för 2016, men i gruppen anhöriga återfinns ett stort antal anhöriga till asylsökande.

Diagram 1. Antal beviljade uppehållstillstånd till Sverige 1999–2018

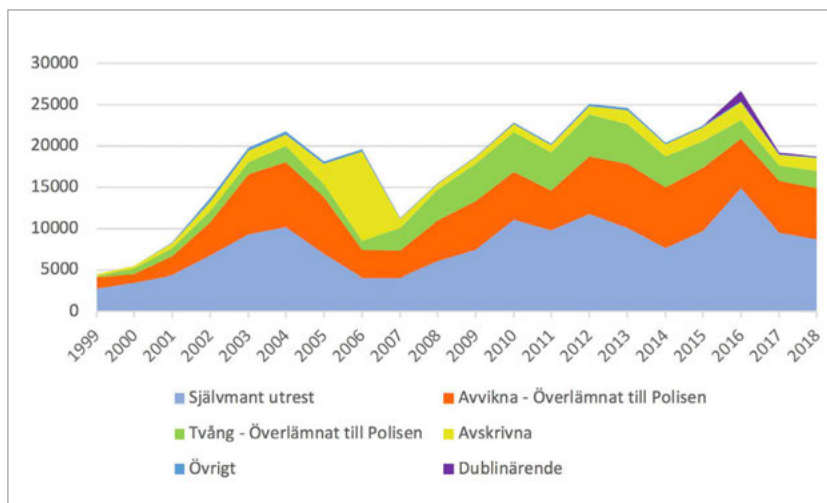


Källa: Migrationsverkets statistik.⁶

Som tidigare beskrivits är Migrationsverkets statistik för återvändande uppdelad på de som självmant har lämnat landet, de som överlämnats till Polisen och avlägsnats med tvångsmedel, och de som överlämnats till Polisen eftersom de har avvikit. Kategoriseringen sker initialt utifrån om myndigheten bedömer det sannolikt, och har belägg för, att personen håller sig undan, alternativt att det är sannolikt att tvång kommer att behövas när beslutet ska verkställas. En fjärde kategori är de ärenden som avskrivs vilket kan ske på olika grunder (se Appendix I).

I denna statistik ingår däremot inte de som aldrig sökt tillstånd, men ändå vistats irreguljärt i Sverige och återvänt hem på egen hand, utan att ha blivit föremål för tvångsmedel. Återvändandestatistiken bygger på Migrationsverkets Centrala Utlänningsdatabas (CUD) under perioden 1999–2018. Perioden dessförinnan hade Polisen ansvaret för verkställigheten och här har vi inte erhållit några data. Under de två decennier vi har tillgång till statistik finns flera intressanta mönster.

Diagram 2. Antal återvändandeärenden 1999–2018⁷

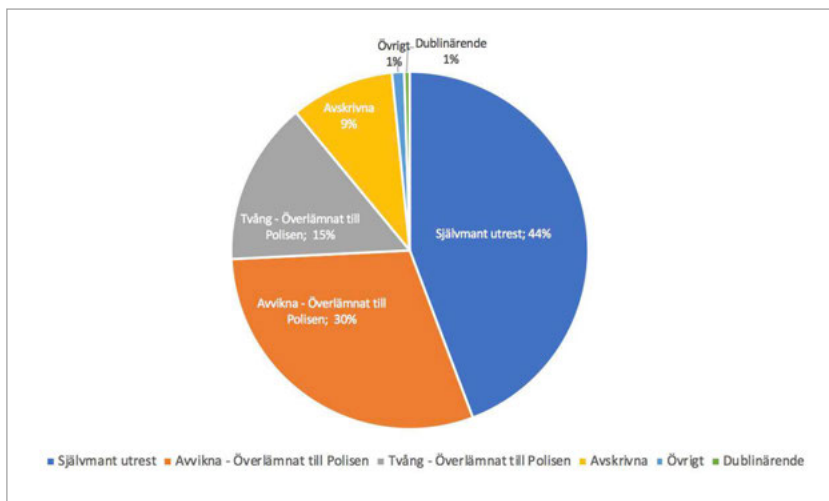


Källa: Migrationsverkets egen statistik och bearbetning. Anm: Enligt uppgifter från Migrationsverket ska uppgifterna för år 1999 behandlas med försiktighet eftersom registreringsrutinerna var nya och till viss del inte följdes.

Diagram 2 indikerar att antalet och andelen som återvänder från Sverige till det land de har av- eller utvisats till fluktuerar betydligt över tid. Det totala antalet ärenden varierar under 20-årsperioden mellan drygt 4000 och drygt 26 000. Andelen och antalet avskrivna ärenden når en toppnivå år 2006 i samband med regulariseringen, både därefter och dessförinnan är antalet litet. Gruppen som överlämnats till Polisen för tvångsvis utresa är liten fram till 2006 varefter den ökar kraftigt i antal fram till början av 2010-talet och sjunker därefter igen efter 2013. Antalet avvikna som överlämnats till Polisen varierar också kraftigt över tid. En puckel finns i början av 2000-talet, särskilt åren 2003–2004, nästa ökning syns ungefär ett decennium senare. Vi återkommer till hur man kan förklara dessa mönster i den mån som variationerna inte beror på felkategoriseringar eller brister i data.

Om man istället ser till andelen avgjorda ärenden visar data att andelen självmant eller frivilligt utresta varierar mellan 30 och 60 procent under perioden. Andelen som överlämnas till Polisen för tvångsvis utresa växer under 2000-talet, men sjunker igen under 2010-talet. Andelen avvikna som överlämnats till Polisen utgör en hög andel i början av 2000-talet och i början av 2010-talet och utgör i snitt ungefär en fjärdedel av gruppen avgjorda återvändandeärenden.

Diagram 3. Andel beslutade återvändandeärenden 1999–2018



Källa: Migrationsverkets statistik, egen bearbetning.

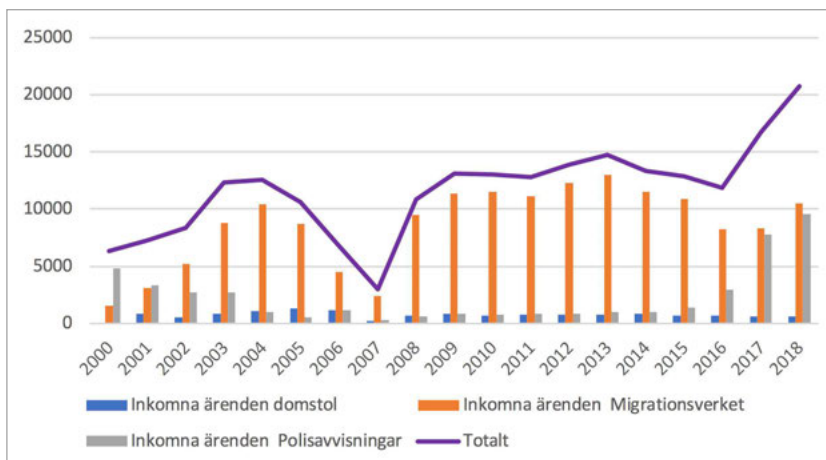
Om man ser till hela den period som undersöks så står det klart att färre än hälften, ca 44 procent, av alla återvändandeärenden resulterar i ett frivilligt återvändande. De som överlämnats till Polisen för tvångsvis utresa utgör ungefär 15 procent och en knapp tredjedel av alla ärenden utgörs av avvikna som överlämnats till Polisen.

4.4 Polisens statistik över verkställighetsärenden

När man anger att en viss andel återvänder frivilligt, utifrån ovan redovisad statistik från Migrationsverket, är det en sanning med modifikation. De som blir avvisade av Polisen finns definitionsmässigt i en kategori där någon form av tvång ansetts nödvändigt. Men själva utresan kan ske på olika sätt. Polisen skiljer mellan enskild resa, oeskorterad resa (DEPU) och eskorterad eller bevakad resa (DEPA⁸). Enskild resa är då en resa där personen lämnar landet som vilken annan resenär som helst och något tvång sker inte vid själva utresan.

Hur ser en statistisk översikt av återvändandet ut om vi utgår ifrån Polisens data? Polisen registrerar verkställighetsärenden av tre slag beroende på vilken typ av verkställighet det rör sig om: verkställda ärenden från domstol (brottsdömda individer); verkställda ärenden som är överlämnade från Migrationsverket och verkställda polisavvisningar. Polisavvisningar är sådana ärenden som exempelvis uppstår i en gränskontroll ifall det visar sig att personen ifråga inte har rätt att resa in i landet, eller vid en inre utlänningskontroll då en irreguljär migrant påträffas. Uppgifterna rapporteras in från regionerna via Polisens ärendehanteringssystem (PÄR). Även denna statistik har vissa kvalitetsbrister, men den ger ändå en antydning om numerär och andelar under perioden.

Diagram 4. Antal inkomna verkställighetsärenden till Polisen 2000–2018

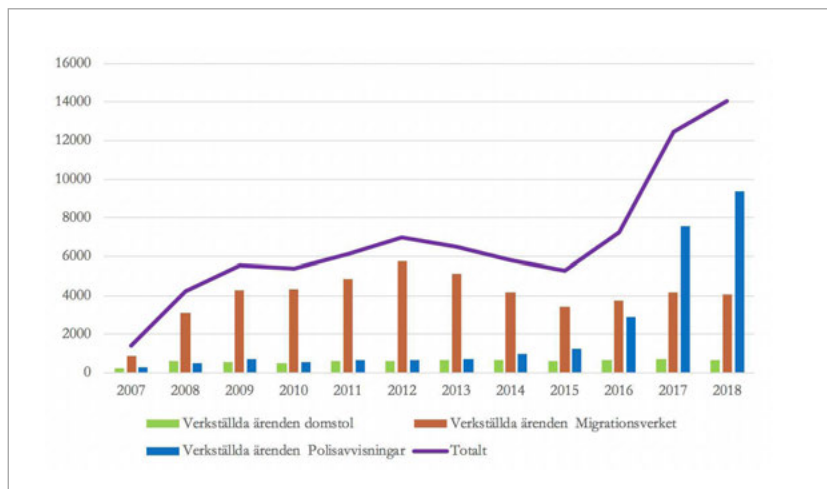


Källa: Rikspolisstyrelsen 2007a, s. 14. Data hämtad ur Polisens ärendehanteringssystem⁹ samt tillhandahållen direkt från Polisen.

De inkomna ärendena till Polisen har varierat betydligt 2000–2018. Den absolut lägsta nivån nås 2007, vilket sannolikt har att göra med regulariseringsbeslutet 2005–2006 som gav en ny prövning och uppehållstillstånd åt en stor grupp. I början av 2000-talet utgjorde polisavvisningarna den största andelen av det totala antalet. Tack vare Schengensamarbetet minskade de kraftigt och var få till antalet fram till slutet av perioden då de ökade kraftigt och nådde en absolut toppnivå

2018 (Rikspolisstyrelsen 2007a). Verkställighetsärenden från Migrationsverket ökade kraftigt under 2000-talets första år, sjönk dramatiskt 2005–07 och ökade lika snabbt igen åren därpå varefter antalet har fortsatt ligga på ca. 10 000 per år.

Diagram 5. Verkställda ärenden av Polisen 2007–2018



Källa: Data hämtad ur Polisens ärendehanteringssystem¹⁰ samt tillhandahållen direkt från Polisen.

Alla ärenden som inkommer till Polisen verkställs inte vilket diagram 5 över antalet faktiskt verkställda ärenden 2007–2018 visar. Om man jämför ärendemängden år från år så verkställs ungefär hälften av alla ärenden totalt. När det gäller domstolsärenden är andelen betydligt större. Vi tolkar detta som att domstolsärenden prioriteras av Polisen vilket också bekräftas av utsagor från flera informanter. Också i statistiken över verkställda ärenden syns den kraftiga ökningen för polisavvisningar mellan 2016 och 2018, från runt 1 000 per år till närmare 10 000.¹¹

4.5 Hur många ärenden avskrivs?

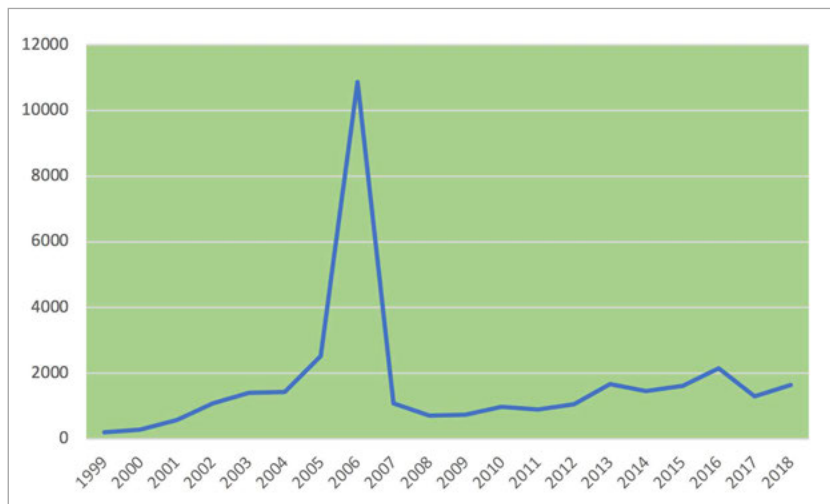
Enligt data från Migrationsverket (se Diagram 6) blev 33 660 återvändandeärenden avskrivna 1999–2018. Det största antalet avskrevs år 2006 som en konsekvens av det tidigare regulariseringsbeslutet. Denna tillfälliga lag innebar att uppehållstillstånd beviljades till vissa asylsökande som hade nekats asyl och fått ett utvisningsbeslut. Lagen omfattade inte alla, utan riktade sig till barnfamiljer med lång vistel-

setid i Sverige, dels personer vars avlägsnandebeslut på grund av förhållandena i mottagarländerna inte bedömts kunna verkställas med tvång (SfU5 2005/06:12).

Att ett ärende blir avskrivet betyder inte nödvändigtvis att individen får uppehållstillstånd, tillfälligt eller permanent. Vissa fall omprövas och andra utvisas genom beslut från en annan domstol. Enligt Migrationsverket finns följande grunder för avskrivning:

- utlänningsen har erhållit permanent uppehållstillstånd.
- utlänningsen har erhållit tidsbegränsat uppehållstillstånd och avvisningen eller utvisningen har upphävts.
- Migrationsdomstolen har upphävt avlägsnandebeslutet och återförvisat ärendet till Migrationsverket för ny prövning.
- avlägsnandebeslutet har preskriberats.
- ett allmänt domstolsbeslut om utvisning på grund av brott har fått laga kraft.

Diagram 6. Avskrivna återvändandeärenden 1999–2018



Källa: Migrationsverkets statistik, egen bearbetning.

De ärenden som avskrivs på grund av tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd – och som inte är en effekt av en ”amnesti” eller regularisering – är de som bytt spår och får uppehållstillstånd för annat än asyl¹². Vanligast är att asylsökanden

byter spår och söker tillstånd för arbete eller för familjeåterförening vilket också behandlas i avsnitt 5.3. Om man tar hänsyn till att det togs över 357 000 av- eller utvisningsbeslut mellan 1999 och 2018 så utgör de avskrivna fallen nästan tio procent av det totala antalet.

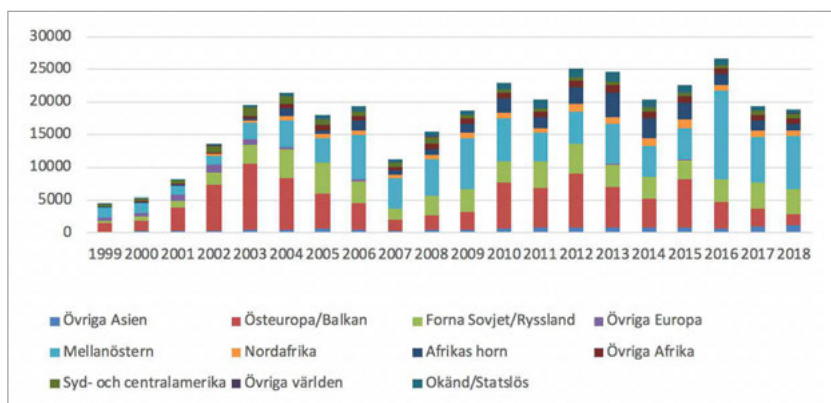
Diagram 6 visar ett tydligt resultat av den tillfälliga lagen som gällde mellan den 15 november 2005 och 31 mars 2006. Övriga år är antalet ärenden omkring något tusental med en svag ökning under det senaste decenniet.

4.6 Återvändande per geografisk region

Vad gäller återvändarnas geografiska ursprung kan man se vissa mönster över tid. De som återvänder kommer företrädesvis från ett land som varit krigsdrabbat eller konfliktfyllt i närtid, eller där krig och konflikter fortfarande pågår.

Om man grupperar länderna efter region står det klart att Östeuropa och Balkan var den viktigaste ursprungsregionen inledningsvis, men att Mellanöstern har dominerat under den senare delen. Återvändare med ursprung från Afrikas horn och de forna sovjetiska delrepublikerna har utgjort en mindre, men ändå betydande, andel och antalet har varit mer stabilt över tid. Övriga delar av världen har stått för en mycket liten andel av återvändarna.

Diagram 7. Återvändandeärenden fördelade på sökandes geografiska ursprung 1999-2018

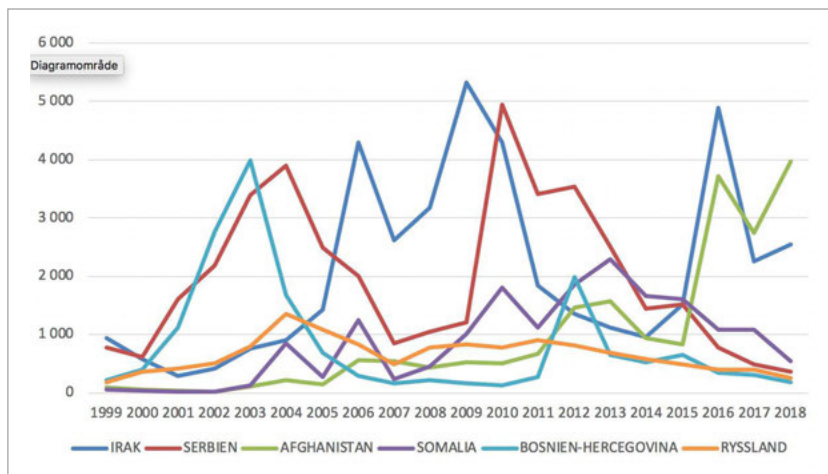


Källa: Migrationsverkets statistik, egen bearbetning

Under de senaste två decennierna har Irak och Serbien varit de två nationaliteter som stått för flest ärenden¹³. Ända fram till 2016 dominerade Balkanländer som Serbien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo och Albanien, men därefter har irakiska och afghanska medborgare stått för en större andel.¹⁴ Bland dessa nationaliteter förekommer också några där utsikterna till uppehållstillstånd av skyddsskäl är tämligen små, som Mongoliet och Ryssland.¹⁵

Bland de sex största nationaliteterna för perioden 1999–2018 (Diagram 8) återfinns tre i Europa, två i Mellanöstern och en i Afrika. Afghanerna ökar i antal under de senare åren, medan irakiska medborgare toppar listan vid olika tillfällen under denna period.

Diagram 8. De sex största nationaliteterna bland återvändandeärenden 1999–2018

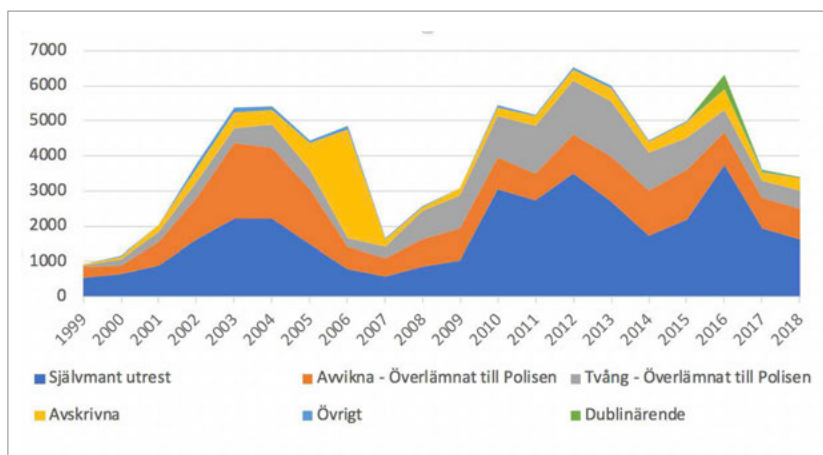


Källa: Migrationsverkets statistik, egen bearbetning.

4.7 Återvändande för minderåriga

Medierapporteringen runt återvändande tenderar att sätta fokus på barn och unga och då inte minst kategorin ensamkommande minderåriga. Följer den gruppen samma mönster som andra återvändare?

Diagram 9. Återvändandeärenden för minderåriga 1999-2018

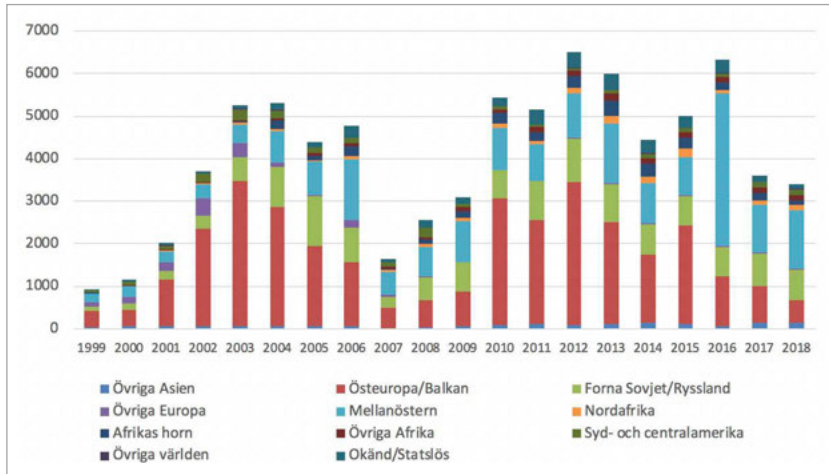


Källa: Migrationsverkets statistik, egen bearbetning.

Diagram 9 visar att kategorin minderåriga har följt ungefär samma mönster som gruppen i stort när det gäller antal. Efter de många avskrivna ärendena 2006 i samband med regulariseringen så sjunker antalet återvändande minderåriga och är på låga nivåer åren därpå. Sedan stiger volymen kraftigt efter 2009 och når två toppar 2012 och 2016, varefter en avmattning sker. De flesta ärenden gäller barn och unga som anlände till Sverige tillsammans med sin familj.

Om vi kategoriserar utifrån geografiskt ursprung så består gruppen minderåriga av individer från Östeuropa och Balkan i hög grad. Minderåriga som fått ett återvändandebeslut och har sitt ursprung i Mellanöstern dominerar bara efter det stora mottagandet 2014-15.

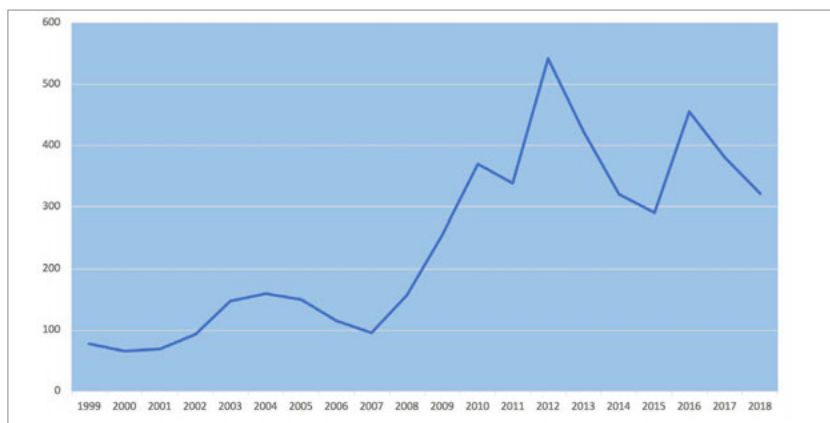
Diagram 10. Återvändandeärenden för minderåriga – geografiskt ursprung 1999–2018



Källa: Migrationsverkets statistik, egen bearbetning.

Särskild uppmärksamhet i media och delar av civilsamhället har riktats mot ensamkommande barn och unga som står i begrepp att av- eller utvisas. Forskningen har visat hur de som stannar i landet klarar sig (Çelikaksoy & Wadensjö 2018). Flertalet får stanna, men en ansenlig andel får inte sin asylansökan beviljad och återvänder i många fall till länder där förhållanden och levnadsvillkor är svåra. Migrationsverkets asylbeslut har ifrågasatts av åtskilliga organisationer, såväl inhemska som internationella.¹⁶ Återvändande av minderåriga är en både känslig och komplex fråga och medför flera utmaningar för de myndigheter som ska verkställa besluten, vilket också framgår i de empiriska kapitlen 5–7. Ensamkommande minderåriga representerar en jämförelsevis liten del av alla återvändandeärenden, men är en sårbar grupp som förtjänar närmare analys.

Diagram 11. Antal återvändandeärenden för ensamkommande barn, 1999–2018



Källa: Migrationsverkets statistik, egen bearbetning.

Diagram 11 visar att antalet återvändandeärenden som rör minderåriga har ökat stadigt under det senaste decenniet. Totalt har Migrationsverket registrerat 3 693 återvändandeärenden av ensamkommande barn mellan åren 2009 och 2018. Lite drygt hälften av dessa har sitt ursprung i tre länder: Afghanistan (1 096), Somalia (462) och Irak (307). I kommande kapitel, 5–7, presenteras erfarenheter från bl.a. socialtjänsten som berör återvändande ensamkommande barn. Intressant nog har det största antalet ärenden registrerats 2012 och inte i samband med eller efter flyktingkrisen.

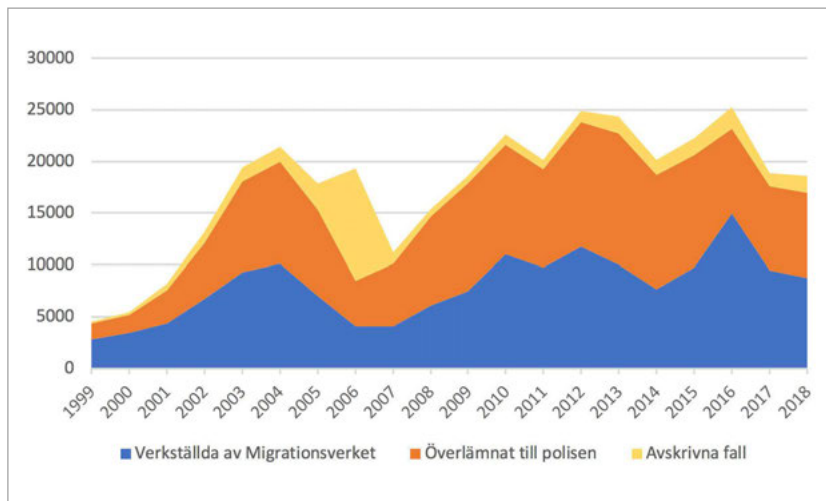
4.8 Mål vs. realitet: Beslutade och verkställda ärenden

Tidigare figurer indikerar att antalet faktiskt verkställda av- och utvisningar inte står i paritet med det totala antalet ärenden eller beslut som fattas. Hur stor är då diskrepansen däremellan? Det politiska målet som citerades i introduktionen hade för avsikt att öka effektiviteten dvs. öka antalet och andelen av- och utvisningar och därmed minska diskrepansen. Både Migrationsverket och Polisen kan verkställa

av- och utvisningsbeslut och processgången är att Migrationsverket överlämnar de ärenden där personen avvikit eller där myndigheten anser att personen inte samarbetar till Polisen för verkställighet. Polisen verkställer å sin sida både ärenden från domstol, Migrationsverket och egna polisavvisningar.

Baserat på Diagram 3 vet vi redan att drygt 44 procent av alla återvändarärenden, som Migrationsverket ansvarar för, resulterade i ett frivilligt återvändande mellan 1999 och 2018. Om man därutöver inkluderar de ärenden som överlämnas till Polisen och resulterar i faktiska av- och utvisningar ökar andelen till knappt 60 procent.

Diagram 12. Migrationsverket: Diskrepans beslutade och verkställda ärenden 1999–2018

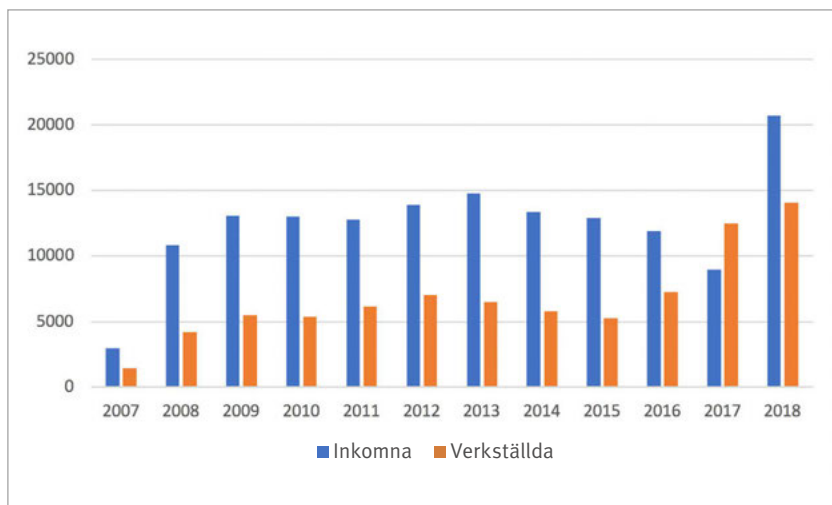


Källa: Migrationsverkets statistik, egen bearbetning. Anm: Kategorierna Dublinärenden och övriga är inte inkluderade, men utgör färre än två procent av alla ärenden.

Om man mäter årsvis 1999–2018 så fluktuerar den andel som inte verkställs av Migrationsverket avsevärt, framförallt i antal men också i andel. I diagram 12 illustreras detta genom att vi slagit samman kategorierna där Migrationsverket inte verkställer avvika, alltså ärenden som överlämnas till Polisen, och en mindre kategori avskrivna ärenden. Andelen som verkställs varierar mellan 30 och 60 procent under perioden, men utan att någon tydlig trend kan avläsas.

När vi vänder oss till de ärenden som redovisas av Polisen, där data bara är tillgänglig mellan åren 2007 och 2018, blir bilden delvis en annan (se också avsnitt 4.4). Här är kategoriseringen annorlunda och vi gör åtskillnaden mellan inkomna ärenden som ska verkställas och verkställda ärenden, alltså där av- eller utvisningen ägt rum. Diagram 13 illustrerar att diskrepansen är påtaglig mellan inkomna och verkställda ärenden per år. Här finns en eftersläpning eftersom ett ärende som inkommer ett givet år kan verkställas ett senare år. I snitt är det uppemot 50 procent fler ärenden per år som Polisen har i uppdrag att verkställa, än vad som faktiskt utförs. Men skillnaden mellan olika år är avsevärd och år 2017 verkställdes nästan 40 procent fler ärenden än som inkom, och året innan var proportionen den omvända.

Diagram 13. Polisen: Diskrepansen inkomna/verkställda ärenden



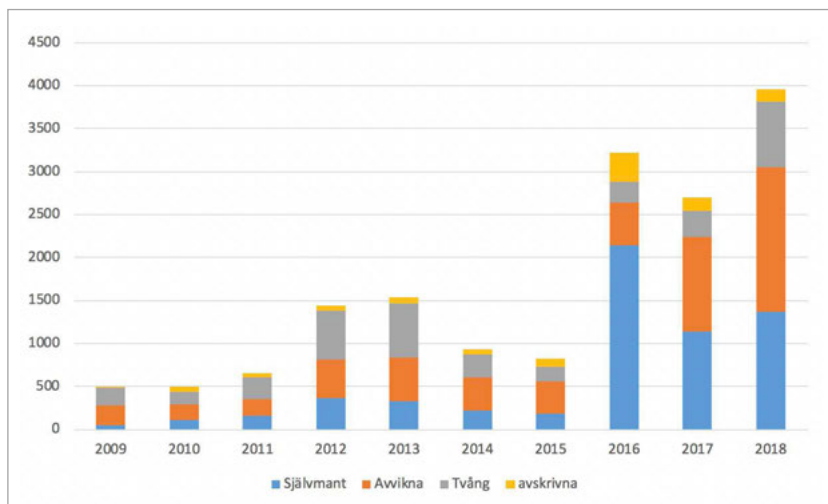
Källa: Data hämtad ur Polisens ärendehanteringssystem¹⁷ samt tillhandahållen direkt från Polisen.

Av olika skäl, inte minst att redovisningen och kategoriseringen ser så olika ut mellan Polisen och Migrationsverket, är det svårt att räkna på, eller dra slutsatser kring, verkställighetsgrad. Därutöver vet vi också att kvaliteten på data har förbättrats under senare år vilket innebär att jämförbarheten över tid är begränsad.

4.9 Skillnader mellan nationaliteter: Tre fall

I avsnitt 4.6 uppmärksammades det geografiska ursprunget hos de som återvänder. Om vi sätter fokus på tre av de största nationaliteterna: Irak, Afghanistan och Somalia – finns en rad intressanta skillnader. Bland de återvändandeärenden som innehåller irakiska medborgare finns en ökning av de självmant återvändande efter 2014. I denna grupp minskade både antalet och andelen som överlämnats till polisen under samma period, samtidigt som antalet avvikna ökade.

Diagram 14. Återvändandeärenden, medborgare från Irak 2009–2018

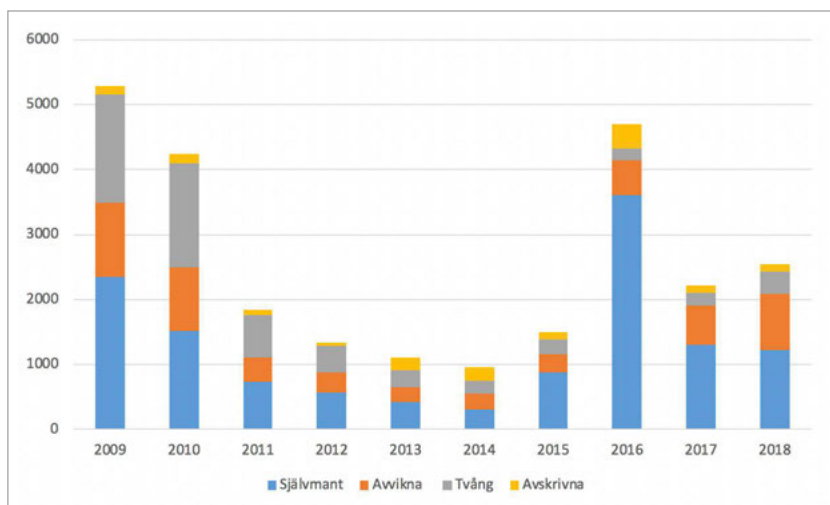


Källa: Migrationsverkets statistik, egen bearbetning.

Sverige har åtskilliga återtagandeavtal med olika länder (se appendix II) som torde underlätta möjligheten att av- eller utvisa till dessa länder. I vissa fall ser vi en ökning av det frivilliga återvändandet, till exempel i de fall som här redovisas i diagram 14 och 15. För både Afghanistan och Irak syns en tydlig ökning i det frivilliga återvändandet 2016, både antals- och andelsmässigt. För återvändandeärenden som rör medborgare från Afghanistan varierar antalet kraftigt under det decennium

vi illustrerar i diagram 15. Mellan 2015 och 2016 tredubblades antalet självmant utresta, men man behöver ta hänsyn till att antalet asylsökande från landet ökade markant i det skedet.

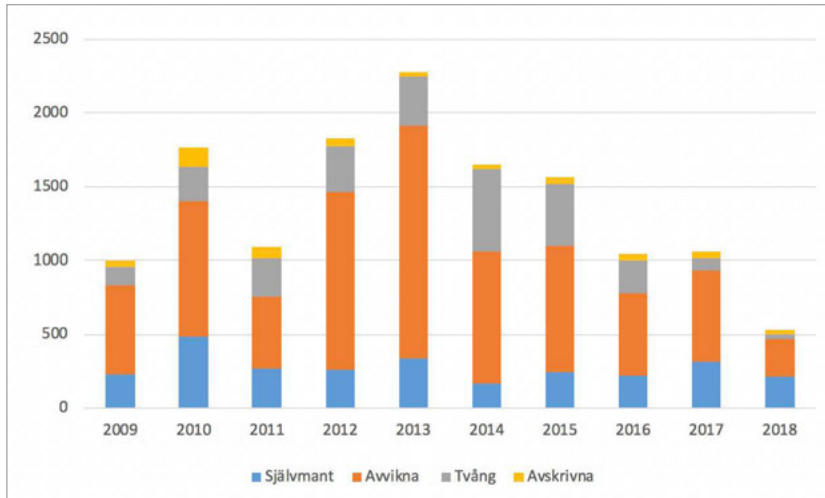
Diagram 15. Återvändandeärenden, medborgare från Afghanistan 2009–2018



Källa: Migrationsverkets statistik, egen bearbetning.

Både Irak och Afghanistan har ett nu gällande återtagandeavtal med Sverige.¹⁸⁻¹⁹ Avtalen har fungerat olika under olika perioder. Enligt internationell rätt har alla länder en skyldighet att ta emot sina medborgare. Emellertid tolkar vissa länder detta som att skyldigheten inte gäller de medborgare som inte återvänder frivilligt och detta kan påverka utfallet, alltså hur många som återvänder, väsentligt. Enligt Patrik Engström, chef för gränspolissektionen vid NOA, är det exempelvis omöjligt att utvisa med tvång till både Somalia och Eritrea.²⁰ Statistiken för Somalia i diagram 16 illustrerar också att antalet som återvänder frivilligt är mycket litet.

Diagram 16. Återvändandeärenden, medborgare från Somalia 2009–2018



Källa: Migrationsverkets statistik, egen bearbetning.

I de ärenden som avser medborgare från Somalia utgör de avvikna en majoritet varje enskilt år under perioden. Det finns ingen enkel förklaring för det höga antalet avvikna. Förutom att det saknas ett sådant återtagandeavtal som finns tecknat med Irak och Afghanistan, finns många andra faktorer. Vissa som fått ett lagakraftvunnet beslut kan ha återvänt utan att informera myndigheterna eller flyttat till ett annat land och där sökt en annan typ av uppehållstillstånd.

4.10 Sammanfattande slutsatser

Att mäta antalet och andelen som återvänder visade sig komplicerat. Statistiken inte är fullt tillförlitlig, bland annat på grund av olika rutiner vid insamling, olika redovisningsmetoder och olika sätt att kategorisera. Även om kvaliteten har förbättrats under senare år vid både Migrationsverket och Polisen så är det fortfarande svårt att veta hur många och i vilka former de som fått ett lagakraftvunnet besked återvänder. Än svårare är det att veta hur många som lever irreguljärt i landet.

Det vi vet är att antalet återvändare har ökat kraftigt under de två senaste decennierna: Från ungefär 5 000 ärenden per år kring millennieskiftet till 20–25 000 under 2010-talet med 2016 som det absoluta toppåret. Andelen frivilligt återvändande har fluktuerat kraftigt, mellan 30 och 60 procent och någon klar trend finns inte. I genomsnitt under hela undersökningsperioden var andelen frivilligt återvändande ca 44 procent medan andelen som överlämnades till Polisen var ungefär lika stor och runt en tiondel av alla ärenden avskrevs, flertalet i samband med regulariseringen 2005–6. Polisen verkställer egna ärenden, från Migrationsverket och från domstolar. Högst andel ärenden, nästan alla, verkställdes från domstolarna medan andelen från Migrationsverket var lägst. Notabelt är att Polisens egna ärenden ökat explosionsartat 2016–2018 utan att motsvarande ökning finns för andra kategorier.

Hur utvecklingen av antalet och andelen återvändare utvecklas är svårbedömt. De stora fluktuationerna i ärendemängden är inte alltid lätta att förutsäga. Migrationsflödet in till Sverige är en viktig faktor, men därutöver är beviljandegraden för uppehållstillstånd betydelsefull för att bedöma hur många människor som hamnar i kategorin ”återvändandeärende”. När man kategoriserar utifrån geografiskt ursprung visar det sig att en hög andel återvändarärenden gäller och har gällt migranter med ursprung i Östeuropa och Balkanländerna, inte minst f.d. Jugoslavien. Under de senaste åren har Irak och Afghanistan stått för en större andel. Det står också klart att olika nationaliteter har diametralt olika mönster för hur många och i vilka former som återvändandet sker.

Slutnoter kapitel 4.

1. https://ec.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00039_en
2. En ytterligare aspekt av antalet som lever tillståndslösa i Sverige är vad som hände när en tillfällig lag infördes i november 2005 som gav stora möjligheter för asylsökande som fått ett tidigare avslagsbeslut att permanent eller temporärt uppehållstillstånd. Över 30 000 människor sökte då och över 18 000 fick tillstånd att stanna.
3. För mer information om kategorisering av återvändandeärenden se Appendix III
4. Enligt informanter vid Migrationsverket finns statistik baserade på individer. Den data vi erhöll från myndigheten var dock baserad på ärenden.
5. Mellan 1999 och 2008 har en dryg tiondel av alla individer mer än ett återvändandeärende registrerat.
6. <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Beviljade-uppehallsstillstands-oversikter.html>
7. Vid Dublinärenden övertas asylprövningen av en annan stat i enlighet med Dublinförordningen.
8. Migrationsverket använder samma kategorisering för de fall som myndigheten verkställer.

9. Polisen (2019c) <https://polisen.se/contentassets/5653ec9d78f84664a3c033603ca6a237/polisens-statistik-verkstalligheter-2012-2018.pdf>
10. Polisen (u.å) <https://polisen.se/contentassets/5653ec9d78f84664a3c033603ca6a237/polisens-statistik-verkstalligheter-2012-2018.pdf>
11. Vi har fått olika svar av informanterna på varför det sker en så dramatisk ökning av den rena Polisavvisningarna mellan 2015 och 2018. En möjlighet är att det beror på de återinförda gränskontrollerna vid 2015, en annan möjlighet är att ökningen beror på de inre kontrollerna som blivit fler till antalet och mer effektiva.
12. De som inom två veckor efter lagakraftvunnet avlägsnande beslut ansöker om och får ett spårbyte beviljat skrivs inte av utan kvarstår såsom öppna återvändandeärenden, dock ej under "aktiva". Samma sak gäller också för de som har lagakraftvunna återvändandebeslut och som fått tillfälliga tillstånd genom gymnasielagen. De kvarstår som öppna men inte aktiva återvändandeärenden. Dessa kategorier "aktiva" eller "ej aktiva" finns inte i vår statistik och kan därför inte redovisas i denna studie. (Kristina Rännar, Migrationsverket).
13. För mer detaljerade data se Appendix IV.
14. Serbien samt Serbien och Montenegro presenteras här som en enhet. I Migrationsverkets statistik presenteras de emellertid som separata kategorier fram tills 2013.
15. Se Appendix V.
16. FN genom UNICEF och Europarådets MR-kommissionär har kritiserat Sverige för brister i asylutredningar av barn.
17. Polisen (2019) <https://polisen.se/contentassets/5653ec9d78f84664a3c033603ca6a237/polisens-statistik-verkstalligheter-2012-2018.pdf>
18. Året 2008 ingick Sverige i ett samförståndsavtal med Irak. <http://www.aina.org/releases/iraqswedenagreement.pdf>
19. Sverige och Afghanistan ingick i oktober 2016 ett samförståndsavtal om återtagande av personer som har fått avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd. <https://www.regeringen.se/artiklar/2016/10/avtal-mellan-sverige-och-afghanistan-om-atertagande/>
20. Så jobbar Polisen med utvisningar. Polisen (u.å) https://polisen.se/contentassets/023815bf51c946d3ad82cd06b002ba39/sa_jobbar_polisen_med_utvisningar-nyhet_publicerad_2016-02-19-1.pdf+%cd=10&hl=en&ct=clnk&gl=se

5. Att förstå hur man implementerar

Frågan om att förstå hur man implementerar handlar om att ”begripa innebörden av”, alltså att mer i detalj förstå vad genomförandet handlar om. Det bygger bland annat på att beslut, mål och riktlinjer kommuniceras till relevanta myndigheter och andra organ som ska verkställa, och att det inte finns någon kraftig diskrepans mellan det som sägs centralt och det som ska utföras på fältet. Vi börjar detta kapitel med att diskutera hur beslut och policy kommuniceras. Sedan tas målen för politiken upp, relevanta målkonflikter, samt prioritering av mål inom återvändandepolitiken. Avslutningsvis diskuteras det vi valt att kalla den kausala logiken, alltså de mekanismer som förväntas ge det åsyftade resultatet.

5.1 Kommunikation fram och tillbaka

När frågan om hur kommunikationsbrister leder till att information går förlorad inom statsförvaltningen togs upp av Tullock (1965), var tankefiguren ett hierarkiskt system där kommunikationen gick från en nivå till nästa, men med förluster i varje steg och minimala möjligheter att kommunicera uppåt i hierarkin. Det är ett förenklat sätt att se på förvaltningen och med dagens möjligheter till e-post, respektive mindre hierarkiska organisationer, så torde utmaningarna vara av annan karaktär.

En aspekt som lyfts fram av såväl interna som offentliga utredningar handlar om bristande informationsöverföring. Vid överlämningen av ärenden från Migrationsverket till Polisen, efter att en utlänning avvikit eller vägrat medverka, så förlorar myndigheterna viss information vid själva överföringen (Rikspolisstyrelsen 2013:17).¹ Vidare finns en utmaning i att veta när ett ärende är färdigbehandlat på Migrationsverket och ska till Polisen. Här finns, både i informanternas utsagor och i tidigare utredningar, bud på att överlämnandet kan ske såväl för tidigt som för sent (SOU 2003:25, s. 69–70).

Likaså finns ett antal utsagor som antyder hur kommunikationen av beslut, regler och praxis för olika delar av återvändandearbetet fungerar. Här är det inte bara kommunikationen i riktning uppifrån och ned inom en myndighet eller organisation som avses, utan åt båda hållen. Flera myndighetsföreträdare kan ge exempel på när information, helt eller delvis, stannar hos en myndighet, enhet eller avdelning när den borde ha förmedlats vidare: Ju fler led, desto större risk för överföringsförluster. Sverker Spaak, Migrationsverket, pekar exempelvis på att Migrationsverket via sina återvändandesambandsmän har god kunskap om vad som sker i enskilda länder, såsom Afghanistan, men det når inte de frontbyråkrater som kommunicerar med enskilda asylsökanden.

Likaså finns flera exempel på där myndigheterna inte får kommunicera fritt eftersom information inte får lämnas ut, alltså sekretessregler: *"Man behöver se över sekretessreglerna för att kunna dela information om de återvändande mellan olika myndigheter och olika aktörer så att processerna förbättras ytterligare... Till exempel i REVA-projektet där man gjorde många erfarenheter som kanske inte följdes upp och implementerades ordentligt"* (Eva Qvarnström, Kriminalvårdens transportenhet).

En annan aspekt av kommunikationen inom och mellan organisationer för att lösa en gemensam uppgift, är de informella informationskanaler som finns på olika håll. Tommy Grahn, Polisen, berättar om samarbetet med polska myndigheter för att fastställa identiteten på personer som kan arbeta, och befinna sig, utan tillstånd i landet och där det tidigare krävdes att man hade eller skaffade sig personliga informationskanaler med befattningshavare i Polen: *"...jag skulle vilja säga att man då löste det mycket med personliga kontakter, man kände någon som man ringde. Vem man ringde visste man inte alltid men man fick alltid ett bra svar. De här kontakterna lever kvar till viss del men vi ser att det styrs mycket mer"*. Det som styrs mycket mer är informationskanalerna som är mer formaliserade än tidigare, men fortfarande finns informella vägar såväl nationellt som internationellt.

5.2 Hur förstå målen med politiken?

Inom implementeringsforskningen pekar man ofta på betydelsen av att aktörerna förstår målen för politiken samt den kausala mekanismen. Till att börja med kan man ställa frågan om hur dessa mekanismer är tänkta att fungera inom återvändandepolitiken. Vilken förståelse finns mellan övergripande mål och medel inom återvändandepolitiken? Kan man förvänta sig att de redskap och policyinstrument

som används faktiskt löser de problem som man tycker sig se? I ett första steg undersöker vi därför de styrdokument och avsiktsförklaringar som finns på återvändandeområdet.

Övergripande mål och styrning av återvändande-arbetet

Vi har valt att jämföra regleringsbrev under 2000- och 2010-talen för de två myndigheter som har störst ansvar och befogenheter: Migrationsverket och Polisen. Till att börja med kan konstateras att språkbruket och budskapet har förändrats rejält i breven. Om vi inleder med Migrationsverket är den stora skillnaden över tid att betoningen, men än mer att precisionsnivån, har ökat. År 2006 talas i allmänna ordalag om att: "återvändandearbetet skall särskilt uppmärksammas", och att genomförandet ska "kvalitetssäkras" (Justitiedepartementet 2006). Inga explicita mål eller åtgärder står dock nämnda.

De senare årens regleringsbrev, främst från 2015 och framåt, har däremot en annan tyngd lagd vid frågan och redovisning av vad som ska åstadkommas för att uppnå de uppsatta målen. Regleringsbrevet från 2014 innehöll ett uppdrag att Migrationsverket, i samverkan med Polisen och Kriminalvården, skulle effektivisera arbetet med syfte att påtaglig öka antalet verkställda beslut (Justitiedepartementet 2014). Året därpå, 2015, var uppdraget att analysera orsakerna bakom vistelse-tidernas längd vid lagakraftvunna avlägsnandebeslut (Justitiedepartementet 2016:5). År 2018 finns ett explicit återrapporteringskrav av hur där myndigheten åläggs att följa upp och analysera metoder och incitament för att åstadkomma ett ökat självmant återvändande (Justitiedepartementet 2018a:2). I målsättningarna för återvändandet redovisas några viktiga komponenter för att klara uppdraget: personernas identitet ska klarläggas, uppsiktsinstrumentet ska utökas och effektiviseras, förvaren ska effektiviseras och ökad samverkan ska ske med berörda myndigheter (Justitiedepartementet 2018a:3). En likhet mellan 2006 och 2018 års regleringsbrev är att man beaktar barnperspektivet i återvändandefrågorna.

I Polisens regleringsbrev under perioden nämns inte återvändandefrågorna överhuvudtaget förrän 2009 då regeringen gav Polisen, Migrationsverket och Kriminalvården i uppdrag att samverka för att göra en översyn av arbetet med att verkställa utvisnings- och avvisningsbeslut. Syftet angavs explicit vara att öka antalet verkställigheter (Justitiedepartementet 2009:5). Det uppdrag som resulterade i REVA-projektet preciserades ytterligare i de kommande regleringsbrev. De tre myndigheterna

skulle då gemensamt redovisa vilka åtgärder som vidtagits, vilka effekter det redan fått samt visa hur åtgärder skulle kunna ytterligare förbättra och effektivisera Polisens arbete med verkställigheter (Justitiedepartementet 2010:5).

I två av de senare årens regleringsbrev till Polisen (2017–2018) markerar regeringen särskilt att återvändandearbetet är prioriterat (Justitiedepartementet 2017:5) vilket markerar en ambitionsökning. Likaså fanns uppdrag om att utveckla statistik på området, men också en intressant justering av hur Polisen skulle redovisa verkställighetsarbetet. I 2018 och 2019 års regleringsbrev användes formuleringen: "...säkerställt att detta arbete har skett värdigt, humant, effektivt, enhetligt och rätts-säkert" (Justitiedepartementet 2018b:6).

När det gäller de av riksdagen fastlagda målen för hela utgiftsområdet Migration, kan konstateras att målen som antogs 2001 hade följande lydelse: "att migrationen till och från vårt land kan ske i ordnade former, asylrätten i Sverige och i ett internationellt perspektiv värnas, den reglerade invandringen upprätthålls samt att harmoniseringen av flykting- och invandringspolitiken i EU ökar" (Riksdagen 2018:19). Även om riksdagen omformulerat och kompletterat det övergripande målet vid ett par tillfällen så har återvändandefrågan lyst med sin frånvaro. Dock bör noteras att Mottagandeutredningen (SOU 2018:22) i sitt förslag till ett nytt övergripande mål infogade att systemet skulle skapa förutsättningar för antingen etablering i Sverige eller ett snabbt återvändande till ett annat land (Riksdagen 2018:18–20).

Att återvändande- och verkställighetsfrågorna prioriteras hårdare, på en mer övergripande nivå, från och med omkring 2010 är tydligt. Ett nytt substantiellt lyft sker omkring 2015 i samband med det stora flyktingmottagandet. Likaså kan konstateras att regeringen i sina regleringsbrev tydligare pekar på vad som bör göras och hur verkställigheterna ska öka. Det står också klart att fokus ligger på effektivitetsaspekterna snarare än på att säkerställa rättssäkerhet och humanitet i processen, men då med ett intressant undantag i 2018 och 2019 års regleringsbrev.

Mål som är möjliga att nå

Om vi istället vänder oss mot den operativa nivån och undersöker hur målen och styrningen tolkas av tjänstemän och frontbyråkrater vid myndigheterna, då visar det sig att de med god marginal identifierar de brytpunkter som sker – inte minst ambitionsökningen efter 2015. Flera av våra informanter har också vittnat om att frågorna har fått ökad uppmärksamhet både på departementen och de myndighe-

ter som är närmast berörda av frågorna. Det är tydligt att det överordnade målet är att verkställa fler fattade beslut, det vill säga att uppnå större effektivitet. Målen om rättssäkerhet och humanitet i processen nämns mer sällan och verkar finnas mer i bakgrunden för flertalet. Bland frivilligorganisationerna uppfattar man också målet om större effektivitet i återvändandet samt att takten stegrades från 2015 och framledes. Från deras sida finns en påtaglig oro över att politiken inriktas mot mer av tvångsmedel och att humaniteten därigenom kan komma på undantag.

Till saken hör dock att frontbyråkraterna inom både Migrationsverket och Polisen gärna tillägger att prioriteringen finns där och målet är klart uttryckt – men hur ska myndigheterna nå dit? De uppfattar inte att det finns vare sig erforderliga resurser eller andra förutsättningar: *”...regeringen har bestämt att vi ska prioritera återvändande. Det är svårt nog att tvinga folk att lämna, men har vi inte ens basala resurser till att ta samtal och handlägga ärenden, då går det inte att jobba på ett bra sätt. Det är alla överens om som jag pratat med av alla kollegor. Det är lite så överallt i Sverige”* (Informant 1, Migrationsverket).

När förutsättningarna – i första hand resurser – saknas så infinder sig lätt en känsla av frustration över att inte kunna uppnå målen: *”...vi hade här i Örebro möte med vår gränspolis för en vecka sedan och den bilden de målade upp, då kände jag ’det här vill inte jag höra’. Jag blir bara så jätteoroad. Man går på knäna, man får inga resurser... Man vet också att regeringen har sagt att det här ska prioriteras, man ska få resurser – men det får man inte. De har backar fulla med ärenden där vi [Migrationsverket] också har uppgett en arbetsplatsadress, men man har ingen som har tid att åka på de här kontrollerna”* (Jessie Ahrdenberg, Migrationsverket). Utsagorna ska tolkas som att frontbyråkraterna på myndigheterna inte ser hur målen ska kunna uppfyllas givet de medel som står till förfogande och de omvärldsvillkor som råder.

Också bland de högre tjänstemännen på myndigheterna finns det liknande uppfattningar: *”...[det] står ju i varje regleringsbrev att vi ska öka det självmanta återvändandet, men realistiskt sett med de förutsättningar jag pratat om, att vi inte kan verkställa alla beslut, hälften av våra beslut är ju inte verkställbara i praktiken. Så går det ju inte att öka. De beslut som går att verkställa, de verkställer vi – punkt”* (Kristina Rännar, Migrationsverket). Samtidigt menar andra tjänstemän vid Justitiedepartementet att styrningen fungerar och att måluppfyllelsen vad avser verkställda beslut är god. Johan Malkan, Justitiedepartementet, återkommer till att man måste beakta omständigheterna runt omkring för att utröna om resultatet är fullgott och ifall styrningen fungerar.

5.3 Motstridiga mål och prioritering av mål

Målkonflikter är snarare regel än undantag när politik ska implementeras och nästan alla politikområden har fler än ett mål. Skolan ska ge kunskaper, men också fostran. Rovdjurspolitiken ska tillgodose en livskraftig stam av varg och björn, samtidigt som rovdjurens antal inte ska hota människor eller tamdjur. I sig är därför motstridiga mål på ett område fullt naturligt och beslutsfattaren radar ofta upp mål som det sedan är upp till förvaltningen att hantera. Ibland genom regler som bestäms centralt hos myndigheten ifråga och ibland glider beslutet ned till frontbyråkraterna ute på fältet.

Målen för återvändandet har varit ungefär likalydande under överskådlig tid. Det vill säga, man eftersträvar ett frivilligt återvändande och vill öka andelen verkställigheter av de fattade besluten, men göra det i humana och rättssäkra former. Då finns det dels andra delar av migrationspolitiken i första hand som skulle kunna utgöra grund för målkonflikter, dels finns det potentiella målkonflikter inom ramen för själva verkställighetsarbetet som är värda att lyfta. Vi har identifierat tre olika teman, vilka också belysts flitigt av våra informanter, som påverkar implementeringsarbetet: möjligheterna att ansöka om spårbyte respektive anföra verkställighetshinder samt regulariseringsbesluten.

Mål som står i konflikt med varandra

Arbetet med verkställigheter vid de två myndigheter som har huvudansvar för frågorna, samt Kriminalvårdens transporttjänst, kan ha flera mål som också ibland kan stå i motsättning till varandra. Förstudierapporten för REVA-projektet reste frågan om hur de olika myndigheterna kunde ha olika syn på målen. En hög andel verkställda ärenden kunde exempelvis stå i konflikt med målet om rättssäkerhet, alltså förutsägbarhet i processen och likabehandling från myndigheternas sida. Ett exempel kan hämtas från förvarsverksamheten där en efterlyst person utan tillstånd att stanna enligt lag och praxis ska förvarstas, exempelvis efter en inre utlänningskontroll, när det finns förvarsgrund. Samtidigt vet samtliga aktörer i systemet att antalet förvarsplatser är ytterst begränsat och de få platser som finns tillgängliga kan behöva allokeras, så att man maximerar chansen att kunna verkställa ärenden (Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen & Kriminalvården 2010:20).

Just denna problematik med målsättningar som krockar med varandra handlar också om kapacitet, alltså en brist på försvarsplatser i korthet (se avsnitt 6.2). Frontbyråkraterna ute på fältet som kämpar med frågorna hittar på olika sätt egna strategier för att hantera exempelvis den ovan nämnda målkonflikten. Polisen gör en bedömning av hur stor chansen är att kunna verkställa beslutet. Vissa tumregler finns utifrån destinationsland och hur väl identiteten är klarlagd. En särskild kategori utgörs då av brottsdömda som har ett utvisningsbeslut hängande över sig. Här finns stöd i regleringsbrevet för både 2018 och 2019 att denna grupp bör prioriteras. I övriga fall är det ofta en bedömning som görs av verkställbarheten utifrån tumreglerna.

Tommy Grahn, Polisen, menar att frågan om att fördela försvarsplatser har ytterligare en dimension. Vissa som vistas irreguljärt i landet, med eller utan lagakraftvunna utvisningsbeslut, vill av egen vilja bli förvarstagna för att få tillgång till mat och logi som de annars skulle sakna. När det då saknas rättslig grund för en försvarsplacering – som ju är ett tvångsinstrument – kan det alltså finnas humana hänsynstaganden att göra. Och för Polisens del kan bedömningen då vara att det skulle underlätta verkställighetsarbetet. Här finns ett problem som anknyter till ansvarsfördelningen (se avsnitt 6.1) mellan olika myndigheter och aktörer. Vem bär det ytterst ansvaret för de som vistas irreguljärt i Sverige, som helt saknar medel för att försörja sig, och som väntar på att återvända?

I den praktiska vardagen som frontbyråkraterna befinner sig i uppkommer ofta situationer om hur man väger olika mål mot varandra. Vilka medel ska man kunna använda sig av på fältet för att lyckas verkställa ett beslut, utan att bryta mot lag eller praxis som ska skydda värden som humanitet och rättssäkerhet? Gång på gång prövas metoder och tillvägagångssätt vilket flera av informanterna vid både Migrationsverket och Polisen vittnar om. Ett annat spänningsförhållande finns mellan myndigheternas rätt att nyttja tvångsåtgärder för att verkställa beslut kontra rätten för enskilda att inte utsättas för frihetsinskränkningar. Ett fall där några frontbyråkrater vid Polisen blev ifrågasatta ur den dimensionen skedde 2015 då ett försök till tvångsavvisning av en gravid kvinna till Kirgizistan gjordes. Bedömningen som gjordes, efter en JO-anmälan, var att Polisen inte haft tillräckligt lagstöd för insatsen, men samtidigt riktades ingen kritik mot de enskilda polisernas agerande i sig (JO 2016).

Dubbelt uppdrag och dubbla budskap – integration vs. återvändande

Den som söker asyl har två möjliga utfall i sin process: uppehållstillstånd vid bifall eller återvändande vid avslag, och politiken måste beakta båda utfallen. Tidigare forskning har identifierat en svår avvägning mellan det så kallade återvändandeperspektivet och viljan att integrera de som får stanna. På Migrationsverket beskrivs de svårigheter som man upplever med att verka för integration under perioden då den asylsökande inväntar sitt beslut, samtidigt som återvändandeperspektivet också ska beaktas. Eftersom integration antas bygga på arbete och egenförsörjning så finns här en viktig målkonflikt (Qvist 2008:52, 84).

Detta dubbla uppdrag, samt att prioritet tidigare hade getts åt integrationsarbetet, illustrerades redan i ett tidigt delbetänkande till Verkställighetsutredningen I: "Trots att många asylsökande kommer att få lämna landet och alltså måste få tillfälle att förbereda sig för det, är mottagningsverksamheten upplagd för att förbereda en anpassning till svenska förhållanden. Om Invandrarverkets beslut innebär att asylansökan avslås och sökanden ska avvisas, måste inriktningen vara att utarbeta konkreta planer för ett återvändande" (SOU 1995:55, s. 10–11). Just detta faktum – prioritering av mottagande och integration – är återkommande och manifesteras på olika sätt. Ett illustrativt exempel är hur osynliga återvändandefrågorna ofta är på myndigheternas hemsidor. Ett annat är det stora antalet projekt och satsningar som görs av olika samhällsaktörer – inte bara Migrationsverket – för mottagande och integration. Detta kan ställas i relation till de mycket få projekten runt återvändande, där blir Migrationsverket ofta ensamma tillsammans med Polisen och Kriminalvården medan övriga samhällsaktörer lyser med sin frånvaro (Kjell-Terje Torvik, Migrationsverket).

Risken när man har ett dubbelt uppdrag är att de asylsökande uppfattar det som ett dubbelt budskap. Flera av våra informanter, också utanför de berörda myndigheterna, pekar också på att den information om återvändande som skickas genom systemet överskuggas av det andra utfallet, det vill säga uppehållstillstånd och integration. *"Ända fram till 2015 så var inte fokus på återvändande, utan fokus var på mottagande och integration och 'här kommer barn som ska vara i Sverige'. Sen kom 2015 med alla de barn som kom och det blev betydligt fler...[och] det var naturligtvis barn som fick återvända"* (Marie-Anne Karlsson, Socialstyrelsen).

Elisabeth Lindholm är initiativtagaren bakom Strömsundsmodellen, som i första hand riktar sig till ensamkommande barn, och som bland annat bygger på samver-

kan mellan olika aktörer och ett strukturerat arbetssätt samt förbereder för alla moment i migrationsprocessen inklusive avslag och återvändande (Lindholm 2015). Hon har samma syn på att det finns en problematik med det dubbla uppdraget i bemärkelsen att man inte prioriterat återvändande: *”Att man ska återvända har inte varit ett alternativ överhuvudtaget att prata om. När vi började med det här var det både vuxna och barn som sade ’vadå, vi ska ju inte åka hem?’. Det fanns liksom inte... man jobbar, jobbar och jobbar för integration men man har inte alls tittat på reintegrering i hemlandet... de facto är det en ganska stor andel både barn och vuxna som får ett avslag. Och det har ju samhället inte alls varit beredd på att hantera”* (Elisabeth Lindholm, Strömsunds kommun). Båda dessa informanter pekar på att fokus inte varit riktat emot återvändande, åtminstone inte innan 2015. Samtidig tyder statistiken i kapitel 4 (se avsnitt 4.7) på att 2012 var det år då flest återvändandeärenden noterades för ensamkommande minderåriga. Vad hände med dessa ensamkommande barn som då skulle avvisas? Var Socialtjänsten alls involverad eller hanterade Migrationsverket dessa ärenden på egen hand? Detta är några av de många frågor som vi inte kunnat gå vidare med i denna studie.

Möjligheten till spårbyte

En illustration av de potentiella målkonflikterna kan hämtas från spårbytesmöjligheterna i systemet. Möjligheten att erhålla ett arbetstillstånd efter en avslagen asylansökan har kommit att kallas ”spårbyte” och regleras i UtL 5:15 a. Personen ”byter” alltså uppehållstillstånd mot arbetstillstånd då man som tidigare asylsökande beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete, utan att först lämna landet för att söka. Spårbyte kan också avse andra byten under uppehållstillståndsprocessen, exempelvis från asyl till familjeanknytning och från studerande till arbetstillstånd, men vanligast är när man ansöker om arbetstillstånd efter att ha fått avslag på sin asylansökan.

Möjligheten att arbeta under asylprocessen utan att behöva söka arbetstillstånd, öppnades 1992 för dem med långa väntetider. Syftet var att undvika passivitet vilket kunde hämma integrationen (Prop. 1993/94:94, s. 26). Omkring år 2010 gjordes två lagändringar som vidgade den möjligheten vilket i sin tur var en del av regeringens strävan att få in nyanlända snabbare i jobb, men också minska kostnaderna för flyktingmottagningen (Borg Jansson 2015:333–4). Redan i beredningsunderlaget till den stora reformen av arbetskraftsinvandringen 2008, lyftes frågan om hur många som skulle byta spår från asyl till arbetstillstånd när möjligheten infördes (Ds 2007:27). I remissvaren påpekade flera instanser, bland an-

nat Migrationsverket, att förslaget kunde öka antalet asylsökande som saknade skyddsskäl och vars verkliga motiv var att arbeta och skaffa sig uppehållstillstånd (Riksrevisionen 2017:25, s. 33).

Genom den migrationspolitiska överenskommelsen mellan Alliansregeringen och Miljöpartiet 2008, utvidgades möjligheten till spårbyte. Bestämmelserna gjordes generösare och ansökningstiden förlängdes (Calleman 2015:291). Förslagen som regeringen utformade utgick från utredningen om cirkulär migration, som också konstaterade att det kunde innebära att återvändandearbetet försvåras och därigenom blir mer omfattande (SOU 2011:28, s. 237). Konsekvenserna av spårbytesmöjligheten för återvändandet var således något som regering och riksdag knappast var ovetande om.

De första åren efter reformen inkom omkring 1 000 ansökningar varefter ansökningarna blev färre efter 2010. Efter det stora flyktingmottagandet 2014–2015 ökade antalet ansökningar mycket kraftigt, inte minst från länder som Georgien och Mongoliet. Andelen bifallna ansökningar låg i snitt på ca 38 procent, men betydligt högre 2017–2018.

Tabell 2. Upphållstillstånd av arbetsmarknadsskäl för personer som fått avslag på asylansökan 2009–2018

År	Inkomna	Avgjorda	varav bifall	andel bifall %
2009	1252	1132	437	38,6
2010	1117	1080	478	44,3
2011	880	821	314	38,2
2012	684	848	201	23,7
2013	435	484	151	31,2
2014	617	428	158	36,9
2015	632	646	244	37,8
2016	1266	566	193	34,1
2017	2023	2029	988	48,7
2018	2112	2765	1319	47,7

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning och Calleman (2015:292). Anm: Fram till den 17 september 2019 hade 2286 personer sökt om spårbyte, vilket innebär att ökningen fortsätter.

I och med implementeringen av Blåkortsdirektivet, som rör högkvalificerad arbetskraftsinvandring till Sverige, infördes i juli 2013 en möjlighet att överklaga beslut om arbetstillstånd samt förlängning därav. Antalet överklaganden är stort, men andelen som får beslutet ändrat är mycket liten, omkring 2–3 procent i vardera instansen (Calleman 2015:300–301, Migrationsverkets statistik).

Spårbytesmöjligheten framstår i ljuset av forskning på området som en extra chans att få stanna i Sverige för den som har fått avslag på sin asylansökan och haft ett arbete i Sverige. Frödin och Kjellberg (2015; 2017) visade att även de som inte uppfyllde villkoren för ett formellt spårbyte till arbetskraftsinvandrare, ändå kunde få arbetstillstånd (informella spårbytare). Ofta rör det sig om personer som vistats i landet under en utdragen process med asylansökan, överklaganden, avslagsbeslut och besked om av- eller utvisning – och sedan ansöker om arbetstillstånd från utlandet. Men även många andra varianter av spårbyten förekommer: exempelvis de som sökt uppehållstillstånd som anknytningsärenden, men fått avslag och då sökt undvika av- eller utvisning genom att bli arbetskraftsmigrant. En undersökning av hotell- och restaurangbranschen i Stockholm indikerar att 43 procent, nästan hälften, av alla arbetstillstånd i branschen tillföll migranter som bytte spår under processen. Flertalet hade sin bakgrund som asylsökande (Frödin & Kjellberg 2017:90).

Hur påverkar spårbytesmöjligheterna asyl- och återvändandeprocesserna? Som handläggare på Migrationsverket är en av uppgifterna att informera om möjligheten när man underrättar den sökande om ett fattat beslut (Migrationsverket 2019a). Informant 1 pekar på att man som handläggare meddelar de som fått avslag på sin asylansökan att även denna utväg finns och att: *”det är en massa regler med detta”*. Så många att man som handläggare har svårt att komma ihåg dem. Processen *”tar också mycket asylresurser”* och man löper en risk att det börjar utnyttjas av vissa grupper – varvid informanten gav exempel från sin erfarenhet. Enligt Informant 2 händer det att: *”människor som varit här ett tag och vet hur det går till”* försöker få asyl trots att de kommit hit i avsikt att jobba. Men den andra möjligheten finns också, nämligen att den sökande saknar närmare kunskap om hur asylsystemet fungerar och hur man kan erhålla uppehållstillstånd.

En konsekvens av de numer stora möjligheterna till spårbyte är, enligt flera informanter, att det sätts i system. Kristina Rännar, Migrationsverket, pekar också på att det riskerar att stöka till verksamheten genom att göra gränsen mellan att vara asyl- och arbetssökande mer diffus. Genom att söka asyl får man möjlighet att jobba och därigenom en chans att stanna i landet trots att man saknat asylskäl redan från början. De vidgade möjligheterna till spårbyte får till följd att ett nej i asylproces-

sen inte behöver vara ett nej till att få stanna i landet, vilket i sin tur gör att den som har fått nej inte har incitament att förbereda sig på återvändande. Ett liknande resonemang förs av Mikaela Eriksson, Justitiedepartementet: *”Att komma hit och söka asyl kan ju vara bara ett sätt för att legalisera vistelsen och vara här under ett kort tag och syssla med något annat. Det kan vara att jobba eller... vår oförmåga att kunna hantera de här asylsökningarna väldigt snabbt gör att det blir lockande att komma till Sverige för man kan ju legalt få vara här länge”*.

Verkställighetshinder

Möjligheten att anföra och få ett verkställighetshinder prövat sker efter att ett av- eller utvisningsbeslut vunnit laga kraft.² Det ska avse nya omständigheter som inte har prövats tidigare i asylprocessen, antingen för att det skett sedan beslutet fattats eller att personen ifråga inte berättat om vissa omständigheter som kan påverka chansen till uppehållstillstånd. Då måste den asylsökande ha en så kallad giltig ursäkt för att inte ha talat om det tidigare. Även detta rättsinstrument ger personen ifråga möjligheten att överklaga ett fattat beslut – först till Migrationsverket och sedan till en migrationsdomstol. Ett praktiskt verkställighetshinder uppstår då det finns hinder som inte är av politisk eller medicinsk natur som omöjliggör utresa. Ett vanligt exempel på ett praktiskt verkställighetshinder är att hemlandet ifråga inte vill ta emot personen eller att personen är statslös (SOU 2017:84, s. 14–16).

Andelen som anförde om verkställighetshinder ökade kraftigt under 2000-talet. Mellan 2006 och 2010 skedde en fyrdubbling av antalet prövade ärenden. Trots den kraftiga ökningen låg bifallsandelen fortfarande endast på några procent per år. Under 2010-talet har antalet ansökningar fluktuerat mellan 8 000 och närmare 14 000, men utan någon stadig trend. Bifallsandelen har legat notabelt högre under 2010-talet, mellan 6 och 12 procent, och i antal räknat är det mellan 700 och 1 500 beviljade verkställighetshinder per år.

Tabell 3. Ärenden om verkställighetshinder 2006–2018

År	Antal prövade V-UT	Antal inkomna V-UT	Antal beviljade V-UT	Bifallsandel (%)
2006	3410	-	146	4,3
2007	7823	4 154	365	4,7
2008	7529	5 539	181	2,4

2009	9693	10027	431	4,4
2010	12488	12493	510	4,1
2011	11653	11731	708	6,1
2012	13112	12943	1534	11,7
2013	11034	11251	804	7,3
2014	11365	12047	963	8,5
2015	11019	10842	1152	10,5
2016	7921	8486	800	10,1
2017	8884	10277	685	7,7
2018	13739	13254	909	6,6

Källa: Migrationsverkets Årsredovisningar 2006–2018.

Systemet med att anföra och pröva verkställighetshinder infördes i och med 1980 års utlänningslag då den sökande kunde få en ny prövning av sitt ärende ifall nya omständigheter förelåg (Prop. 1988/89:86, s.113). I senare lagstiftning har möjligheten vidgats och man har preciserat vad som utgör grund för ett verkställighetshinder. Det avser att tillgodose ett behov av rättssäkerhet och ska ge ett skydd som i många stycken motsvaras av reglerna om resning i svensk lag. Resning är ett särskilt rättsmedel som under vissa förutsättningar gör det möjligt att ändra en dom som har vunnit laga kraft. I förvaltningsmål finns liknande formuleringar som också kan utgöra grund för en ny prövning av ärendet: ”Resning får beviljas i mål eller ärende om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt” (Förvaltningsprocesslagen 1971:291 37 b§). Samtidigt har olika regeringar i propositioner och förarbeten pekat på risken med att instrumentet medför många nya ansökningar där omfattande resurser läggs på att pröva redan avgjorda ärenden (Prop. 1988/89:86 s.114). Det finns således en risk att det uppfattas som ett mer eller mindre ordinärt inslag i processen (Prop. 2004/05:170 s. 223).

Frågan om hur man ska hantera verkställighetshinder är viktig för nästan alla aktörer som vi har intervjuat i studien. Tommy Grahn, Polisen, uttrycker följande: ”*Det kan vara det att i och med att man kan lämna in verkställighetshinder så kan man få nya prövningar och de känner att någon gör någonting så kommer hoppet att vara kvar*”. Malin Köhler, Polisen, betonar också problematiken med att ett redan laga-kraftvunnet ärende tas om igen: ”*Det är ju jättebra att det finns så många instanser och att det ska prövas och sådär – men du kan ju vutta i all oändlighet liksom*”.

Jessie Ahrdenberg, Migrationsverket, pekar också på att den asylsökande inte har något incitament att förbereda sig på ett återvändande samt att processen därigenom blir mindre förutsägbar och därmed också mindre rättssäker: *"...då tycker jag faktiskt inte att vi uppfyller lagkrav som finns både i återvändandedirektivet och i utlänningslagen, det här med att en process ska kunna vara förutsägbar... Det är till och med svårt för oss själva [att veta]. 'Vänta ett stängt verkställighetsärende men det är uppe som gymnasieärende. Är hon verkställningsbar, eller är hon inte?' Hur ska den sökande då själv kunna förstå allt detta?"*. Informant 1 har erfarenhet av att de asylsökande har mycket litet hopp om att få stanna i det skede de anför verkställighetshinder. Ända fram tills det slutliga avslagsbeskedet på asylansökan kommer har man stort hopp om ett bifall. Men när det avslaget kommer återstår bara verkställighetshinder som ett sista halmstrå (Informant 1 Migrationsverket). I den handlingsplan som fastställdes efter Återvändaruppdraget (2016) togs också frågan upp om hur VU-T kommunicerades. En risk ansågs föreligga att *"utlänningen [får] fel eller missvisande information om möjligheten att ansöka om verkställighetshinder"*.

Utsagorna från frivilligorganisationerna, Asylrättscentrum, Röda Korset, Stockholms Stadsmission och Stöttepelaren vittnar om att stöd i frågor runt verkställighetshinder är en av de viktigare aktiviteterna för att hjälpa och bistå en asylsökande. Gisela Thäter (Röda Korset) exemplifierar hur man praktiskt jobbar: *"Vi hjälper till att göra en sista bedömning av asylärendet om det är korrekt genomfört och ifall det finns något mer att göra, vi hjälper till med anmälningar kring verkställighetshinder där vi ser att det finns nya skäl som inte blivit prövade tidigare"*.

Möjlighet till regularisering – gymnasielagen och dess föregångare

Gymnasielagen, som trädde i kraft i juli 2018, gav en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande för studier på gymnasienivå.³ Lagen innebar att ca 9 000 ensamkommande och andra unga som sökt asyl och som fått ett avslagsbeslut skulle kunna söka om och få ett 13 månaders tillfälligt uppehållstillstånd om de uppfyllde ett antal kriterier (Prop. 2017/18:252). Lagen bör sättas in i sitt sammanhang: Det skedde en stor opinionsyttring till förmån för i första hand ensamkommande unga afghaner som fick vänta mycket länge på ett beslut när mottagnings-systemet var under press till följd av det stora antalet asylsökande 2015–2016.

Även om gymnasielagen i sig inte berör en särskilt stor andel av de som skulle åter-

vända, så medförde lagen att även de som inte omfattas kan lämna in en ansökan. När ansökan väl är inlämnad utgör den ett hinder i processen fram till dess att frågan blivit avgjord och det fattade beslutet vunnit laga kraft. Alla med verkställbara avlägsnandebeslut kan således skjuta upp verkställigheten och enligt Polisens bedömning görs detta i hög grad – vilket i sin tur hindrar myndigheternas arbete (Polisen 2018a:2).

Kristina Rännar, Migrationsverket, påpekar också att lagen var ett exempel på när man skapade en stor osäkerhet runt återvändandearbetet: *”Det räcker med att vi säger att ett nej är ett nej men sen blir ett nej ett ja. Jaha, då är vi i en väldigt svår situation där vi sagt att det ska respekteras men plötsligt så är det inte så”*. Informant 2 är orolig för att gymnasielagen får oönskade konsekvenser: *”Det är något som stoppar upp vårt arbete. Det kommer innan vi har riktlinjer och stöd för hur vi ska förhålla oss till det...”*. Elisabeth Lindholm, Strömsunds kommun, menade att lagen utöver att vara orättvis också skickar ut mångtydiga och därmed fel signaler: *”Det är inkonsekvent och orättvist, extremt orättvis lagstiftning... jag har av många ungdomar och av representanter i civilsamhället uppfattat [att] det här är amnesti i princip...”*.

Marie-Anne Karlsson, Socialstyrelsen, gav uttryck för något som fler informanter antytt, nämligen att gymnasielagen är svår att begripa och därmed problematisk: *”Lagstiftningen i sig är komplicerad. Svår att tolka, svår att förstå. Om det är svårt för oss att förstå, vi myndigheter, så är det ju ännu svårare för ungdomarna att förstå. Och kanske också de många gånger ideella personer som ska hjälpa ungdomarna att förstå vad dom har rätt till...”*. På Socialstyrelsen har man också lyft denna fråga runt ensamkommande i allmänhet, och gymnasielagen då i synnerhet, gentemot olika myndigheter och frivilligorganisationer. En enkätundersökning på myndigheten indikerade att kommunerna förvisso sade sig ha goda kunskaper att hantera frågan om försörjningsstöd och utbildningsplatser med anledning av gymnasielagen, men att boendet för gruppen var svårare att hantera (Socialstyrelsen 2018).

Migrationsverkets rapport runt den tillfälliga lagen vid föregående regulariseringsbeslut (2005–2006) pekade på att lagen och dess upprinnelse gav varierande erfarenheter. För återvändandearbetet så medförde den svåra problem. Innan den tillfälliga lagen trätt i kraft fanns det tydliga tendenser till att fler personer avvek eftersom de troligtvis förväntade sig en kommande flyktigamnesti och likaså avvek de som inte beviljats tillstånd enligt den tillfälliga lagen i stor omfattning. Därtill blev

det svårare att motivera dem som hade ett lagakraftvunnet beslut att lämna landet. Slutligen låg återvändandearbetet under en period helt nere till följd av arbetet med den tillfälliga lagen (Migrationsverket 2006b). Kanske fanns erfarenheterna av den tillfälliga lagen i tillräckligt färskt minne hos Migrationsverket eftersom remissvaren på gymnasielagen pekar på ungefär samma negativa konsekvenser: Alltså svårare att motivera människor till ett frivilligt återvändande och ökad belastning på myndigheten, vilket gjorde att andra uppdrag såsom återvändande blev lidande (Migrationsverket 2017b; Migrationsverket 2018c).

5.4 Den kausala logiken – frivilligt återvändande men hur?

Vi har tidigare varit inne på att beslutsfattare och tillämpare bör ha en korrekt förståelse av de kausala mekanismerna på politikområdet för att kunna implementera. Med det menas den eller de mekanism(er) som förväntas ge det åsyftade resultatet. Om effektiviteten, andelen verkställda avvísningar i korta drag, är det viktigaste problemet som identifieras och som i högre grad prioriteras sedan omkring 2010 – hur ser då den logik ut för hur måluppfyllelsen ska öka? Både lagstiftaren och de ansvariga myndigheterna har gjort det klart att målsättningen är att fler som har lagakraftvunna beslut ska förmås att, i första hand, självmant återvända. Det uttrycks sällan explicit, men konsekvensen av att ha ett system som bygger på frivillighet när man kan förvänta sig att målgruppen är mindre benägen att efterleva avslagsbeslutet, är att det måste finnas ordentliga sanktionsmöjligheter.

Om vare sig motivationen eller morötterna är tillräckliga så finns det olika slags åtgärder som kan bistå de som ska implementera återvändandet. Själva sanktionsmöjligheterna kan fylla två syften. Å ena sidan kan man tänka sig att sanktionerna gör det lättare att verkställa av- och utvisningarna i sig, å andra sidan kan sanktionerna ge större incitament för dem med av- och utvisningsbeslut att acceptera beslutet. Givet indelningen i figur 4 så är det rimligt att instrumenten i den övre vänstra rutan, aktiva sanktioner, skulle kunna fylla båda syftena medan passiva sanktioner endast verkar via incitamenten. Huvudsakligen används sanktionsinstrumenten gentemot gruppen som i något skede väljer att inte samarbeta, medan stödinstrumenten i första hand riktar sig till de som samarbetar med myndigheterna.

Figur 4. Passiva och aktiva stöd och sanktionsåtgärder för återvändande

	Sanktioner/Straff	Stöd
Aktiv påverkan	Förvars- eller uppsiktsplacering, hemtransport under tvångsmässighet	Ekonomiskt stöd, reintegreringsstöd, kompetensuppbyggnad och praktisk hjälp
Passiv påverkan	Reducerad tillgång till arbete, boende och sociala förmåner. Återreseförbud	Information om möjligheter, återvändandesamtal

Hur har då tidigare utredningar och styrdokument hanterat dessa frågor? Propositionen som låg till grund för att SIV, senare Migrationsverket, tog över ansvaret för verkställigheten från Polisen berörde ämnet: ”Genom sin kontinuerliga kontakt med utlänningen kan Invandrarverket genom olika typer av insatser motivera den avvisade eller utvisade att självmant återvända” (Prop. 1997/98:173, s. 36). Detta har upprepats i nästan samtliga viktiga styrdokument sedan dess: I första hand frivilligt eller självmant återvändande i andra hand ska man öka det tvångsvisa återvändandet genom att bland annat öka förvarskapaciteten samt förbättra rutiner och processer.⁴ Nyckeln till ett framgångsrikt utfall, i bemärkelsen fler verkställigheter, består ju i att kunna nyttja de policyinstrument som står till implementerarnas förfogande: morötter, piskor och predikningar (Vedung 2016). Två av de viktigaste medlen är då förvarsinstrumentet, som hör till kategorin piska, och återvändarsamtalen, som hör till kategorin predikan.

Är det frivilliga återvändandet beroende av tvångsinsatser?

En grundläggande fråga är huruvida det frivilliga återvändandet är beroende av att det finns verktsamma sanktioner – såsom förvar eller återreseförbud – att nyttja. Hur mycket piska behövs det i systemet och i så fall varför? En viktig del av logiken är inte alltid uttalad, men kommer fram i intervjuer med tjänstemän och frontbyråkrater på berörda myndigheter och det finns dessutom stöd inom befintlig forskning. Den pekar i riktning mot att tvångsmedel faktiskt har betydelse för att migranter ska välja att lämna landet självmant. Kvantitativa undersökningar från olika länder, bland annat Norge (se Oslo Economics 2016), ger visst stöd åt den hypotesen.

Som instrument i återvändandepolitiken ska förvaren fylla flera funktioner: Man placeras i första hand där för att finnas tillgänglig inför en utvisning (verkställighetsförvar). Därutöver finns möjlighet att ta personer i förvar vars identitet eller tillstånd att vistas i landet är oklar och då kan man få tillfälle att exempelvis ta reda på identiteten (utredningsförvar). Ett skäl till att förvarsplaceras är att personen ifråga håller sig undan kontakt med myndigheter och då hen påträffas, exempelvis vid en identitetskontroll, är förvaret det tvångsmedel som används för att få personen mer samarbetsvillig (Migrationsverket u.å. c; Migrationsverket 2017c; SOU 2011:17, s. 82–85).

Resonemangen runt vilken betydelse förvaren har är intressant eftersom bedömningarna skiljer sig åt en del. Utgångspunkten var ju att det frivilliga återvändandet inte kan stå på helt egna ben, utan måste understödjas av tvångsmedel. Myndigheterna måste alltså signalera att man som sista åtgärd kan ta till förvarsplacering för både ID-utredning och verkställighet. En utsaga är då att det finns en explicit sådan koppling: *”...vi tror att det frivilliga återvändandet är beroende av att det finns fungerande tvångsåtervändande...”* (Mikaela Eriksson, Justitiedepartementet).

Vad vi vet från tidigare forskning är att de svenska förvaren håller hög nivå i ett internationellt perspektiv med hög personaltäthet samt kvalificerad personal som sköter enheterna och därtill få inslag av tvångsmässighet. Delvis kan det ses som ett utslag av att migrationspolitiken i stort och återvändandepolitiken inte bara ska vara effektiv utan också human. Strävan efter humanitet präglar också utredningar och styrdokument (se SOU 2011:17, s. 22–23) och kan därför motverka ett av syftena med förvarsplaceringen: *”...man har ju i många år pratat om förvar som ett avskräckande ställe som gör att folk inte vill komma till Europa. Men folk kommer ju till Europa i alla fall ...jag tror inte att det generellt sett påverkar, att man skrämmar dem till att återvända frivilligt, för så skrämmande är det inte...”* (Niclas Axelsson, Migrationsverket).

Trots myndigheternas strävan efter att göra förvaren, och de andra tvångsmedlen som finns till förfogande, mindre fängelse- och straffliknande så kvarstår dock funktionen att ha personen tillgänglig för en framtida identitetsutredning och/eller verkställning. Men det är inte helt självklart att en förvarsplacering i sig överhuvudtaget påverkar återvändandet i förväntad riktning: *”För att jag ska kunna känna att det vi gör...ger de effekter jag är ute efter måste jag kunna se ett resultat av en ökad förvarsverksamhet. Att det leder till fler återvändande, att det har den effekten. Och det korta svaret är nej. Det behöver inte betyda att det inte har haft någon effekt...men jag kan inte se det just nu”* (Milot Dragusha, Justitiedepartementet).

Motivering genom återvändandesamtal

De så kallade återvändar- eller motiveringssamtalen har uppmärksammats vid flera tillfällen och just motiveringsdelen var också ett av skälen till att ansvaret för verkställighetsfrågorna flyttades över från Polisen till SIV. I propositionen hävdades att SIV hade förutsättningar på ett helt annat sätt än någon annan myndighet att motivera de utlänningar som inte hade rätt att befinna sig i landet att åka tillbaka (Prop. 1997/98:173). Men redan i slutrapporten från den av Migrationsverket initierade Sökandeundersökningen som påbörjades år 2000 och avslutades med en slutrapport 2003, noterades att det fanns problem i den verksamheten. Ett GD-protokoll på myndigheten talade i termer av ”regelbundna motivationsamtal” för att ge handlingsberedskap hos de asylsökande (Statens Invandrarverk 1998). I slutrapporten framgår dock att handläggarna på myndigheten rapporterade att de inte hann föra kontinuerliga motivationsamtal, eftersom riktlinjer för samtalen saknades och handläggarna lämnades att på egen hand ge samtalet ett innehåll. Mottagningshandläggarna tyckte inte heller att det var motiverat att diskutera ett återvändande innan överklagandet hade behandlats och beslut fattats. Frågan om återvändande restes först när det fanns ett lagakraftvunnet beslut om av- eller utvisning eller i samband med att det tillfälliga uppehållstillståndet löpte ut. Snarare var det så att flera av de som återvänt till Bosnien själva hade initierat en diskussion om ett återvändande (Migrationsverket 2003:8).

I Migrationsverkets uppdaterade handbok uttrycks tydligt att personens inställning är helt avgörande, vilket gör motiveringsarbetet betydelsefullt. Att tidigt informera om möjliga beslut i processen samt vara tydliga och välformulerade uppges som viktigt i att förmå personen att frivilligt återvända. Men om så inte sker, då listar handboken åtgärder som kan vidtas för att utöva påtryckningar: återreseförbud, nedsatt ersättning samt risk att placeras i uppsikt eller förvar (Migrationsverket 2019b:5-6). Till sin hjälp har handläggaren samtalsprotokoll och samtalsguider. Samtidigt har återvändandesamtalen fler syften än att vara motiverande. Samtalet är också ett tillfälle då handläggaren kan göra en bedömning av om personen kommer att återvända frivilligt eller om tvångsmetoder måste nyttjas (Migrationsverket 2018b:4).

Vad säger informanterna om återvändarsamtalen och möjligheten att motivera? Man kan notera att två av de frontbyråkrater vid Migrationsverket tycks hysa liten tilltro till att det går att motivera människor som inte vill återvända att göra det: *”Erfarenheten är att om personen har bestämt sig för att inte medverka är vi*

ganska maktlösa. Man har pratat mycket om att vi ska ha ganska många samtal för att motivera folk, men min erfarenhet är att det kanske inte hjälper” (Informant 1, Migrationsverket). Ett problem är att det ges olika budskap från olika aktörer i processen: *”Man jobbar med att motivera men det finns såklart begränsningar vad det gäller resurser och också möjligheter. Vi är en av alla personer som den här personen träffar, där andra kanske säger någonting helt annat. Det är klart svårt att nå fram och höras”* (Informant 2, Migrationsverket).

Från ledningens sida inom myndigheten är man medveten om svårigheten med att motivera. Två uppfattningar om motivationsarbetet framträder parallellt: Å ena sidan att man lägger ned förhållandevis lite tid och att insatserna kommer in (för) sent i processen. Å andra sidan finns uppfattningen att motivationsarbetet (oavsett när det sätts in) har liten betydelse för viljan att återvända. När det lyckas väljer man i viss mån att se det som en skicklighet eller färdighet vilket vissa enskilda handläggare besitter, men inte andra: *”...vissa handläggare ... är en fena på att hålla såna här samtal, av någon anledning har de ett väldigt bra resultat med deras metod de använder”* (Magnus Bengtsson, Migrationsverket).

Från socialtjänstens sida fanns det snarare en vilja av att jobba mer motiverande eftersom det i dagsläget inte sker något sådant arbete (Gruppsamtal förvaltningar Stockholms stad). Andra informanter inom frivilligorganisationerna anser att asylsökande inte får korrekt eller adekvat information i dessa samtal. Det gör att de inte förstår vad det innebär att återvända efter avslutad asylprocess: *”Men generellt sett har de ju dålig kunskap om vad som händer efter ett avslag och det är mycket kring att... ’ja nu måste jag vänta i fyra år sen kan jag söka igen. Nu börjar verkställighetshinderprocessen... Kan du gå till Europadomstolen?’ Det finns ju en övertro, kanske inte hos sökande utan framför allt kontaktpersoner, som har en övertro på internationella domstolar”* (Anna Lindblad, Asylrättscentrum). Återvändandesamtalen tar alltså inte helt bort hoppet om att få rätt i andra instanser och processer där man kan erhålla tillstånd att stanna. Därigenom torde de sökandes incitament att återvända försvagas.

5.5 Sammanfattande slutsatser

Det överordnade temat för detta kapitel är hur implementerarna förstår de beslut och den politik som ska genomföras, alltså begripa innebörden i vilka målsättningar som ska uppfyllas och vad som ska åstadkommas. Även i tidigare studier av det praktiska verkställighetsarbetet, som Borrelli (2018a), finns belägg för kommu-

nikationsbrister, vilket till en del kan förklaras med fenomenet ”viskleken”, alltså att kommunikationen inom varje led i policykedjan och myndighetsutövningen förvrängs eller missförstås – nedåt eller uppåt. Delar av detta, men inte allt, har att göra med sekretessbestämmelser som omöjliggör för aktörerna att förstå hela ärendets komplexitet. Vi kan också konstatera att det finns en lång rad potentiella målkonflikter för återvändandepolitiken som frontbyråkrater och tjänstemän möter, både i själva verkställighetsprocessen och gentemot andra mål för migrationspolitiken. En given sådan konflikt kan uppstå mellan målet om effektivitet och de andra båda ofta nämnda målen om humanitet och rättssäkerhet. Det finns också en kausal logik med morötter, piskor och predikningar som man inte riktigt tror fungerar ute i förvaltarledet.

I gränssnittet mot integrationspolitiken finns tydligt motstridiga mål. För det första har Migrationsverket ett dubbelt uppdrag: integration och tidig etablering för de som får uppehållstillstånd, och återvändande för de som får avslag. Med den starka strävan som finns till tidig etablering på arbetsmarknaden löper återvändandensatserna och perspektivet alltid risken att bli åsidosatt.

Spårbytesmöjligheten, oftast att man ansöker om arbetstillstånd efter att ha fått avslag på sin asylansökan, hör delvis ihop med politikernas mål om snabb etablering på arbetsmarknaden. Genom att byta spår får migranten en extra chans att få stanna och större incitament att arbeta reguljärt under sin asylansökan. Möjligheten till verkställighetshinder bör man snarare se som ett sätt att tillgodose rättssäkerheten i asylprocessen, det vill säga att nya omständigheter kan dyka upp på ett sent stadium och då bör beaktas. Spårbyte såväl som verkställighetshinder har i återvändandeprocessen karaktären av reservutvägar för att få stanna i landet. Säkert ett uppskattat inslag bland de som fått avslag på sin asylansökan, men för myndigheternas frontbyråkrater utgör de ett hinder i kommunikationen med de som fått ett avslagsbesked.

Regularisering är ett instrument som skulle kunna tolkas i termer av humanitet, åtminstone brukar de som argumenterar för regularisering ange sådana skäl. De två senaste tillfällena, 2005–06 och 2018, har det varit mot bakgrund av ett framväxande skuggsamhälle med stora grupper irreguljära migranter som lever under ytterst osäkra villkor. Då innebär ju regularisering, alltså möjligheten till en extra prövning, att de som orkar och förmår hanka sig fram genom att bo och leva irreguljärt får en extra chans.

Flera målkonflikter som diskuterats ovan har bäring på återvändandepolitiken eftersom de skickar en signal genom hela systemet – till tjänstemän och frontbyråkrater såväl som migranter – om att ett nej inte alltid är ett nej. När man tillåter och uppmuntrar människor att arbeta så är det en biljett in i samhället, men det gör samtidigt att man får svårare att anpassa sig till ett avslagsbesked.

Just aspekten konsekvent tillämpning lyftes redan i den proposition som flyttade verkställighetsansvaret 1997. Det faktum att SIV:s personal hade haft kontakt med den sökande, ansågs vara en fördel när myndigheten skulle verkställa beslutet. Propositionen pekar vidare på följande faktum. ”För att arbetet med återvändandet skall kunna bedrivas effektivt är det också nödvändigt att utlänningslagstiftningen och dess tillämpning är konsekvent. Den som har nekats uppehållstillstånd måste få ett tydligt besked om att det lagakraftvunna beslutet om avvísning eller utvisning är slutgiltigt” (Prop. 1997/98:173, s. 37). Termer som ”konsekvent”, ”tydligt” och ”slutgiltigt” torde inte vara det som tjänstemän och frontbyråkrater använder på nuvarande ordning.

När det gäller de motiverande insatserna som kan vara utformade som piskor (förvarstagande), morötter (återvändarstöd) eller predikningar (återvändarsamtal) så är avsikten att de ska stimulera fler människor att återvända frivilligt och lojalt följa uppställda regler och tidsgränser. Sanktionerna kan ju också fungera som ett slags incitament, men ett annat viktigt syfte med aktiva sanktioner eller piskor som finns i systemet är att göra gruppen som fått lagakraftvunna avslagsbesked lättare att verkställa. Resonemangen hos informanterna och logiken i systemet tyder på att det frivilliga återvändandet inte kan förväntas stå på egna ben, utan är beroende av något slags tvångsmedel för att fungera ändamålsenligt.

I relation till forskningen på området finns en tydlig koppling till de många studier som illustrerar hur svårt det är att uppfylla de migrationspolitiska målen. Frågan om bristande målluppfyllelse – det ständiga temat i migrationspolitiken – har sin motsvarighet på återvändarområdet. Regeringar har inte ett utan många mål med migrationspolitiken, flera hänsynstaganden som ska tillgodoses och olika värden som ska uppfyllas. Frågan om hur man i implementeringsledet ska förstå och tolka avvägningarna mellan olika mål, kvantitativa såväl som processuella, är ett uppenbart problem att hantera.

Slutnoter kapitel 5.

1. Det bör också nämnas att utredningen därtill indikerade att kvaliteten på de överlämnade ärendena var bristfällig.
2. Detta kallas ofta V-UT, "vuttar", alternativt "12:18" efter det kapitel och den paragraf i Utlänningslagen där det behandlas bland dem vi intervjuat.
3. Se också 16e i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. – ofta kallad "tillfälliga lagen".
4. Det bör i sammanhanget nämnas att "tvångsvisa återvändande" per definition sker när Polisen tagit över och ska verkställa ärendet. Sker det i tvångsmässiga former eller inte? Som beskrevs i avsnitt 4.4 sker en stor del av Polisens egna verkställigheter utan egentligt tvång utan i form av en enskild resa utan inblandning av vare sig polis eller andra myndighetsföreträdare.

6. Att kunna implementera

Kunna, det andra ledet i begreppstrion förstå – kunna – vilja, handlar om att ha förmåga att handla utifrån besluten som är fattade och intentionerna i politiken. Förmåga är i sin tur beroende av att ha materiella resurser samt kunskap och kompetens. Detta kapitel kommer att sätta fokus på den implementeringsproblematik som vi har identifierat inom sfären ”kunna”.

För att kunna implementera behöver man också en klar och tydlig ansvarsfördelning mellan de involverade aktörerna. En viktig faktor är att ha en enhetlig implementerare, helst en aktör, alltså myndighet i detta fall. Men som vi vet så föreligger idealfallet inte här. Tvärtom är politikområdet återvändande uppdelat på tre huvudsakliga myndigheter, varav Kriminalvårdens transportenhet mer har karaktären av hjälpfunktion. Utöver detta har implementeraren ett intresse och behov av att samverka med andra aktörer eftersom dessa kan tillgodose exempelvis kunskap, logistik eller andra viktiga resurser som behövs (Sannerstedt 2001:39–40).

6.1 Ansvarsfördelning och samarbete mellan aktörerna

Samverkan mellan Polisen och Migrationsverket

När man diskuterar ansvarsfördelningen på återvändarområdet är det naturligt att börja med relationen mellan de två huvudsakligen ansvariga myndigheterna: Migrationsverket och Polisen. Att etablera en fungerande arbetsfördelning och former för samverkan torde vara helt fundamentalt. I delbetänkandet till Verkställighetsutredningen I lyftes frågan om samverkan och informationsutbyte i frågor som resandemönster, inrese- och utlänningskontroll mellan Migrationsverket och Polisen (SOU 1995:55). Men övergripande var Verkställighetsutredningen inne på att de båda myndigheternas uppdrag skulle renodlas. Avsikten var att komma åt den bristande effektivitet och andra svårigheter som utredningen identifierade när olika myndigheter skulle samverka vid verkställandet av beslut (SOU 1997:128, s. 47).

Av alla de frågor som tas upp i interna underlag och utredningar från både Polisen och Migrationsverket sedan verkställighetsansvaret överfördes, tangeras samarbetet myndigheterna emellan mycket ofta. Vad är det då som fungerar respektive inte fungerar? Till att börja med kan konstateras att gränssnitten och ansvarsfördelningen har otaliga delar som behöver hanteras och som är föremål för regelbunden översyn.

En problematik består i att de båda myndigheterna har olika principer för sina ärendehanteringssystem. Migrationsverkets ärenden baseras på enskilda individer medan Polisen använder saknummer, vilket gör det svårt att följa en person genom systemen.¹ Detta påverkar i sin tur kvaliteten och jämförbarheten för statistiken som därmed inte alltid kan användas för avsett ändamål (se avsnitt 4.2). Också när det gäller processen när utlänningen lämnar fingeravtryck, som kan fastställa identitet (daktningen), kommunicerar Polisens och Migrationsverkets system inte fritt med varandra. Direktuppkoppling saknas och bland annat på grund av att Migrationsverkets ID-enhet har andra öppettider än Nationellt Forensiskt Centrum uppstår problem vid gränskontrollerna (Migrationsverket 2016b). Vidare finns sekretessregler som utgör hinder. För att man ska kunna samköra registren krävs att den person som ärendet gäller ska vara dömd eller misstänkt för ett brott varpå fängelse kan följa (Malin Köhler, Gränspolissektionen).²

I vissa avseenden kan samarbetet haka upp sig på grund av att olika myndigheter gör olika bedömningar och då är det svårt att aktivt implementera beslut. Ansvarsfördelningen kan vara otydlig när det gäller att följa ett beslut man inte stödjer. Här tas ett exempel från Kriminalvårdens transportenhet: *”Vi har haft en hel del utmaningar från allt från Kriminalvården där vi vill placera någon där, de sitter ju egentligen inte i en position där de kan välja. Vi har verktyget genom lagsstiftning och mandat att säga att ’den här personen är en säkerhetsrisk hos oss och han placeras vi på Kriminalvården’. Där de har sagt att ’nej vi delar inte er bedömning och han får inte komma hit’, och då känner jag att ja men ni är ingen överprövningsinstans i förhållande till våra beslut, våra beslut gäller och då får man liksom överklaga till domstol”* (Niclas Axelsson, Migrationsverket). Samtidigt som informationsdelningen har brister enligt flera utsagor från frontbyråkraterna, finns ändå åtskilliga exempel på gott samarbete myndigheterna emellan. Regelbundet görs uppdateringar och justeringar av ansvarsfördelningen för att tillgodose nya omständigheter.³

Andra offentliga aktörers delaktighet

Även om Migrationsverket och Polisen är de två myndigheter som har störst ansvar inom återvändandeområdet finns det andra offentliga aktörer, myndigheter och kommuner inte minst, som skulle kunna spela en viktig roll. Det kan röra sig om möjlighet att utbyta information sinsemellan, att ge stöd och vägledning för dem i återvändandefasen, eller ge praktisk hjälp till irreguljära migranter som lever i nöd.

Redan verkställighetsutredningen I (1997) pekade ut flera möjliga områden där myndigheter sinsemellan kunde utbyta information för att kunna verkställa fattade beslut. Det exemplifierades med att Skattemyndigheten skulle åläggas att underrätta SIV respektive Polisen vid hindersprövningen inför äktenskap eller partnerskap, men man såg också möjligheter att nyttja Arbetsförmedlingen och Skattemyndigheten vid misstanke om att en arbetsgivare anställt tillståndslösa utlänningar (SOU 1997:128, s. 123–4). I viss utsträckning finns också en lagreglerad skyldighet för andra, myndigheter, arbetsgivare och domstolar, att bistå exempelvis Polisen och Migrationsverket i verkställighetsarbetet. (SFS 2006:97, 7:1).

En annan aktör av intresse är kommunerna som bland annat skulle kunna ha en roll i att tillgodose mer humanitära aspekter, inte minst när verkställande av ut- eller avvísning ska ske för ensamkommande barn och unga, alternativt människor med stort vård- eller omsorgsbehov. I fallet med den förstnämnda gruppen har socialtjänsten i hemkommunen ett lagstadgat ansvar för både boende och försörjning så länge den ensamkommande vistas i landet. Slutligen bör det samordningsansvar för ensamkommande barn som Länsstyrelserna gavs 2016 nämnas. Uppdraget var att i samarbete med andra relevanta myndigheter och aktörer genomföra en nationell kartläggning av ensamkommande barn som försvinner, och föreslå förebyggande åtgärder. Det krävs både förebyggande insatser och snabba åtgärder då ett ensamkommande barn försvinner. Men eftersom detta arbete sker på flera olika nivåer blir samverkan och koordinering mer komplicerat. Ett resultat utifrån Länsstyrelsens rapport blev att man etablerade en så kallad lågtröskelverksamhet där Stockholms Stadsmission startade en aktivitet för att med hjälp av samtal och motiveringsarbete kunna skapa ett sådant förtroende och sådan tillit att det gick att få gruppen att ta emot stöd inom etablerade strukturer (Amir Hashemi-Nik, Länsstyrelsen Stockholm; Länsstyrelsen Stockholm 2016:10).

I anslutning till REVA-projektet gjordes en tillsyn om Polisens förmåga att likvärdigt och på rätt grunder genomföra inre utlänningskontroller. Generellt tydde resultaten på att Gränspolisenheter i de fyra undersökta länen hade ett omfattande och utvecklat samarbete vid kontroller och annan verksamhet med flera olika myndigheter med andra uppdrag: I första hand gäller det Skatteverket och Migrationsverket, men också Försäkringskassan, Kronofogden, Tullverket och kommunala förvaltningar (Rikspolisstyrelsen 2014a). Ibland behövs sätt att samarbeta som inte alltid stämmer med gängse tillvägagångssätt. Tommy Grahn, Polisen, ger ett exempel på hur de tidigare haft ett bra samarbete med bostadsbolagen: *”Bostadsbolagen hade vi när jag jobbade på inre kontrollen. Då kanske det var i samband med att vi var på vissa adresser frekvent då tog vi kontakt med bolaget och sade. ’Vet ni om detta?’ ’Nej, oj vad bra’. Då hade vi en lina men sedan dog den. Så det blev lite mer på egen basis”*.

I fallet med socialtjänsten föreligger en potentiell målkonflikt, denna gång mellan effektivitet och humanitet. Ett konkret exempel kan hämtas från en begäran av Gränspolissektionen i Region Syd år 2016, som ville få tag i adressuppgifter från socialtjänsten i Malmö. Som förvaltningsorgan lyder den under stark sekretess eftersom de som är hjälpsökande inte ska tappa förtroendet och inte våga ta del av assistansen. Saken prövades av JO som slog fast att socialförvaltningen var skyldig att lämna ut de begärda uppgifterna, trots att det rörde sig om barnfamiljer (JO 2017b).

Barn har i många sammanhang ansetts vara mer skyddsvärda än vuxna och som underlag för JO:s beslut fanns propositionen runt barnkonventionen där liknande frågor hade berörts. Avvägningen som gjordes var att staten inte kan förväntas tillförsäkra samma rättigheter åt barn som hålls gömda och därmed vistas irreguljärt i landet. I proposition 1997/98:182, s. 12–13, konstaterade man att det kunde uppstå orimliga situationer ifall en myndighet skulle åläggas att verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning av ett barn, samtidigt som en annan myndighet skulle vara skyldig att tillförsäkra barnet samtliga dess rättigheter enligt barnkonventionen.⁴

Utifrån informanternas och i första hand frontbyråkraternas utsagor är det tydligt att man efterlyser en större samverkan mellan olika myndigheter av flera olika skäl och på flera olika områden. I verksamheten hos framförallt Polisen lyfts problemet med hur man ska hantera personer och grupper som kan vara i stort behov av social service eller vård och omsorg samtidigt som de har ett verkställbart utvisningsbeslut. Polisen förväntas handlägga verkställigheten, men har vare sig kunskap eller resurser i de fallen. I fallet med Sigtuna kommun, som ska ta hand om de som förväntas resa hem via Arlanda, har socialförvaltningen inte några medel för att

hantera dessa fall. Sådana situationer kan lösa sig ändå mellan frontbyråkrater som bestämmer sig för att samarbeta och hitta utvägar, men etablerade formella strukturer saknas.

En viktig fråga som tas upp av flera informanter är att myndigheter och förvaltningar inte har någon tydlig roll i förhållande till gruppen som befinner sig återvändande-fasen alternativt vistas irreguljärt i landet. För ensamkommande minderåriga barn och unga har socialtjänsten i respektive kommun ett ansvar att både förbereda för integration i Sverige vid ett beslut om uppehållstillstånd, men också återvändande vid avslagsbesked (Backlund et al. 2014). I övrigt finns mycket små kontaktytor mellan socialtjänsten och gruppen ifråga. På kommunal nivå, i Stockholm, finns exempelvis en uppsökande verksamhet där man ibland påträffar barn som lever irreguljärt i landet, men inget ansvar finns att nå gruppen och ingen utbildning i att bemöta eller informera (Gruppsamtal förvaltningar Stockholms stad)

6.2 Resurser och kapacitet

Få skulle invända mot att en lyckad implementering kräver att aktörerna har tillräcklig kapacitet i form av materiella resurser: exempelvis personal, utrustning och lokaler, för att genomföra det politiska beslutet. Kapacitetsfrågan utgör en viktig faktor som ofta behandlas i implementeringsforskningen, bland annat i Sören Winters (1994) implementeringsmodell, och ska beröras i detta kapitel (se också avsnitt 5.1). Tillflödet av resurser är alltid beroende av någon form av prioritering som ska göras. Det gäller alltifrån statsbudgeten, när olika utgiftsområden och därefter myndigheter får sin tilldelning, till hur frontbyråkraterna ute på fältet allokera sin fysiska arbetstid mellan olika uppgifter.

Frågan om det saknas resurser – eller om det felprioriteras – för att verkställa de beslut som tas i återvändandeärenden har följt med olika utredningar sedan slutet av 1990-talet. I Verkställighetsutredningen II ges prov på hur olika prioritering respektive resursbrist, kan ses som två sidor av samma mynt. Migrationsverkets tjänstemän och regionala samordnare pekade då mer på att Polisen prioriterade verkställighetsärenden alltför lågt medan Polisens egen uppfattning var att man hade för lite resurser för dessa ärenden (SOU 2003:25, s. 71, 85).

Även de informanter på myndigheter som tillfrågats nämner ofta ömsom brist på resurser och ömsom felprioriteringar inom verksamheten. Många utsagor indikerar

att företrädare vid de båda verkställande myndigheterna oftare menar att verksamheten är underdimensionerad. Ett exempel finns från gränspolisens i Stockholm där sektionschef Jerk Wiberg vittnar om att enheten inte har tillräckligt med personal för arbetsuppgifterna på grund av andra prioriteringar inom ledningen.

De departementstjänstemän som tillfrågats pekar oftare på de stora resurser som faktiskt läggs på återvändande, men även här finns röster som hävdar att resursfördelningen är ett problem: *”När...det kommer in väldigt många under en kort period då kan processen sättas i gungning för då är det svårt att fördela resurser rätt och då kanske man vill registrera ärendet snabbt och sedan sätta fokus på asylprövningen. Man kanske inte haft tillräckliga resurser eller haft tid att lägga tillräckliga resurser på att anställa tillräckligt många handläggare...”* (Milot Dragusha, Justitiedepartementet). Det som Dragusha också berör i citatet är en viktig faktor som även behandlades kortfattat i kapitel 4, nämligen de stora fluktuationerna i ärendemängden. Både frontbyråkrater och tjänstemän pekar på att verksamheten är svårplanerad av det skälet, vilket bland annat kan påverka långsiktigheten i arbetet.

Vad som också kan påverka långsiktigheten är vilken kontroll olika enheter har av resurstilldelningen. Den bild som ges av flera informanter är att de som ansvarar för återvändarverksamheten, såväl vid Polisen som vid Migrationsverket, inte styr resursflödet till aktiviteter kopplade till återvändande. För att kanalisera mer resurser måste man övertyga till exempel regionchefer på olika håll.

Förvaren som flaskhals i systemet

En fråga som hamnat i centrum av debatten när det gäller resursbrist i återvändandearbetet är förvaren. Ofta lyfts den förmodade bristen på förvarsplatser upp som ett av de grundläggande skälen till att Polisen inte lyckas avvisa fler som fått ett av- eller utvisningsbesked. Hur ser det då ut vad gäller antalet platser över tid?

Antalet förvarsplatser har fördubblats på mindre än ett decennium, från 235 platser år 2011 till 457 platser år 2018/19 (intern statistik tillhandahållen av Justitiedepartementet). Ändå är kapaciteten vid förvaren en ofta återkommande fråga och många indikationer finns på att förvarsplatserna fungerar som en flaskhals i systemet. Bland annat ger många av informanterna uttryck för detta. Patrik Engström, Polisen, menar exempelvis att Polisen har möjlighet att göra fler arbetsplatskontroller än som faktiskt utförs – och ny lagstiftning har också möjliggjort detta (Prop. 2017/18:176). Anledningen att kontrollerna inte utförs är då att förvaren inte har kapacitet tillgänglig för de personer som då kan förväntas påträffas.

Har då förvarskapaciteten den förväntade effekten på återvändandet? Flertalet av informanterna har den övertygelsen, men undantag finns. Milot Dragusha, Justitiedepartementet, som har tittat på frågorna menar att det inte finns tillräckliga belägg för att fördubblingen i antal under 2010-talets senare hälft faktiskt har ökat återvändandet. Bristen på förvarsplatser kan naturligtvis också relateras till hur platserna utnyttjas. Informanter från både Polisen (som har tillgång till den absoluta lejonparten av platserna) och Migrationsverket vittnar om att varje plats är ytterst värdefull vilket innebär att en noggrann bedömning görs inför varje förvarsplacering.

Samverkan med frivilligorganisationer – ambitioner och ambivalens

Samarbetet med frivilligorganisationerna är något som lyfts i åtskilliga offentliga utredningar och interna rapporter från berörda myndigheter. Utgångspunkten är att det finns människor i återvändarfasen, eller som vistas irreguljärt i landet, som inte nås av eller litar på myndigheterna. Här skulle alltså frivilligorganisationerna kunna inneha en viktig roll och underlätta arbetet. Inte minst i att ge de sökande stöd under hela asylprocessen vilket skulle kunna ge dem en tydligare bild av de regler, kriterier och principer som ligger till grund för myndigheternas beslut. Tanken var då att ge organisationerna i uppdrag att bättre förankra de beslut som fattas. Samtidigt lämnades en brasklapp: Verkställighetsutredningen I menade att frivilligorganisationerna ibland gjorde en annan bedömning än myndigheterna och bland annat inte gjorde någon särskilnad beroende på om den sökande hade uppehållstillstånd eller inte (SOU 1997:128, s. 83–84).

Propositionen som flyttade verkställighetsansvaret var än mer optimistisk när det gällde att involvera organisationerna och lyfte också frågan om att lättare kunna motivera till ett frivilligt återvändande. Man pekade därför på att frivilligorganisationer kunde bistå myndigheterna för att lättare nå fram med information, så att de asylsökande självmant skulle lämna Sverige och inte dröja sig kvar i landet (Prop. 1997/98:173).

Så har inte riktigt blivit fallet. Den Nationella temagruppen asyl & integration (NTG) gav i sin undersökning en antydning till varför samarbetet inte blivit särskilt nära eller omfattande; om organisationerna medverkar i återvändandearbetet skulle det kunna ge legitimitet till en process som de egentligen ifrågasätter. På det sättet skulle deras förtroende bland de asylsökande undermineras (NTG 2007:3, s. 26). Den skillnad i förtroende till myndigheter respektive frivilligorganisationer,

som asylsökande och de som fått ett avslagsbesked uttrycker, beror på att organisationerna uppfattas stå på: "deras sida" (Lennartsson 2007:74). Just sådana synpunkter yttrades också av flera frivilligorganisationer redan i anslutning till Verkställighetsutredningen. Rädda barnen tyckte det var: "...uteslutet att på myndigheters uppdrag medverka vid verkställigheten av beslut om avvisning och utvisning" (Prop. 1997/98:173).

Myndigheter har i uppgift att se till att fattade beslut från regering och riksdag verkställs medan frivilligorganisationer har ett annat uppdrag. I fallet med återvändandefrågorna är det tydligt att myndigheten önskar verkställa fler fattade beslut och övertyga motsträviga individer att ändra uppfattning, medan frivilligorganisationerna inte arbetar utifrån samma logik – och har inte heller samma mål i sikte. Vid flera tillfällen har både Migrationsverket och Polisen aviserat en vilja om att samverka mer med frivilligorganisationer (Migrationsverket 2008:1; Migrationsverket 2009:35). Dessa anses lättare kunna nå målgruppen men besitter också: "...länderkunskap som finns inom berörda organisationer och som kan vara till nytta... i samband med genomförandet av en verkställighet" (Rikspolisstyrelsen 2006:26). Det är värt att notera att myndigheten anför "verkställigheten" som målet med det potentiella samarbetet.

Det framgår också av informanternas utsagor att det finns en tydlig skillnad i perspektiv mellan frivilligorganisationer och de två centrala myndigheterna: Frivilligorganisationerna tar de asylsökandes rättigheter som främsta utgångspunkt och arbetar för att tillvarata dem, medan myndigheterna arbetar med att implementera fattade beslut. Organisationerna – Röda Korset och Stockholms Stadsmission – vill inte uppmana någon asylsökande att fatta ett visst beslut: "*Vi utgår ju alltid ifrån individens behov, att individen ska kunna fatta välinformerade och utifrån den personen klokt beslut... Sedan om det leder till återvändande eller inte är av mindre centralt intresse för oss*" (Gisela Thäter, Röda Korset).

Några informanter antyder att främst Migrationsverket uppfattas som mindre villiga till samverkan: "*Min chef har försökt sedan projektet startade att få upp kommunikationen till Migrationsverket och de är ganska rädda för att samarbeta med civilsamhället. Man har en uppfattning om att vi har intressekonflikter, kanske att vi försöker uppmuntra folk att gömma sig och inte att återvända*" (Tora Candal, Stockholms Stadsmission). Påståendet får visst stöd av Migrationsverkets personal och flera informanter pekar också på att det finns skillnader i uppdrag som komplicerar ett

närmare utbyte. Flera frivilligorganisationer säger sig, å andra sidan, stå beredda att samverka närmare, utan att vara rädda för att det diskrediterar organisationen gentemot målgruppen, vilket i så fall skulle kunna lägga grunden för mer utbyte mellan myndigheter och frivilligorganisationer. ”...[D]et är mer utsatthetsperspektivet eller det humanitära som motiverar att vi går in i det för det är inte så många andra organisationer som vill, vågar och kan jobba med de här frågorna. Man är rädd för att bli sammankopplad med att underlätta för att återvända. Många tidigare har valt att ställa sig helt utanför, medan jag ändå upplever att det är lite öppnare nu än vad det varit för” (Mikaela Hagan, Röda korset).

Informanterna från båda myndigheterna menar att det finns behov av att jobba mer med frivilligorganisationerna. Samtidigt finns en ambivalens eftersom man ser den potentiella konflikten i att jobba med någon som mer uppfattas som motpart. Kristina Rännar, Migrationsverket, pekar också på att: ”de närmar sig det här lite olika.... Vissa har vi ju väldigt lätt att samtala med för de har en stor förståelse för att det ser ut på det här sättet. Andra har lite mindre förståelse för det. Så jag tycker inte att man kan säga att alla frivilligorganisationerna gör si och så utan det är ett spektrum på hur man hanterar det här”. Flera informanter vid olika myndigheter påpekar att det finns ett spektrum med organisationer som uppfattas mer neutrala visavi mer aktivistiska grupper och att man ”inte bör dra dem över en och samma kam”.

Den utsagan bekräftas av de informanter som representerar frivilligorganisationer och kan exemplifieras med de skillnader som visar sig i intervjuerna med representanter för två av organisationerna: Anna Lindblad vid Asylrättscentrum och Karin Fridell Anter som representerar föreningen Stöttepelaren och tillika är aktiv i nätverket ”Stoppa utvisningarna av afghanska ungdomar!”. Skillnaderna visar sig i synen på legitimiteten för systemet. Stöttepelaren saknar förtroende för och ifrågasätter rättsordningen i fråna ordalag: ”Det [rättssäkerhet] gäller inte. Det kan jag säga jättebestämt... Jag skulle säga det här med att man får överklaga till domstol – det är en skenrättssäkerhet”. Misstroendet gentemot Migrationsverket synes kompakt: ”Migrationsverket har ju regler för hur barn ska förhöras. Jag kallar det för förhör för det är ju intervju men det upplevs som förhör. Och de följdes ju inte på något sätt” (Karin Fridell-Anter, Stöttepelaren).

I fallet med Asylrättscentrum så illustreras hållningen av att bestämt ta avstånd från att ge råd om att migranterna ska hålla sig undan eller inte samarbeta med myndigheterna. Anna Lindblad kallar istället (skämtsamt) sin organisation för ”Sveriges tråki-

gaste frivilligorganisation” eftersom man nöjer sig med att ge juridisk rådgivning och försöka hjälpa dem man tror att det finns realistiska chanser att hjälpa.

6.3 Skillnader i rutiner och arbetssätt

En viktig fråga inom förvaltningsforskningen är styrningen inom myndigheterna för att tillgodose kraven på enhetlighet i arbetssätt och processer. Enhetlighet uppfattas ofta som ett mål för att kunna säkra andra värden såsom rättssäkerhet och effektivitet. Här kan en jämförelse göras med betygssättningen inom grund- och gymnasieskolan där stor möda har lagts vid att få enhetlighet i bedömningarna av prov och betyg. Det finns emellertid ett spänningsförhållande mellan kraven på enhetlighet respektive autonomi. Ibland bör frontbyråkraterna ges stor autonomi att själva kunna anpassa arbetssätt och metoder. En tumregel kan vara att när frontbyråkraternas uppgifter är uniforma och insatsteknologin kan standardiseras, då kan styrningen uppifrån av arbetssätt och processer vara stor och preciserad. Annars bör de ges större frihetsgrader för implementeringen (Vedung 2016:92–93).

På återvändandeområdet finns ett par exempel på denna strävan. Det finns klara indikationer på att gränspolisverksamheten och arbetet med verkställigheter, under 00-talet och än tidigare, skilde sig åt kraftigt mellan Polisens regioner, samt att rutiner och arbetssätt inte alltid fanns fastlagda för att styra det praktiska arbetet (Rikspolisstyrelsen 2006; Rikspolisstyrelsen 2007a:39). Åren 2016–17 gjorde Justitieombudsmannen (JO) en granskning av Polisens verkställighetsärenden där ett resultat var att det fanns ett tydligt behov av enhetliga och nationella rutiner för Polisens verkställighetsarbete (JO 2017a:1). Inte minst pekade rapporten på att det fanns stora regionala variationer mellan gränspolissektionerna i de sju polisregionerna när det gällde dokumentation och diarieföring. Det saknades också enhetliga rutiner för hur man förberedde ett verkställighetsärende och vilka som hade behörighet att fatta beslut (JO 2017a:8–9). Informanterna vid Polisen kunde också vittna om att problemet på olika sätt adresserades och i handläggningsbeskrivningen (2018) för verkställighet nämndes också explicit *enhetligt* som ett av de värden som skulle vägleda arbetet (Polisen 2018b:1).

Även när det gäller överlämning av ärenden från Migrationsverket till Polisen verkar det, åtminstone under 1990- och 00-talen ha funnits gott om skillnader i arbetssätt. Ett belägg för detta kan hämtas från Verkställighetsutredningen II där åtskilliga mottagningstjänstemän vid Migrationsverket menade att det finns en motvilja

mot att lämna över ärenden eftersom man ansåg att Polisen hade begränsade resurser och inte bedrev någon aktiv eftersökning. Å andra sidan fanns det andra Polismyndigheter som i enkäten uttryckte missnöje med att ärenden lämnades över för tidigt, det vill säga innan Migrationsverket hade uttömt alla möjligheter (SOU 2003:25, s. 69–71). Utifrån informanternas utsagor finns det tecken på att överlämningen av ärenden fortfarande kan skilja sig åt, men om diskrepanserna är lika stora som tidigare går inte att uttala sig om.

Ett annat exempel är det tidigare omnämnda REVA-projektet (se avsnitt 1.4 och 7.2). Ett mål var att utforma standards vid handläggning av återvändande genom att myndigheterna använde samma leanbaserade arbetssätt och metoder (Migrationsverket & Polismyndigheten 2016:11–12). Genom standardiseringen skulle enhetligheten öka både inom och mellan myndigheterna (Pekka et al. 2010). Föreskrifterna om dokumentation vid just utlänningskontroller tycks för övrigt inte ha varit gemensamma för samtliga polismyndigheter under åren 2013–14, och troligen inte heller inom Stockholms gränskontrollenhet (Leander 2014:14–17).

Våra informanter vid både Polisen och Migrationsverket ger ytterligare belägg för att det, fortfarande, finns omfattande skillnader i arbetssätt och rutiner mellan olika regioner och ibland på handläggarnivå. Patrik Engström beskriver hur man på gränspolisstationen hittar sätt för att få de 22 tidigare myndigheternas olika arbetssätt till ett enhetligt: *”Vi har tagit fram ett processbeslut en helt ny handläggningsrutin för verksamhetsärenden och vi har dessutom rullat ut den. Den utställningen är klar nu i veckan faktiskt, eller för nån vecka sen. Åkt runt, från region till region och väldigt handgripligen på plats instruerat och infört”*.

En skillnad tycks finnas mellan Stockholm och övriga delar av landet i arbetssätt och rutiner. Det skiljer sig bland annat i hur man jobbar med återvändarsamtal och verkställigheter och det är man medveten om centralt på Migrationsverket: *”Ja, men Stockholm är lite speciellt för vad som inte finns. De finns inget anläggningsboende utan tillhör man Stockholm då bor man ju i EBO, då blir det lite annan hantering... är det någon som skiljer ut sig så är det just Stockholm som har en annan typ av klientel...”* (Kristina Rännar, Migrationsverket).

Samtidigt finns en medvetenhet om att man inte kan göra på exakt samma sätt oavsett region och ärendetyp. Den latent spänningen mellan standardisering och enhetlighet visavi flexibilitet är närvarande: *”Det är stor skillnad på om man sitter på gränspolisstationen här i Stockholm som är så stor...kontra region Nord där det är*

betydligt mindre, man har betydligt mycket färre ärenden [och] är utspridd på flera olika orter.... Att man skulle ha en helt enhetlig hantering i alla delar är nog inte möjligt ens eller önskvärt. Vårt mål är ju dock att man ska känna igen sig, oavsett om man sitter och hanterar ett ärende i Umeå eller här i Stockholm...” (Åsa Petersson, Gränspolisen). Det rör sig alltså om olika grundförutsättningar för arbetet – inte minst hur målgruppen ser ut – som manifesteras i olika arbetssätt och rutiner.

En (oavsiktlig) konsekvens av att en myndighet tillämpar regler på olika sätt beroende på vilken region man befinner sig i är att den grupp som berörs av beslutet kan få kännedom om skillnaderna mellan olika regioner. Ett exempel kan hämtas från överlämningen från Migrationsverket till Polisen där, sedan ett beslut 2016–17, den myndighet som har bäst förutsättningar ska ha kvar ärendet och där Polisen kan välja att säga nej varvid Migrationsverket behåller ärendet. Eftersom Polisen i olika regioner gör olika bedömningar så finns enligt Jessie Ahrdenberg, Migrationsverket, åtminstone en tänkbar möjlighet att människor söker sig till olika ställen i landet för att till exempel undvika en överlämning till Polisen.

6.4 Kunskap och kompetens

Helt avgörande för att kunna implementera är att det finns möjligheter att korrekt kategorisera och mäta utfallet för att kunna bedöma resultaten av återvändandepolitik och insatser. Den kunskapen är det första temat som behandlas. Därefter följer en kort genomgång över vilka kompetenser som det råder brist på och vilka konsekvenser det får för verksamheten. Sedan undersöks den enligt forskningen viktigaste anledningen till att så pass få verkställigheter utförs, nämligen avsaknaden av korrekta identiteter.

Att mäta och styra utfallet

Det faktum att tillförlitlig statistik är viktigt för forskningen inom migrationsfältet behöver knappast påpekas. Men ordning på statistiken är minst lika viktigt för myndigheternas arbete. Problem på det området kan vara en indikator på att andra delar, exempelvis ärendehanteringssystemet, också fallerar. I återrapporeringen till Återvändaruppdraget (2016) ges prov på detta. Av de 64 öppna återvändandeärenden i Stockholm som granskades, visade det sig att 19 ärenden skulle ha varit inhiherade – alltså ej verkställningsbara – och därmed exkluderats ur grup-

pen, fyra ärenden var felregistrerade och tillhörde andra kategorier. Av det urvalet hörde således mer än en tredjedel, eller 23 ärenden av 64, inte till kategorin öppna återvändandeärenden. Slutsatsen blev att det fanns anledning att se över hur ett återvändandeärende skulle registreras. Risken ansågs vara stor att en felaktig bild gavs av antalet öppna återvändandeärenden (Migrationsverket & Polisen 2016:34). Samma brister åskådliggjordes av Länsstyrelsen Stockholm (2016:11) där bristen på sammanställd och enhetlig statistik om ensamkommande barn som avviker försvårade myndigheternas arbete.

JO:s granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden gav också en indikation på brister i ärendehantering och därmed möjligheten att mäta utfallet. Till att börja med fanns det påfallande stora skillnader mellan landets sju olika Polisregioner rörande vilka handlingar som registreras i polisens ärendehanteringssystem. En anledning till detta kan vara att polisens ärendehanteringssystem inte är anpassat till gränspolisverksamheten som skötte av- och utvisningarna. En annan kan vara att det saknades enhetliga rutiner för hantering och dokumentation (JO 2017a, s. 9–11). Tillkortakommandena gällande ärendehanteringssystemet har även uppmärksammats av tidigare interna utredningar (se Rikspolisstyrelsen 2007a:39–40). Enligt våra informanter kvarstår problemen, även om registrering och ärendehantering har stramats upp (Maria Hultqvist, Polisen).⁵

Utöver bristerna i de egna systemen finns också en utmaning i att synkronisera de två olika system som finns inom Polisen och Migrationsverket. I slutrapporten från REVA-projektet pekade man på den stora förbättringspotential som finns i att skapa gemensamma mätetal och statistik över myndighetsgränserna. I en jämförelse av antalet avslutade ärenden så skiljde sig antalet åt dramatiskt beroende på om statistiken härrörde från Migrationsverket eller den centrala gränspolisenheten – i snitt var bara ett ärende av fyra som avslutats av Polisen, registrerat av Migrationsverket (Europeiska flyktingfonden 2014:52).

Detta har uppmärksammats också av Justitiedepartementet som lagt uppdrag på de båda myndigheterna i olika omgångar. Det andas lika delar frustration och uppgivenhet från departementet över att så pass lite ändå hänt i frågan: *”Vi har gett statistikuppdrag till bägge myndigheterna för vi har sett att statistiken är bristfällig... det beror ju på att de jobbar i olika system och att de kategoriserar ärenden på olika sätt och så vidare. Här står vi och stampar lite och vi är själva lite frustrerade för att vi inte kommer vidare, våra statsråd förväntar sig att den statistik de får är fullständig*

men vi måste alltid lägga till att statistiken från Polisen är bristfällig år efter år...Vi ser inte riktigt att vi kommit framåt” (Mikaela Eriksson, Justitiedepartementet). Över tid finns också en utmaning till exempel i att kodningen av besluten som fattas förändras, vilket gör att data för en och samma myndighet inte är fullt jämförbar över tid.

Men den bristfälliga statistiken är bara ett av hindren för att kunna göra jämförelser och därigenom styra återvändararbetet. I avsnitt 6.3. var vi inne på hur de berörda myndigheterna standardiserade och gjorde arbetssätt och processer mer enhetliga. Flera informanter pekar samtidigt på att varje ärende är unikt eftersom så många förutsättningar för en effektiv hantering ligger i (omvärlds)faktorer som inte lätt låter sig påverkas av myndigheternas arbete. En utvärdering av REVA-projektet pekar explicit på att: ”faktorer i omvärlden i mycket hög grad påverkat måluppfyllelsen” med anledning av att de operativa målen – ökat återvändande och kortare handläggningstider – inte verkade uppnås (AMIF u.å.:42).

När kompetensen brister eller saknas

Om kapacitet handlar om att ha nödvändiga resurser till förfogande – oavsett om det rör sig om personal, lokaler, transporter eller andra fysiska resurser handlar kompetens snarare om att frontbyråkraterna ska veta hur uppgiften i fråga ska lösas. På återvändandeområdet finns ett par kärnkompetenser som har identifierats hos några av de ansvariga aktörerna.

Inom Polisen används termen ”gränspoliskompetens” som avser dels kunskaper inom utlänningsrätt, dels metoder och arbetssätt som används i samband med inre utlänningskontroller. Flera av informanterna betonar att det finns alltför få poliser som har denna särskilda kompetens och att utbildningen på Polishögskolorna inte är tillräcklig för att lösa uppgifterna. Redan ett par år efter 1999 års reform, då verkställighetsansvaret flyttades från Polisen, fanns en allmän känsla av att man börjat förlora kompetens på området. Eftersom ingen evidens fanns gjordes en uppföljande inspektion från 2006 där man hänvisade till just 1999 års reform som roten till det onda. Förutom i de tre storstadsmyndigheterna hade de olika regionala polismyndigheterna så pass få ärenden att det inte gick att upprätthålla kompetensen och kunskapsnivån hos personalen. Ett problem kan vara att enskilda poliser avstår från att göra (motiverade) kontroller eftersom man är rädd att göra fel (Rikspolisstyrelsen 2006:4; Ann-Marie Orler Polisen, Göran Millbert Justitiedepartementet). Detta fenomen att enskilda poliser – alltså inte gränspolisens personal – saknar kunskap

om vad som gäller och av det skälet avstår från motiverade kontroller verkar fortfarande gälla (Lucie Macek, Återvändandeutredningen).

Problemet noterades också i senare rapporter där man bland annat pekade på att utbildningssatsningarna var alltför små och därtill hade ambitionsnivån i utbildningarna minskat. De som arbetade i yttre tjänst gavs bara ytterst elementär utbildning som: "...gör att poliser kan ställa frågor vid till exempel inre utlänningskontroller, men inte alltid tolka svaren" (Rikspolisstyrelsen 2014a:6). För att kunna utföra sina uppgifter har poliser därför fått bygga egna nätverk som stöd utanför den egna myndigheten (Ibid.). Med den komplexitet som arbetet innehåller krävs högre kompetens hos personalen även på Migrationsverket. Inte minst för att kunna bli trygg i sin roll och utvecklas som beslutsfattare. *"Man måste nog se att det här jobbet, komplexitet har vi pratat mycket om, men vi måste erkänna att det är svårt och kräver utbildning. Det krävs tid att få reflektera och ta till sig vad man lärt sig, ny praxis och att få diskutera..."* (Niclas Axelsson, Migrationsverket).

Är det då möjligt att med mer och bättre utbildning ge enskilda frontbyråkrater vid myndigheterna det stöd de tycks behöva? Redan Verkställighetsutredningen I var inne på det resonemanget, men pekade också på svårigheterna: Av praktiska skäl ansågs det svårt att ge samtliga poliser de särskilda detaljkunskaper som behövdes. Därför ansågs det bättre att man anförtrodde de inre utlänningskontrollerna åt särskilt avdelad personal, alltså en ordning som blev fallet när verkställhetssansvaret överfördes 1999 (SOU 1997:128, s. 116).

Att det saknas kompetens kan också vara ett viktigt skäl till att myndigheterna har svårt att lösa problemet med enhetlig och tillförlitlig statistik. Registervård och samordning av IT-system, där man lägger grund för enkla och överskådliga system som kan tillgodose verksamhetens krav, behövs akut. Hindret är bristen på kunnig IT-personal enligt Milot Dragusha, som också pekar på att Justitiedepartementet haft en dialog med myndigheterna sedan många år tillbaka, men där framstegen fortfarande är små.

Identitetsfrågan

Frågan om att fastställa identitet på irreguljära migranter och de som fått ett avslagsbesked är en av de viktigaste enligt både forskning och utredningar, och den tycks inte ha minskat i dignitet. Utan en klarlagd identitet är det ytterst svårt att verkställa ett av- eller utvisningsbeslut. Redan i delbetänkandet 1995 till

Verkställighetsutredningen I finns resonemangen runt problemen i att identifiera gruppen ifråga: "Användningen av falska identiteter och/eller falska handlingar är ett problem. Liksom dokumentlösheten är förekomsten av falska identiteter ett gemensamt problem för alla länder till vilka asylsökande söker sig. Breda kartläggningar av asylsökande i andra länder tyder på att användningen av falska identiteter är vanlig. Vissa mindre undersökningar som genomförts av Statens invandrarverk och Rikspolisstyrelsens utlänningsrotel visar att falska identitetsuppgifter lämnas också här" (SOU 1995:55, s. 22).

Problemet var omfattande redan i mitten av 1990-talet och situationen förvärrades under 2000-talet. När myndigheter i olika länder samverkat visade resultaten att människor som redan har tillstånd att vistas i andra västeuropeiska länder ändå sökte asyl i Sverige, och i vissa fall ansökte man i flera länder samtidigt. I en mindre undersökning i delbetänkandet till Verkställighetsutredningen I visade det sig att omkring 60 procent av de som sökte asyl saknade pass och andra ID-handlingar (SOU 1995:55, s. 22–23, 80–81). Fenomenet uppmärksammades igen i Verkställighetsutredningen II. Andelen passlösa sökanden hade ökat från 70 till 88 procent mellan 1999 och 2002, och så många som 70 procent saknade godtagbara och trovärdiga identitetshandlingar överhuvudtaget vid asylansökan (SOU 2003:25, s. 48, 88) Rikspolisstyrelsen (2007a:22) gjorde en bedömning några år senare och menade då att mer än 90 procent saknade identitetshandlingar. Problemet med frekvent förekommande falska ID-uppgifter togs också upp i utredningen om uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder. En viktig anledning till att migrationsdomstolarna inte kunde bevilja uppehållstillstånd, trots att det tidigare avlägsnandebeslutet hade preskriberats, var just identifieringsproblematiken (SOU 2017:84, s. 213–214).

Hela denna diskussion runt identitetsfrågorna landade slutligen i återvändandeutredningen vars syfte var att minska antalet personer vars identitet inte kan fastställas under vistelsen i Sverige genom att förbättra myndigheternas arbete. Här var frågan företrädesvis förfalskade svenska pass och handel med sådana. Utredningens pekade på att: "Det är en grundläggande skyldighet för en asylsökande att medverka till att försöka klarlägga sin identitet, alternativt att göra den sannolik. Antalet asylsökande som ger in en passhandling vid ansökningstillfället hos Migrationsverket är emellertid mycket lågt" (SOU 2017:93, s. 11).

Vad har våra informanter för erfarenheter och uppfattningar runt identitetsfrågan? Svaren illustrerar hur betydelsefull den är i återvändandearbetet. Flertalet informanter inom myndigheterna, såväl frontbyråkrater som tjänstemän, menar att de sökande oftast inte är sanningsenliga med sina identiteter, inklusive vilken ålder de uppger, vilket försvårar verkställigheterna avsevärt. Utgångsläget är att inte lita på de uppgifter som lämnas: *"...vi måste fastställa identiteten från början, de flesta har artistnamn helt enkelt. ...jag skulle vilja säga att regelbundet tror vi inte på identiteten"* (Tommy Grahn, Polisen). Åldersfrågan är också viktig och även här finns betydande svårigheter för verksamheten och det uppdrag man är ålagda att verkställa. Patrik Engström, chef vid gränspolisstationen, gav ett exempel utifrån situationen med de marockanska ungdomarna (ofta kallade gatubarn i medierapporteringen). När man kontrollerade deras fingeravtryck mot det marockanska nationella befolkningsregistret visade det sig att omkring 95 procent av de som uppgav sig vara omyndiga faktiskt var över 18 år. Även om några slutsatser inte kan dras rörande andra grupper så illustrerar exemplet den osäkerhet som identitetsfrågan skapar.

En annan iakttagelse är att frontbyråkraterna inom Migrationsverket och Polisen menar att problemen med att verkställa beslut, när personerna ifråga saknar ID-handlingar och resedokument, beror på att de som ska av- och utvisas inte samarbetar. Erfarenheten är att passen tenderar att dyka upp under processen. I flertalet fall går de problemen att bemästra och något verkställighetshinder behöver inte uppstå: *"Mycket hänger på personen ifråga själv. Vi har de här länderna och ambassaderna som gör det väldigt svårt men sedan kommer det en person som verkligen vill och själv går till sin ambassad. Då är det extremt sällan det blir svårt"* (Informant 2, Migrationsverket).

Frågan om att fastställa identitet och ålder tycks skapa oreda i samtliga led av återvändandeprocessen. För det första gör en oklar identitet, det vill säga personuppgifter, ålder och nationalitet, att det blir omöjligt eller mycket svårare att verkställa ett fattat av- eller utvisningsbeslut. För det andra finns problemen med dubbla eller flerdubbla identiteter som gör det möjligt att använda olika alias när man söker asyl, söker arbetstillstånd och så vidare. För det tredje riskerar statistiken att hamna i olag. Vi vet inte hur många som återvänder efter att ha varit registrerade som avvika eftersom de kan ha rest i en annan identitet än den hos Polisen och Migrationsverket registrerade.

6.5 Sammanfattande slutsatser

När politik ska genomföras i förvaltarledet måste förmågan finnas. För att kunna implementera så krävs dels fungerande ansvarsfördelning mellan aktörerna, dels kunskap, kompetens och kapacitet som står till förvaltningens förfogande. I avsnitten 3.1 och 3.2 behandlades den grundläggande ansvarsfördelningen så som den sett ut sedan Verkställighetsreformen trädde i kraft 1/1 1999 och SIV övertog verkställighetsansvaret från Polisen.

Den viktigaste relationen inom implementeringskedjan finns mellan Migrationsverket och Polisen. Här finns ett gränssnitt där ärenden passerar främst i den ena riktningen och där information går förlorad, delvis på grund av att ärendehanteringsystemen ser olika ut. När det förekommer diskrepanser mellan olika myndigheters uppgifter om samma person leder det till stor osäkerhet hos implementerarna. Det innebär också att statistiken blir svår att tolka, inte bara för lekmän. När det gäller ansvarsfördelningen gentemot andra offentliga organ är det tydligt att många tidigare utredningar haft stora ambitioner. I konkreta projekt som exempelvis REVA har det också visat sig att gränspolissektionen har lyckats etablera ett omfattande samarbete med andra myndigheter och vissa kommunala förvaltningar. Samtidigt finns betydande svårigheter i att involvera exempelvis socialförvaltningen trots att deras insatser kan behövas för att säkra humanitära hänsynstagande vid vissa verkställighetsärenden. Haken är att det saknas både kunskap, resurser och befogenheter vilket gör att man får ad-hoc lösningar i bästa fall.

Utmaningen vid samverkan med frivilligorganisationer är en annan. Också här har lagstiftaren och olika utredningar pekat på vilken viktig roll som organisationerna kunde ha för att lättare nå målgruppen samt ge tillgång till värdefull information. Även om enstaka bra exempel finns är problemet för myndigheterna att frivilligorganisationerna i grunden har ett annat uppdrag. Medan myndigheterna försöker påverka irreguljära migranter att återvända självmant i första hand, och med tvång i andra hand, vill organisationerna i allmänhet inte ta ställning till huruvida en person med ett avvisningsbesked bör återvända.

När det gäller förmåga i bemärkelsen arbetssätt och rutiner så betonar Lipskys (1980) teori om frontbyråkrater att alla dessa inte handlar likadant. Regler tolkas lite olika på fältet och tänjs emellanåt – vilket informanterna gett uttryck för. Resultatet blir bristande enhetlighet. Eftersom båda myndigheterna har karaktären av frontbyråkratier blir det således ett resultat vi borde förvänta oss. Inte minst gäller detta

Polisen som tills nyligen varit uppdelad i olika myndigheter vilket fortfarande tycks påverka. För båda myndigheterna finns en strävan efter att ge större enhetlighet till återvändandeverksamheten genom att utforma standards, följa regler och upprätthålla rutiner samt låta hela organisationen genomsyras av detta. Riktlinjerna kommer ofta uppifrån, men även bland frontbyråkraterna antas att detta kan stärka både effektiviteten och rättssäkerheten i verksamheten.

En viktig iakttagelse är också att utbildningsnivån hos personalen vad gäller exempelvis gränspolis kompetens inom Polisen är så varierande. Utan de kunskaperna blir förmågan att utföra exempelvis utlänningskontroller lidande. Kompetensbrister är också ett betydelsefullt skäl bakom att Migrationsverket, men i än högre grad Polisen har svårt att lösa problemet med enhetlig och tillförlitlig statistik. Ett faktum som gör det mycket svårt att korrekt kategorisera och mäta återvändande, vilket i sin tur gör det besvärligt att evaluera återvändandepolitiken.

Mot bakgrund av den internationella forskningen som också tar upp frågan om förmåga i verkställighetsarbetet är Sverige inget undantag från trenden att de asylsökande i allt lägre omfattning uppvisar en korrekt identitet. När migranterna lärt sig vikten av att inte vara ärlig så ställer det tjänstemän och frontbyråkrater inför en rejäl utmaning i begreppstrions mellanled: spåra – identifiera – avvisa.

Slutnoter kapitel 6.

1. En enskild individ hos Migrationsverket kan dock ha flera olika återvändandeärenden som kapitel 4 illustrerar.
2. Ett exempel som illustrerar en aspekt av samordningsproblemet är följande: Vid ankomst till förvar fattar Polisen beslut om daktning, men den görs inte hos Polisen utan på Migrationsverkets anläggning och inte heller i Polisens daktningssystem, men Polisen fattar beslutet. De fingeravtryck som då lämnas körs aldrig mot Polisens fingeravtryck vilket innebär att man går miste om värdefull information, som i sin tur kan innebära att en brottsmisstänkt utlännings inte blir lagförd för sina brott. (Malin Köhler, Gränspolissektionen).
3. Den nyaste ansvarsfördelningen mellan Polisen och Migrationsverket trädde i kraft 2019-09-02 och reglerar både gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställigheter och tvångsmedel. (Migrationsverket 2019d)
4. Men den avvägningen var inte självklar utan ändrades fundamentalt 2012. På förslag av SOU 2007:34 och 2010:5 ändrades skollagen så att barn som vistas i landet utan tillstånd i huvudsak gavs samma rätt till utbildning som barn vilka är bosatta i landet.
5. Vid både Polisen och Migrationsverket pågår ett stort arbete i att förbättra rutiner för statistikinsamling och bearbetning för att kunna hantera de brister som är uppmärksammade. Vi har kunnat studera detta arbete i våra egna ansträngningar att få tillförlitliga data att presentera.

7. Att vilja implementera

Det tredje och sista ledet i triaden, avser alltså viljan att implementera policy. Den naturliga frågan blir då om inte tillämparna, tjänstemän och frontbyråkrater på myndigheter, är ålagda att sköta sitt arbete och utföra det som står i uppdragsbeskrivningen? Till saken hör dock att många genomförare har flera andra arbetsuppgifter som pockar på tid vilket gör att de slits mellan olika sysslor. Prioriteringar måste göras, men givna prioriteringar kan också förändras utifrån reaktioner från olika aktörer. Ambitionsnivån kan skruvas upp eller ner. Implementering av en policy som möts av stark kritik blir betydligt svårare än när policyn uppfattas som legitim och kanske till och med önskvärd (Vedung 2016:81–106).

Frågan om att vilja genomföra beslut hänger i hög grad ihop med ett återkommande tema i implementeringsforskningen; nämligen den omgivning inom vilken tillämparen verkar. När omgivningen i form av andra intressenter kan utöva inflytande över politiken så kan det i vissa fall till och med omintetgöra reformer eller fattade beslut.

7.1 Motivationen hos tillämparen

Vi vet sedan tidigare forskning att det hos vissa myndigheter kan finnas ett motstånd mot att implementera. Qvist (2008:52) redovisar ett exempel från Migrationsverket där myndighetens tjänstemän ifrågasatte beslutet att satsa på svenskundervisning för samtliga asylsökande. Även om beslutet inte aktivt stoppades så användes andra strategier, såsom att sortera in arbetet så att det bättre stämde in i den befintliga organisationen.

Motivationen hos de som ska implementera besluten kan också påverkas av sådant som ärendets karaktär. Både bland informanterna vid berörda myndigheter och i tidigare utredningar finns tecken på att vissa ärenden är ytterst påfrestande. Inte minst gäller det när utvisningar av barnfamiljer ska verkställas. Ett enkätsvar från personal i Jönköpings län till en av Rikspolisstyrelsens utredningar illustrerar detta faktum: ”Dels att det tar hårt på personalens krafter att ofta verkställa barnfamiljer, speciellt när barnen används som ’vapen’ för att få stanna i landet... Till

sist även det hårda trycket från allmänhet, kommunala myndigheter, församlingar samt delvis även från pressen som stundtals gör mycket för att försvara vårt arbete” (Rikspolisstyrelsen 2007b:22–23). Generellt gäller också att motivationen att verkställa ett beslut är mindre om det rör sig om personer som befunnit sig, och kanske rotat sig, i landet under lång tid. Här kan också motivationen att återvända frivilligt förväntas vara liten. Men det finns även faktorer som motiverar, som att frågorna kommer upp på dagordningen, risken för ett växande parallellsamhälle och de negativa aspekter av ett sådant som blir tydliga.

Organisationernas interna hierarkier – ”en udda fågel och en satellit”

Alla organisationer som har olika funktioner uppdelade på avdelningar eller enheter tenderar att få en intern hierarki där vissa delar är överordnade andra. Över- respektive underordningen yttrar sig exempelvis i statusskillnader, där enheterna erhåller olika uppmärksamhet från ledningens sida. Ett exempel finns att hämta från Skatteverket. Myndighetens långa tradition av kontrollarbete i kombination med ett starkt tjänstemannaideal har lett till att arbete med kontroller står betydligt högre i kurs än att arbeta med service och tillgänglighet (Johansson & Hallenius 2016).

Hur ser det då ut på återvändarområdet inom, i första hand, Migrationsverket och Polisen? Interna såväl som externa undersökningar och rapporter, samt informanternas utsagor ger en bild av att verksamheten inte är prioriterad. Rikspolisstyrelsens omfattande utredning runt effektivare och rättssäkrare verkställighet nämner redan i andra stycket att verksamheten: ”lever en något undanskymd och sårbar tillvaro vid många polismyndigheter” (Rikspolisstyrelsen 2007a:5). I den enkät som låg till grund för utredningen där de regionala polismyndigheterna fick ge svar framkom att området: ”betraktas av många poliser som udda verksamhet” (Rikspolisstyrelsen 2007b:1). Kan andra än de på myndigheten märka av vilken status olika arbetsuppgifter har? En indikation på att så kan vara fallet finns att hämta från en uppföljande inspektion 2006. Där hade man frågat en stor grupp frivilligorganisationer som menade att statusen för poliser som handlägger utlänningsärenden borde höjas inom polisorganisationen (Rikspolisstyrelsen 2006:27).

Vad kan konsekvensen av detta bli? Verkställighetsutredningen II hänvisade till utsagor i en enkät till Migrationsverkets tjänstemän och regionala samordnare i återvändandefrågor. Den indikerade att Polisen prioriterade verkställighetsärenden lågt

inom organisationen (SOU 2003:25, s. 69–71). För Migrationsverkets del gjordes en utvärdering av den nya verksamheten av Statskontoret. En av frågorna som ställdes gällde den informella hierarkin inom organisationen och en av slutsatserna var att förvarsverksamheten placerades allra lägst ned (Statskontoret 2017:59; Jan Boström, Statskontoret). Samtidigt finns forskning som ger en delvis annan bild. Hydén & Lundberg (2004:87) pekar på att de inre utlänningskontrollerna blev mer frekvent förekommande efter Schengeninträdet 2001. Deras bedömning var att den inre utlänningskontrollen var på väg att bli en mer naturlig del av Polisens allmänna arbete och att samverkan mellan olika polisära enheter tycktes öka.

Informanterna som tillfrågades vittnade om att statusen för återvändande och verkställighetsfrågor inte var på topp inom vare sig Polisen eller Migrationsverket, även om en av informanterna på den sistnämnda myndigheten värjde sig mot termen lågstatussysla. På en direkt fråga till några teamledare vid tre av Migrationsverkets regioner blev svaret att återvändarverksamheten inte var prioriterad. Man ansåg att: "Myndigheten pratar om vikten av återvändande, men upplevelsen är att detta inte speglar sig i de förutsättningar som ges för att genomföra ett kvalitativt och effektivt återvändandearbete" (Migrationsverket 2019c). Sverker Spaak, Migrationsverket, gav också tydligt uttryck för uppfattningen att verkställigheter och återvändande, generellt sett, inte varit högt prioriterat. Det är ytterst sällan som någon inom myndigheten på chefsnivå uttalar sig om återvändarfrågor i media. I organisationens interna hierarki befinner sig frågorna, tillsammans med förvaren, i bottenskiktet vilket också manifesteras i personalströmmar, uppmärksamhet och inflytande i myndighetsledningen. Spaak själv hade ett gott samarbete med, och framträdde ofta gemensamt med, Polisen under sin tid som processledare. Detta möttes dock av visst internt motstånd mot att myndigheten skulle "synas för mycket" i de frågorna – och helst inte tillsammans med Polisen.

Åsa Petersson vid Polisen menade att: *"gränspolisverksamheten varit en udda fågel [och] lite av en satellit i polisverksamheten där det varit fokus på så mycket annat"*. Det fenomenet beskrivs också målade av Patrik Engström: *"... det handlar om att gränspolisen och polisverksamheten i stort, håller på att genomgå en sorts paradigmskifte där gränspolisverksamheten väldigt länge har betraktats – och betraktat sig själv – som Migrationsverkets förlängda torpedarm/muskel; Migrationsverket med tvång. Så försöker vi nu väldigt aktivt att föra gränspolisverksamheten mycket närmare polisens kärnuppdrag"*.

Ovanstående utsagor besvarar förvisso inte frågan om *varför* återvändarverksamheten tycks stå lägre i status och vara lägre prioriterad i de båda myndigheternas arbete. En ledtråd kan ges i Sverker Spaaks konstaterande om personalsituationen på myndigheten: *"...man har ju ingen som söker sig till Migrationsverket för att arbeta med återvändande. Jag skulle säga att du har ingen"*. Här skulle alltså en orsak till den låga prioriteringen ligga i att de anställda oftare vill syssla med andra frågor än återvändande och förvar. Men orsakssambandet kan naturligtvis också vara omvänt: Att personalen märker och känner av att återvändande inte prioriteras av ledningen och därmed söker man sig till andra verksamhetsområden inom Migrationsverket och de som intresserar sig för frågorna avskräcks av den låga statusen.

Detta kan man kontrastera mot den tyngd som finns i regleringsbrev i att återvändande ska vara i fokus för respektive myndighet. I försiktiga men likväl tydliga ordalag tillstår Polisen att prioriteringar måste ske i sin delredovisning för verkställighetsärenden 2018. "Polismyndigheten behöver dock hela tiden göra prioriteringar... Med hänsyn till de förändringar som skett i polisens uppdrag i och med bl.a. terrorberedskap, gängskjutningar, utökad gränskontroll och krav på förbättrad utredning av mängdbrott har myndigheten tvingats till prioriteringar vilket påverkar utfallet..." (Polisen 2018a:1). Det står också klart att den brottslighet som hamnar högt i Polisens prioriteringar, 2018–19 har det inte minst varit gängrelaterade skjutningar och brott, tränger ut resurser från lägre prioriterade delar. En följd blir att personalen sällan är fulltalig inom t.ex. enheter för inre utlänningskontroll vilket medför färre gjorda kontroller (Jerk Wiberg, Gränspolissektionen).

Att stödja eller inte stödja

Denna rapport har inte haft som uttryckligt syfte att undersöka politikernas faktiska vilja och stöd i att implementera återvändandepolitiken. Samtidigt vet vi från implementeringsforskningen att stödet från de politiker, ibland kallade reformbärrare, som ytterst fattar besluten kan påverka såväl tjänstemän som frontbyråkrater i förväntad riktning (Nakamura & Smallwood 1980; Vedung 1998:191). Som vi redan har varit inne på har återvändandepolitiken varit kontroversiell och utsatts för kraftig kritik i media, men också från flera civilsamhällesorganisationer. Hur upplever informanterna det stöd, eller brist på stöd, som tillhandahålls?

Bland informanterna på Migrationsverket finns några som tycker att politikerna inte riktigt förstår problematiken runt återvändande, har otillräckliga kunskaper och

därför ges inte det önskade stödet. Informant 1 på Migrationsverket anger följande: *”Det som känns lite är att politikerna säger att vi måste förbättra det här men de pratar inte om hur verkligheten ser ut. Många känner inte till att de här svårigheterna existerar”*. Här hänger bristen på stöd ihop med att politikerna inte greppar frågan. Men uppfattningarna skiljer sig åt eftersom andra informanter menar, och ger också exempel på, att politikerna faktiskt har tillräckliga kunskaper. Mikaela Eriksson, Justitiedepartementet, betonar att frågorna är komplexa och att statsråden för området har en bred portfölj där återvändande bara är en liten del. Men i och med att frågorna alltmer uppmärksammas i media så har ledande politiker behövt skaffa sig bättre kunskaper.

Flera av informanterna vid olika myndigheter pekar också på att politiker – även inom regeringen – i grunden har olika uppfattningar vilket naturligtvis försvårar möjligheten att få stöd för implementeringen av återvändandepolitiken. Att exempelvis den nuvarande regeringskonstellationen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet, driver olika linjer är ingen hemlighet. Miljöpartiet motsätter sig i allmänhet sådan politik som har mer ”repressiva” inslag, vilket gör att förslag som ligger på Justitiedepartementets bord emellanåt stoppas eller urvattnas. Sverker Spaak, Migrationsverket, gör en distinktion mellan Justitiedepartementet – företrädesvis dess tjänstemän – som ger ett tillfredställande stöd och visar uppmärksamhet åt frågorna, och politikerna som inte tillhandahåller samma uppbackning. När förslag då fastnar kan departementet ändå försöka hitta alternativa sätt att uppnå önskat resultat.

7.2 Externa aktörers påverkansmöjligheter

Ett vanligt råd att ge inom implementeringsforskningen lyder: *”Se till att externa aktörer inte kan förhindra eller försvåra tillämpningen!”*. I fallet med återvändandepolitiken är ju kärnan i implementeringsproblematiken att asylsökanden som fått avslagsbesked och irreguljära migranter i många fall inte medverkar i processen och i värsta fall avviker och håller sig gömda. Samtidigt som humanitet och rätts-säkerhet är värden som ska upprätthållas – och implementeras – av tjänstemän och frontbyråkrater.

Tidigare forskning har pekat på en lång rad olika aktörer som kan ha betydelse för återvändandet. Andra stater kan påverka genom flera olika mekanismer. Om andra

mottagarländer blir mer eller mindre restriktiva kan det påverka möjligheterna att verkställa den nationella politiken i Sverige. Om ursprungsländerna blir mer eller mindre benägna att acceptera sina egna medborgare påverkar det också möjligheten att verkställa fattade beslut. På nationell nivå kan exempelvis arbetsgivare som väljer att anställa irreguljära invandrare göra det svårare för myndigheterna genom att mer resurser måste användas till arbetsplatskontroller. På individuell nivå kan medborgare, enskilda såväl som i grupp, hysa gömda irreguljära migranter vilket i sin tur är en del av migranternas motstrategier (Brochmann & Hammar 1999; Hydén & Lundberg 2004:58–60). Kort uttryckt finns ett stort antal omvärldsfaktorer som påverkar genom många olika mekanismer och vi har varken haft ambition eller möjlighet att ens rudimentärt täcka allt som inverkar på implementeringen.

Opinionstryck och kritik

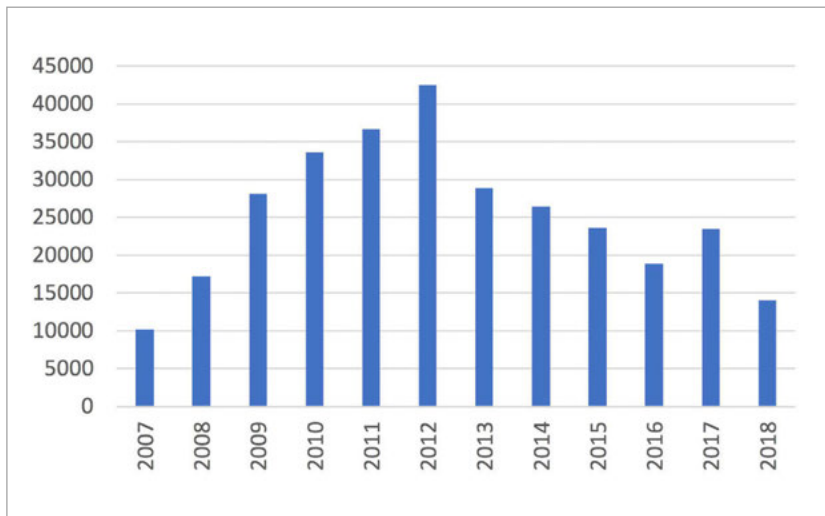
Vi har varit inne på att Sverige, i likhet med andra länder, med olika medel försöker spåra, identifiera och avvisa irreguljära migranter. I det tidigare nämnda REVA-projektet (avsnitt 1.4) som inleddes 2010 var målet att öka antalet verkställda av- och utvisningar samt att förbättra rättssäkerheten. En viktig utgångspunkt var att Polisen i tidigare inspektioner (Rikspolisstyrelsen 2006:28; Rikspolisstyrelsen 2007a) hade konstaterat att inre utlänningskontroller utfördes mycket sällan och när så skedde dokumenterades det inte i någon större utsträckning. Projektet var till sin karaktär en processöversyn av arbetet med verkställigheter. I första hand skulle rutinerna i handläggningen standardiseras och effektiviseras mot bakgrund av en förstudie som hade identifierat flera brister (Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen & Kriminalvården 2010). Bakgrunden var som tidigare omtalat att verkställighetsarbetet var prioriterat i regleringsbrev för samtliga involverade myndigheter: Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården. REVA innebar i sig inte att polisen fick större befogenheter vid den inre utlänningskontrollen, det vill säga där man kontrollerar att personer hade rätt att vistas i landet (Europeiska Återvändandefonden 2012; Migrationsverkets årsredovisning 2012:61; Rikspolisstyrelsen 2014a).

Arbetet med REVA skulle bli föremål för åtskillig uppmärksamhet i media – bland annat ett radioreportage i SR-programmet Kaliber. En artikel i kulturtidskriften Re:public om Skånepolisens metoder vid inre utlänningskontroller inledde en våg av reportage och kritik som till sist inte gick att bemästra. Många forskare och andra skribenter från, inte minst, humanitära organisationer kritiserade också (i

första hand) Polisens arbete med de inre utlänningskontrollerna, ofta utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

I samband med medieuppmärksamheten och debatten kring REVA gjordes också ett antal anmälningar till Justitieombudsmannen som dock inte föranledde någon åtgärd från JO:s sida (Rikspolisstyrelsen 2014a:7). Även från den fackliga sidan uppmärksammade man frågan och Polisförbundets ordförande Lena Nitz välkomnade debatten som fördes och framförde att: ”jakten på effektivitet aldrig får gå ut över rättssäkerheten” (Nitz 2013).

Diagram 17. Antal inre utlänningskontroller 2007–2018¹



Källa: Centrala Gränskontrollen.²

Hur togs detta emot bland de som skulle implementera de inre utlänningskontrollerna? Till att börja med ökade antalet kontroller väsentligt under åren 2009 till 2012. Likaså ökade antalet verkställda ärenden genom Polisens försorg. Resultatet angavs bero på det förbättrade samarbetet med Migrationsverket och Kriminalvården vilket kortade ledtiderna under verkställighetsprocessen. Förbättrade relationer mellan ambassader och gränspoliserna bidrog också till resultatet (Westerfors 2013:52). Här bör det noteras att andelen inre utlänningskontroller som faktiskt resulterade i

verkställighet av Polisen eller överlämning till Migrationsverket skiljde sig kraftigt åt mellan olika Polismyndigheter. Vissa, som Jönköping och Västmanland, hade inte ens en procents "träffsäkerhet" medan andelen i Södermanland var över 20 procent (Rikspolisstyrelsen 2014a:22).

Den debatt som fördes, och kritiken som riktades mot Polisen, bidrog till att de inre utlänningskontrollerna minskade i omfattning 2013 och framledes. Samma år slutade exempelvis gränspolisenheten i Stockholm med sina uppmärksammade kontroller i tunnelbanan (SvD 2013-03-08). Flera företrädare för Polisen bekräftar också att kritiken påverkade agerandet: *"Det finns flera skäl till att antalet inre utlänningskontroller minskar. Dels så skulle jag nog hävda att den så kallade REVA-debatten helt klart var en anledning till att många poliser inte längre vågade"* (Patrik Engström, Gränspolissektionen). Kritiken under REVA-debatten gjorde exempelvis att: *"...polisaspiranter på Polishögskolan vägrade att komma ut och göra praktik på gränspolisen"* (Jerk Wiberg, Gränspolissektionen). Utlänningskontrollerna i sig och uppgiften diskrediterades vilket avspeglas i statistiken.

I allmänhet är båda myndigheterna mottagliga för och varse den kritik som ibland riktas mot deras respektive verksamhet. Om kritiken växer sig för stark blir det svårare att sköta det uppdrag de är satta att utföra. Kan man hantera detta genom att hålla bättre kontakt med de som granskar frågorna i media? Här och var finns indikationer på att myndigheterna har haft ambitionen att jobba mer proaktivt. Migrationsverket (2008:5–6) identifierade som ett mål i det då aviserade förbättringsarbetet att just vända sig till journalister för att informera om återvändandearbetet och Patrik Engström, Gränspolisen, har både enligt egen och andras utsagor också lagt stor vikt vid mediakontakter och utåtriktat arbete.

Sverker Spaak, Migrationsverket, pekar på att återvändandefrågorna i stort sett alltid porträtteras antingen som en inhuman aktivitet när minderåriga deporteras mot sin vilja till osäkra länder, eller som en ineffektiv verksamhet där ansvariga myndigheter inte lyckas fullgöra sitt uppdrag. Med de respektive narrativen så hamnar Migrationsverket alltid på de anklagades bänk vilket i sin tur torde sänka motivationen hos personalen. På myndigheten finns lite av en uppgivenhet inför det man uppfattar som orättvis rapportering: *"...jag förstår att ni läser i tidningarna som alla andra och man läser på sociala medier och man kan få de mest konstiga uppfattningarna. Jag tror att de flesta på Migrationsverket väljer att inte ge sig i kast på sociala medier för det går inte. Det är dömt att misslyckas"* (Kristina Rännar, Migrationsverket).

Det står också klart att hösten 2015, ett skede många informanter ofta relaterar till, blev svår för de myndigheter som skulle hantera det stora inflödet av asylsökanden. Hur gestaltades och porträtterades då Migrationsverket av massmedia mitt under den stora flyktingtillströmningen? Enligt Ström och Tran som undersökt framställningen av myndigheten valdes negativa och kaotiska nyheter före positiva, utifrån gällande medielogik och i enlighet med den av medievetare etablerade dagordnings-teorin. Därutöver var de båda mest framträdande gestaltningarna av myndigheten såsom varande ”överlastad” och ”utan koll”, positiva eller neutrala gestaltningar fick däremot inte något genomslag (Ström & Tran 2016). När implementerarna möts av detta negativa ”mediabus” torde det påverka viljan att utföra sitt uppdrag.

Dragkampen mellan myndigheternas strategier och migranternas motstrategier

Forskningen (avsnitt 1.3) är tydlig med att myndigheternas strategier för att underlätta att man verkställer av- eller utvisningsbeslut bemöts med motstrategier från migranternas sida. För de irreguljära migranternas del handlar det om att hitta vägar att få stanna, försörja sig och på andra sätt få en uthärdlig tillvaro. De har tillgång till vissa resurser i form av rättslig hjälp under själva processen, men också stöd från frivilligorganisationer, en diaspora (landsmän bosatta i Sverige) och andra grupper som vill tillvarata deras intressen.

En viktig roll spelas här av civilsamhället och olika typer av frivilligorganisationer som på ideell basis hjälper och bistår migranter med olika rättslig status. Floran av organisationer, nätverk och grupper är stor och likaså deras sätt att organisera sig. Vissa väljer att fokusera på enskilda grupper av migranter, som nätverket ”Stoppa utvisningarna av afghanska ungdomar!”. Några, såsom Asylrättscentrum, arbetar med att ge juridisk hjälp i rättsprocessen eftersom det finns möjligheter att överklaga, byta spår och anföra om verkställighetshinder. Andra organisationer, såsom Röda Korset och Stockholms Stadsmission, kan också ge viss materiell hjälp för att migranterna ska kunna klara livhanken.

Från statsmaktens sida är man av allt att döma medvetna om migranternas motstrategier. Verkställighetsutredningen II tog upp, men tonade samtidigt ner, risken att en sänkning av dagbidragen eller en åtstramning av dessa regler kunde bidra till att fler arbetade utan tillstånd eller ägnade sig åt kriminalitet i form av snatteri eller stöld för att finansiera levnadsomkostnaderna. Frågan var om den som inte

medverkade i att klarlägga sin identitet skulle bli avskräckt av lägre bidrag (SOU 2003:25, s. 172). Ett annat exempel kan hämtas från LMA-lagen 2016 (se avsnitt 1.4.1). Genom ändringen inskränktes rätten till asylboende och dagernsättning helt för vuxna utan barn i Sverige, i samband med att av- eller utvisningsbeslut vunnit laga kraft eller när fristen för utresa löpte ut om det inte bedömdes ”uppenbart oskäligt” (SOU 2017:84, s. 51–52).

I båda dessa fall var intentionen att förändra incitamenten för gruppen och få dem att återvända självmant i större utsträckning. I anslutning till LMA-reformen 2016 invände flera remissinstanser gentemot logiken i den argumentationen. Två så pass olika aktörer som Migrationsverket och Flyktinggruppernas riksråd (FARR) menade att förslaget snarare kunde medföra att fler människor skulle avvika. Flera informanter hävdar att så också kan ha blivit fallet och två av de högsta tjänstemännen vid respektive myndighet: Patrik Engström, chef för gränspolissektionen, och Sverker Spaak tidigare processledare för återvändande på Migrationsverket, menar att lagen uttryckligen försvårar verkställighetsarbetet eftersom myndigheterna helt tappat kontakten med de som går under jorden.

Externa faktorer

Från implementeringsforskningen vet vi att attityder, kunskaper, vilja och organisering hos de som närmast berörs av policyn ifråga också påverkar genomförandet – och därmed själva utfallet (Vedung 1998:187). Vår undersökningsdesign har inte tillåtit att direkt tillfråga gruppen återvändare, men däremot finns det belägg för att interaktionen mellan dem i återvändarfasen och olika slags frivilligorganisationer kan påverka återvändararbetet och insatserna.

Som vi tidigare varit inne på har gruppen som ska återvända ett annat mål än tjänstemän och frontbyråkrater som ska verkställa fattade beslut. Eftersom det primära målet är att få stanna i landet och beviljas uppehållstillstånd kan man förvänta sig att allianser bildas med grupper och organisationer som stödjer deras anspråk. Här ska exemplifieras med gruppen ensamkommande unga och då i första hand från Afghanistan. Gruppen har blivit särskilt uppmärksam i media och delar av civilsamhället. Situationen för de som får ett avslagsbesked och ska återvända har väckt starka reaktioner och även skapat en struktur av formella organisationer och mer informella grupper som tagit sig an deras frågor och gett hjälp både materiellt, rättsligt och på andra sätt. Hur påverkar detta implementeringen av beslut om återvändande?

Vi vet från tidigare forskning att många faktorer (se Figur 1) påverkar människors vilja att återvända (t.ex. Cassarino 2004; Lietaert 2016). En på många sätt svår uppgift är att övertyga en person att frivilligt återvända till ett land med farliga och osäkra förhållanden. Utifrån informanternas utsagor är detta en grupp med mycket svag vilja att återvända och generellt har man från frontbyråkraternas sida ännu svårare att motivera dem än andra. Ofta måste särskilda insatser till. På gränspolissektionen var man av uppfattningen att vissa aktivistgrupper och organisationer spred felaktig information runt återvändandeprocessen, bland annat runt möjligheten av att ta del av ERRIN. En av organisationerna som tagit sig an just de ensamkommande afghanerna var å sin sida av uppfattningen att Migrationsverket särbehandlade gruppen negativt och menade att gruppen blivit rättsosäkert behandlad (Karin Fridell Anter, Stöttepelaren).

Svårigheterna att komma vidare med verkställighetsarbetet fick till sist gränspoliserna i region Stockholm att lägga ner betydande resurser på gruppen: *”Nu jobbar man i Stockholm med ett särskilt Afghanistanteam som åker ut till alla förvar och besöker återvändarna, sätter sig ner och förklarar liksom ’sådär kommer processen se ut.’ Det här är ERRIN, det här är de möjligheter som finns. Och det har fått upp ansökningsandelen”* (Patrik Engström, Gränspolissektionen).

Från Migrationsverket finns liknande erfarenheter. Där är bedömningen att gruppen påverkas av externa aktörer som mobiliserar å deras vägnar. Det gör att arbetsprocessen blir svårare och därmed förlängs. En av Migrationsverkets teamledare uttrycker följande: *”Den afghanska gruppen säger väldigt ofta till mina handläggare: Nu när jag skrivs ut så är det ändå bättre för mig att bo på gatan här i Sverige än att åka hem till Kabul... Det här med att prata lagstiftning och konsekvens det blir inte alls intressant för dem att lyssna på”* (Jessie Ahrdenberg, Migrationsverket). På handläggare- och teamledarnivån kan man spåra en frustration över att det inte finns någon vilja att samarbeta och återvända till Afghanistan. I sammanhanget bör nämnas att det finns källor, bland annat inom EU, som påpekar att åtminstone delar av Afghanistan kan vara farligt att återvända till, vilken gör att den afghanska gruppens oro inte är helt oggrundad.³

Andra frivilligorganisationer har också noterat att gruppen är mycket ovillig att återvända men gör en delvis annan tolkning av orsakerna till motsträvigheten: *”Jag lever hellre hemlös i Stockholm än hemlös i Kabul’. Jag köper det, även om det är väldigt svårt...”* (Tora Candal, Stockholms Stadsmission). Att leva som irreguljär

migrant i Sverige med rädslan att bli upptäckt tycks vara en bättre livssituation för unga afghaner än att återvända till Kabul. Ett stort stöd finns hos frivilligorganisationer som gör bedömningen att Afghanistan är mycket farligt och osäkert. Den opinionen torde stärka dessa ungdomars känsla om att det bästa för dem är att stanna i Sverige.

Det bör noteras att den afghanska gruppen verkar vara ett fall i sig bland de olika återvändargrupperna, delvis för att gruppen har väckt stor uppmärksamhet i media, men också på grund av informationen om landets svåra förhållande. Svårigheterna bygger inte bara på deras ovilja att återvända utan också på de olika bedömningarna av situationen i landet som görs av den svenska staten, civilsamhällsorganisationer och internationella organisationer.

7.3 Sammanfattande slutsatser

Om man vill implementera politik så måste de som verkställer besluten, såväl organisationer som individer, vara fullt motiverade att utföra sina uppgifter. Forskningen på området, också på svenska förhållanden (se Hansson 2017), har bland annat pekat på att verkställighetsarbetet är känsloladdat och svårhanterbart för inte minst frontbyråkraterna som i värsta fall riskerar att drabbas av psykisk ohälsa. En annan aspekt som tycks påverka viljan är huruvida (återvändande)verksamheten blir uppmärksammasad och ifall den står högt eller lågt i kurs inom organisationen eller myndigheten ifråga.

Det står klart att de myndigheter som har ett direkt ansvar för frågan inte har haft återvändande och verkställighet av återvändandeärenden högt prioriterade mer än undantagsvis. En ”udda fågel” och långt ner i hierarkin är vad både utsagor och utredningar kommer fram till. Utifrån avsnitt 1.4.1 vet vi att återvändandefrågorna sattes på agendan mycket tydligare omkring 2010 och i samband med den stora flyktningtillströmningen 2015. Det ger naturligtvis ett utrymme att höja statusen på sikt inom organisationerna.

Myndigheter och organisationer är inte immuna för externa opinionsyttringar. I fallet med återvändande- och verkställighetsfrågorna kan en delförklaring till den låga statusen vara de känslor som väcks. Företeelsen är lätt att kritisera eftersom

ämnet är känsligt och myndighetsledningarna samt ansvariga politiker uppfattas inte alltid ha backat upp i opinionsstormar. Den något uppgivna inställningen från både tjänstemän och frontbyråkrater beror på att man uppfattar medierapporteringen som orättvis och svår att rå på. Inte minst på Migrationsverket tycker man sig kämpa i motvind och det är i sin tur något som kan minska motivationen för personalen.

I anslutning till forskningen på området finns betydande kunskap om hur viljan och motivationen hos de frontbyråkrater som ska implementera besluten påverkar själva utförandet. Vi vet att det finns organisatoriska hierarkier inom båda de myndigheter som ska verkställa de fattade besluten. Forskningen pekar också på den flora av "bastard institutions" som växer fram i många länder, inklusive Sverige, som en konsekvens av att myndigheterna försöker begränsa tillträdet till arbetsmarknaden och tillgången till bostad, vård och ekonomiskt stöd. Migranternas motstrategier är fullt synliga och något som genomförandet har att räkna med i sin yrkesutövning. Sist men inte minst finns externa faktorer att hantera för de som ska implementera besluten, exempelvis frivillig- och aktivistorganisationer som i sitt arbete verkar utifrån andra målbilder och utgångspunkter och som mobiliserar å återvändarnas räkning.

Slutnoter kapitel 7.

1. Mycket talar för att en del av ökningen 2009 beror på att statistikinhämtningen förbättrades (Leander 2014:7–8).
2. Polisen Centrala Gränskontrollen statistik inre utlänningskontroller.
3. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Country_Guidance_Afghanistan_2019.pdf

8. Resultat och slutsatser

Syftet med denna Delmi-rapport har varit att undersöka återvändandepolitiken i Sverige från ett styrnings- och implementeringsperspektiv. I centrum för analysen har förvaltarledet stått, det vill säga de tjänstemän och frontbyråkrater från, i första hand, Migrationsverket och Polisen som har ansvar för frågorna. Vår studie baseras på egeninsamlad empiri i form av intervjuer, samtal och besök på olika verksamheter. Detta har vi ställt i relation till styrdokument, utredningar och internt material från i första hand berörda myndigheter. Analysen har byggt på en implementeringsmodell med tre frågor i centrum: Hur *förstå*, *kunna* och *vilja* genomföra återvändandepolitiken? (se Tabell 1)

Rapporten har sökt besvara ett antal frågor, men den utgör också en kunskapsöversikt på ett område som hittills inte rönt så stor uppmärksamhet i Sverige. Återvändande- men också andra delar av migrationsforskningen, har ofta satt den enskilde migranten i centrum för analysen. Därigenom utgör denna Delmi-rapport lite av ett undantag eftersom den har haft ett fokus på genomförandet och implementering. En lång rad olika aktörer har kommit till tals vilket har gett frågan och rapporten fler perspektiv. Genom att ha en bred ansats, alltså omfångsrik läsning av en större mängd material samt bredd bland informanterna, har vi också kunnat peka på komplexiteten i frågorna och kopplingen – eller snarare bristen på koppling – till övriga delar av migrationspolitiken. Det är också något som vi också lyfter i nästa kapitel, 9, om policyrekommendationer.

Det är värt att återupprepa den grundläggande logiken i systemet: De asylsökandes primära mål är att få stanna i landet och beviljas uppehållstillstånd. Därför kan man inte förvänta sig att samtliga som får ett besked om av- eller utvisning återvänder frivilligt till sina hemländer, vilket är något som såväl politiska beslutsfattare, som tjänstemän och frontbyråkrater behöver förhålla sig till.

Verktygen som myndigheter och andra aktörer nyttjar i återvändandepolitiken är mångfacetterade. Ett perspektiv är att se på verktygen i termer av piskor, morötter och predikningar som ska ge incitament av olika slag att återvända. Ett annat perspektiv är att se återvändandepolitiken som en del av utlänningskontrollen där

utländska medborgare under fasen från asylansökan till faktiskt återvändande blir beviljade, respektive fråntagna, olika typer av tillstånd och rättigheter: tillgång till arbetsmarknaden, rätt till bostad, att bosätta sig var man vill, skolgång, sjukvård, samt olika bidrag och ersättningar.

Utifrån det analyserade materialet, och inte minst intervjuer, besök och samtal, fick vi en inblick i ett komplext system med många nivåer av utmaningar i att implementera politiken. En reflektion, snarare än en slutsats, är att våra informanter ytterst sällan hänvisar till forskning på området, vare sig svensk eller internationell. Rapporter och utredningar nämns emellanåt, men kopplingen till återvändandeforskning i bred bemärkelse saknas i stort. Att så är fallet kan ha flera anledningar, ett skäl som antyds av ett par informanter är att den befintliga forskningen – i första hand den kritiska – anses sakna relevans.

En annan reflektion är att åtskilliga av de utmaningar som informanterna lyfter fram, eller måste hantera i sitt dagliga värv, också finns redovisade i tidigare utredningar – interna såväl som offentliga. Flera finns också beskrivna inom forskningen. Det innebär i sig inte att problem på området inte hanteras. Tvärtom pågår ett arbete med uppdaterade ansvarsfördelningar och statistikgenomgång hos Migrationsverket och Polisen. Utvecklingen av ny teknik för daktning och insamling av biometriska data är i full färd. För exempelvis ensamkommande barn söker olika aktörer i samverkan få Strömsundsmodellen på plats samt under ledning av Länsstyrelsen Stockholm få ett mer strukturerat arbetssätt runt minderåriga som avviker.

I åtskilliga fall antyder informanterna som arbetar med något område som har förbättringspotential att läget just nu inte är särskilt bra, men så snart det man just för tillfället efterfrågar är på plats – då blir det bättre! Vår ambition är inte att stävja all optimism, bara den som är ogrundad. Erfarenheten säger nämligen att många av problemen är svåra att hantera eller uppstår i nya former – just eftersom de tillhör några av implementeringsforskningens klassiska frågor.

8.1 Hur väl klarar man uppdraget?

Myndigheternas uppdrag och intention är att av- och utvisa dem med lagakraftvunna avslagsbesked samt irreguljära migranter från landet. Detta ska ske så snabbt och effektivt som möjligt, men också under humana och rättssäkra former. Rättsstatens ideal med rätten till en individuell prövning samt att humanitära hän-

synstaganden ska gälla också på detta område utgör i sig en viss restriktion för effektivitetsmålet. Men prioriteringen är frivilligt återvändande vilket innebär lägre kostnader, både för individen och för samhället samt en mindre traumatisk upplevelse för alla parter. I första hand är ambitionen att de med avslagsbesked ska återvända frivilligt efter att ha ordnat med erforderliga rese- och identitetshandlingar samt varit samarbetsvilliga under processen. I utbyte erbjuds ekonomisk hjälp i form av olika slags återvändarbidrag, i natura eller i kontanter. När varken morötter eller predikningar hjälper så finns piskan där i form av förvarstagande och assistans från Polisen och Kriminalvårdens transportenhet för att verkställa beslutet.

Det räcker med att granska statistiken över återvändandet så ser man att befintliga policyinstrument inte räcker till (se avsnitten 4.3–4.4). Trots intentionerna är det i snitt bara 44 procent, långt färre än hälften av de som ska återvända, som gör det frivilligt. En stor grupp, nästan en tredjedel, avviker och en annan knappt hälften så stor grupp ska av- eller utvisas med hjälp av Polisen som då tar över verkställighetsansvaret från Migrationsverket. Värt att notera är också att olika regulariseringsbeslut, spårbytesmöjligheten och instrumentet verkställighetshinder medför att så många som en knapp tiondel får ett beslut som senare avskrivs av olika skäl. Andelarna fluktuerar över tid, men trenden indikerar inte att målluppfyllelsen är på väg att förbättras.

Till saken hör att målluppfyllelsen också beror på sådana förhållanden som implementerarna inte kan påverka. I avsnitten 4.6–4.7 illustrerades hur sammansättningen på återvändare hade förändrats över tid och den visar att grupper som man av erfarenhet vet är svåra att av- och utvisa har vuxit i omfattning under 2010-talet. Gruppen ensamkommande minderåriga har särskilda behov, men kan åtminstone i vissa fall också ha förutsättningar att avvika och leva irreguljärt i landet. Myndigheter möter då större utmaningar i att motivera till ett frivilligt återvändande oavsett vilka policyinstrument som används. Därutöver är verksamheten svår att prognosticera eftersom ärendenas antal och komplexitet kan skilja sig åt rejält år från år.

Mot bakgrund av det stora antalet som avviker, och svårigheter att verkställa beslut, så har återvändandefrågorna placerats högre på beslutsfattarnas agendor i två steg. Den första ambitionsökningen märktes omkring 2010. Den andra fasen påbörjades i och med det stora migrationsflödet 2015 då en rad initiativ togs. Man kan också konstatera att vid båda dessa tillfällen var det effektivitetsaspekter som

framförallt lyftes. Det är värt att notera att en mycket stor del av de utredningar, rapporter och granskningar som görs av offentliga aktörer lägger fokus på effektiviteten i systemet i bred bemärkelse. Varken frågan om humanitet eller rättssäkerhet röner tillnärmelsevis samma intresse, men för frivilligorganisationernas del är förhållandet det motsatta.

Många som får, eller tror sig få, avslagsbesked avviker i något skede. Det är lätt att förstå varför de inte vill återvända självmant från Sverige. Den förhållandevis höga levnadsstandarden och säkerheten man har som asylsökande i Sverige kontrasterar mot livet i många ursprungsländer som ofta är både riskfyllt och präglat av fattigdom. De väljer istället att dra sig undan vilket skapar omständigheter där människor far illa, utnyttjas eller väljer kriminalitet som försörjning och därmed inte kan förverkliga sina livsdrömmar. Det skapar grogrund för ett skugg- eller parallellsamhälle och har allt annat än gynnsamma konsekvenser. Trots detta får de som ska implementera svensk lag ändå höra att: ”det [är] ändå bättre för mig att bo på gatan här i Sverige än att åka hem till Kabul”¹. Det sätter också fingret på att de policyredskap som tjänstemän och frontbyråkrater har till sitt förfogande: morötter, piskor och predikningar, uppenbarligen inte är särskilt effektiva.

8.2 Ett dubbelt uppdrag och en lågstatus-syssla

Det första delbetänkandet till Verkställighetsutredningen I från 1995 pekade på en omständighet som fortfarande är aktuell: Mottagningsverksamheten är upplagd för tillståndsgivning i första hand, att förbereda för återvändande i andra hand. Målet för mycket av samhällets insatser är integration eftersom utgångspunkten är att personen ska få uppehållstillstånd. Detta spänningsförhållande mellan återvändande och integration återkommer i vår empiri och manifesteras inom framförallt Migrationsverket i form av attityder och tänkesätt som tycks vara svåra att bryta. Med den starka strävan som finns på tidig etablering på arbetsmarknaden löper återvändandeinsatserna alltid risken att bli åsidosatta i verksamheten.

För Polisens del, som är satta att verkställa ärenden där Migrationsverket misslyckats, står brottsbekämpning i centrum och verkställighetsarbete såsom inre utlänningskontroller är inte lika prioriterat. Hos båda myndigheterna betraktas återvändande som en ”udda verksamhet” och 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 i styrdokument av olika slag. Som en konsekvens av den låga statusen – men vi vill hålla öppet för att kausaliteten kan vara dubbelriktad! – så har båda myndigheterna också svårt att tillgodosätta behovet av kompetens på återvändandeområdet. För Polisens del urlakades verksamheten efter 1999 års reform då verkställighetsansvaret flyttade och på många håll är gränspoliskompetensen numera bristfällig vilket leder till svårigheter vid såväl inre utlänningskontroller som själva verkställighetsarbetet.

8.3 Interaktion med omgivningen

Denna studie utgick från begreppstrion: *förstå – kunna – vilja*, för att tydliggöra hur implementeringen av återvändandepolitiken går till, vilket också är en viktig pusselbit i att förklara diskrepansen mellan mål och utfall. Implementeringsforskningen pekar tydligt på att omgivande aktörer både kan hjälpa och stjälpa. Karaktäristiken ”Street-Level Bureaucracies” innebär att frontbyråkraterna själva har utrymme att forma policy i praktiken samt utveckla egna rutiner för att sköta sitt uppdrag. Det är ingen enkel uppgift, speciellt inte på återvändandeområdet där eventuella felsteg och avvikelser från lag, regler, rutiner och standards kan hamna i skottgluggen. Klart är att det finns betydande utmaningar i att hantera opinionstryck av olika slag. Företeelsen är lätt att kritisera och nästan oavsett hur tjänstemän och frontbyråkrater agerar finns risken att hamna på de anklagades bänk. Till saken hör också att vare sig myndighetsledning eller politiker uppfattas ha backat upp tillräckligt väl i de opinionsstormar som då och då drar in på området.

En slutsats från undersökningen är att det som manifesteras av regeringen i skrivningen till regleringsbrevet inte motsvaras av samma stöd på andra plan, vilket torde påverka såväl tjänstemän som frontbyråkrater i förväntad riktning. Samtidigt finns en annan viktig aspekt att nämna. En stor del av den omgivning som inte alltid är gynnsam från implementerarens perspektiv handlar om de ursprungsländer dit migranter med avslagsbesked ska avvisas. De inhemska myndigheternas vilja och förmåga att samarbeta och ta emot återvändande medborgare sviktar inte sällan, trots påskrivna återvändandeavtal. Det påverkar implementerarna på fältet på så sätt att ärenden till vissa länder blir mycket svårarbetade och därmed bortprioriteras.

8.4 Ett nej som inte alltid är ett nej

All lagstiftning får konsekvenser, avsedda såväl som icke avsedda. Myndigheternas arbete med att underlätta återvändandearbetet och öka andelen verkställigheter, sedan ambitionsökningen omkring 2010 och efter 2015, har i hög grad inriktats på att lösa upp hinder av olika slag och förenkla myndigheternas arbete genom att ge större befogenheter. Men långt ifrån all politik som berör återvändandet går i den riktningen.

Politiskt beslutsfattande handlar i mycket om att hantera målkonflikter och det är inte unikt för detta område. Som vi varit inne på har återvändandepolitiken inte bara effektivitet som mål, utan också rättssäkerhet och humanitet. Det innebär att målet om ett effektivt återvändande i termer av många och snabbt verkställda beslut (helst på frivillig basis) måste vägas mot de andra båda målen, men också mål på andra politikområden – såsom snabb etablering på arbetsmarknaden. I konkreta sakfrågor ändras emellanåt balansen mellan olika eftersträvsvärda mål. Utan att ha gjort någon heltäckande undersökning är det ändå vår bedömning att målet om att verkställa fattade beslut på återvändandeområdet ofta får stå tillbaka för andra, uppenbarligen mer prioriterade, mål.

Själva asylprocessen innehåller många olika spår och möjligheter som skickar signaler genom systemet, både till tjänstemän och frontbyråkrater samt migranter som fått avslagsbesked. Budskapet är att ett nej inte alltid är ett nej. Spårbytesmöjligheten, inklusive möjligheter att överklaga, erbjuder en extra chans att få stanna och 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, inklusive möjligheter 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 gör det möjligt att få ytterligare en chans till

uppehållstillstånd. Ska man då investera tid och kraft i ett återvändandeärende inom Migrationsverket och Polisen om det beslutet ändå kan omprövas? Ska den asylsökande verkligen nöjdförklara sig och förbereda sig på ett återvändande när möjligheten faktiskt finns till (ännu) en ny prövning eller ett nytt överklagande?

8.5 Myndigheternas strategier bemöts med motstrategier

När politiker utformar policy och förvaltningen ska implementera densamma finns alltid en lång rad hinder i vägen. Ett viktigt tema i den implementeringsforskning som behandlar återvändandepolitik är att politikernas och myndigheternas strategier och initiativ brukar bemötas av motstrategier från externa aktörer: migranterna själva och deras nätverk i första hand, men också frivilligorganisationer mer generellt.

I denna Delmi-rapport har en lång rad exempel på initiativ från politiker och myndigheter tagits upp. De har syftat till att förbättra interna processer och arbetssätt, men det finns också flera initiativ som var tänkta att påverka incitamenten hos de asylsökande. Fungerar det? Inom systemet finns gott om aktörer, allt från frivilligorganisationer till mer aktivistiska grupper, som tillgodoser migranternas intressen på olika sätt. Man ger stöd under asylprocessen såväl som efter ett avslag, och använder de möjligheter som finns att få en ny prövning även när utsikterna kan tyckas små.

I Sverige finns som på andra håll i Europa betydande ”bastard institutions”, såsom informella marknader för bostäder, vård och arbete som gör det möjligt att (över)leva i ett skuggsamhälle. Tack vare sådana institutioner slog myndigheternas försök att inskränka tillgången till rättigheter, efter ett avslagsbesked (LMA-reformen 2016) eller om en asylsökande inte medverkar i ID-arbetet (åtstramningen av dagsättning 2004), inte särskilt väl ut. Denna motstrategi illustrerar också betydelsen av att förstå hur olika policyförändringar påverkar målgruppen: i teorin skulle det ge incitament att återvända, men i praktiken tappade myndigheterna kontakt med gruppen vilket försvårade implementeringen.

Generellt sett har en framgångsrik motstrategi varit att etablera tryck på politiker och andra beslutsfattare för att ändra lagstiftning och på myndighetsnivå ändra

tillämpningen av exempelvis arbetssätt och rutiner. I båda regulariseringsfallen 2005–6 och 2018 så var lagstiftningen ett resultat av en kraftfull opinionsyttring där en koalition av grupper, därav många frivilligorganisationer, mobiliserade för att ändra lagen. I fallet med REVA-debatten 2012–2014 så blev de inre utlänningskontrollerna diskrediterade och svårare att utföra i praktiken – vilket i sin tur försvårade verkställighetsarbetet.

8.6 Samarbete mellan olika aktörer: vad fungerar och vad fungerar inte?

En fråga som ställdes i denna undersökning var vilka aktörer som har definierade roller när återvändandepolitiken skulle implementeras och hur de samverkar med varandra. De viktigaste rollerna innehas av Migrationsverket respektive Polisen och här finns av lätt insedda skäl ett gränssnitt som behöver hanteras. Åtskilliga interna och externa utredningar och rapporter lyfter också frågan om hur myndigheterna samarbetar. En viktig aspekt är då kommunikationen mellan myndigheterna som i sin tur har många komponenter.

Två myndigheter har huvudansvaret, Migrationsverket och Polisen, men de behöver i sin tur samarbeta med andra offentliga aktörer såsom Kriminalvården, Skatteverket, Försäkringskassan, Länsstyrelserna och kommunala förvaltningar för att nämna några. Utifrån vår empiri är det notabelt att flera av dessa aktörer borde kunna, och vill ofta, axla en viktigare roll i återvändandearbetet. Ett exempel är socialtjänsten som förvisso har ett uppdrag och ansvar för minderåriga ensamkommande barn. Men socialförvaltningen kommer ändå i kontakt med andra irreguljära migranter på olika sätt: dels via uppsökande verksamhet, dels genom att Polisen ibland behöver assistans vid vissa verkställigheter.

En ständigt återkommande fråga och tes i olika utredningar och rapporter sedan verkställighetsreformen handlar om frivilligorganisationernas roll. Optimismen har varit stor, men svårigheterna i att integrera dem i processen är minst lika stora. Fördelarna är uppenbara eftersom många av organisationerna kan ha lättare att nå målgruppen 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.

8.7 Är glaset halvtomt eller halvfyllt?

Denna Delmi-rapport har inte haft som syfte att i klassisk mening utvärdera effekterna av eller måluppfyllelsen i återvändandepolitiken. Samtidigt kan det ändå vara lätt att indirekt sortera in empirin i boxarna ”bra” respektive ”dåligt”. Statistiken på området och underlaget till siffrorna i kapitel 4 är inte perfekt, men indikerar ändå att alltför få beslut verkställs – oavsett om man tittar från Polisens eller Migrationsverkets horisont. Mycket i de empiriska kapitlen har också en slagsida mot problem och utmaningar som har identifierats. I någon bemärkelse är detta typiskt för implementeringsforskning. Forskare är ofta mer intresserade av det komplexa och svårigenomförbara som misslyckas än dess motsats. Epitetet ”eländesforskning” är inte helt malplacerat.

Med detta sagt, låt oss komma ihåg följande: För att lyckas med sitt uppdrag ska tillämparna *förstå* hur, *kunna* samt *vilja* implementera – och därtill ska man helst ha en gynnsam omgivning. I fallet med återvändandet så är grundpremissen att de som befinner sig i en asylprocess kan förväntas att verkligen vilja stanna i landet och beviljas uppehållstillstånd. Forskningen pekar också på svårigheten för myndigheter i genomförandefasen och att traditionella redskap och verktyg inte fungerar riktigt väl. Därför går det inte att förvänta sig resultat och utfall som inte står i någon som helst proportion till förutsättningarna.

Vad som också står klart är att förvaltningen redan idag arbetar hårt med att förbättra och förnya arbetssätt, metoder och processer för att säkra att återvändandet kan ske i humana, rättssäkra och effektiva former. Det avslutande kapitlet är vårt blygsamma och högst tentativa försök att ge några policyrekommendationer som kan ge inspel till vad som bör göras.

Slutnot kapitel 8.

1. Citatet är taget från två separata intervjuer med Jessie Ahrdenberg, Migrationsverket respektive Tora Candal, Stockholms Stadsmission.

9. Policyrekommendationer

Denna Delmi-rapport har adresserat en lång rad frågor inom ramen för hur återvändandepolitiken implementeras utifrån en övergripande syn på migrationspolitiken. Många praktiker, alltså tjänstemän och frontbyråkrater, som kan frågorna från sitt respektive perspektiv kan säkerligen hitta lösningar som är rimliga utifrån vår analys, som berör deras respektive myndighet, organisation eller frågeområde. Vi som forskare har varken ambition eller tillräcklig kunskap att gå in på enskildheter vad gäller policyrekommendationerna. Våra rekommendationer är därför, dels av mer övergripande karaktär, dels behandlar de mer förutsättningarna för tjänstemän och frontbyråkrater att förstå, kunna och vilja implementera bättre.

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 flera olika möjligheter till omprövning och överklaganden i asylprocessen, verkställighetshindren och för spårbyten. Detta förlänger processen, försvårar återvändandearbetet och gör att både frontbyråkrater och sökanden svävar i stor osäkerhet. De befintliga möjligheterna att överklaga behöver effektiviseras, men hänsyn behöver tas till rättssäkerheten för den enskilde. Spårbytesmöjligheterna behöver regleras för att undvika att de som inte har skyddsbehov kan utnyttja systemet. Sammantaget skulle detta korta tiden och minska osäkerheten för samtliga involverade samt ge rakare besked.

Den andra rekommendation är att ha återvändande i fokus redan inledningsvis i asylprocessen. 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 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 utgick från att asylsökande skulle få rätt att stanna och därför erbjöds stöd för integration. Incitamenten att återvända är därför mycket små och avslaget kommer ibland som en chock och ett tydligt fokus från början är således att rekommendera.

En tredje rekommendation är att se återvändande som en bättre 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, men också till civilsamhället som bär upp en tradition av generositet. När sårbara grupper som ensamkommande barn blir av- och utvisade behövs en tydlig förklaring av processen utifrån ett rättssäkerhets- och humanitärt perspektiv utav tjänstemän och frontbyråkrater vid myndigheterna, men också av de som fattar beslut om migrationspolitiken.

Ett fjärde område handlar om att tillvarata befintlig, samt stimulera till ny, forskning på området, från olika perspektiv och med olika metoder, runt återvändande och implementering av policy. En anledning är att det finns stora kunskapsluckor som den befintliga forskningen på svenska förhållanden inte kommer att täcka. 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 också bidra till att höja statusen hos den personal som aktivt jobbar med återvändande- och verkställighetsarbetet på berörda myndigheter.

En slutlig, och den viktigaste rekommendationen, anknyter till samtliga dessa teman och handlar om konsekvens i politikutformningen. Vid upprepade tillfällen i retoriken samt i propositioner och styrdokumentet sägs återvänderfrågorna vara viktiga och prioriterade. Samtidigt fattas beslut om exempelvis regularisering och spårbytesmöjligheter som dels försvårar för återvänderarbetet, 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 även avspeglas i de beslut som fattas. Det är av yttersta vikt att politiken är tydlig för de som ska implementera den, framförallt för de som söker sig till Sverige med förhoppning om att få stanna.

Intervjuer och samtal

Ahrdenberg, Jessie; teamledare Migrationsverket Örebro, 15 mars 2019.

Axelsson, Niclas; rättslig expert Migrationsverket, 25 februari 2019.

Bengtsson, Magnus, processägare Migrationsverket, 30 januari 2019.

Boström, Jan; utredare Statskontoret, 8 mars 2019.

Candal, Tora; jurist Stadsmissionen i Stockholm, 11 december 2018.

Debono, Daniela; forskare vid bl.a. Malmö universitet (MIM), 21 januari 2019.

Dragusha, Milot; departementssekreterare Justitiedepartementet, 14 mars 2019.

Engström, Patrik, chef Gränspolissektionen NOA, 1 Mars 2019.

Eriksson, Mikaela; departementssekreterare Justitiedepartementet EMA, 14 februari 2019.

Fridell Anter; Karin, styrelseledamot Stöttepelaren, 22 mars 2019.

Grahn, Tommy; beslutsfattare Gränspolissektionen NOA, 20 februari 2019.

Gruppsamtal socialtjänsten och arbetsmarknadsförvaltningen Stockholm stad 1 februari 2019.

Hagan, Mikaela; projektledare Röda korset, 10 december 2018.

Hashemi-Nik, Amir; Utvecklingsledare Länsstyrelsen Stockholm, 3 maj 2019.

Hultqvist, Maria; statistikhandläggare Gränspolissektionen NOA, 20 februari 2019.

Informant 1; asylhandläggare vid Migrationsverket Stockholmsregionen, 28 november 2018.

Informant 2; beslutsfattare vid Migrationsverket Stockholmsregionen, 5 december 2019

Johansson, Martin G; utvecklingsledare Länsstyrelsen Stockholm, 3 maj 2019.

Karim, Ciya; utvecklingsledare Länsstyrelsen Stockholm, 3 maj 2019.

Karlsson, Marie-Anne; utredare Socialstyrelsen, 4 februari 2019.

Köhler, Malin; regional processledare Gränspolissektionen region Mitt, 7 mars 2019.

Ledin, Ove; handläggare SKL, telefonsamtal 9 april 2019.

Lindblad, Anna; chefsjurist Asylrättscentrum, 10 april 2019.

Lindholm, Elisabeth, utvecklingsledare vid Strömsunds kommun, telefonintervju, 21 mars 2019.

Lund, Magdalena; expert EMN Migrationsverket, 14 september 2018.

Macek, Lucie; rådmän, tidigare sekreterare vid Återvändandeutredningen, telefonsamtal 16 oktober 2018.

Malkan, Johan; kansliråd Justitiedepartementet, 28 mars 2019.

Millbert, Göran; chef Po Justitiedepartementet, 21 augusti 2019.

Olseke, Rickard; tematisk rådgivare Röda korset, 17 december 2018.

Orler, Ann-Marie; länspolismästare, telefonsamtal 26 augusti 2019.

Petersson, Åsa; processledare Gränspolissektionen NOA, 13 februari, 2019.

Qvarnström, Eva; chef Kriminalvårdens nationella transportenhet (NTE), november 2018.

Rännar, Kristina; processledare Migrationsverket, 30 januari 2019.

Rönqvist, Sofia; analytiker på Sweco Society AB, 18 januari 2019.

Spaak, Sverker; tidigare processägare Migrationsverket, 15 augusti 2019.

Thäter, Gisela; enhetschef enhet Skydd Röda Korset, 6 december 2018

Torvik, Kjell-Terje; återvändandesambandsman Migrationsverket, 30 september 2019.

Wilton-Wahren, Alexandra; rättschef Finansdepartementet 18 december 2018.

Wiberg, Jerk; Sektionschef Gränspolissektionen Stockholm, telefonsamtal 25 september 2019.

Referenser

Altamirano, A.T. (1995). Return Migration on the Policy Agenda in Sweden. *Applied Geography*, 15(3), 267–279.

AMIF. (u.å.). *Ex-post evaluations of actions co-financed by the European return fund under the 2011-2013 annual programmes for member state Sweden* (Svensk version). Hämtad 2019-12-02 från https://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac38715956a/1485556133381/RF_Ex-post%20evaluation%202011-2013%20underskrift.pdf (2019-12-02).

Andersson, L. M. och Kvist Geverts, K. (2008). "Inledning". I Andersson L. M. och Kvist Geverts, K. (red.). *En problematisk relation? Flyktingpolitik och judiska flyktingar i Sverige 1920–1950*. Uppsala: Historiska institutionen, Uppsala universitet.

Backlund, Å., Eriksson, R., von Greiff, K. och Åkerlund, E.M. (2014). *Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar – erfarenheter från Stockholms län*. Forskningsrapport 2014:3, FoU-Nordost & FoU-Nordväst & FoU-Södertörn.

Berglund, T. och Sennerteg, N. (2008). *Svenska koncentrationsläger i Tredje Rikets skugga*. Stockholm: Natur & Kultur.

Bernitz, U. och A. Kjellgren. (2014). *Europarättens grunder* (femte upplagan). Stockholm: Nordstedts juridik.

Bexelius, M. (2016). "Ain't I a woman?" Våldsutsatta kvinnors rättssubjektivitet mellan "kvinnofrid" och utvisningshot. I Sager, M., H. Holgersson och K. Öberg (red.). *Irreguljär migration i Sverige: Rättigheter, vardagserfarenheter, motstånd och statliga kategoriseringar*. Stockholm: Daidalos.

Björngren Cuadra, C. (2016). "Socialt arbete med papperslösa. Collateral damage och erkännbarhet i den kommunala socialtjänsten". I Sager, M., Holgersson, H., och K. Öberg (red.). *Irreguljär migration i Sverige: Rättigheter, vardagserfarenheter, motstånd och statliga kategoriseringar*. Daidalos, Stockholm.

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.

- Borevi, K. (2014). Multiculturalism and welfare state integration: Swedish model path dependency. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 21(6), 708–723.
- Borg Jansson, D. (2015). “Asylsökande och rätten att arbeta. Regelverkets innebörd och möjliga konsekvenser”. I Calleman, C. och Herzfeld Olsson, P. (red.). *Arbetskraft från hela världen: Hur blev det med 2008 års reform?* (Delmi-rapport 2015:9). Stockholm: Delegationen för Migrationsstudier.
- Borrelli, L-M. (2018a). Whisper down, up and between the lanes: Exclusionary policies and their limits of control in times of irregularized migration. *Public Administration*, 96(4), 803–816.
- Borrelli, L-M. (2018b). Using Ignorance as (Un)Conscious Bureaucratic Strategy: Street-Level Practices and Structural Influences in the Field of Migration Enforcement. *Qualitative Studies*, 5(2), 95–109.
- Borrelli, L-M. och Lindberg, A. (2018). The Creativity of Coping: Alternative Tales of Moral Dilemmas among European Migration Officials. *International Journal of Migration and Border Studies*, 4(3): 163–178.
- Brekke, J-P. (2004). *While We Are Waiting: Uncertainty and Empowerment Among Asylum-Seekers in Sweden*. (Rapport 2004:010). Oslo: Institutet for samfunnsforskning.
- Brekke, J-P. (2015). *Why go back? Assisted return from Norway*. (Rapport 2015:08). Oslo: Institute for Social Research.
- Brochmann, G. och Hammar, T. (red.). (1999). *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford: Berg.
- Broeders, D. (2009). *Breaking down anonymity. Digital surveillance of irregular migrants in Germany and the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Broeders, D. (2010) Return to sender? Administrative detention of irregular migrants in Germany and the Netherlands. *Punishment & Society*, 12(2), 169–186.
- Broeders, D. och Engbersen, G. (2007). The fight against illegal migration: Identification policies and immigrants’ counterstrategies. *American Behavioral Scientist*, 50(12), 1592–1609.

- Bryan, R., B. Cocke, K., Gillan och Thiel, D. (2010). *The Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP) 2004 and 2004 extension: monitoring report*. (Home Office Research Report 30). London: Home Office.
- Calleman, C. (2015). ”Byta spår’ – Ett nålsöga mellan asyl och arbete”. I Calleman C. och Herzfeld Olsson, P. (red.). *Arbetskraft från hela världen: Hur blev det med 2008 års reform?* (Delmi-rapport 2015:9). Stockholm: Delegationen för Migrationsstudier.
- Cassarino, J-P. (2004). Theorising Return Migration: the Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *IJMS: International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), 253–279.
- Cassarino, J-P. (2008). The Conditions of Modern Return Migrants. *IJMS International Journal on Multicultural Societies*, 10(2), 95–105.
- Cassarino, J-P. (2014). ”A Case for Return Preparedness”. I Battistella, G. (red.). *Global and Asian Perspectives on International Migration*. Dodrecht: Springer.
- Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), 205–227.
- Çelikaksoy, A. och Wadensjö, E. (2018). *Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället*, (Delmi-rapport 2018:3). Stockholm: Delegationen för Migrationsstudier.
- Cherti, M. och Szilard, M. (2013). *Returning irregular migrants. How effective is the EU’s response?* London: Institute for Public Policy Research.
- Chetail, V. (2014). ”The Transnational Movement of Persons under General International Law: Mapping the Customary Law foundation of International Migration Law”. I Chetail, V. och Bauloz, C. (red.). *Research Handbook of International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cornelius, W. A. och Tsuda, T. (2004.) ”Controlling Immigration: The limits of Government Intervention”. I Cornelius, W. A., T. Tsuda, P. L. Martin, J. F. Hollifield (red.). *Controlling Immigration: a Global Perspective* (2nd edition). Stanford: Stanford University Press.
- Cornelius, W. A., Martin, P. och Hollifield, J.F. (red.). (1994). *Controlling Illegal Immigration: A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press.

- Coutin, S. B. (2015). Deportation studies: origins, themes and directions. *Journal of ethnic and Migrations Studies*, 41(4), 671–681.
- DeBono, D. (2017). “‘Burning without fire’ in Sweden”. I Vathi, Z. och King, R. (red.). *Return Migration and Psychosocial Wellbeing*. London & New York: Routledge.
- DeBono, D., Rönnqvist, S och Magnusson, K. (2015b). Suspicious Minds and Unwelcome Researches: Obstacles Encountered When Researching Forced Return in Sweden. Hämtad 2019-01-16 från <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2015/02/suspicious-minds>
- DeBono, D., Rönnqvist, S. och Magnusson, K. (2014) Between a Rock and a Hard Place: The Unwelcome Researcher in Deportation Research. (EASA Conference paper, Tallinn, 3 August 2014).
- DeBono, D., Rönnqvist, S. och Magnusson, K. (2015a). *Humane and dignified? Migrants experiences of living in a state of Deportability in Sweden*. Malmö: Malmö Universitet, MIM.
- Drotbohm, H. och Hasselberg, I. (2014). Introduction. Deportation, Anxiety, Justice: New Ethnographic Perspectives. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(4), 551–562.
- DS, Arbetsmarknadsdepartementet. (1988). Återvändningsfrågor: en genomgång. Arbetsmarknadsdepartementet (Ds 1988:33).
- DS, Justitiedepartementet. (2007). *Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring* (Ds 2007:27).
- DS, Utrikesdepartementet. (2004). *Bistånd vid transitering i samband med återvändande med flyg* (Ds 2004:57).
- Ellermann, A. (2008). The limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Interstate Cooperation. *Government and opposition* 32(2), 168–189.
- EMN Sweden. (2016). *Returning Rejected Asylum Seekers: challenges and good practices Country report Sweden*. (2016:1). Report from EMN (European Migration Network). Sweden: Migrationsverket.
- EMN. (2007). *Return Migration* (Final report May 2007). (European Migration Network).

EMN. (2009). *Programmes and Strategies in the EU Member States Fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries*. (Landrapport Sverige). European Migration Network.

EMN. (2011). *Programmes and strategies in the EU member states fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries*. (European Migration Network).

EMN. (2014). *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*. European Migration Network. Hämtad 2019-01-09 från https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf

EMN. (2017). *The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards*. (Country Report Sweden.) European Migration Network. Hämtad 2019-01-10 från https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/27a_sweden_effectiveness_of_return_en.pdf

Engbersen, G. och Broeders, D. (2009). The State versus the Alien: Immigration Control and Strategies of Irregular Immigrants. *West European Politics*, 32(5), 867–885.

Esaiasson, P. och Sohlberg, J. (2018). *Asylsökandes möte med Sverige. Lärdomar från en panelundersökning*. (Delmi-rapport 2018:8). Stockholm: Delegationen för Migrationsstudier.

EU-kommissionen. (2017). *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet. Om en effektivare återvändandepolitik inom Europeiska Unionen – en förnyad handlingsplan*.

EU-kommissionen. (2018). *A stronger and more effective European return policy*. (State of the union 12 september 2018).

Europeiska Återvändandefonden. (2012). Projekt medfinansierat av Europeiska återvändandefonden 2012, (2012-05-24). Hämtad 2019-11-23 från https://www.migrationsverket.se/download/18_5e83388f141c129ba6312ab8/1485556224997/projekt_rf_2012.pdf

Europeiska flyktingfonden. (2014). *Slutrapport: REVA-rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete del 3. Implementering och delprojekt*. Stockholm: Migrationsverket.

Europeiska Kommissionen. (u.å.). Return & Readmission. Hämtad 2019-02-05 från https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en

Feldman, G. (2012). *The Migration apparatus. Security, Labor and Policymaking in the European Union*. Stanford: Stanford University Press.

Filges, T., Montgomery, E. och Kastrup, M. (2018) The Impact of Detention on the Health of Asylum Seekers: A Systematic Review. *Research on Social Work Practice*, 28(4), 399–414.

Förvaltningsprocesslagen. (1971:291).

Frödin, O. och Kjellberg, A. (2015) ”Arbetskraftsinvandring från tredje land i restaurang- och städbranscherna”. I Calleman, C. P. Herzfeld Olsson, P. (red.). *Arbetskraft från hela världen. Hur blev det med 2008 års reform?* (Delmi-rapport 2015:9). Stockholm: Delegationen för migrationsstudier.

Frödin, O. och Kjellberg, A. (2017). Arbetskraftsmigration från tredje land i låglöneryrken. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 23(1), 84–102.

Frykskog, N. (2018). *Uppehållstillstånd genom undantagsbestämmelse. En explorativ studie av svenska regulariseringsbeslut*. Uppsala: Kandidatuppsats Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Genèvekonventionen. (1951). *1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning*. (Genève den 28 juli 1951).

Gerver, M. (2017). Paying Refugees to Leave. *Political Studies*, 65(3), 631–645.

Goodman, S., Burke, S., Liebling, H. och Zasada, D. (2015). ‘I can’t go back because if I go back I would die’: How asylum seekers manage talk about returning home by highlighting the importance of safety. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 25(4) 327–339.

Gubert, F. (2014). “The discourse and practice of co-development in Europe” I Lucas, R. (red.). *International Handbook on migration and economic development*. Cheltenham: Edward Elgar.

Guiraudon, V. och Lahav, G. (2000). A Reappraisal of the State Sovereignty Debate. *The Case of Migration Control. Comparative Political Studies*, 33(2), 163–195.

Hall, P. och Löfgren, K. (2006). *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.

- Hammar, T. (1964). *Sverige åt svenskarna – Invandringspolitik, utlänningskontroll och asylrätt 1900–1932*. Stockholm: Caslon press.
- Hansson, J. (2017). *Mind the Blues: Swedish Police Officers' Mental Health and Forced Deportation of Unaccompanied Refugee Children*. Umeå: Medicinska fakulteten, Umeå universitet.
- Hasselberg, I. (2014). Coerced to leave: Punishment and the surveillance of foreign-national offenders in the UK. *Surveillance & Society* 12(4), 471–484.
- Hogwood, B. W. och Gunn, L.A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Holgersson, H. (2011). *Icke-medborgarskapets urbana geografi*. Göteborg: Glänta produktion.
- Holgersson, H. (2014). "The urban geography of Swedish non-citizenship". I Martinez, F. och Klemen, S. (red.). *Playgrounds and battlefields: Critical perspectives of social engagement*. Tallinn: Tallinn University Press.
- Hollifield, J. F. (2008). "The politics of international migration: how can we bring the state back in?" I C. B. Brettell och Hollifield, J.F. (red.). *Migration Theory. Talking across Disciplines*. London & New York: Routledge.
- Hydén, S. och Lundberg, A. (2004). *Inre utlänningskontroll i polisarbete: mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige*. (Doktorsavhandling Linköpings Universitet och Malmö Universitet, Linköping/Malmö).
- JO. (2016). Uttalanden om Polismyndighetens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen. (Dnr 836-2015). Stockholm: Justitieombudsmannen,
- JO. (2017a). Granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden. (Dnr 6758-2016). Stockholm: Justitieombudsmannen,
- JO. (2017b). Anmälan till JO mot socialtjänsten inom samtliga stadsområdesförvaltningar i Malmö kommun samt Polismyndigheten, gränspolissektionen i region Syd. (Dnr 675-2017). Stockholm: Justitieombudsmannen.
- Johansson, I. N. och Hallenius, S. (2016). *En förvaltningsmyndighets förändringsresa – Nycklar till organisationsförändring*. (Examensarbete nr 1016, Institutionen för ekonomi, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU).

- Jonsson, A. & Borg, D. (2006). *Return: The Swedish Approach*. Working paper nr 108. Uppsala: Institutionen för euroasiatiska studier, Uppsala universitet.
- Joppke, C. (1998). Why Liberal States accept unwanted Immigration. *World Politics*, 50(2), 266–293.
- Justitiedepartementet. (2006). *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Migrationsverket*.
- Justitiedepartementet. (2009). *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. (Ändringsbeslut 2009-11-26).
- Justitiedepartementet. (2010). *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. (Ändringsbeslut 2010-12-16).
- Justitiedepartementet. (2011). *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Migrationsverket*.
- Justitiedepartementet. (2012). *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket*.
- Justitiedepartementet. (2013). *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Migrationsverket*.
- Justitiedepartementet. (2014). *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Migrationsverket*. (Ändringsbeslut 2014-12-11).
- Justitiedepartementet. (2016). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Migrationsverket*. (Ändringsbeslut 2016-02-04).
- Justitiedepartementet. (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten*. (Ändringsbeslut 2017-12-07).
- Justitiedepartementet. (2018/19). *Faktapromemoria 2018/19: Reviderat återvändandedirektiv*. (Ändringsbeslut 2018-10-15).
- Justitiedepartementet. (2018a). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Migrationsverket*. (Ändringsbeslut 2018-06-28).
- Justitiedepartementet. (2018b). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten*.

- Kammarrätten. (2018). Prövningstillstånd. Hämtad 2018-12-20 från <http://www.kammarrattenistockholm.domstol.se/Om-kammarratten-/Provningstillstand/>
- Khosravi, S. (2009). Sweden: detention and deportation of asylum seekers. *Race & Class*, 50(4), 38–56.
- Khosravi, S. (2010). An Ethnography of Migrant “Illegality” in Sweden: included yet expected? *Journal of International Political Theory*, 6(1), 95–116.
- Khosravi, S. (2016). ”Gränsvakter och gränsmänniskor”. I Sager, M., Holgersson, H. och Öberg, K. (red.). *Irreguljär migration i Sverige: rättigheter, vardagserfarenheter, motstånd och statliga kategoriseringar*. Stockholm: Diados.
- Koser, K. (2005). Irregular migration, state security and human security. (A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration).
- Koser, K. och Kuschminder, K. (2015). *Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants*. Genève: International Organization for Migration (IOM).
- Kovacheva, V. och Vogel, D. (2009). *The size of the irregular foreign resident population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: aggregated estimates*. Working paper No.4. Database on Irregular Migration. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics (HWWI).
- Kriminalvården. (2009). Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Kriminalvården.
- Läkare Utan Gränser. (2005) *Gömda i Sverige: Utestängda från hälso- och sjukvård: resultat av en studie av Läkare Utan Gränser*.
- Länsstyrelsen Stockholm. (2016). *På flykt och försvunnen – En nationell kartläggning av ensamkommande barn som avviker*. (Rapport 2016:25.)
- Leander, P. (2014). *Skyldig tills motsatsen bevisats? En granskning av Polisens inre utlänningskontroller*. Stockholm: Aréna Idé.
- Leerkes, A. och Kox, M. (2017). Pressured into a Preference to Leave? A Study on the “Specific” Deterrent Effects and Perceived Legitimacy of Immigration Detention. *Law & Society Review*, 51(4), 895–929.

- Leerkes, A., van Os, R. och Boersema, E. (2017). What drives "soft deportation"? Understanding the rise in Assisted Voluntary Return among rejected asylum seekers in the Netherlands. *Population Space and Place*, 23(8), 1–11.
- Lennartsson, R. (2007). *Mellan hopp och förtvivlan: erfarenheter och strategier i väntan på asyl: en etnologisk undersökning om situationen för asylsökande i eget boende i Västmanland och Uppsala län*. Stockholm: Nationell Temagrupp asyl, integration inom gemenskapsinitiativet EQUAL.
- Levinson, A. (2005). *The Regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.
- Lietaert, I. (2016). *Perspectives on Return Migration: A Multi-sited, Longitudinal Study on the Return Processes of Armenian and Georgian migrants*. (Doktorsavhandling Faculty of Psychology and Educational Sciences, Ghent University).
- Lindberg, A. och Borrelli, L.M. (2017) Let the Right One In – On Migration Authorities' Resistance to Research. Hämtad 2019-01-16 från <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/11/let-right-one>
- Lindholm, E. (2015). *En bättre start för nyanlända barn – Erfarenheter från projekt "Begräpligt för alla"*. Strömsund: Strömsunds kommun.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Löfgren, K. (2012). *Implementeringsforskning – En kunskapsöversikt*. Malmö: Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.
- Lundquist, L. (1987). *Implementation steering: an Actor-Structure approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Mazmanian, D. A. och Sabatier, P.A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman.
- Migrationsöverdomstolen. (2007). Domslut 2007:46.
- Migrationsöverdomstolen. (2009). Domslut 2009:13.
- Migrationsverket och Polismyndigheten. (2016). Återvändandeuppdraget – en myndighetsövergripande försöksverksamhet för ett effektivare återvändande. (Slutrapport för regeringsuppdrag Ju2015/01326/SIM m.fl).

- Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen & Kriminalvården. (2010). *Förstudierapport projekt REVA*. (Dnr: 2010-111-28661).
- Migrationsverket. (2003). *Årsredovisning 2003*.
- Migrationsverket. (2003). *Slutrapport Sökandeundersökning. Återvändande, analys, slutsatser och förslag*. (Av Helena Åkerberg och Agneta Wassdahl Köhl).
- Migrationsverket. (2004). *Årsredovisning 2004*.
- Migrationsverket. (2005). *Årsredovisning 2005*.
- Migrationsverket. (2006). *Årsredovisning 2006*
- Migrationsverket. (2006b). *Slutrapport. Arbetet med den tillfälliga utlänningslagstiftningen 2005-2006*. (Bilaga till årsredovisning 2006).
- Migrationsverket. (2007). *Årsredovisning 2007*.
- Migrationsverket. (2008). *Årsredovisning 2008*.
- Migrationsverket. (2008). *Uppföljning av Handlingsplan för återvändande i syfte att förbättra förutsättningarna för ett effektivt arbete, 31 augusti 2008*. (PM 2008-10-13).
- Migrationsverket. (2009). *Årsredovisning 2009*.
- Migrationsverket. (2010). *Årsredovisning 2010*.
- Migrationsverket. (2011). *Årsredovisning 2011*.
- Migrationsverket. (2011). *Verksamhets- och kostnadsprognos*. (2011-02-23).
- Migrationsverket. (2012). *Årsredovisning 2012*.
- Migrationsverket. (2013). *Årsredovisning 2013*.
- Migrationsverket. (2013). *Asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats*. (Slutrapport för regeringsuppdrag Ju2013/8626/SIM).
- Migrationsverket. (2014). *Årsredovisning 2014*.
- Migrationsverket. (2014). *Årsredovisning 2016*.
- Migrationsverket. (2015). *Årsredovisning 2015*.
- Migrationsverket. (2015). *Årsredovisning 2017*.

Migrationsverket. (2015). *Drömmen om ett bättre liv. Framtidsbild 2018*. Hämtad 2019-01-29 från <https://www.yumpu.com/sv/document/view/19990527/drommen-om-ett-battre-liv-migrationsverket>

Migrationsverket. (2016a). *Rättsligt ställningstagande angående praktiska verkställighetshinder*. (Migrationsverket. SR 25/2016, 2016-07-07, Lifos 37731).

Migrationsverket. (2016b). *Polismyndighetens tillgång till Migrationsverkets fingeravtrycksregister för ändamålet att kontrollera inresandes identitet och att den inreste uppfyller de formella kraven enligt Utlänningslagen, för rätt till inresa och vistelse i Sverige*. (Rättsutredning 2016-10-25).

Migrationsverket. (2017b). *Utkastet till lagrådsremiss Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå*. (Remiss från Migrationsverket, 2017-01-09, Dnr: 1.4.3-2016-178626).

Migrationsverket. (2017c). *Handlingsplan för redovisade förslag i återrapportering av Migrationsverkets uppdrag i regleringsbrevet för budgetår 2017*. (2017-07-19, Dnr 1.1.1.2017-62163).

Migrationsverket. (2018a). *Skydd och asyl i Sverige*. Hämtad 2019-01-27 från <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige>

Migrationsverket. (2018b). "Rutiner kopplade till återvändandedirektivet". I *Migrationsverket: Handbok i Migrationsärenden*. (Uppdaterad 2018-11-01).

Migrationsverket. (2018c). *Utkast till lagrådsremiss. Ny möjlighet till uppehållstillstånd*. (Remiss från Migrationsverket 2018-02-12, Dnr: 1.4.3-2018-5231).

Migrationsverket. (2019a). *Samtalsguide för underrättelsesamtal efter Migrationsverkets beslut (UR)*. (Version 2019-01-08).

Migrationsverket. (2019b). "Handläggning av återvändandeärenden". I *Migrationsverket: Handbok i migrationsärenden*. (Uppdaterad 2019-01-08).

Migrationsverket. (2019c). *Enkät svar från teamledare i tre regioner om Migrationsverkets verksamhet*. (Tillhandahållet av Kristina Rännar, februari 2019).

Migrationsverket. (2019d). *Generaldirektörens administrativa beslut om ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polimyndigheten*. (Protokoll 2019-08-19, A-063/2019).

Migrationsverket. (uå c). *Uppsikt och förvar*. Hämtad 2019-05-20 från <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Forvar-och-uppsikt.html> nedladdad

Migrationsverket. (uå). Efter beslut: Om du får avslag på din ansökan. Stöd till återetablering. Hämtad 2019-02-22 från <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Efter-beslut/Om-du-far-avslag-pa-din-ansokan/Stod-till-ateretablering/Ekonomiskt-stod.html>

Moknes, H. (2016). "Papperslösa arbetare och möjligheterna för facklig organisering". I Sager, M., Holgersson, H. och Öberg, K. (red.). *Irreguljär migration i Sverige: Rättigheter, vardagserfarenheter, motstånd och statliga kategoriseringar*. Stockholm: Daidalos.

Money, J. och Lockhart, S.P. (2018). *Migration Crises and the Structure of International Cooperation*. Athens: University of Georgia Press.

Nakamura, R. T. och Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.

Nielsen, A. (2016a). *Challenging Rightlessness: On Irregular Migrants and the Contestation of Welfare State Demarcation in Sweden*. (Doktorsavhandling, Linnéuniversitetet, Växjö).

Nielsen, A. (2016b). "Utan rättigheter i välfärdsstaten. En analys av den svenska riksdagsdebatten kring amnesti och papperslösas rätt till vård". I Sager, M., Holgersson, H. och Öberg, K. (red.). *Irreguljär migration i Sverige: Rättigheter, vardagserfarenheter, motstånd och statliga kategoriseringar*. Stockholm: Daidalos.

Nitz, L. (2013). Polisförbundet: Jakten på effektivitet får aldrig gå ut över rättssäkerheten. Hämtad 2013-03-01 från <http://www.dagensarena.se/opinion/polisforbundet-jakten-pa-effektivitet-far-aldrig-gaut-over-rattssakerheten/> nedladdad 2018-10-25.

NMT Sverige. (uå). Återvändandeprogrammet Människohandel-Prostitution: Information för myndigheter of frivilligorganisationer. Angered: Jämställdhetsmyndigheten. Hämtad 2019-02-22 från <https://www.nmtsverige.se/sites/default/files/Information%20for%20myndigheter%20och%20frivilligorganisationer.pdf>

Noll, G. (1999). Rejected asylum seekers. The problem of return. *International Migration Quarterly Review*, 37(1), 267–288.

Nordiska ministerrådet. (1989). *Rapport från Nordiska ministerrådets seminarium om återvändningsfrågor, den 15-15 mars 1989*. Köpenhamn: NAUT-rapport 1989:9.

Nordling, V (2016). "Utmaningar av medborgarskap i socialarbetarnas praktik". I Sager, M., Holgersson, H. och Öberg, K. (red.). *Irreguljär migration i Sverige: Rättigheter, vardagserfarenheter, motstånd och statliga kategoriseringar*. Stockholm: Daidalos.

Norström, E. (2004). *I väntan på asyl. Retorik och praktik i svensk flyktingpolitik*. (Doktorsavhandling Etnologiska institutionen, Lunds universitet, Boréa bokförlag).

NTG Asyl. (2007). Återvändande i Sverige och Europa: Policy, praxis och projekterfarenheter. Asylmottagande i Fokus Nr.3.

Öberg, K. (2015). *The meaning of Social networks and the Local productions of Social Networks. The example of Asylum Seekers and Irregular Migrants in the Informal Labour Market in Gothenburg*. (Doktorsavhandling, École des hautes études en sciences sociales, IRIS, Paris).

Øien, C. och Bendixsen, S. (2012) *Det riktige valget? Motivasjon og beslutningsprosess når avviste asylsøkere velger frivillig retur*. (Fafu-rapport 2012:37). Oslo: Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.

Orrenius, P. M. och Zavodny, M. (2016). *Irregular Immigration in the European Union*. Working Paper 1603. Dallas: Federal Reserve Bank of Dallas, Research Department.

Oslo Economics. (2016). *Effekter av tvangsreturer for assistert retur. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Justis og beredskapsdepartementet*. Oslo: Oslo Economics.

Paasche, E., Plambech, S. och Skilbrei, M.L. (2016). *Assistert retur til Nigeria*. Oslo: Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Universitetet i Oslo.

Parusel, B. (2009). *Country profile Sweden. Focus Migration (No. 18)*. (December 2009). (Focus Migration)

Parusel, B. (2015). *Country profile Sweden. Focus Migration (No. 18)*. (November 2015). (Focus Migration)

Pekka, A., Lindvall, E., och Lepistö, M. (2010). *Förstudierapport projekt REVA*. (Diarienummer: 2010-11-28661). Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården.

Peutz, N. och De Genova, N. (red.). (2010). *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*. Durham: Duke University Press.

Polisen. (2018a). *Delredovisning enligt regleringsbrevet. Verkställighet av beslut om av- och utvisning samt identitetsuppgifter i verkställighetsärenden*. Polismyndigheten.

Polisen. (2018b). *Polismyndighetens handlägningsbeskrivning för verkställighet av beslut om avvisning, utvisning och överföring*. Polismyndigheten Nationella Operativa enheten, Gränspolissektionen.

Polisen. (2019). Verkställigheter. Hämtad 2019-02-19 från <https://polisen.se/contentassets/5653ec9d78f84664a3c033603ca6a237/polisens-statistik-verkstalligheter-2012-2018.pdf> nedladdad

Polisen. (u.å.) Centrala Gränskontrollen, statistik inre utlänningskontroller. Hämtad 2019-12-02 från <https://polisen.se/contentassets/5653ec9d78f84664a3c033603ca6a237/inre-utlanningskontroller.pdf>

Polisen. (u.å.). Verkställighetsärenden. Hämtad 2019-02-19 från <https://polisen.se/contentassets/5653ec9d78f84664a3c033603ca6a237/polisens-statistik-verkstalligheter-2018.pdf>

Prop. (1979/80:96). *Med förslag till ny utlänningslag m.m..*

Prop. (1988/89:86). *Med förslag till utlänningslag m.m..*

Prop. (1993/94:94). *Mottagande av asylsökande m.m.*

Prop. (1997/98:173). *Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen.*

Prop. (1997/98:182). *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.*

Prop. (1999/2000:43 SfU9). *Uppehållstillstånd på grund av anknytning.*

Prop. (2004/05:170). *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*

Prop. (2017/18:176). *Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner.*

Prop. (2017/18:176). *Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner.*

Prop. (2017/18:252). *Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd.*

Puthooppambil, S. J., Ahlberg, B.M. och Bjerneld, M. (2015). A prison with extra flavours : Experiences of immigrants in Swedish immigration detention centres. *International Journal of Migration, Health and Social Care*, 11(2), 73–85.

- Puthoopparambil, S. J., Bjerneld, M. och Källestål, C. (2015). Quality of life among immigrants in Swedish immigration detention centres: a cross-sectional questionnaire study. *Global Health Action*, 8(1), 1-10.
- Qvist, M. (2008). *Samordnat mottagande? Styrnings- och samordningsprocesser inom introduktion och flyktningmottagande*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Riksdagen. (2018). *Utgiftsområde 8 Migration – regeringens resultatredovisningar i ett 20-årigt perspektiv*. (2017/18:RFR20). Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Rikspolisstyrelsen. (2006). *Uppföljande inspektion av handläggning av vissa utlänningsärenden*. (Dnr: VKA-128-2981/05). Controlleravdelningen Enheten för inspektion.
- Rikspolisstyrelsen. (2007a). *Effektivare och rättssäkrare verkställighet av av- och utvisningsbeslut*. (Utredning POA-638-1487/07).
- Rikspolisstyrelsen. (2007b) *Effektivare och rättssäkrare verkställighet av av- och utvisningsbeslut*. (Utredning POA-638-1487/07. Bilaga 2.)
- Rikspolisstyrelsen. (2013). *Handläggningen av Polisens verkställighetsärenden i samband med avvisnings- eller utvisningsbeslut*. (Tillsynsrapport 2013:10).
- Rikspolisstyrelsen. (2014a). *Inre utlänningskontroll*. (Tillsynsrapport 2014:14).
- Rikspolisstyrelsen. (2014b). *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning*. (RPSFS 2014:8).
- Riksrevisionen. (2017). *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut*. (RIR 2017:25). Stockholm: Riksrevisionen.
- Robjant, K., Hassan, R. och Catona, C. (2009). Mental Health implications of Detaining Asylum Seekers: Systematic Review. *The British Journal of Psychiatry*, 194(4), 306–312.
- Rosén, A. (2010). *Är detta seriöst?: en studie av anhöriginvandring till Sverige*. (Doktorsavhandling Socialhögskolan, Lunds universitet, Lund).
- Sager, M. (2011). *Everyday Clandestiny: Experiences on the Margins of Citizenship and Migration Policies*. (Doktorsavhandling Institutionen för genusvetenskap, Lunds universitet, Lund).

- Sager, M., Holgersson, H. och Öberg, K. (2016). "Introduktion". I Sager, M., Holgersson, H. och Öberg, K. (red.). *Irreguljär migration i Sverige: Rättigheter, vardagserfarenheter, motstånd och statliga kategoriseringar*. Stockholm: Daidalos.
- Sannerstedt, A. (2001). "Implementering. Hur politiska beslut genomförs i praktiken". I Rothstein, B. (red.). *Politik som organisation - Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- Scalettaris, G. och Gubert, F. (2018). Return Schemes from European Countries: Assessing the Challenges. *International Migration*, 57(4),91–104.
- SFS, *Lag om ändring i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* (SFS 2018:756). Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS, *Lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)*. (SFS 2014:198). Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS, *Utlänningsförordning* (SFS 2006:97). Stockholm: Justitiedepartementet.
- SfU5, *Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut*. (SfU5 2005/06). Stockholm: Socialförsäkringsutskottet.
- Sigvardsdotter, E. (2016). "En papperslös livsvärld. Utanförskapets fenomenologi". I Sager, M., Holgersson, H och Öberg, K. (red.). *Irreguljär migration i Sverige: Rättigheter, vardagserfarenheter, motstånd och statliga kategoriseringar*. Stockholm: Daidalos.
- Socialstyrelsen. (2010). *Social rapport 2010*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2018). *Kommunernas beredskap – unga som får uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen*. (PM 2018-12-18). Stockholm: Socialstyrelsen.
- Södergran, L. (1999). "Svensk integrationspolitik och återvändandeproblematiken". I Berg B., och Schierup, C-U. (red.). *Integration – retorik, politik, praktik: Om bosniska flyktingar i Norden*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Södergran, L. (2000). *Svensk invandrar- och integrationspolitik. En fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter*- (Doktorsavhandling Sociologiska institutionen, Umeå universitet, Umeå).
- Sønsterudbråten, S. (2018) *Assistert retur: En kunnskapsstatus*. (Fafu-rapport 2018:16). Oslo: Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.

Sønsterudbråten, S., Takvam Kindt, K., Vevstad, V. och Mørk, J. (2016) *Retur som avtalt? En effektivitetsstudie av Norges returavtaler*. (Fafu-rapport 2016:35). Oslo: Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.

SOU. (1945:1). *Betänkande med förslag till utlänningslag och lag angående omhändertagande av utlännning i anstalt eller förläggning*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (1988:1). *Översyn av utlänningslagen betänkande av utredningen för översyn av utlänningslagen*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (1993:113). *Invandring och asyl i teori och praktik: En jämförelse mellan tolv länders politik: Rapport från invandrar- och flyktingkommittén*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (1995:55). *Ett samlat ansvar för asylärenden, Delbetänkande av utredningen om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (1997:128). *Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (2003:25). *Verkställighet vid oklar identitet m.m.* Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (2007:34). *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (2009:60). *Återvändandedirektivet och svensk rätt: Delbetänkande av Förvarsutredningen*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (2010:5). *Skolgång för alla barn*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (2011:17). *Förvar: Slutbetänkande av Förvarsutredningen*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (2011:28). *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (2011:7). *Transporter av frihetsberövade. Betänkande av utredningen om transporter av frihetsberövade personer*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (2017:84). *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Betänkande av Utredningen om uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (2017:93). *Klarlagd identitet – Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (2018:22). *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Spencer, S. (2016). "Managing irregular migrants within EU". I Carrera S. och Guild, E. (red.). *Irregular migration, trafficking and smuggling of human beings. Policy Dilemmas in the EU*. Bryssel: Centre for European Policy Studies (CEPS).

Statens Invandrarverk. (1998). GD protokoll. (nr 67 1998).

Statskontoret. (2010). *Uppföljning av återetableringsstödet*. (2010:4). Stockholm.

Statskontoret. (2017). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*. (2017:6). Stockholm.

Stern, R. (2012). Hur bedöms ett skyddsbehov? Om gränsdragning, konsekvens och förutsägbarhet i svensk asylpraxis. *Svensk Juristtidning*, 2012, 282–299.

Strand, A., Arghawan, A., Wimpelmann Chaudhary, T., Berg Harpviken, K., Sarwari, A. och Suhrke, A. (2008). Return with Dignity, Return to What? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan. Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Report R 2008: 6). <https://www.cmi.no/publications/file/3055-return-with-dignity-return-to-what.pdf>

Strand, A., Bendixsen, S., Paasche, E. och Schultz, J. (2011). Between two societies: Review of the information, return and reintegration of Iraqi nationals to Iraq. (IRRINI) programme. Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Report R 2011:4).

Strand, A., Nepstad, S.K., Bendixsen, Lidén, H., Paasche, E. och Aalen; L. med Kefale, A., Khadir, S., Kurdistani, A., Limani, H., och Sarwari, A. (2016). Programmes for assisted return to Afghanistan, Iraqi Kurdistan, Ethiopia and Kosovo: A comparative evaluation of effectiveness and outcomes. Bergen: Chr. Michelsen Institute CMI Report 2016: 2. <https://www.cmi.no/publications/5801-programmes-for-assisted-return-to-afghanistan>.

Ström, F. och Tran, J. (2016). *Vem äger bilden av Migrationsverket? – En medieanalys om framställningen av Migrationsverket bland svenska dags- och kvällstidningar*. (Examensarbete, Institutionen för strategisk kommunikation, Lunds universitet).

SvD. (2013-03-08) "Gränspolis slutar kontrollera i t-banan" Hämtad 2019-12-02 från <https://www.svd.se/granspolis-slutar-kontrollera-i-t-banan>.

SVT Nyheter. (2019-09-27) "Ygeman: Uppemot 80 000 asylsökande kan utvisas" Hämtad 2019-09-13 från <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/tiotusentals-asylso-kande-ska-avvisas>.

Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington: Public Affairs Press.

United Nations General Assembly. (2018). Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Hämtad 2019-03-22 från <https://undocs.org/en/A/CONF.231/3>.

Van Houte, M. och De Koning, M. (2008). *Towards a better embeddedness? Monitoring assistance to involuntary returning migrants from Western countries*. Nijmegen/Amsterdam: CIDIN/AMIDSt.

Van Meter, D. S., och Van Horn, C.E. (1975.) The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6(4), 445–488.

Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning* (andra upplagan). Lund: Studentlitteratur.

Vedung, E. (2016). *Implementering i Politik och Förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Westerfors, B. (2013). *Polisens ID-kontroller i konflikt med den (rasifierade) enskildes fri- och rättigheter. Rättstillämpning av inre utlänningskontroll i ljuset av fri- och rättigheter i regeringsformen och Europakonventionen*. (Examensarbete Juristprogrammet, Lunds universitet).

Wikrén, G. och Sandesjö, H (2017) *Utlänningslagen med kommentarer*. (elfte upplagan). Stockholm: Wolters Kluwer.

Wikström, H. (2014). Gender, Culture and Epistemic injustice. The Institutional Logic in Assessment of Asylum Applications in Sweden. *Nordic Journal of Migration Research*, 4(4), 210–218.

Winter, S. (1994). *Implementering og effektivitet*. Herning: Systime.

Woodward, A., Howard, N. och Wolffers, I. (2014). Health and access to care for undocumented migrants living in the European Union: a scoping review. *Health Policy and Planning*, 29(7), 818–830.

Åklagarmyndigheten. (2013). Utvisning på grund av brott – En handledning för åklagare. (RättsPM 2013:5). Stockholm: Utvecklingscentrum.

Appendix I Statistiken runt återvändande

Statistiken som rör Migrationsverkets beslut baseras på myndighetens Centrala Utlänningsdatabas (CUD) under perioden 1999–2018. Perioden dessförinnan hade Polisen kontroll över ärendena och här har vi inte fått tillgång till några data.

När en ansökan lämnas till Migrationsverket registreras den och en kontroll görs i CUD samt Migrationsverkets diarium för utlänningsärenden för att avgöra om den sökande redan finns registrerad. Om sökanden inte finns i databasen ska identitetsuppgifter registreras och ett ärende upprättas.

Migrationsverkets handläggare registrerar därefter ärenden i databasen och när ett avslagsbeslut kommer som vunnit laga kraft finns fem kategorier att använda sig av:

- *Självmant återvändande*. När personen har återvänt till hemlandet självmant utan assistans av Polisen.
- *Överlämnade till Polisen avvikna*. När personen utifrån befintlig information inte bedöms återvända självmant och där denne avvikit efter att beslutet om av- eller utvisning kommit.
- *Överlämnade till Polisen tvång*. När personen utifrån befintlig information inte bedöms återvända självmant och där ärendet överlämnats till Polisen.
- *Avskrivna*. Ett ärende avskrivs när • Utlänningen har erhållit tidsbegränsat uppehållstillstånd och avvisningen eller utvisningen har upphävts. • Migrationsdomstolen har upphävt avlägsnandebeslutet och återförvisat ärendet till Migrationsverket för ny prövning. • Avlägsnandebeslutet har preskriberats • Ett allmänt domstolsbeslut om utvisning på grund av brott har vunnit laga kraft.
- *Förfallet Dublin*. Personen har avvisats till annat EU-land enligt Dublinförordningen. Dublinärende innebär att den sökande sökt skydd i ett annat land eller har visum eller uppehållstillstånd i ett annat land.

Statistiken som rör Polisens verkställighetsärenden bygger på siffror som har rapporterats från Polisens ärendehanteringssystem (PÄR). Eftersom en stor del av sammanställningen sker manuellt kan det finnas kvalitetsbrister i data. Likaså finns andra felkällor och statistiken justeras och rättas i efterhand vilket gör att de redovisade siffrorna bör användas med stor försiktighet, enligt Polisen.

- *Verkställda ärenden från domstol kriminalvården.* Antal verkställda ärenden om utvisningar på grund av brott där Polisen ansvarar för verkställigheten.
- *Verkställda ärenden från Migrationsverket.* Antal verkställda ärenden rörande personer som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och som Migrationsverket överlämnat till Polisen. Gruppen domineras av asylsökanden, men innehåller också andra tillståndssökanden.
- *Verkställda polisavvisningar.* Antal verkställda beslut om avvisning fattade av Polisen vilket kan vara beslutat om vid gränsen eller inne på territoriet.

Appendix II Sveriges bilaterala återtagandeavtal

Länder	Typ av avtal, datum
EU, plus Island, Norge och Schweiz	
Bulgarien	V 28/02/1999
Kroatien	V 06/04/2003
Cypern	V 20/01/2006
Danmark	Convention on the waiver of passports at intra-nordic frontiers, V 12/07/1957
Estland	V 26/06/2004
Finland	Convention on the waiver of passports at intra-nordic frontiers, V 12/07/1957
Frankrike	V 29/06/1991
Tyskland	V 01/06/1954
Lettland	V 01/05/1997
Litauen	V 24/05/1997
Polen	V 09/04/1999
Rumänien	V 10/02/2002
Slovakien	V 08/04/2005
Island	Convention on the waiver of passports at intra-nordic frontiers, V 12/07/1957, V 18/12/2003
Norge	Convention on the waiver of passports at intra-nordic frontiers, V 12/07/1957; V 18/12/2003
Schweiz	V 09/01/2003
Andra central- och östeuropeiska länder	
Armenien	S 07/11/2008
Bosnien-Hercegovina	AP, V 01/04/2005

Kosovo	V 01/11/2011
Montenegro	V 15/03/2003
Ryssland	IP V 18/06/2012
Serbien	V 15/03/2003
Asien och Oceanien	
Afghanistan	S 05/10/2016 (avstannad)
Irak	S ME 18/02/2008
Vietnam	V 31/12/2008

Källa: Cassarino, Jean Pierre (baserad på svenska Regeringskansliet offentliga handlingar).

<http://www.jeanpierrecassarino.com/datasets/ra/swe/>

Appendix III Kategoriseringar av data

Inför varje resa ska ett beslut om utresa fattas och inför beslutet gör handläggaren en bedömning av vilken utresa som är lämplig utifrån ärendets omständigheter. Enskild resa är den utreseform som används om det inte krävs någon form av beledsagning. DEPU är den utreseform som används vid överföringar enligt Dublinförordningen eftersom den formen uppfyller kravet på så kallad kontrollerad överföring. Det kan även beslutas om DEPU om giltig eller fullständig resehandling saknas och inte kan anskaffas i eller från Sverige. Ytterligare ett exempel när en DEPU är aktuell är transiteringar inom Schengenområdet. Skillnaden mellan DEPU och DEPA är att den som ska återvända beledsagas till planet (DEPU) eller till destinationslandet (DEPA). DEPA/DEPU innebär i sin tur att resan inleds såsom DEPA, varefter den fortsätter som DEPU efter transitering. Koder om utreseformer avser således Migrationsverket beslut om hur utresan ska ske. Dessa ärenden har således inte överlämnats till polisen.

Kategorin annullerad kan förväxlas med avskrivna, vilket kan leda till missförstånd. Ett utvisningsbeslut annulleras inte utan blir avskrivet och ersätts av ett nytt ärende för samma individ. Kategorin annullerad tillämpas således inte om en verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut inte längre är aktuell (Magdalena Lund, Migrationsverket). Koden annullerad tillämpas bara vid felaktiga registreringar.

När det gäller koderna ÖVL-Pol så handlar det om ärenden där beslut har fattats om att ärendet ska överlämnas till Polisen. Den koden tillämpades innan myndigheten började skilja på huruvida grunden var att individen ifråga hade avvikit eller att tvång behövdes för att återvändande skulle ske.

Koden UTREST-P gäller utresa för ärenden som har överlämnats till Polisen. När det gäller antalet utresta med tvång så finns annan data: antalet utresor från Sverige i samband med utskrivning från mottagningssystemet.

Data för perioden 1999–2008 från Migrationsverket innehåller följande kategorier:

- Självmant utrest
- Avvikna - Överlämnat till polisen
- Tvång – Överlämnat till polisen
- Avskrivna
- Annullerad (felregistrerade data)
- Övrigt

Mellan 2009 och 2018 är klassificeringen av data mer specifik framförallt när det gäller överlämning till polisen, som i sin tur klassificerar enligt de olika utreseformerna.

ENSK.RESA: Enskild Resa

ENSK.RES-BE: Enskild resa samt enskild resa med beledsagning

DEPU (Deportee Unaccompanied)

DEPA (Deportee Accompanied)

DEPA/DEPU (kombination av DeporteeAccompanied och DeporteeUnaccompanied)

Appendix IV De 15 vanligaste nationaliteterna i Migrationsverkets utvisningsbeslut

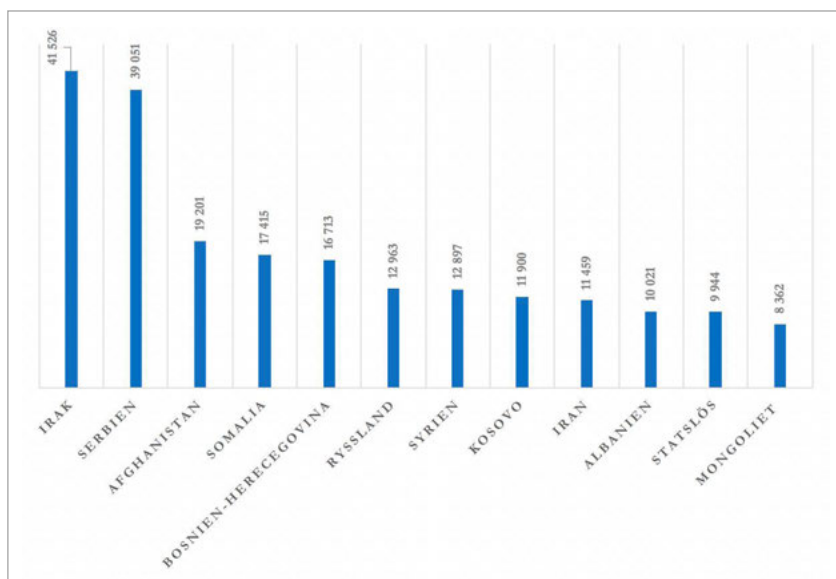
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
IRAK	945	574	289	427	769	909	1 426
SERBIEN	772	608	1 609	2 179	3 385	3 904	2 495
AFGHANISTAN	93	64	41	21	114	229	141
SOMALIA	66	44	26	28	134	845	270
BOSNIEN-HERCEGOVINA	212	392	1 114	2 766	3 992	1 674	681
RYSSLAND	187	369	421	517	797	1 358	1 080
SYRIEN	94	133	187	221	420	573	542
KOSOVO	46	46	149	103	246	262	254
IRAN	184	319	456	469	466	792	477
ALBANIEN	38	42	52	118	212	216	217
STATSLÖS	85	100	141	128	239	512	469
MONGOLIET		4	40	236	288	241	205
ERITREA	4	6	16	26	54	236	198
GEORGIEN	9	29	32	63	192	472	312

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IRAK	4 287	2 622	3 180	5 321	4 292	1 844	1 356
SERBIEN	1 996	847	1 056	1 207	4 943	3 402	3 542
AFGHANISTAN	559	553	443	520	506	664	1 470
SOMALIA	1 246	233	446	1 012	1 813	1 126	1 866

BOSNIEN-HERCEGOVINA	291	162	213	171	132	268	1 984
RYSSLAND	830	485	780	840	772	899	808
SYRIEN	296	227	383	441	470	350	437
KOSOVO	374	203	491	1 018	1 234	1 046	1 004
IRAN	568	405	463	563	601	784	908
ALBANIEN	89	61	71	104	105	83	805
STATSLÖS	778	459	509	522	613	701	686
MONGOLIET	427	220	681	787	582	696	889
ERITREA	235	278	347	253	353	310	452
GEORGIEN	154	98	111	196	278	253	521

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
IRAK	1 119	963	1 517	4 881	2 257	2 548	41 526
SERBIEN	2 501	1 444	1 512	787	490	372	39 051
AFGHANISTAN	1 566	950	834	3 708	2 749	3 976	19 201
SOMALIA	2 297	1 668	1 599	1 077	1 081	538	17 415
BOSNIEN-HERCEGOVINA	660	518	651	342	307	183	16 713
RYSSLAND	687	586	495	396	398	258	12 963
SYRIEN	1 613	1 479	1 189	2 958	559	325	12 897
KOSOVO	1 117	816	1 934	793	431	333	11 900
IRAN	938	554	439	1 154	433	486	11 459
ALBANIEN	913	1 069	2 482	1 622	1 035	687	10 021
STATSLÖS	932	942	779	731	331	287	9 944
MONGOLIET	499	477	378	493	624	595	8 362
ERITREA	1 100	1 088	784	357	143	137	6 377
GEORGIEN	383	423	401	569	798	974	6 268

Appendix V Återvändande- ärenden 1999–2018 de tolv mest frekventa nationaliteterna



Förteckning över Delmi- publikationer

Rapport och Policy Brief 2014:1, *Radikala högerpartier och attityder till invandring i Europa*, Mikael Hjerm och Andrea Bohman.

Rapport och Policy Brief 2015:1, *Internationell migration och remitteringar i Etiopien*, Lisa Andersson.

Kunskapsöversikt 2015:2, *Politiska remitteringar*, Emma Lundgren Jörum och Åsa Lundgren.

Kunskapsöversikt 2015:3, *Integrationspolitik och arbetsmarknad*, Patrick Joyce.

Kunskapsöversikt 2015:4, *Migration och företagens internationalisering*, Andreas Hatzigeorgiou och Magnus Lodefalk.

Rapport och Policy Brief 2015:5, *Svenskt medborgarskap: reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv*, Mikael Spång.

Rapport och Policy Brief 2015:6, *Vem blir medborgare och vad händer sen? Naturalisering i Danmark, Norge och Sverige*, Pieter Bevelander, Jonas Helgertz, Bernt Bratsberg och Anna Tegunimataka.

Kunskapsöversikt 2015:7, *Kategoriernas dilemman*, Per Strömblad och Gunnar Myrberg.

Rapport och Policy Brief 2015:8, *Valet och Vägen: Syriska flyktingar i Sverige*, Emma Jörum Lundgren.

Rapport och Policy Brief 2015:9, *Arbetskraftsinvandring efter 2008 års reform*, Catharina Calleman (red.) och Petra Herzfeld Olsson (red.).

Kunskapsöversikt 2016:1, *Alla tiders migration!*, Dick Harrison.

Rapport och Policy Brief 2016:2, *Invandringens arbetsmarknadseffekter*, Mattias Engdahl.

Rapport och Policy Brief 2016:3, *Irreguljär migration och Europas gränskontroller*, Ruben Andersson.

Kunskapsöversikt 2016:4, *Diaspora – ett begrepp i utveckling*, Erik Olsson.

Kunskapsöversikt 2016:5, *Migration within and from Africa*, Aderanti Adepoju.

Rapport och Policy Brief 2016:6, *Invandring, mediebilder och radikala högerpopulistiska partier i Norden*, Anders Hellström och Anna-Lena Lodenius.

Kunskapsöversikt 2016:7, *Invandring och företagande*, Martin Klinthäll, Craig Mitchell, Tobias Schölin, Zoran Slavnić & Susanne Urban.

Rapport och Policy Brief 2016:8, *Invandringens effekter på Sveriges ekonomiska utveckling*, Bo Malmberg, Thomas Wimark, Jani Turunen & Linn Axelsson.

Kunskapsöversikt 2017:1, *De invandringskritiska partiernas politiska inflytande i Europa*, Maria Tyrberg & Carl Dahlström.

Kunskapsöversikt 2017:2, *Hatbrott med främlingsfientliga och rasistiska motiv*, Berit Wigerfelt och Anders S Wigerfelt.

Avhandlingsnytt 2017:3, *Vägen till arbete. Utlandsföddas möte med den svenska arbetsmarknaden*, Moa Bursell, Mikael Hellström, Jennie K Larsson, Melissa Kelly, Martin Qvist och Caroline Tovatt.

Policy Brief 2017:4, *Integration och tillit – långsiktiga konsekvenser av den stora invandringen till Norge*, Grete Brochmann.

Kunskapsöversikt 2017:5, *Invandringens historia – från "folkhemmet" till dagens Sverige*, Mikael Byström och Pär Frohnert.

Rapport och Policy Brief 2017:6, *Invandring i medierna – Hur rapporterade svenska tidningar åren 2010-2015?*, Jesper Strömbäck, Felicia Andersson och Evelina Nedlund.

Rapport och Policy Brief 2017:7, *Valdeltagande och representation – Om invandring och politisk integration i Sverige*, Pieter Bevelander (red.) och Mikael Spång (red.).

Rapport och Policy Brief 2017:8, *Responsibility Sharing for Refugees in the Middle East and North Africa*, Susan Martin.

Rapport och Policy Brief 2017:9, *Reforming the Common European Asylum System*, Bernd Parusel och Jan Schneider.

Rapport och Policy Brief 2017:10, *A Fair Share: Refugees and Responsibility-Sharing*, Alexander Betts, Cathryn Costello och Natascha Zaun.

Rapport och Policy Brief 2018:1, *Somali Diaspora Groups in Sweden – Engagement in Development and Relief Work in the Horn of Africa*, Nauja Kleist.

Rapport och Policy Brief 2018:2, *Akademiskt utbyte och internationell migration – En studie av stipendiater inom Svenska institutets Visbyprogram 1997-2015*, Andreas Åkerlund, Astrid Collsiö och Mikael Börjesson.

Rapport och Policy Brief 2018:3, *Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället*, Eskil Wadensjö och Aycan Çelikaksoy.

Rapport och Policy Brief 2018:4, *Attityder till invandring – en analys av förändringar och medieeffekter i Sverige 2014–2016*, Jesper Strömbäck och Nora Theorin.

Rapport och Policy Brief 2018:5, *Familj, medborgarskap, migration – Sveriges politik för anhöriginvandring i ett jämförande perspektiv*, Karin Borevi.

Avhandlingsnytt 2018:6, *Barn och migration*, Mehek Muftee, Lisa Ottosson, Gunilla Jarkman Björn, Anna Åhlund, Eva Skowronski och Michael Lindblad.

Policy Brief 2018:7, *Människohandel och människosmuggling i den irreguljära migrationen*, Ryszard Piotrowicz.

Rapport och policy Brief 2018:8, *Asylsökandes möte med Sverige – Lärdomar från en panelundersökning*, Peter Esaiasson och Jacob Sohlberg.

Policy Brief 2018:9, *Medborgarskapslagar – en global jämförelse*, Rainer Bauböck.

Rapport och Policy Brief 2019:1, *Bridging the Gaps – Linking Research to Public Debates and Policy-making on Migration and Integration*” Martin Ruhs, Kristof Tamas och Joakim Palme. Rapporten går att läsa via Delmis hemsida eller via Oxford University Press: <http://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/openaccess/9780198834557.pdf>

Rapport och Policy Brief 2019:2, *Från Afrikas horn till Sverige: Smuggling, informella nätverk och diasporans engagemang*, Tekalign Ayalew Mengiste och Erik Olsson.

Rapport och Policy Brief 2019:3, *Thai berry pickers in Sweden – A migration corridor to a low-wage sector*, Charlotta Hedberg, Linn Axelsson och Manolo Abella.

Rapport och Policy Brief 2019:4, *Internationella studenter i Sverige – Avgiftsreformens påverkan på inflödet av studenter*, André Bryntesson och Mikael Börjesson.

Kunskapsöversikt och Policy Brief 2019:5 *Migration and development – The role for development aid*, Robert E.B. Lucas.

Policy Brief 2019:6, *Åter till grunderna – Läsförmåga, immigration och arbetsmarknadsutfall i Sverige*, Jon Pareliusson.

Policy Brief 2019:7, *Ålder vid invandring och arbetsmarknadsintegration – det svenska exemplet*, Torun Österberg.

Policy Brief 2019:8, *Barn med posttraumatisk stress – utvärdering av en gruppintervention för ensamkommande flyktingbarn med symptom på posttraumatisk stress*, Anna Sarkadi.

Policy Brief 2019:9, *Suicidalt beteende och vård – skillnader mellan flyktingar, andra migranter och personer födda i Sverige*, Emma Björkenstam, Ridwanul Amin och Ellenor Mittendorfer-Rutz.

Policy Brief 2019:10, *Fri rörlighet för arbetstagare i EU och dess effekter på statsfinanserna*, Rafael Ahlskog, Lutz Gschwind, Pär Nyman, Joakim Palme, Martin Ruhs och Marcus Österman

Det stora antalet asylsökande som sökt sig till Sverige de senaste åren har fört upp frågan om återvändande av de som inte har asylskäl på dagordningen. De två senaste decennierna har mer än 300 000 personer fått avslag på sin ansökan och beslut om att återvända. I denna Delmi-rapport riktas fokus mot implementeringen av dessa beslut. Hur fungerar återvändandet i Sverige idag? Vilka hinder finns för en lyckad implementering? För att undersöka detta har rapportens författare intervjuat företrädare för i första hand Migrationsverket och Polisen, men även andra offentliga aktörer och civilsamhällsorganisationer, samt analyserat offentliga utredningar, interna rapporter och underlag från berörda myndigheter. Genom denna breda ansats har en lång rad aktörer kommit till tals och frågan har belysts utifrån olika perspektiv.

Författare till rapporten är Henrik Malm Lindberg (docent i ekonomisk historia) utredningssekreterare på Delmis kansli.

Delegationen för migrationsstudier - Delmi - är en oberoende kommitté som initierar studier och förmedlar forskningsresultat som underlag till framtida migrationspolitiska beslut och för att bidra till samhällsdebatten.



Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17