

# **European Migration Network**

## **Programmes and Strategies in the EU Member States Fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries**

Sweden  
December, 2009

<i>Sammanfattning</i>	4
<b>1</b> <i>Introduktion</i>	7
<b>1.1</b> Syfte	8
<b>1.2</b> Metod	8
<b>1.3</b> Studiens betydelse för Sverige och svenska förhållanden	9
<b>2</b> <i>Definitioner, återvändandekategorier och tillgängliga data</i>	10
<b>2.1</b> Definitioner av "Assisted Return"	10
<b>2.2</b> Kategorisering av återvändande migranter	12
2.2.1 Återvandring	12
2.2.2 Återvändande	14
<b>2.3</b> Statistik kring återvändande	15
<b>3</b> <i>Politiska och legala ramar</i>	18
<b>3.1</b> Politiska och legala ramar vad avser återvändande	18
3.1.1 Juridiskt ramverk	18
<b>3.2</b> Inflytandet från EU-policy, lagstiftning och fonder/bidrag	19
3.2.1 Direktivet om ömsesidigt erkännande av andra MS utvisningsbeslut (2001/40/EG) samt direktivet om ersättning vid finansiella obalanser (2004/191/EG)	21
3.2.2 Transiteringsdirektivet (2003/110/EG)	21
3.2.3 Direktivet om gemensamma flygningar (2004/573/EG)	21
3.2.4 Direktivet om Återvändandefonden (CD 575/2007/EG)	22
3.2.4.1 Fokus återvändande	22
3.2.4.2 Fördjupad kunskap och myndighets-samverkan kring återvändande	22
3.2.4.3 Själv-mant återvändande och reintegration – Somalia Return	22
3.2.4.4 Återförening	22
3.2.4.5 Framtidstro	22
3.2.5 Öronmärkt stöd från regeringen	22
3.2.6 Återetableringsstöd	23
3.2.7 Återtagandeavtal	24
<b>4</b> <i>Översikt och genomgång av åtgärder för att befrämja själv-mant återvändande</i>	25
<b>4.1</b> Motiv och incitament för själv-mant återvändande	26
<b>4.2</b> Hinder för ett själv-mant återvändande	26
<b>4.3</b> Kostnader för själv-mant återvändande	27
<b>5</b> <i>Återintegrering och ett hållbart återvändande</i>	28
<b>5.1</b> Återintegrering av legala migranter	28
<b>6</b> <i>Slutsatser</i>	30

<b>6.1</b>	<b>Återvandring</b>	<b>30</b>
<b>6.1</b>	<b>Återvändande</b>	<b>30</b>
	<i>Källförteckning</i>	<i>32</i>

## Sammanfattning

År 2006 fick Sverige en ny instans- och processordning och en ny utlänningslag. Det var en stor reform som syftade till att stärka rättssäkerheten inom migrationsområdet. En uttalad målsättning var att asylprocessen skulle få ett tydligt slut antingen genom uppehållstillstånd eller återvändande. Arbetet med att åstadkomma ett effektivt återvändande för dem som inte är berättigade till uppehållstillstånd har därför varit en prioriterad fråga för de svenska statsmakterna under senare år. Regeringen har avsatt extra budgetmedel för återvändandeinsatser i år och nästa år och berörda myndigheter har fått i uppdrag att öka sitt samarbete i syfte att få till stånd ett väl fungerande återvändande. Målet är att fler ska återvända inom lagstadgad tid och att så många som möjligt ska återvända självmant.

Av den svenska utlänningslagen följer att en utlänning som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd ska lämna landet inom två eller fyra veckor efter att beslutet vunnit laga kraft. Sedan drygt tio år tillbaka är det Migrationsverket som har huvudansvaret för verkställigheten av beslut om avvísning och utvisning. Före 1999 hade polismyndigheten det ansvaret. När ansvaret fördes över till Migrationsverket var ett syfte att minska behovet av tvångsmedel. Istället är processen i första hand inriktad på att förmå den enskilde att självmant lämna landet. En grundläggande princip är att återvändandet ska ske under värdiga former.

Migrationsverket har till uppgift att motivera dem som är beredda att återvända självmant och praktiskt hjälpa till med biljetter och anskaffande av resehandlingar. Om personen håller sig undan eller om det behövs tvång för att verkställa beslutet, får Migrationsverket lämna över ärendet till polismyndigheten. När det behövs tvångsmedel är det som regel Kriminalvården som hanterar utresan. Så ser ansvarsfördelningen ut mellan de berörda myndigheterna. I arbetet med återvändandande deltar också andra parter såsom frivilligorganisationer och internationella organ. Migrationsverket strävar aktivt efter att söka fler partners i arbetet med återvändande och tillsammans med dem utveckla formerna för samarbete kring återvändande.

Den ansvarsfördelning som finns mellan de berörda myndigheterna innebär att alla insatser som Migrationsverket gör i återvändandearbetet per definition faller inom ramen för det som kallas självmant återvändande. Begreppet har en vid betydelse. Migrationsverket har till exempel möjlighet att ta en person i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt som ett led i det som benämns självmant återvändande.

Mot bakgrund av att ett ökat antal personer har fått beslut om att återvända på senare tid, har kraven på de berörda myndigheterna ökat. Under 2008 handlade Migrationsverket drygt 15 000 återvändandeärenden. I ungefär 40 procent av fallen, återvände personen självmant. Andelen som återvänder självmant har varit mellan 36 och 46 procent sedan 2004. Variationen

mellan åren beror bland annat på att sammansättningen av de sökande förändras över tiden och att hindren i återvändandearbetet är större i förhållande till vissa länder än till andra. De insatser som görs för att befrämja ett självmant återvändande påverkar också utfallet. I studien redovisas huvuddragen i det arbete som Migrationsverket i samarbete med andra svenska myndigheter bedriver på området.

Arbetet med att få avvisade och utvisade personer att återvända självmant inom lagstadgad tid bedrivs på olika sätt. Migrationsverket erbjuder alla asylsökande att delta i så kallad organiserad sysselsättning under väntetiden. Det kan innebära att den sökande studerar svenska eller praktiserar för att förbereda sig för ett liv i Sverige men det kan också handla om förberedelser för ett återvändande. Asylsökande som har fått avslag erbjuds ett omfattande motivationsprogram. Det sker i form av samtal med och information till den sökande. Fokus är individuellt anpassade åtgärder som så långt som möjligt genomförs i samverkan med den enskilde.

Migrationsverket gör kontinuerligt insatser för att utveckla och förstärka återvändandearbetet. Verket har bland annat genomfört kompetenshöjande utbildningar för berörd personal, utvecklat återvändandeprogram, inrättat särskilda återvändandeenheter och startat en rad EU-finansierade projekt.

År 2008 antog Migrationsverket en handlingsplan för återvändande och en samordningsgrupp inrättades inom myndigheten. Resultatet har bland annat blivit att fler handläggare arbetar med återvändande, arbetet med identitetsuppgifter har blivit mer strukturerat, rutiner för uppföljning av enskilda ärenden har lagts fast och samarbetsformerna inom och utom myndigheten har vidareutvecklats. Bland annat har samarbetet mellan Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården intensifierat. På regeringens uppdrag arbetar Migrationsverket också med att fördjupa samarbetet med olika frivilligorganisationer.

Det hör vidare till verkets uppdrag att verka för att avtal sluts med svenska, utländska och internationella organisationer om åtgärder för att underlätta återvändandet. Verket har för närvarande bland annat avtal med IOM (International Organisation for Migration) om mottagande och reintegration i Afghanistan.

Återtagandeaftal har på senare år fått ökad betydelse i samarbetet kring migration. De är i vissa fall en viktig förutsättning för återvändandet. Sverige har systematiskt tecknat återvändaravtal för alla de större asylländerna och har i dag 17 bilaterala återtagandeaftal som reglerar procedurer och kriterier för återtagande av personer som inte har rätt att stanna i Sverige. Sverige har även en överenskommelse med Irak, det land varifrån de flesta asylsökande i Sverige har kommit på senare år. Det finns därutöver 11 EG-avtal som Migrationsverket tillämpar.

För att underlätta självmant återvändande till länder som har mycket begränsade förutsättningar för återetablering, införde regeringen ett

återetableringsstöd den 1 augusti 2007. Återetableringsstödet ska underlätta för den enskilde att åter kunna leva och verka i hemlandet. Hittills har stödet beviljats till personer som återvänt till Irak, Somalia, Afghanistan och Gaza. Migrationsverket ser över möjligheten att bevilja stöd för fler nationaliteter. Stödet i sin nuvarande form gäller till och med 2010.

I studien dras inga slutsatser om vilka insatser som har störst betydelse för ett framgångsrikt återvändande. Det konstateras att det motivationsarbete som Migrationsverket bedriver kan utvecklas ytterligare för att ge ännu bättre resultat. Verket kan också utveckla samverkan med frivilligorganisationer/NGO:s och arbetet med att teckna reintegreringsavtal.

Den enskildes medverkan i processen är av stor betydelse för hur väl återvändandet fungerar. Återvändandearbetet präglas av naturliga skäl av en inbyggd intressekonflikt där enskilda individer är ovilliga att återvända till det hemland som de av olika skäl har sett sig tvingade att lämna. Sverige erbjuder för många större trygghet, bättre ekonomiska möjligheter och bättre framtidsutsikter. Steget att återvända upplevs därför som stort.

Det finns ur myndigheternas perspektiv också praktiska svårigheter. En viktig faktor är förekomsten av id-handlingar. Under 2008 visade endast fyra procent av de asylsökande i Sverige upp en passhandling när de ansökte om asyl. Avsaknaden av id-handlingar är ett hinder i samband med att beslut om återvändande ska verkställas då det angivna hemlandet kan vägra att ta emot personen. Det är också av värde att den sökande kan göra sin identitet sannolik när skyddsbehovet provas. Migrationsverket arbetar för att nödvändiga id-uppgifter ska finnas tillgängliga så tidigt som möjligt asylprocessen. Arbetet med identitetsuppgifter omfattar bland annat informationsinsatser, ambassadförfrågningar, språkanalyser och äkthetskontroller av id-handlingar.

Sverige arbetar också med frivillig återvandring. Målgruppen för det arbetet är flyktingar och andra skyddsbehövande med permanenta uppehållstillstånd som frivilligt vill återvända till sina hemländer. Målet är att stödja de enskilda så att de själva ska kunna avgöra om och när de vill återvända till sina ursprungsländer. De som vill återvända kan ansöka om ekonomiskt stöd för resan och den första tiden i hemlandet.

# 1 Introduktion<sup>1</sup>

Den svenska regeringens och riksdagens uppdrag till Migrationsverket finns uttryckt i det årliga regleringsbrevet. Målet för området Migration är 2009 att ”säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som inom ramen för den reglerade invandringen värnar asylrätten, underlättar rörlighet över gränser, främjar behovsstyrd arbetskraftsinvandring, tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.”<sup>2</sup> Särskilt viktiga utmaningar är arbetet med asylprövning och återvändande. Skyddet av människor som riskerar att få sina mänskliga rättigheter kränkta hör till de viktigaste uppgifterna. Fokus är en asylprocess i balans där de som har rätt till uppehållstillstånd snabbt kan börja sina nya liv i Sverige och de som inte uppfyller villkoren återvänder hem utan dröjsmål.

Migrationsverket har ansvaret för asyl- och tillståndsärenden från ansökan till verkställighet. Migrationsverket handlägger ett asylärende både i relation till själva ärendeprovningen och till mottagningen. Vid ett positivt beslut i prövningsärendet handlägger och administrerar Migrationsverket en bosättning/kommunplacering av personen i samverkan med berörd Länsstyrelse och den enskilda kommunen. Vid ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som är verkställbart (dvs. har vunnit laga kraft) och personen nöjdförklarar sig,<sup>3</sup> eller att beslutet kan verkställas utan att ha vunnit laga kraft,<sup>4</sup> handlägger Migrationsverket det självmanta återvändandet till hemlandet. Handläggningen inbegriper samtal med information, anskaffning av resehandling, biljett bokning och ev. transport till flygplats.

I Sverige är det två myndigheter som handlägger och verkställigheter utvisningar/avvisningar: Migrationsverket och Polismyndigheterna. Målsättningen med Migrationsverkets återvändandearbete är att beslut om avvisning eller utvisning verkställs under värdiga former och så långt det är möjligt i samverkan med utlänningsmyndigheten. Arbetet ska präglas av helhetssyn och vara en integrerad del av hela asyl- och tillståndsprocessen. Återvändandearbetet fokuseras på individuellt anpassade åtgärder och i möjligaste mån sker detta i samverkan med den berörda.

Det är viktigt att i sammanhanget framföra att Sveriges tolkning av begreppet ”Voluntary Return” är mycket vid. Det arbetssätt som Migrationsverket använder sig av beträffande återvändande karakteriseras enligt EMN:s ordlista som

---

<sup>1</sup> Regeringens proposition 1997/98:137 ”Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen”; Migrationsverkets vision, vägledning för vårt arbete, mars 2009; Handbok för handläggning av migrationsärende; Utlänningslagen (SFS 2005:716); Utlänningshandboken, Mål för Migrationsverkets verksamhetsområde Mottagning 2009 – 2012, Uppdrag för Migrationsverkets verksamhetsområde Mottagning 2009 – 2012 och Migrationsverkets Verksamhetsplan 2009 – 2012. För vägledande avgöranden se [www.domstol.se](http://www.domstol.se); för sökande information se [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) under ”asyl & flyktingar” samt ”återvandring”.

<sup>2</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Migrationsverket, sid. 1.

<sup>3</sup> Utlänningslagen (SFS 2005:716) 8:6.

<sup>4</sup> Utlänningslagen (SFS 2005:716) 12:7 – bl.a. ”ogrundad ansökan”.

”Assisted Voluntary Return” och faller således inte under begreppet ”Voluntary Return” i EMN:s ordlista. En utlänning, som fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, förväntas respektera beslutet och självmant lämna landet. Skyldigheten att lämna landet åligger i första hand den avvisade eller utvisade utlänningen.

Om en utlänning med ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut avviker, eller har gjort klart att han eller hon inte tänker medverka till att återvända till sitt hemland, kan Migrationsverket överlämna ärendet till Polismyndigheten. Polismyndigheten handlägger tvångsvisa avvisningar/utvisningar av migrationsärenden. Transporter av avvisade/utvisade personer hanteras i dessa fall av Kriminalvårdens Transporttjänst (TPT).

## 1.1 Syfte

Denna jämförande studie på temat ”*Programmes and Strategies in the EU-Member States fostering Assisted Return*” genomförs inom ramen för det Europeiska migrationsnätverkets (EMN) arbete under 2009. Syftet med denna studie är att medlemsländerna sinsemellan ska dela med sig av befintlig kunskap samt bidra till att utveckla policy och program för att främja återvändande, dels av asylsökande vars ansökan avslagits och dels av för migranter med annan status som har valt att återvända. I enlighet med specifikationerna<sup>5</sup> för studien ska studien tillhandahålla:

- En överblick av program och strategier för ”Assisted Return” hos medlemsländerna
- Analys av strategier för hur ”Assisted Return” befrämjas och hur medlemsländerna kommer över barriärer kring återvändande, samt sätt och erfarenheter kring befrämjandet av ett hållbart ”Assisted Return”
- Analys av incitament och motivation för deltagande i ”Assisted Return” och reintegrerings program
- En genomgång av utvecklingen kring ”Assisted Return” program, samt dess effekt och hållbarhet.

## 1.2 Metod

Den svenska delen av studien har tagits fram av sakkunniga inom Migrationsverket i samarbete med den nationella kontaktpunkten för EMN. Metoden som har använts är att samla in tillgänglig aktuell information kring återvändande. Studien är bl.a. baserat på faktakällor i form av offentligt material såsom lagar, propositioner och skrivelser från regeringen. Information har även hämtats från interna rapporter från Migrationsverket samt material från Migrationsverkets, Riksdagens och regeringens hemsidor. Flera

---

<sup>5</sup> ”Specifications for EMN Study – Programmes and Strategies in the EU Member States fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries”, MIGRAPOL Doc 164.



sakområdesexperter på Migrationsverket har bidragit med kunskap, skriftliga underlag gällande uppdrag och riktlinjer, officiell statistik, interna rapporter och sammanställningar, samt med tolkningar av underlagen. Information har även inhämtas från Europeiska flyktingfondens (ERF) kansli. Information har erhållits om projekt som bedrivits under aktuell tidsperiod av myndigheter och organisationer och som har beviljats medel från främst återvändande - och återvändningsfonden.<sup>6</sup>

I rapporten redovisas de svårigheter som funnits under arbetets gång beträffande tolkningen av EMN:s definitioner av olika återvändande kategorier. Av rapporten framgår hur Sverige tolkar begreppet ”Voluntary Return”. Därtill redovisas statistiken kring självmant återvändande enligt Sveriges vidare tolkning av begreppet.

### **1.3 Studiens betydelse för Sverige och svenska förhållanden**

Den svenska studien ger en samlad överblick av den faktiska situationen på återvändandeområdet, både vad avser produktivitet utvecklingen och relevanta kvalitativa erfarenheter. Studien kan vara av värde både för utredare och för beslutsfattare som har ansvar för policy och strategiska beslut, men även för praktiker som i sitt dagliga arbete hanterar att motivera enskilda individer i återvändande och återvandring. Sammanställningsrapporten (”the Synthesis Report”) kan dessutom ge värdefull kunskap om övriga länders erfarenheter och goda exempel, vilket kan vara värdefullt för det fortsatta utvecklingsarbetet i Sverige kring återvändande.

---

<sup>6</sup> [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) Se under EU frågor/Europeiska flyktingfonden och återvändandefonden.

## 2 Definitioner, återvändandekategorier och tillgängliga data

Sverige gör åtskillnad mellan återvandring och återvändande.

Begreppet **återvandring** används då personer som vistats i landet under längre eller kortare tid med uppehållstillstånd, eller även med medborgarskap, väljer att återvända till sina ursprungsländer/sitt hemland. Migrationsverkets uppdrag i relation till denna grupp är att underlätta dessa personers återvandring till hemlandet. **Återvändande** är det begrepp som används när en person som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige väljer att avbryta processen, eller finner sig i ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut och själv väljer att återvända till sitt hemland.

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som har fattats av Migrationsverket, eller som har fastställts av Migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Enligt 12 kap 14§ Utlänningslagen<sup>7</sup> får emellertid Migrationsverket lämna över verkställigheten till polismyndighet om:

- den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighets medverkan;
- det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställigheten ska kunna genomföras.

Det är endast Migrationsverket som kan besluta om en verkställighet ska överlämnas till polismyndighet. Migrationsverket kan enbart lämna över ett ärende om förutsättningarna i 12 kap 14§ Utlänningslagen är uppfyllda, d.v.s. att ärendet är verkställbart. Migrationsverket kan lämna över ett verkställbart ärendet först när verket uttömt sina möjligheter att få kontakt med utlänningen och det kan finnas behov av polisiärt eftersöknings och spaningsarbete.<sup>8</sup> Likaså kan ett ärende överlämnas när Migrationsverket uttömt sina resurser och möjligheter att påverka utlänningen att lämna landet och det på goda grunder kan antas behövas någon form av tvångsåtgärder. Ett överlämnande till polismyndighet kan inte ske i de fall ett avvisningsärende har avskrivits, vilket bl.a. kan inträffa när en sökande återtar sin ansökan.

### 2.1 Definitioner av ”Assisted Return”

Den terminologi som olika involverade aktörer använder kring ”Voluntary” och/eller ”Assisted Return” är inte alltid klar och tydlig, vilket leder till att det uppstår missförstånd beträffande vad som är att betrakta som ”frivilligt”. I enlighet med specifikationerna<sup>9</sup> för studien presenteras här 4 scenarier som anses

---

<sup>7</sup> Utlänningslagen (SFS 2005:716).

<sup>8</sup> Regeringens proposition 1997/98:173 ”Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen”; Handbok för handläggning av migrationsärenden; Utlänningshandboken.

<sup>9</sup> ”Specifications for EMN Study, Programmes and Strategies in the EU-Member States Fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries, EMN May 2009”, sid. 2.

kunna urskiljas i diskussionerna. Ett försök görs samtidigt att beskriva den begreppsfas som nyttjas i Sverige kring ”Assisted Return”.

*“Scenario 1: A third-country national who has a valid permit or authorisation to stay in a Member State returns to a third country on their own free will and there is no obligation for them to leave (Voluntary Return” as defined in the EMN Glossary)”<sup>10</sup>*

Som presenterat i citatet ovan beskriver scenario 1 en tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd som återvandrar till ett ursprungsland/hemland. Detta sker helt frivilligt och det finns i sammanhanget inget som tvingar denne person att flytta. En del av dessa utflyttningar sker i samverkan med svenska myndigheter i återvändningsprogram (se 2 ovan). Något officiellt eller ens inofficiellt begrepp som betecknar dessa personer används inte i Sverige. De tredjelandsmedborgare som återvandrar helt på egen hand noteras i folkbokföringen. Uppgifter därifrån samlas i en statistik bas hos Statistiska Centralbyrån (SCB). Antalet personer som återvandrar helt på egen hand överstiger mångfaldigt det antal som återvandrar med myndigheternas stöd.<sup>11</sup>

*“Scenario 2: A third-country national who does not have a valid permit or authorisation to stay in a Member State but goes back to a third country before being apprehended/detected by the authorities”<sup>12</sup>*

Gällande scenario 2 så finns inget begrepp i Sverige för denna företeelse. Myndigheterna i Sverige känner överhuvudtaget inte till att personen ifråga invandrat/migrerat och inte heller att han eller hon utvandrat/emigrerat. Alternativt sker detta dolt för samhälle och myndigheter. Om man skulle benämna företeelsen så torde det begreppsmässigt hänföras till ”illegal invandring”.

*“Scenario 3: A third-country national who does not have a valid permit or authorisation to stay in a Member State and who is already subject to a return decision, decides to comply voluntarily with the obligation to return (Voluntary Departure under the “Return Directive)”<sup>13</sup>*

Angående scenario 3 gällande en asylsökande vars ansökan avslagits och som frivilligt väljer att resa tillbaka till hemlandet benämns i Sverige som ”självmant återvändande”. Översättningen av det begrepp som används i EMN:s ordlista blir frivillig utresa. Begreppen är dock inte helt kompatibla. Det begrepp som används i Sverige (dvs. självmant återvändande) har en mer vidsträckt betydelse. Det man i

---

<sup>10</sup> “Specifications for EMN Study, Programmes and Strategies in the EU-Member States Fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries, EMN May 2009”, sid. 2.

<sup>11</sup> Enligt uppgifter från Andres Parts, Migrationsverket.

<sup>12</sup> “Specifications for EMN Study, Programmes and Strategies in the EU-Member States Fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries, EMN May 2009”, sid. 2.

<sup>13</sup> “Specifications for EMN Study, Programmes and Strategies in the EU-Member States Fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries, EMN May 2009”, sid. 2.

Sverige kallar självmant återvändande kallas säkert inte så i andra medlemsländer. I princip kan man bedöma att Sveriges användning av detta begrepp har till innebörd att Sverige betraktar återvändande som frivilligt/självmant till dess att tvångsåtgärder måste användas för att verkställa beslutet. Det generella begrepp enligt EMN:s ordlista som ligger närmast Sveriges och Migrationsverkets sätt att arbeta är ”Assisted Voluntary Return” (AVR). Följaktligen kan Migrationsverket vid behov vid ett självmant återvändande – oavsett grund – assistera med flygbiljett, anskaffandet av resehandling, medicinsk assistens, hjälp till slutdestination, ledsagning av minderåriga.

*“Scenario 4: The same as Scenario 3, but the obligation to return must be enforced by means of physical transportation out of the Member State (“Forced Return” as defined in the EMN Glossary )”<sup>14</sup>*

Scenario 4, som inte skall beaktas i denna studie i övrigt, gäller personer som tvångsavvisas från Sverige. Här används begreppen ”tvångsavvisning” och ”tvångsavvisad”, vilket gäller personer vars ärenden av Migrationsverket överlämnats till polismyndigheten för verkställighet av avvisning/utvisning.

## **2.2 Kategorisering av återvändande migranter**

Som nämnts ovan skiljer Sverige mellan återvandring och återvändande. Presentationen under denna punkt görs därför även uppdelat på återvandring och återvändande.

Därtill bör noteras, som nämnt under 2.1 ovan, att s.k. illegala invandrare (dvs. invandrare som har tagit sig in i landet illegalt och/eller befinner sig i landet illegalt) är ett dolt fenomen för samhälle och myndigheter i Sverige och någon egentlig överblick kring denna kategori finns därför inte presenterad.

Vidare kan noteras att personer vars tidsbegränsade uppehållstillstånd har gått ut i princip kan finns i tre kategorier: Studerande, besöksärende och asylsökande med tillfälligt och utgåendet uppehållstillstånd. De besöksärenden som får avslag på förlängningsansökan handläggs av Migrationsverkets mottagningsenheter och följer hanteringen som vanliga återvändande ärenden, vilka beskrivs under 2.2.2 nedan. Det finns sannolikt en del personer i dessa kategorier som stannar kvar en tid i landet utan myndigheternas kännedom.

### **2.2.1 Återvandring**

Migrationsverkets uppdrag vad beträffar återvandring är att underlätta för flyktingar och andra skyddsbehövande med permanenta uppehållstillstånd som frivilligt vill återvända till sina hemländer. Syftet med detta arbete är att stödja de enskilda individerna så att de själva ska kunna avgöra om och när de vill återvända till sina ursprungsländer.

---

<sup>14</sup> “Specifications for EMN Study, Programmes and Strategies in the EU-Member States Fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries, EMN May 2009”, sid. 2

Den viktigaste delen i arbetet med frivillig återvandring är informationsinsatser om vilka möjligheter det finns att underlätta frivillig återvandring. Syftet med dessa insatser är att ge stöd till enskilda individer för att de själva ska kunna avgöra om och när de vill återvända. De informationsunderlag som har tagits fram har bl.a. samlats in genom förstudier, rekognoseringsresor och faktainsamling. Informationsinsatser kan vara inriktade på enskilda personer, men kan också syfta till att upplysa andra aktörer som på olika sätt har kontakter med utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige. Kommuner, landsting och frivilligorganisationer är exempel på sådana intressenter.

I Sverige finns det speciella återvandringsprogram och återvandringsprojekt som drivs av Migrationsverket, vissa kommuner samt av en del frivilligorganisationer (t.ex. Röda Korset). Utifrån särskilt anslag kan Migrationsverket bevilja projektstöd för frivillig återvandring till kommuner, landsting, stiftelser, organisationer, föreningar och även företag under förutsättning att projektet inte drivs kommersiellt. Projektverksamheten utgör en stor del av Migrationsverkets arbete med frivilligt återvändande. Projekten avser resor för att hämta information till målgrupperna, handläggning av återvandringsärenden, rådgivning, utbildningsinsatser eller stöd inför att starta eget företag. Därtill genomförs förstudier i hemlandet för att kartlägga och analysera förutsättningar för återvandring.

Länder i vilka särskilda insatser gjorts och görs under perioden 2008-2009 är Bosnien och Hercegovina, Burundi, Irak, Iran, Libanon, Peru, Serbien, Somalia och Sudan. Flera av dessa insatser bedrivs i projektform med medel från Europeiska Flyktingfonden (ERF). Ett sådant exempel är projektet "Morningstar" som är inriktad på återvandring till Burundi.<sup>15</sup> Syftet med detta projekt är att stötta återvandrande att under återvandringsprocessen starta ett eget företag, ensam eller tillsammans med en partner i Burundi.

Några speciella och riktade insatser för tredjelandspensionärer med uppehållstillstånd eller tredjelandsmedborgare i andra eller tredje generationen finns dock inte. De åtgärder och insatser som görs i detta sammanhang har en generell prägel och gäller samtliga medborgare som har ett önskemål att återvända.

Det finns även möjlighet att ansöka om bidrag till hemresa och kontantstöd för den första tiden i hemlandet. Under 2008 ansökte 91 personer om resebidrag och kontantstöd varav 59 fick sin ansökan beviljad.<sup>16</sup> Bidrag har beviljats för att återvända till Bosnien och Hercegovina, Chile, Colombia, Irak, Iran, Jordanien, Rwanda, Serbien och Somalia. Ett betydligt större antal med legal vistelse i landet återvänder dock till sina hemländer helt utan myndigheters försorg.

---

<sup>15</sup> [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) se under rubriken "Lämna Sverige".

<sup>16</sup> [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) se under rubriken "Lämna Sverige". Se även Migrationsverkets års- och delårsrapporter till regeringen.

## 2.2.2 Återvändande

I Migrationsverkets utlänningshandbok finns lagregleringen och riktlinjer för handläggningen av återvändandeärenden, kontakter med ambassader, resesamordning m.m. Grundläggande bestämmelser om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut finns i 12 kap. Utlänningslagen och regeringens proposition 1997/98:173.

En utlänning som har ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut är skyldig att lämna landet i enlighet med vad som föreskrivs i 12 kap. 15§ Utlänningslagen. Migrationsverkets målsättning med återvändandearbetet är att beslut om avvisning eller utvisning verkställs under värdiga former. Arbetet bör präglas av en helhetssyn och vara en integrerad del av asyl och tillståndsprocessen.<sup>17</sup> Återvändandearbetet fokuseras på individuellt anpassade åtgärder och ska i möjligaste mån ske i samverkan med den berörde utlänningen. Identiteten och resehandlingar är viktiga delar av återvändandearbetet. Migrationsverket ska utgå från att den sökande har eget ansvar för att styrka sin identitet och lämna kompletta och riktiga uppgifter i sin ansökan. Migrationsverkets medarbetare ska därför klart och tydligt informera om dessa förutsättningar initialt i processen. Redan vid ankomsten informeras den sökande om asylprocessen och ges därmed möjligheten att förbereda sig för ett eventuellt återvändande.

Vid ett negativt beslut i tillståndsfrågan innefattas den asylsökande av ett omfattande motivationsprogram som innehåller samtal om den enskildes situation, de eventuella barnens situation, situationen i hemlandet inkluderat möjligheter till stöd från frivilligorganisationer etc. Den sökande upplyses också om vilka handlingar han eller hon måste uppvisa och ha tillgång till för att kunna lämna Sverige. Syftet med dessa samtal och åtgärder är att de ska resultera i att den sökande inom två månader från lagakraftvunnet beslut återvänder till sitt hemland. För den enskilde är det både ett stort steg att bryta upp från sitt land men har det visat sig ett lika stort och svårt steg att återvända. Att självmant återvända till sitt hemland är i flera avseende mer komplext, inte minst ur både rent mänskliga och ekonomiska aspekter.<sup>18</sup>

Om den sökande avviker och håller sig undan samverkan och samtal överlämnas ärendet till polismyndigheten för tvångsavvisning (se vidare under punkten 2.3 nedan).<sup>19</sup> Om man misstänker att den sökande tänker avvika, men att detta inte är uppenbart, kan den sökande genom Migrationsverkets försorg ställas under uppsikt som innebär en anmälningsplikt vid en Mottagningsenhet med vissa och täta intervall. Denna åtgärd är relativt ovanlig. Ärendet kan också överlämnas till Polismyndigheten om den sökande inte medverkar till sin avvisning genom att t.ex. inte vara behjälplig i anskaffande av pass och andra nödvändiga dokument.

---

<sup>17</sup> Handbok för handläggning av migrationsärende, se även Utlänningshandboken.

<sup>18</sup> Handboken för handläggning av migrationsärende; Utlänningshandboken; Uppdrag för Migrationsverkets verksamhetsområde Mottagning; Regeringens proposition 1997/98:137; Utlänningslagen (SFS 2005:716) 12kap.15§.

<sup>19</sup> Utlänningslagen (SFS 2005:716) samt Utlänningshandboken kap. 33.

Personer som inte kommer till återvändandesamtal efter beslut om avvisning eller utvisning skrivs efter kort tid ut ur Migrationsverkets mottagningssystem och ärendet överlämnas till polismyndigheten som ”avviken”. Avvikna personer som i ett eller annat sammanhang påträffas i samhället och omhändertaras handläggs av polismyndigheten. En vanlig åtgärd i detta sammanhang är att polisen fattar ett förvarsbeslut. Utlänningen förs då i normalfallet över från polismyndigheten till Migrationsverkets förvar. I vissa fall kan häktesplacering bli aktuell, exempelvis då personen är en fara för sig själv och andra eller uppvisar ett mycket utagerande beteende.

En person som kommer till återvändandesamtal men på intet sätt försöker medverka till att beslutet om avvisning/utvisning kan verkställas, eller öppet och demonstrativt vägrar att frivilligt följa beslutet om avlägsnande, överlämnas av Migrationsverket till polismyndigheten för verkställighet.

För ärenden som inkommit till Migrationsverket under 2008 och senare gäller att om personen inte återvänt självmant (”Assisted Voluntary Return”) inom två månader så är huvudregeln att ärendet överlämnas till polismyndigheten för verkställighet (se vidare under punkten 2.3). Det finns dock undantag från huvudregeln, vilket exempelvis kan vara att det tar mer än två månader att förbereda ärendet för verkställighet.

Utlänningar utan tillstånd som påträffas vid landets gränser eller i landet och vistats kortare tid än tre månader i landet, handläggs av polismyndigheten såvida personen i fråga inte ansöker om asyl. Om personen ansöker om asyl överlämnas ärendet till Migrationsverket.

Utlänningar som bedöms som ett nationellt säkerhetsärende är en polisiär fråga.<sup>20</sup> Ärendet kan dock initieras av Migrationsverket. Denna typ av ärenden är dock relativt ovanligt förekommande.

### 2.3 Statistik kring återvändande<sup>21</sup>

Som tidigare presenterats i denna studie används i Sverige i princip endast två typer av återvändande status – återvändande och återvandring. Generellt kan sägas att den procentuella andelen självmant återvändande av det totala antalet återvändande (”Assisted Voluntary Return”) sett över perioden som studien omfattar (2004-2008) är relativt konstant – med undantag för år 2006 då den s.k. tillfälliga lagen med vidgade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd tillämpades.<sup>22</sup> Denna tillfälliga lagstiftning, som gällde under tiden 15 november 2005 – 30 mars 2006, innebar i huvudsak att asylsökande barnfamiljer med långa vistelsetider i Sverige efter en förnyad ansökan, eller en ansökan *ex officio*, kunde erhålla uppehållstillstånd förutsatt att villkoren i lagstiftningen var uppfyllda. Tillägget i Utlänningslagen gav möjligheter att få tillstånd till en ny prövning för

---

<sup>20</sup> Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

<sup>21</sup> Migrationsverkets interna statistik åren 2004-2008.

<sup>22</sup> Lag (SFS 2005:762) om ändring i utlänningslagen (1989:529).

vissa grupper som vistats i Sverige under lång tid och vars avvisnings- och utvisningsbeslut av olika anledningar inte hade verkställts. Konsekvensen av den tillfälliga lagen var att fler barnfamiljer fick stanna i Sverige och blev kommunplacerade. Arbetet med den tillfälliga lagen påverkade Migrationsverkets arbete, vilket bl.a. fick som effekt att i stort sett allt återvändandearbete upphörde under tiden som lagen gällde samt att myndigheten upphörde att besluta om förvar.<sup>23</sup>

Antalet ärenden avseende självmant återvändande exklusive Dublinärenden har under åren 2004-2008 varierat mellan 2800 år 2007 till 8 200 år 2004. År 2008 återvände närmare 5 000 personer självmant. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett självmant återvändande ärende var 82 dagar år 2008. Under 2008 överlämnades 11 800 återvändandeärenden till polisen. Det var närmare 60 procent av samtliga återvändandeärenden. Samma år verkställde polisen 3 100 ärenden. Cirka 3 800 avslutades på annat sätt och resterande fanns kvar som ärenden i form av efterlysningar eller andra mer komplicerade ärenden. För mer detaljerad information se tabell nedan.

#### Återvändandeärenden inom Migrationsverket

År	Självmant utresta	Hdl.tid	ÖVLPOL AVVIKNA	Hdl.tid	ÖVLPOL TVÅNG	Hdl.tid
2004	8287	85	6206	111	1756	164
2005	5775	96	5767	117	1248	760
2006	3271	110	2370	239	866	259
2007	2827	134	1544	311	2511	593
2008	4896	82	3323	131	3420	284

Antalet öppna ärenden vid utgången av 2008 var 4 200 ärenden hos Migrationsverket. Polismyndigheterna hade cirka 12 300 öppna ärenden.

Antalet överlämnade ärenden till polisen har successivt ökat under perioden 2004 – 2008. En orsak är att Migrationsverket aktivt har arbetat med att korta handläggningstiderna samt att motiveringsarbetet utvecklats och påbörjas tidigare. Migrationsverket har dessutom stramat upp rutiner för återvändandearbetet, genomfört kompetenshöjande utbildningar bland medarbetare, utvecklat återvändarprogram, inrättat speciella återvändarenheter, skapat samverkansgrupper, och genomfört ett flertal utvecklingsprojekt med medel från den Europeiska återvändarfonden och från den svenska regeringen. Se också avsnitt 3.2 nedan om pågående återvändandeprojekt.

Återvändandeärendenas nationella tillhörighet har förändrats över åren. Under 2004 var merparten av återvändandeärendena Balkanärenden. Nuvarande återvändandeärenden utgörs till stor del av ärenden där personen ska återvända till

<sup>23</sup> Lag (SFS 2005:762) om ändring i utlänningslagen (1989:529); se även Projektet "Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut" som inrättades av Migrationsverket för att pröva ärenden enligt den tillfälliga lagen, se bilaga till Årsredovisningen 2006.



Irak, Serbien (minoriteter), Somalia, Statslösa (främst från Mellanöstern) och Libanon. I många av dessa ärenden finns det komplikationer kring identitetsfastställelse samt att de som ska återvända inte själva anser sig ha en framtid i dessa länder och därför inte är motiverade att återvända.

Migrationsverket kunde tidigare inte ta fram någon tillförlitlig statistik för destinationsland för de självmanta återvändande. Detta har åtgärdats och en obligatorisk registeruppgift av destinationsland har lagts till rutinerna i återvändandeärenden från och med april 2009. Någon statistik under perioden för denna studie, 2004-2008, kan därför inte presenteras av nämnda skäl.

### Dublinärenden

Migrationsverket hade under 2008 en genomsnittlig handläggningstid för självmant återvändande avseende Dublin på 36 dagar. Det är en relativt stabil handläggningstid över åren. Antalet avvikna personer med Dublinärende är däremot mycket stor. För år 2008 var det fler avvikna än självmant återvändande. Det kan finnas flera orsaker till att antalet avvikna är stort – bland annat att personerna ifråga inte vill återvända till det land de enligt beslut ska återvända till.<sup>24</sup>

De som avvikit överlämnas till polisen för eftersökning och verkställighet. Dessa ärenden ingår i det totala antal öppna ärenden som redovisades för polisen här ovan. För mer detaljer – se tabell nedan.

#### Återvändandeärenden avseende Dublin

År	Självmant utresta Dublin	Hdl.tid	ÖVLPOL AVVIKNA	Hdl.tid	ÖVLPOL TVÅNG	Hdl.tid
2004	1735	38	1634	36	268	29
2005	1219	36	1126	43	239	27
2006	680	38	1013	50	161	31
2007	1204	30	1695	35	265	24
2008	1185	36	1648	35	272	26

<sup>24</sup> Migrationsverkets Årsredovisning 2008.

## 3 Politiska och legala ramar

### 3.1 Politiska och legala ramar vad avser återvändande<sup>25</sup>

Sveriges regering och riksdag lägger fast den nationella migrationspolitiken. Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet inom migrationsområdet. Bestämmelser om Migrationsverket finns främst i Utlänningslagen<sup>26</sup> och i förordningen<sup>27</sup> med instruktion för Migrationsverket.<sup>28</sup> Regeringen styr även Migrationsverket genom årliga regleringsbrev som lägger fast budget och mål för verksamheten.<sup>29</sup>

I Regeringens regleringsbrev till Migrationsverket för budgetåret 2009 anges de prioriterade områdena för Migrationsverket vara asylprövning, återvändande och genomförandet av de nya reglerna för arbetskraftsinvandring. För återvändandeområdet anges målsättningen att andelen personer som återvänder självmant inom lagstadgad tid skall öka. Därtill anges att de personer som är kvar i landet efter denna tid bör självmant återvända inom två månader. Tiden mellan lagakraftvunnet avvisnings- och utvisningsbeslut och utresedag ska minska väsentligt i förhållande till verksamhetsåret 2008. Migrationsverket ska även intensifiera samarbetet med berörda myndigheter (Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården) för att effektivisera verksamheten. Migrationsverket har under 2009 fått ett särskilt uppdrag i relation till sistnämnda mål: Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården ska i samråd genomföra en översyn av arbetet med att verkställa utvisning och avvisningsbeslut.

#### 3.1.1 Juridiskt ramverk

Som ovan nämnt styrs migrationssystemet i Sverige av Utlänningslagen, beslutad av riksdagen, och utifrån denna Utlänningsförordningen vilken beslutas av regeringen. Den nuvarande utlänningslagen trädde i kraft den 31 mars 2006.<sup>30</sup> Då det gäller överklagande är även förvaltningsprocesslagen styrande.<sup>31</sup> Dessutom finns vissa allmänna stadganden som styr alla förvaltningsmyndigheter i förvaltningslagen.<sup>32</sup>

Utlänningslagen är den viktigaste lagen på migrationsområdet och tar upp i princip alla aspekter av migration. Grundläggande bestämmelser om verkställighet av avvisnings och utvisningsbeslut finns i 12 kap. Utlänningslagen samt i regeringens proposition 1997/98:173. I Migrationsverkets Utlänningshandbok

---

<sup>25</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Migrationsverket.

<sup>26</sup> Utlänningslagen (SFS 2005:716).

<sup>27</sup> Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket

<sup>28</sup> Proposition 2004/05:170, s. 86.

<sup>29</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Migrationsverket

<sup>30</sup> Utlänningslagen (SFS 2005:716)

<sup>31</sup> Förvaltningsprocesslagen (SFS 1971:291).

<sup>32</sup> Förvaltningslagen (SFS 1986:223).

finns lagregleringen och riktlinjer för handläggningen av återvändandeärenden, kontakter med ambassader samt rese samordning m.m.

Enligt 12 kap. 15§ Utlänningslagen är en utlänning som har ett lagakraftvunnet avvisnings- och utvisningsbeslut skyldig att lämna landet. Enligt proposition 1997/98:137 förväntas det av en utlänning som fått ett avvisnings-/utvisningsbeslut att han eller hon respekterar beslutet. Att skyldigheten att lämna landet i första hand åligger den avvisade eller utvisade utlänningen framgår även i praxis från Migrationsöverdomstolen.<sup>33</sup> I 12 kap.15§ Utlänningslagen anges även inom vilka tidsgränser utlänningen ska lämna landet – lagstadgad tid för avvisade är 2 veckor respektive 4 veckor för utvisade.

Målsättningen med återvändandearbetet är att beslut om avvisning eller utvisning verkställs under värdiga former. Arbetet bör präglas av en helhetssyn och vara en integrerad del av asylprocessen. Som tidigare nämnt under 2.2.2 ovan bör återvändandearbetet fokuseras på individuellt anpassade åtgärder och i möjligaste mån ske i samverkan med den berörde utlänningen. Identitet och resehandlingar är viktiga delar av återvändandearbetet. Den sökande har ett eget ansvar för att styrka sin identitet och lämna kompletta och riktiga uppgifter i sin ansökan. Redan vid ankomsten ska sökanden informeras om själva asylprocessen samt att skälen i utlänningslagen måste infrias för ett positivt beslut – dvs. om skälen inte är tillräckliga enligt utlänningslagen så fattar Migrationsverket ett avslagsbeslut i ärendet. Den som får avslag på sin ansökan kan antingen acceptera beslutet och resa hem eller överklaga beslutet till Migrationsdomstolen. Under den tid en eventuell överklagan av avlägsnandebeslutet prövas i migrationsdomstol bör samtal föras med den sökande så att denne har en handlingsberedskap i fall överklagandet avslås.<sup>34</sup>

### **3.2 Inflytandet från EU-policy, lagstiftning och fonder/bidrag**

Generellt kan sägas att svensk rätt till stora delar uppfyller de regler som återfinns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115 EG från den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelands medborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (det s.k. återvändandedirektivet). Regeringen beslutade den 5 februari 2009 att utse en särskild utredare bland annat med uppdrag att ta ställning till hur återvändandedirektivet ska införas i svensk rätt. Ett införande av återvändandedirektivet kräver enligt utredningen vissa lagändringar. De förändringar som främst förtjänar att nämnas är följande:

- Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken en utlänning frivilligt ska lämna landet. Tidsfristen ska bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, men ska falla inom ett

---

<sup>33</sup> Dom 2007-08-27, mål nr. UM 1202-06

<sup>34</sup> [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) se faktablad om asylregler i Sverige.

tidsperspektiv som är från sju till trettio dagar. Om det finns särskilda skäl får dock en längre tidsfrist beslutas.

- Reglerna om förvar förtydligas. Verkställighetsförvar får ske endast när det är nödvändigt för att förbereda eller genomföra en verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning. Beslut om förvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 2-3 Utlänningslagen får endast beslutas om det finns risk för avvikande eller om en utlänning håller sig undan eller på annat sätt förhindrar förberedelserna inför en verkställighet.
- Ny prövning av beslut om verkställighetsförvar ska fattas av en migrationsdomstol om en polismyndighet eller Migrationsverket är handläggande myndighet. Prövning i en migrationsdomstol ska ske på begäran av den myndighet som handlägger ärendet. Den handläggande myndigheten ska begära en ny prövning senast sju veckor från den dag beslutet om förvar började verkställas eller migrationsdomstolen senast gjorde en ny prövning. Begär inte handläggande myndighet prövning inom denna tid upphör beslutet att gälla. Om det finns synnerliga skäl får dock migrationsdomstolen, efter att frågan hänskjutits till domstolen, besluta att ett beslut om förvar ska fortsätta att gälla i avvaktan på en ny prövning.
- Två undantagsbestämmelser införs vad gäller förvarsförhållanden: Den ena undantagsbestämmelsen förskriver att om det uppstår en situation där ett exceptionellt stort antal utlänningar som ska återvända utgör en oförutsedd stor belastning på lokaler för förvar och dess personal, får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar enligt Utlänningslagen får vistas i andra lokaler än sådana som har ordnats särskilt för förvarsändamål. I samma bestämmelse förskrivs att Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar får placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest trots att förutsättningarna i 10 kap. 20 § första stycket Utlänningslagen inte finns. I den andra undantagsbestämmelsen föreskrivs att om det uppstår en situation som ovan beskrivits får en familj som hålls i förvar placeras tillsammans med andra personer som hålls i förvar.
- Bestämmelser om tidsgränser för hur länge verkställighetsförvar får pågå införs. Huvudregeln är att ett förvarstagande inte får fortgå i mer än sex månader. Direktivet ger dock möjlighet att i vissa fall förlänga tiden utöver sex månader. En utlänning kan exempelvis hållas i fortsatt förvar när verkställigheten drar ut på tiden på grund av att utlänningen inte samarbetar, eller för att det tar längre tid att införskaffa nödvändiga handlingar. Den förlängda förvarstiden får dock inte överskrida tolv månader. Utlänningar som utvisats på grund av brott undantas från de föreslagna reglerna.

Utredningen har i juni 2009 överlämnat delbetänkandet ”Återvändandedirektivet och svensk rätt (SOU 2009:60)” till regeringen för beslut.

### **3.2.1 Direktivet om ömsesidigt erkännande av andra MS utvisningsbeslut (2001/40/EG) samt direktivet om ersättning vid finansiella obalanser (2004/191/EG)**

Syftet med direktivet om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning är att möjliggöra erkännande av ett beslut som har fattats av en medlemsstat om avvisning eller utvisning av en tredjelandsmedborgare som befinner sig på en annan medlemsstats territorium. I praktiken är dock detta direktiv mycket svårt att tillämpa. Det finns idag inget välutvecklat system för ett medlemsland att delge andra medlemsländer utvisningsbeslut. Sverige får inte per automatik kännedom om att en viss person har fått ett utvisningsbeslut i ett annat medlemsland. Det krävs dessutom att hemresan är enkel att genomföra och att utlänningen har giltig passhandling. Exempelvis är det inte ovanligt förekommande att utlänningen inte har giltig passhandling med sig, och att en kopia på giltig passhandling eller original däremot finns i det medlemsland han/hon kommer från. Det krävs således åtskilliga administrativa åtgärder innan Sverige kan återsända utlänningen till hemlandet. Betydligt enklare och smidigare är det att efter en EURODAC-träff inom ramen för Dublinförordningen begära att annan medlemsstat återtar ansvaret för utlänningen.

Medlemsstaterna skall ersätta varandra för ekonomiska obalanser som uppstår vid tillämpningen av ovanstående direktiv i enlighet med direktivet om ersättning vid finansiella obalanser (2004/191/EG). Administrativt blir detta tämligen komplicerat och innebär ett stort merarbete. Det är tveksamt om Sverige fullt ut tillämpat detta direktiv i något fall.

### **3.2.2 Transiteringsdirektivet (2003/110/EG)**

Direktivet syftar till att fastställa behöriga myndigheters biståndsåtgärder på medlemsländernas flygplatser i samband med ledsagning och ledsagades avlägsnanden med flyg. Sverige kan således begära av exempelvis Tyskland att de skall möta upp vid ankommande flyg. Sverige kan även i enlighet med direktivet begära att aktuell medlemsstat ska ge utlänningen akut medicinsk vård, mat och dryck, samt hantera dennes resehandlingar.

Direktivet tillämpas i Sverige och av Migrationsverket. Migrationsverket har hittills främst begärt att aktuell medlemsstat ska möta upp vid flygplatsen och föra utlänningen till anslutande flyg och där ombesörja att resehandling eller dylikt förs över till nästa plan. För svensk del är den främsta fördelen att Sverige slipper eskortera till transitlandet och att utlänningen kan resa DEPU (DEPortee Unaccompanied) hela vägen.

### **3.2.3 Direktivet om gemensamma flygningar (2004/573/EG)**

Vad avser rådets beslut i april 2004 om organisering av gemensamma flygningar så är detta något som den svenska polisen använder sig av vid tvångsavvisningar. Några gemensamma flygningar vad gäller frivilligt återvändande har Sverige hittills inte deltagit i. De gemensamma flygningar som Sverige varit involverad i har organiserats och till stora delar bekostats av FRONTEX. Sverige har i något

fall varit organisatör – om än i samarbete med FRONTEX – vad avser ett chartrat plan till Mongoliet.

### **3.2.4 Direktivet om Återvändandefonden (CD 575/2007/EG)**

Nedan följer en lista på de projekt som har bedrivits/bedrivs av Migrationsverket bl.a. i syfte att öka antalet självmant återvändande. Projekten medfinansieras av återvändandefonden.

#### **3.2.4.1 Fokus återvändande**

Projektet fokuserar på att utifrån motiverande samtal och lösningsfokuserad samtalsmetodik ska öka antalet självmant återvändande. Projektet bedrivs på tre enheter inom Migrationsverket.

#### **3.2.4.2 Fördjupad kunskap och myndighetssamverkan kring återvändande**

Projektet fokuserar på att antalet personer med lagakraftvunnet beslut som återvänder på ett värdigt och humant sätt ökar. Målet uppnås genom att förbättra samverkan mellan alla parter som är berörda av återvändandearbetet, vilket sker genom utbildningsinsatser och erfarenhet och kunskaps utbyten för personal inom Migrationsverket, Polisen och frivilligorganisationer.

#### **3.2.4.3 Självmant återvändande och reintegration – Somalia Return**

Projektet fokuserar på rådgivning och reintegreringsåtgärder för återvändande somalier i form av skol- och yrkesutbildningar, praktik samt arbetsförmedling på sammanlagt 17 orter över hela Somalia/Somaliland.

#### **3.2.4.4 Återförening**

Projektets mål är att återförena ensamkommande asylsökande barn med ordinarie vårdnadshavare, och att ge Migrationsverket en väl utbyggd metod för efterforskning av föräldrar till ensamkommande asylsökande barn.

#### **3.2.4.5 Framtidstro**

Projektet fokuserar på att utveckla metodarbetet gällande självmant återvändande och att ge de sökande en kompetenshöjning inför hemresan.

### **3.2.5 Öronmärkt stöd från regeringen**

I tillägg till ovanstående projekt som har ett övergripande syfte att vidareutveckla återvändande arbetet i Sverige har regeringen beviljat stöd i form av direkta medel för att främja återvändande arbetet. Exempelvis har Svenska Röda korset beviljats medel för sitt återvändandearbete, och specifikt till ett projekt med syfte att öka återvändandet genom rådgivning kring återvändande och de möjligheter samt

problem som är förenade med detta. Projektet riktar sig till återvändande till Serbien, Kosovo och norra Irak.

Därtill anslår regeringen varje år medel till Migrationsverket som får användas för att finansierar åtgärder som enligt avtal med svenska, utländska och internationella organisationer vidtas i samband med utlänningars återvändande. Via dessa medel har Migrationsverket hittills ingått följande gällande avtal:

- Migrationsverket och organisationen Praxis i Serbien har ingått ett samarbetsavtal kring rådgivning. Enligt avtalet finansierar Migrationsverket en rådgivningstjänst m.m. hos Praxis under perioden 1 december 2008 till 30 november 2009.
- Migrationsverket har ingått ett avtal med International Organisation for Migration (IOM) beträffande ett projekt i Kabul gällande återvändande afghaner. Projektet pågår under tiden 1 januari 2009 till 30 juni 2010 och omfattar 100 personer. Inom ramen för projektet ska IOM arbeta med mottagande och reintegration av återvändande afghaner.
- I december 2008 ingick Migrationsverket och IOM Finland ett avtal rörande ett projekt för information genom s.k. ”helpline” till återvändande afghaner. Projektet löper under perioden 1 januari 2009 till 30 juni 2010. Avtalet är länkat till avtalet för mottagande och re-integration av afghaner som tidigare ingåtts med IOM Kabul.
- Migrationsverket har ytterligare ett avtal med IOM Finland om utbetalning av återetableringsstöd. Migrationsverkets kostnad för att få stödet utbetalt i mottagarländerna finansieras av de medel som tilldelats för att ingå avtal med organisationer (se vidare under rubriken ”återetableringsstöd” nedan).
- Migrationsverket har ett avtal med UNHCR Stockholm som innebär att Migrationsverket sedan april 2008 finansierat en rådgivningstjänst hos UNHCR (ROBNC) i Stockholm. Enligt avtalet ska UNHCR lämna relevant information och rådgivning om förhållandena i Afghanistan, om möjligheter att ansöka om återetableringsstöd och att få assistans vid ankomsten till Kabul.

### **3.2.6 Återetableringsstöd<sup>35</sup>**

För att underlätta självmant återvändande till länder som har mycket begränsade förutsättningar för återetablering, införde regeringen ett återetableringsstöd den 1 augusti 2007. Migrationsverket får således bevilja återetableringsstöd enligt förordning om återetableringsstöd för vissa utlänningar (2007:640). Återetableringsstödet ska underlätta för den enskilde att åter kunna leva och verka i hemlandet. Stödet i sin nuvarande form gäller till och med 2010.

---

<sup>35</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2008.

Visst samarbete har skett med tyska organisationen AGEF i norra Irak, liksom med IOM i Afghanistan och Irak.

Hittills har stöd beviljats för utlänningar som återvänder till Irak, Somalia, Afghanistan och Gaza. En vuxen person kan beviljas 30 000 kr, ett barn 15 000 kr och en familj kan beviljas maximalt 75 000 kr. 1 071 personer beviljades stöd under 2008, varav 1 031 var irakier. Det är svårt att uttala sig om hur stora effekterna av återetableringsstödet egentligen är.

Från och med den 1 november 2009 utökas antalet länder och landsdelar dit återvändande kan få återetableringsstöd. De flesta av de drygt 20 ytterligare länderna och landsdelarna avser Afrika, men också Jemen, minoriteter i delar av Kosovo samt provinserna Dagestan, Ingusjien och Tjetjenien i Ryska Federationen ingår. Utökningen grundar sig på en bedömning av att begreppet ”svåra motsättningar” i förordningen om återetableringsstöd kan tolkas vidare än vad som hittills gjorts.

### **3.2.7 Återtagandeavtal<sup>36</sup>**

Sverige har 17 bilaterala återtagandeavtal varav 4 med länder där det också finns ett EG-avtal framförhandlat vilket innebär att det sistnämnda tillämpas. Sverige har också ett MoU (Memorandum of Understanding) med Irak. Totalt finns det dessutom 11 EG-avtal framförhandlade och i kraft. Migrationsverket använder samtliga dessa avtal. Avtalen reglerar handläggningen av utlänningar med utvisningsbeslut och i avsaknad av resehandlingar från Serbien, Montenegro, Bosnien Herzegovina, Makedonien, Ryssland och Ukraina med återtagandeavtal framförhandlade av Kommissionen. Mest tillämpat är avtalet med Serbien. Övriga EG-avtal (Albanien, Hong Kong, Macao, Sri Lanka och Moldavien) används mera sällan. Gemenskapsavtalen som används fungerar mycket bra och då i synnerhet med Serbien. Svårigheter finns i att tillämpa avtalet med Ryssland, vilket hänger samman med att identitet och medborgarskap ofta är mycket svårbestämda i dessa ärenden. En komplikation är att Sverige ännu inte förhandlat fram ett tillämpningsprotokoll med Ryssland som bestämmer proceduren för personer utan handlingar.

Generellt kan sägas att avtalen fungerat bra och har skyndat på ärendehanteringens i bl.a. ärenden där identitet och medborgarskap varit mera oklar.

---

<sup>36</sup> Uppgifter från Migrationsverkets operativa stödenhet.



## 4 Översikt och genomgång av åtgärder för att befrämja självmant återvändande

Migrationsverket antog 2008 en handlingsplan för att återvändande som beskriver de övergripande målen och hur verket bör gå tillväga för att uppnå dessa. Syftet med planen var att de tilldelade resurserna används på ett effektivt sätt och att den enskilde individen får ett värdigt och humant återvändande. Planen växte fram i dialog mellan Migrationsverkets olika verksamhetsgrenar. I början av 2008 bildades även en samordningsgrupp för återvändande för att stödja enheterna till ökad enhetlighet, samverkan och utveckling av arbetet.

Migrationsverket har arbetsgrupper som ser över och tar fram rutiner för t.ex. hur man verkställer eskort resor i återvändandearbetet. Migrationsverket har internt försökt finna framgångsrika metoder och sedan strävat mot att sprida dessa i organisationen. Handlingsplanen, samordningen och stödet till enheterna har givit som resultat att fler handläggare avsatts för återvändararbetet, arbetet med identitet och identitetshandlingar har blivit mer strukturerat, och samverkan med polismyndigheter och frivilligorganisationer har intensifierats. Den genomsnittliga handläggningstiden mellan det lagkraftvunna beslutet och utresan har halverats från första kvartalet 2008 (268 dagar) till motsvarande tid 2009 (140 dagar).<sup>37</sup> Halveringen av handläggningstiden kan till stor del hänföras till det pågående interna utvecklingsarbetet med medel från Europeiska Flyktingfonden (ERF).<sup>38</sup>

Därtill har ett regeringsuppdrag till Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården om att se över återvändandearbetet bl.a. inneburit reviderade beslutsunderlag för när och hur ärenden ska över lämnas till polisen. Ytterligare förbättringsförslag, däribland samarbetsgrupper mellan handläggare från de tre myndigheterna, kommer genomföras under 2010.

När ett avslagsbeslut vunnit lagakraft är det många asylsökande som inte kan eller vill ta till sig beslutet. Ett avslagsbeslut väcker starka känslor och ett återvändande känns för den sökande ofta som ett misslyckande. Ju tidigare i processen den sökande kan ta till sig informationen om att utfallet av ansökan *kan* bli negativt, ju lättare har han eller hon att också acceptera beslutet och vad det innebär. Själva återvändandearbetet initieras så snart ett första avslag delgivits. Det är då handläggare inom Mottagningsverksamheten som påbörjar processen som kan beskrivas kortfattat enligt nedan.

Asylsökande som fått ett negativt beslut i prövningsfrågan omfattas av ett gediget motivationsprogram som innefattar samtal om den enskildes situation, de eventuella barnens situation, situationen i hemlandet inkluderande upplysningar om möjligt stöd från frivilligorganisationer i hemlandet. I slutet av asylprocessen, när det lagkraftvunna beslutet är klart, blir den sökande ytterligare upplyst om vilka handlingar han eller hon måste uppvisa och ha tillgång till för att kunna

---

<sup>37</sup> Migrationsverkets Årsrapport 2008 samt Delårsrapport 2009.

<sup>38</sup> Se under fotnot 1, samt ERF-projekten: Ökad kunskap samt myndighetssamverkan kring återvändande (R11-001-1), Återförening (R11-002-1, R11-002-2), Återvändande stöd till Serbien (R11-003-1, R11-003-2), Fokus återvändande (R11-004-1).

lämna Sverige och kunna tas emot i hemlandet. Samtal och åtgärder ska resultera i att den sökande inom två veckor efter laga kraft vunnet beslut återvänder självmant till sitt hemland. Om en person avviker och/eller håller sig undan samtal eller inte vill medverka överlämnas ärendet till polismyndigheten för verkställighet. Den sökande kan också genom Migrationsverkets försorg ställas under uppsikt, vilket innebär anmälningssplikt med täta intervall vid en enhet inom Migrationsverket. Ärendet kan överlämnas till polismyndigheten om den sökande inte är behjälplig med anskaffandet av pass och andra nödvändiga dokument. (Se även under punkten 2.2.2 ovan.) Det finns dock en särskild enhet inom Migrationsverket som ger övriga enheter stöd och hjälp vid anskaffandet av dokument och reshandlingar samt upprätthåller ambassadkontakter och hanterar ambassadförfrågningar.

#### **4.1 Motiv och incitament för självmant återvändande**

Den asylsökande kommer till Sverige och ansöker om asyl vid gränsen eller på någon av Migrationsverkets ansökningsenheter. Varje asylansökan prövas individuellt av Migrationsverket. Om den sökande har skäl som enligt Utlänningslagen ger rätt till skydd eller uppehållstillstånd så är det Migrationsverket sak att snabbt ge uppehållstillstånd. Om den sökande däremot inte har tillräckliga skäl för skydd eller uppehållstillstånd i enlighet med Utlänningslagen får ansökan ett avslag. Den sökande har då ett ansvar att självmant lämna landet (se 2.2.2 och 3.1.1 ovan). Sverige förväntar sig att den sökande finner sig i beslutet och följer detta.

Migrationsverket kan dock stödja den sökande i återvändandeprocessen. Stödet finns på flera plan och stödinsatser har tidigare i denna studie bl.a. beskrivits såsom information, motivationsarbete, bidrag, bidrag till resekostnader, kompetensutveckling, reintegrationsprogram etc. Dessa varierande stödformer är tänkta som något positivt och konstruktivt för den sökande och är en bra grund för dialog med sökande i samband med återvändandet.

#### **4.2 Hinder för ett självmant återvändande**

Det största hindret för ett självmant återvändande är många asylsökandes ovilja att återvända till sitt hemland. Det kan i detta sammanhang vara så att de sökande uppfattar Sveriges beslut om att de skall återvända som djupt orättfärdigt oansett att de informerats om att ett lagakraftvunnet avslagsbeslut innebär att den sökande ska återvända självmant. Den sökande uppfattar det snarare som om att hoppet om en tillvaro i ett medlemsland inom EU släcks. Det kan även vara så att den sökande i samband med resan till Sverige ådragit sig stora skulder – ekonomiskt, socialt och känslomässigt – som den enskilde har svårt att hantera vid ett negativt beslut och vid ett återvändande. Den sökande kanske inte ser någon framtid för sig och sin familj i sitt hemland – bl.a. med tanke på hur den sökande uppfattar sina barns livssituation i hemlandet. Det kan också vara så att den sökande

upplever att det finns medicinska hinder som Sverige inte har beaktat vid prövningen. Det finns säkert ytterligare individuella skäl till att den sökande inte finner sig i beslutet och självmant återvänder till sitt hemland.

Ytterligare ett hinder, och nyckeln till större framgångar när det gäller självmant återvändande, är identitetsfrågan. En klar eller klarlagd identitet hos fler asylsökande skulle väsentligt underlätta arbetet med sökande i allmänhet och arbetet med självmant återvändande i synnerhet. En del länder accepterar inte att ta emot de egna medborgare om de inte själva önskar återvända eller att landet i fråga tar lång tid på sig för att utfärda nödvändiga resehandlingar.

### **4.3 Kostnader för självmant återvändande**

Personalkostnader för återvändandet är integrerade i Migrationsverkets mottagningsverksamhet och det går därför inte att ange dessa kostnader separat. Mottagningsverksamhetens totala kostnader var under 2008 ca 900 miljoner kr, varav en del var kostnader för självmant återvändande. Kostnaderna för resor för de självmant återvändande uppgick 2008 till ca 47 miljoner kr och beräknas för 2009 till ca 56 miljoner kr. Kostnader för återetableringsstöd för självmant återvändande uppgick 2008 till 12,4 miljoner kr. De beräknade kostnaderna för återetableringsstöd år 2009 uppgår till ca 42 miljoner kr.

Kriminalvårdens transportjänst är ansvarig för tvångsavvisningar och tvångsutvisningar av asylsökande. Deras kostnader under 2008 uppgick till 141 miljoner kr. Polismyndigheterna, som handlägger verkställigheter för tvångsavvisade asylsökande, uppskattar att deras kostnader under verksamhetsåret 2008 uppgick till ca 164 miljoner kr<sup>39</sup>. En summering av kostnaderna för tvångsavvisade och tvångsutvisade hos Kriminalvårdsverket och polismyndigheterna (utlänningspolisen ) uppgick 2008 till ca 305 miljoner kr.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Enligt uppgifter från Hans Rosenkvist, Rikspolisstyrelsen

<sup>40</sup> Enligt uppgift från Hans Rosenkvist, Rikspolisstyrelsen

## 5 Återintegrering och ett hållbart återvändande

Delar av den information som efterfrågas i specifikationerna under denna punkt har redan presenterats under punkterna 2 och 3 ovan, varför läsaren delvis hänvisas till dessa delar av studien.

I kapitel 3.2 ovan beskrivs reintegreringsåtgärder finansierade av antingen återvändarfonder eller det direkt riktade stödet till återvändandeåtgärder från regeringen. Generellt kan sägas att denna verksamhet bedrivs inom ramen av ett antal projekt som drivs av olika enheter på Migrationsverket och som rapporteras i verkets årsredovisning. För en presentation av dessa projekt hänvisas läsaren till punkten 3.2.5 ovan. Därtill hänvisas läsaren till punkten 3.2.6 vad gäller återetableringsstöd vid återvändande till Afghanistan, Irak, Somalia och Gaza.

Någon bedömning av hållbarheten beträffande återvändandet har hittills inte gjorts. En aktiv och kompetenshöjande tid i Sverige som inkluderar t.ex. förvärvsarbete, praktikplats eller någon av Migrationsverket anordnad organiserad verksamhet kan anses vara en bra förberedelse för en god reintegration i hemlandet vid ett självmant återvändande. En god reintegration förhindrar tillika återresa. Arbete och praktikplatser i Sverige under asyltiden stödjer den sökande i dennes livssituation oavsett om den sökande får stanna eller måste återvända till sitt hemland.

### 5.1 Återintegrering av legala migranter

De som har fått/får permanent uppehållstillstånd i Sverige avgör själva om och när han eller hon vill återvända till sitt ursprungsland. Att återvända är många gånger ett lika stort och svårt steg att ta som det innebär att lämna sitt hemland. En aktiv och integrerad tid i Sverige kan, som ovan nämnt, vara en bra förberedelse för en framtida återetablering i ursprungslandet.

De insatser som görs i Sverige beträffande återvandring (se även under 2.2.1 ovan) ska bidra till att enskilda individer får ett bättre underlag när de skall ta ställning till en återvandring. En stor del av återvandringsarbetet består av olika informationsinsatser. Dessa insatser har riktats till enskilda personer och till intressenter som på olika sätt har kontakt med utländska medborgare i Sverige såsom myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer samt invandrarnas egna organisationer och föreningar. Informationsunderlag har bl.a. sammanställts efter faktainsamling på plats i hemländerna. Exempelvis genomförde Ghana Union en resa till Ghana för att inhämta information om arbetsmarknad, boende, hälsovård och utbildning samt om möjligheter att starta eget företag. Svenska Röda Korset har samlat in aktuell landinformation från Irak och Afghanistan för att kunna informera enskilda som visat intresse för att återvända och till medarbetarna inom organisationen.

Återvandring har en särskild länk på Migrationsverkets hemsida som löpande uppdateras med information om projektstöd, resebidrag, uppgifter om de projekt som tilldelats medel samt rapporter.<sup>41</sup> Det finns också länkar till organisationer och till Migrationsverkets kontaktpersoner för frivillig återvandring.

Ett flertal återvandringsprojekt finansierade av Migrationsverket och/eller delfinansierade av Europeiska Flyktingfonden (ERF) har genomförts under 2000-talet. Ansvariga för projekten har varit kommuner, invandrarföreningar, studieförbund och frivilligorganisationer. Projekten har riktats mot återvändande av legala migranter från Afghanistan, Bosnien och Hercegovina, Burundi, Eritrea, Etiopien, Ghana, Irak, DR Kongo, Liberia, Makedonien, Serbien, Somalia, Sudan och Turkiet (östra delen).

#### **Några exempel på återvandringsprojekt**

##### **Afghanistan**

*Informationsbanken, Svenska Röda Korset*

Projektets syfte är att samla in och ge landinformation om Afghanistan.

##### **Irak**

*Kontoren för frivillig återvandring till Irak- Svenska Röda Korset*

Målgrupp är irakier med permanent uppehållstillstånd med ursprung från den kurdiska regionen i Irak. Projektets syfte är att ge kvalificerad rådgivning, praktisk hjälp och psykosocialt stöd till personer i Sverige som vill återvända.

##### **Bosnien och Hercegovina**

*Återvandring/Individuell plan: Tidslinje- bygga broar, Stockholms stads återvandringskontor*

Projektets syfte är att ta fram individuella handlingsplaner för återvandring till Bosnien s att genomföra reintegrations aktiviteter som består av praktik eller vistelse i landet.

---

<sup>41</sup> [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) under rubriken "återvandring".

## 6 Slutsatser

### 6.1 Återvandring

Det finns anledning att förmoda att ett inte försumbart antal personer cirkulerar mellan Sverige och hemländerna utan att det går att återfinna dem i några statistiska databaser. Ett stort antal personer tar sig därtill tillbaks till sina hemländer utan myndigheternas hjälp och försorg.

En viktig del av arbetet med frivillig återvandring är dock stöd- och informationsinsatser till enskilda personer samt externa aktörer. Migrationsverkets kontaktpersoner för frivillig återvandring samverkar kontinuerligt med kommuner, näringsliv, frivilligorganisationer, invandrarnas riksförbund och lokala föreningar. Informations- och erfarenhetsutbyte har genomförts i projekt som Migrationsverket och Sida medfinansierat och medverkat i.

### 6.1 Återvändande

Det är ett stort steg att bryta upp från sitt land, och det är uppenbart ett lika stort och svårt steg för den enskilde att återvända till sitt hemland. Att återvända till sitt hemland, och då i synnerhet självmant, är en situation som i flera avseende är komplex inte minst ur rent mänskliga och ekonomiska aspekter – dvs. att bearbeta grusade drömmar och förhoppningar, både egna och övriga familjemedlemmars.

Ett hinder, och tillika en nyckel till större framgångar när det gäller självmant återvändande, är identitetsfrågan. En klar eller klarlagd identitet hos fler asylsökande skulle väsentligt underlätta arbetet med sökande i allmänhet och arbetet med självmant återvändande i synnerhet. Det största hindret för ett självmant återvändande är dock många asylsökandes ovilja att återvända till sitt hemland.

Stora insatser har gjorts, i synnerhet de senaste åren, för att både kvantitativt öka andelen självmant återvändande och att på samma gång leva upp till det kvalitativa målet med ett humant och värdigt återvändande. Kvalitativt förbättring av ärendehantering har gjorts av Migrationsverket genom att förbättra handläggningsrutiner, vilket har inneburit att handläggningstiderna har kortats. Detta har i sin tur inneburit att vistelsetiden i asylsystemet har minskat liksom därtill relaterade kostnader för asylmottagningen. Stora satsningar har även gjorts för att på ett bättre sätt kunna motivera de sökande att självmant återvända efter ett avslagsbeslut. Det s.k. motivationsarbetet har utvecklats men ännu inte uppnått de resultat som förväntats. Däremot har inte dessa förbättringar eller andra åtgärder hittills *direkt* påverkat andelen självmant återvändande som under perioden för denna studie legat i intervallet 36-42%.

Mellan Migrationsverket och andra involverade myndigheter pågår kontinuerligt utvecklingsarbete kring samverkan och framtagande av reintegreringsavtal med frivilligorganisationer och andra relevanta aktörer i Sverige och ursprungsländerna. Det senare är något som Migrationsverket ytterligare kommer att utveckla under de kommande åren. Migration kan bidra till utveckling i ursprungsländer genom bland annat återföring av kunskap och pengar om personen ifråga haft en aktiv vänteperiod.

Den totala kostnaden för återvändande arbetet uppskattas under 2008 till ca 620 mkr. Detta belopp involverar Migrationsverkets, polismyndigheternas och kriminalvårdens direkta och indirekta kostnader.

## Källförteckning

Faktablad om asylregler i Sverige – [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)

Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket

Förvaltningslagen (SFS 1986:223)

Förvaltningsprocesslagen (SFS 1971:291)

Kriminalvårdens transporttjänst (TPT), information från tjänsteman via mail  
”Migration Totalt 2009”

Lag (SFS 2005:762) om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Lagen (SFS 1991:572) om särskild utlänningskontroll

Mail information från tjänsteman på Migrationsverket – förfrågan om återtagandeavtal

Migrationsverkets Delårsrapport 2009

Migrationsverkets handbok för handläggning av utlänningsärenden,  
”Utlänningshandboken”

Migrationsverkets handbok för handläggning av migrationsärenden

Migrationsverkets interna statistik åren 2004-2008.

Migrationsverkets Verksamhetsplan för frivillig återvandring 2007

Migrationsverkets Verksamhetsplan 2009-2012

Migrationsverkets vision, vägledning för vårt arbete, mars 2009

Migrationsverkets Årsrapport 2008

Migrationsverkets Årsredovisningen 2006, bilaga ”Ny prövning av  
avvisnings- och utvisningsbeslut”

Proposition 2004/05:170

Proposition 1997/98:173 ”Verkställighet och återvändande – en del av  
asylprocessen”

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Migrationsverket.



Rikspolisstyrelsen; mailsvar på förfrågan om kostnader för verkställigheter 2009

Utlänningslagen (SFS 2005:716)

[www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) – se information under ”Lämna Sverige” respektive ”skydd och asyl i Sverige”, samt under ”EU och internationellt” respektive ”Fonder”

[www.domstol.se](http://www.domstol.se) – Vägledande avgörande; Dom 2007-08-27, mål nr. UM 1202-06