

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2020/21:SfU6

Riksrevisionens rapport om återvändandeverksamheten

Sammanfattning

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och de åtgärder som vidtagits eller planeras med anledning av rapporten Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet.

Utskottet föreslår med anledning av fem motionsyrkanden att riksdagen gör ett tillkännagivande om att regeringen bör tillsätta en utredning som ser över ansvarsfördelningen för återvändandeverksamheten.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå övriga motionsyrkanden och lägga skrivelsen till handlingarna.

I betänkandet finns tre reservationer (S, M, V, KD, MP). I en reservation (S, MP) föreslås att riksdagen inte ska göra något tillkännagivande till regeringen.

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:191 Riksrevisionens rapport om återvändandeverksamheten.

Sex yrkanden i följdmotioner.

Sex yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2020/21.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Återvändandeverksamheten	5
Reservationer	13
1. Återvändandeverksamheten, punkt 1 (M, KD).....	13
2. Återvändandeverksamheten, punkt 1 (V).....	14
3. Ansvaret för återvändandeverksamheten, punkt 2 (S, MP)	15
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	16
Skrivelsen.....	16
Följdmotionerna	16
Motioner från allmänna motionstiden 2020/21	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Återvändandeverksamheten

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:145 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkandena 1, 2, 4 och 5,

2020/21:306 av Christina Høj Larsen m.fl. (V) yrkande 3 och

2020/21:3642 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M) yrkandena 8 och 9 samt

lägger skrivelse 2019/20:191 till handlingarna.

Reservation 1 (M, KD)

Reservation 2 (V)

2. Ansvar för återvändandeverksamheten

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör tillsätta en utredning som ser över ansvarsfördelningen för återvändandeverksamheten och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna

2020/21:145 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkande 3,

2020/21:311 av Jonny Cato (C),

2020/21:2552 av Jonas Andersson i Skellefteå m.fl. (SD) yrkande 22,

2020/21:3642 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M) yrkande 10 och

2020/21:3663 av Hans Eklind m.fl. (KD) yrkande 30.

Reservation 3 (S, MP)

Stockholm den 5 november 2020

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Maria Malmer Stenergard

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Maria Malmer Stenergard (M), Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Katarina Brännström (M), Teresa Carvalho (S), Solveig Zander (C), Elisabeth Björnsdotter Rahm (M), Julia Kronlid (SD), Emilia Töyrä (S), Hans Eklind (KD), Björn Petersson (S), Jonas Andersson i Skellefteå (SD), Mats Berglund (MP), Arin Karapet (M), Jennie Åfeldt (SD), Christina Høj Larsen (V) och Fredrik Malm (L).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2019/20:191 Riksrevisionens rapport om återvändandeverksamheten och sex motionsyrkanden som väckts med anledning av regeringens skrivelse samt sex yrkanden från allmänna motionstiden 2020/21.

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har styrt återvändandeverksamheten och hur myndigheterna har genomfört den mellan åren 2013 och 2018. Granskningen, som avser över 23 000 återvändandeärenden öppnade under 2013 och 2014, har också omfattat vilka resultat verksamheten uppnår och hur mycket den kostar. Granskningen har redovisats i rapporten Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7). Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården.

Riksrevisionens rapport överlämnades till riksdagen den 3 mars 2020. Riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare presenterade granskningsrapporten vid utskottets sammanträde den 26 maj 2020.

En förteckning över behandlade förslag finns i bilagan.

Utskottets överväganden

Återvändandeverksamheten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen bör tillsätta en utredning som ser över ansvarsfördelningen för återvändandeverksamheten. Riksdagen avslår motionsyrkanden bl.a. om en myndighetsgemensam arbetsgrupp för ett effektivare samarbete, om en översyn av sekretesslagstiftningen för att effektivisera återvändandearbetet och om en strategi för återvändandepolitiken. Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Jämför reservation 1 (M, KD), 2 (V) och 3 (S, MP).

Riksrevisionens rapport om återvändandeverksamheten

Granskningen

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har styrt återvändandeverksamheten och hur Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården har genomfört den mellan åren 2013 och 2018. Granskningen har också omfattat vilka resultat verksamheten uppnår och hur mycket den kostar.

Av de över 23 000 granskade återvändandeärenden som öppnades 2013 och 2014 anger Riksrevisionen att drygt hälften fyra år senare avslutats med en registrerad utresa från landet. En fjärdedel av ärendena avslutades genom att preskriptionstiden för av- eller utvisningsbeslutet löpte ut. Resten avslutades på något annat sätt, t.ex. genom att personen beviljades uppehållstillstånd.

Riksrevisionen noterar att över hälften av ärendena hade lämnats över till Polismyndigheten eftersom personen avvikit eller för att tvång behövdes för att verkställa beslutet. Av dem avslutades bara vart tredje ärende genom en registrerad utresa. Enligt Riksrevisionen är det svårt att bedöma hur många i den undersökta gruppen som fortfarande vistas i Sverige eller i något annat EU-land utan tillstånd.

Riksrevisionen framhåller att de tre myndigheternas samlade kostnader för verksamheten har ökat med 40 procent till knappt 2 miljarder kronor om året under perioden 2016–2018. Under samma period har antalet avslutade återvändandeärenden minskat. Handläggningstiden har ökat. Kostnadsökningen kan enligt Riksrevisionen delvis förklaras av att Migrationsverket 2016 kunde verkställa många relativt enkla beslut om avvisning eller utvisning för personer som valt att återkalla sin asylansökan från 2015 samt att förvarsverksamheten byggts ut under perioden.

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

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

Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av en samordnad ekonomisk styrning och ett splittrat ansvar för myndighetsstyrningen medför risker för att verksamhetens samlade resurser inte fördelas på ett rationellt sätt mellan och inom myndigheterna. Fördelningen av uppgifter mellan de tre myndigheterna innebär att både ärenden och fysiska personer ska flyttas mellan dem, ofta under tidspress. Granskningen visar att regeringen och myndigheterna under två decennier försökt hantera olika samordningsproblem som uppstått i verksamheten. Ändå kvarstår omfattande problematik. Oklara ansvarsförhållanden och överlappande uppdrag orsakar betydande problem för myndigheterna. Ansvarskedjorna är i flera fall brutna, vilket innebär att en myndighet ansvarar för genomförande av eller kostnader för beslut som en annan myndighet har fattat. Det leder ibland till interna prioriteringar och arbetssätt som kan vara rationella för den enskilda myndigheten, men inte för verksamheten som helhet.

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

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

I sin granskning pekar Riksrevisionen även på målkonflikter mellan återvändandeverksamhetens behov och vissa regelverk och förhållanden som delvis har andra ändamål. Det gäller bl.a. möjligheten till ny prövning för arbete eller studier för personer som tidigare fått avslag på en asylansökan (s.k. spårbyte respektive de s.k. gymnasiereglerna).

Riksrevisionen påtalar att verksamhetens resultat delvis är beroende av förhållanden som är svåra för svenska staten och dess myndigheter att påverka, t.ex. individens egen motivation att återvända och mottagarländernas vilja att ta emot sina medborgare.

Rekommendationerna

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

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

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården att

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

Vidare rekommenderar Riksrevisionen Migrationsverket och Polismyndigheten att verka för ökad samsyn, särskilt i fråga om prioritering av förvarsplatser samt bedömning och klassificering av verkställbarhet och identitet.

Slutligen rekommenderar Riksrevisionen Polismyndigheten och Kriminalvården att verka för ökad samsyn särskilt i fråga om arbetsfördelning vid inrikes transporter, former för beställning av utrikes transporter samt användningen av transporter som tillhandahålls av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex.

Regeringens skrivelse

Regeringen framhåller att flera åtgärder som förbättrar förutsättningarna för ett effektivt återvändandearbete har vidtagits sedan Riksrevisionens granskningsperiod:

- Av målet för Migrationsverkets verksamhetsutveckling i myndighetens regleringsbrev för 2020 framgår att i asylärenden ska fokus särskilt ligga på att tidigt i processen klarlägga de sökandes identitet och hemvist, vilket är en förutsättning för att möjliggöra återvändande.
- För att minska antalet öppna migrationsmål och korta handläggningstiderna tillfördes migrationsdomstolarna medel i vårändringsbudgeten för

2020. Denna resursökning förväntas förkorta den sammantagna vistelse-tiden i mottagandet och på så sätt förbättra förutsättningarna för återvändande för de som fått avslag på sin asylansökan.

- I regleringsbrevet för 2020 fick Migrationsverket i uppdrag att analysera och redovisa bidragande faktorer och möjliga åtgärder för att öka själv-mant återvändande och för att minska andelen personer som avviker. Analysen visar bl.a. att Migrationsverket måste arbeta mer med individernas inställning. I likhet med Riksrevisionens rekommendation framgår det även av analysen att det är av stor vikt att Migrationsverket och Polismyndigheten utvecklar arbetet med att införa digital informationsöverföring mellan myndigheterna.
- Ytterligare resurser har tilldelats för att bygga upp förvarsverksamheten. Nivån på förvarskapaciteten har specificerats beloppsmässigt och vad gäller antal platser i Migrationsverkets regleringsbrev och regeringens ambition har tydliggjorts.

Regeringen pekar vidare på att flera lagförslag som kan bidra till ett ökat återvändande för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Det handlar bl.a. om ett fastställande av en förteckning över säkra ursprungsländer och anpassningar av svensk rätt till tre nya EU-förordningar om Schengens informationssystem (SIS).

Med anledning av Riksrevisionens första rekommendation anger regeringen att man avser att låta genomföra en analys av effektiviteten i Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med åter-vändande som inkluderar förslag på åtgärder som skulle kunna effektivisera arbetet inom ramen för nuvarande organisation. En sådan analys bör även omfatta de dubbla funktioner för t.ex. resebeställningar och tillhandahållande av eskort som påtalats från Riksrevisionens sida och identifiera de eventuella behov av förändringar som kan finnas beträffande vissa ansvarsuppgifter. Att förändra ansvarsfördelningen, t.ex. genom att flytta uppdrag mellan myndigheter eller att bilda en ny myndighet, skulle dock ta stora resurser i anspråk men inte med säkerhet väsentligt förbättra resultaten eftersom många andra faktorer än ansvarsfördelning och organisation påverkar återvändandet.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens andra rekommendation. Regeringen anser att styrning på en övergripande nivå generellt ger bättre förutsättningar för flexibilitet och ett effektivt resursutnyttjande. I vissa fall kan dock en tydlig styrning där regeringen tar ansvar för hur resurser prioriteras vara ändamålsenlig. En avvägning mellan behovet av flexibilitet och nyttan av tydlig och detaljerad styrning kan därför behöva göras i vissa fall. Ett exempel på återvändandeområdet där regeringens styrning har förtydligats är förvarskapaciteten. Regeringens uppfattning är att rutinerna för samarbete mellan berörda enheter inom Justitiedepartementet och principen om gemensam beredning av alla regeringsbeslut säkerställer att styrningen samordnas inom Regeringskansliet, oavsett vilket av de av riksdagen beslutade utgiftsområdena som finansierar verksamheten och hur frågorna fördelas

mellan enheter i Regeringskansliet. Granskningen tar heller inte hänsyn till att det dessutom handlar om ett fåtal handläggare inom Justitiedepartementet som ansvarar för myndighetsstyrning och budget. Som ett led i att stärka den ekonomiska styrningen av återvändandeverksamheten finns enligt regeringen emellertid behov av vissa åtgärder. När det gäller kostnadsuppföljning kommer Migrationsverket att från och med i år kunna särredovisa personalkostnader för återvändandeverksamheten, vilket kommer att kunna bidra till en bättre bild av de sammantagna kostnaderna. Regeringen kommer att följa hur kostnaderna utvecklas inom de delar av återvändandeverksamheten där det är möjligt.

Regeringen instämmer i vad Riksrevisionen påtalar i sin tredje rekommendation om att informationsöverföringen mellan myndigheterna bör utvecklas. Regeringen har tidigare gett myndigheterna uppdrag på detta område och avser nu att ge Migrationsverket och Polismyndigheten i uppdrag att redovisa vilken information respektive myndighet anser skulle behöva överföras från Migrationsverket till Polismyndigheten för att förbättra Polismyndighetens förutsättningar att verkställa beslut om av- eller utvisning. Myndigheterna ska också redovisa sin respektive syn på vilken information som inte kan lämnas med nuvarande regler, och vid behov lämna förslag på förändringar som kan möjliggöra ökad relevant informationsöverföring.

Regeringen anser därmed att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Motionerna

I kommittémotion 2020/21:145 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) begär motionärerna i yrkande 1 ett tillkännagivande om att målkonflikter inom migrationspolitiken bör undvikas. Motionärerna anför att det finns en rad målkonflikter mellan återvändandeverksamhetens behov och vissa regelverk och förhållanden som delvis har andra ändamål. Riksrevisionen pekar bl.a. på möjligheten till en ny prövning av uppehållstillstånd för arbete eller studier för personer som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut, även känt som spårbyte, och de s.k. gymnasireglerna. För en långsiktigt hållbar invandringspolitik är det viktigt att i framtiden undvika att skapa möjligheter för personer som har fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd att göra nya ansökningar på andra grunder. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att ge Statskontoret i uppdrag att ta fram rekommendationer för att stärka Regeringskansliets styrning av Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården vad gäller återvändandeverksamheten. Motionärerna framhåller att Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av en samordnad ekonomisk styrning och ett splittrat ansvar för myndighetsstyrningen medför risker för att verksamhetens samlade resurser inte fördelas på ett rationellt sätt mellan och inom myndigheter. I yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om att tillsätta en utredning som ser över ansvarsfördelningen för återvändandearbetet. Motionärerna anför att det bl.a. bör övervägas om en myndighet ska ha det

övergripande ansvaret för återvändandearbetet. I yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården i uppdrag att tillsätta en myndighetsgemensam arbetsgrupp som identifierar praktiska och legala hinder mot ett effektivare samarbete. Motionärerna anser att en av arbetsgruppens uppgifter bör vara att ta ställning till om och hur myndigheterna i större utsträckning kan dela databas med varandra. I yrkande 5 begärs ett tillkännagivande om en översyn av sekretesslagstiftningen för att effektivisera återvändandearbetet och upprätthålla den reglerade invandringen. Motionärerna anför att det vid översynen ska beaktas vilka skyldigheter andra myndigheter, kommuner och regioner ska ha när det gäller att lämna uppgifter till Migrationsverket och Polismyndigheten, antingen på begäran eller till följd av en informationsplikt.

I kommittémotion 2020/21:3642 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M) motsvaras yrkandena 8–10 av yrkandena 3–5 i ovan nämnda motion.

I kommittémotion 2020/21:2552 yrkande 22 av Jonas Andersson i Skellefteå m.fl. (SD) begärs ett tillkännagivande om reformer av återvändandeverksamheten. Motionärerna anför att en utredning om hur återvändandeverksamheten ska reformeras för att uppnå större effektivitet bör tillsättas. Enligt motionärerna framstår det som rimligt att Migrationsverket får ansvar för den svenska återvändandeverksamheten. Genom en sådan reform skulle Kriminalvården och i många fall även Polismyndigheten få större möjligheter att fokusera resurser och organisation på sina respektive kärnverksamheter. På så sätt skulle arbetet kunna effektiviseras och onödig byråkrati kunna undvikas.

Christina Høj Larsen m.fl. (V) begär i kommittémotion 2020/21:306 yrkande 3 ett tillkännagivande om en strategi för återvändandepolitiken som bygger på erfarenheter av vad som fungerar och där migrationspolitikens mål samverkar. Motionärerna framhåller att målkonflikter måste adresseras men att rapporten inte kan tas till intäkt för att återvändandet ska gå före andra mål. En politik som karaktäriseras av effektiva och rättssäkra asylprocesser med korta handläggningstider skulle leda till beslut som accepteras i högre grad och minskar risken för en stark anknytning till Sverige, vilket skulle underlätta återvändandearbetet. På så vis kan målen i stället för att ställas emot varandra samverka för en bättre fungerande process.

Jonny Cato (C) begär i motion 2020/21:311 ett tillkännagivande om att tillsätta en utredning om återvändandeverksamheten som särskilt ser över ansvarsfördelning och uppdrag mellan de berörda myndigheterna. Motionären anser att det bör tillsättas en utredning som lägger fram förslag på hur en sammanhållen återvändandeprocess ska se ut. En del i denna utredning bör vara att se över ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter och deras respektive uppdrag. Det bör även utredas hur processen från asylansökan till eventuellt avslag och återvändande kan effektiviseras och förbättras.

Hans Eklind m.fl. (KD) begär i kommittémotion 2020/21:3663 yrkande 30 ett tillkännagivande om ansvaret för återvändandearbetet. Motionärerna anser

att det bör tillsättas en utredning som ser över ansvarsfördelningen och överväger om en myndighet ska ha det övergripande ansvaret för återvändandearbetet.

Utskottets ställningstagande

I sin rapport om återvändandeverksamheten lyfter Riksrevisionen fram flera områden som behöver ses över och förbättras. Som Riksrevisionen framhåller bör i detta sammanhang noteras att verksamhetens resultat delvis beror på förhållanden som är svåra för staten att påverka. Regeringen har vidtagit flera åtgärder och utskottet ser överlag positivt på det arbete som bedrivs.

Ett problem som Riksrevisionen pekar på är målkonflikter mellan återvändandeverksamhetens behov och vissa regelverk och förhållanden som delvis har andra ändamål. Det gäller bl.a. möjligheten till ny prövning för arbete eller studier för personer som tidigare fått avslag på en asylansökan (s.k. spårbyte respektive de s.k. gymnasierglerna). Det arbete med att reformera den svenska migrationslagstiftningen som har initierats genom den sammansatta parlamentariska kommitténs arbete pågår alltjämt (dir. 2019:32). För att få till stånd en ordning som är långsiktigt hållbar måste målkonflikter givetvis undvikas så långt det är möjligt. Att målen för återvändandearbetet kan komma i konflikt med mål för andra områden kan emellertid inte alltid undvikas. När det gäller Riksrevisionens påpekande att regleringen för folkbokföring och samordningsnummer har andra syften än ett effektivt återvändande och kan underlätta för personer som vistas i landet utan tillstånd att arbeta och hålla sig undan myndigheterna, noterar utskottet att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer i syfte att tillgodose behovet för både enskilda och andra aktörer av en tillförlitlig och användbar identitetsbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige (dir. 2019:54). Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionerna 2020/21:145 (M, KD) yrkande 1 och 2020/21:306 (V) yrkande 3.

Utskottet noterar att regeringen i likhet med Riksrevisionen anser att informationsöverföringen mellan myndigheterna behöver utvecklas. Regeringen avser att ge Migrationsverket och Polismyndigheten i uppdrag att redovisa sin respektive syn på vilken information som inte kan lämnas med nuvarande regler och vid behov lämna förslag på förändringar som kan möjliggöra ökad informationsöverföring på området. Med hänsyn härtill anser utskottet att frågan om en större översyn av sekretesslagstiftningen för att effektivisera återvändandearbetet är för tidigt väckt och avstyrker därför motionerna 2020/21:145 (M, KD) yrkande 5 och 2020/21:3642 (M) yrkande 9.

När det gäller styrningen av återvändandeverksamheten anger regeringen att styrning på en övergripande nivå generellt sett ger bättre förutsättningar för flexibilitet och ett effektivt resursutnyttjande, men att en tydlig styrning där

regeringen tar ansvar för hur resurser prioriteras i vissa fall kan vara ändamålsenlig, något som på återvändandeområdet förekommer i fråga om försvarskapaciteten. Regeringen framhåller vidare att rutinerna för samarbete mellan berörda enheter inom Justitiedepartementet och principen om gemensam beredning av alla regeringsbeslut säkerställer att styrningen samordnas inom Regeringskansliet samt att det handlar om ett fåtal handläggare inom Justitiedepartementet som ansvarar för myndighetsstyrning och budget. Utskottet gör ingen annan bedömning än regeringen i dessa delar och avstyrker därmed motion 2020/21:145 (M, KD) yrkande 2. Även motionerna 2020/21:145 yrkande 4 och 2020/21:3642 (M) yrkande 8 avstyrks.

I Riksrevisionens rapport framkommer att den bristande effektiviteten i återvändandeverksamheten har ett nära samband med det faktum att ansvaret för den är fördelat mellan tre myndigheter, nämligen Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården. Riksrevisionen ställer sig frågande till om det över huvud taget är möjligt att väsentligt effektivisera verksamheten med befintliga uppdrag och nuvarande ansvarsfördelning mellan de tre myndigheterna. En av Riksrevisionens rekommendationer till regeringen är därför att se över myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning samt överväga en förändring av myndighetsorganisationen på området.

Regeringen gav den 9 juli 2020 Statskontoret i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande. I regeringsbeslutet anges dock att det inte ingår i uppdraget att se över ansvarsfördelningen i grunden eller att överväga en större organisationsförändring (Ju2020/01867/SIM). I skrivelse 2019/20:191 anför regeringen att en förändring av ansvarsfördelningen, t.ex. genom att flytta uppdrag mellan myndigheter eller att bilda en ny myndighet, skulle ta stora resurser i anspråk, men inte med säkerhet väsentligt förbättra resultaten eftersom många andra faktorer än ansvarsfördelning och organisation påverkar återvändandet.

Med beaktande av vad Riksrevisionen kommit fram till i fråga om sambandet mellan nuvarande ansvarsfördelning och effektiviteten i återvändandeverksamheten anser utskottet, till skillnad från regeringen, att en mer grundlig utredning är nödvändig. Utredningen bör, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, se över myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning samt överväga en förändring av myndighetsorganisationen på området. Riksdagen bör således tillkännage för regeringen att en utredning behöver tillsättas som ser över ansvarsfördelningen för återvändandeverksamheten.

Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet delvis motionerna 2020/21:145 (M, KD) yrkande 3, 2020/21:3642 (M) yrkande 10, 2020/21:2552 (SD) yrkande 22, 2020/21:311 (C) och 2020/21:3663 (KD) yrkande 30.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Reservationer

1. Återvändandeverksamheten, punkt 1 (M, KD)

av Maria Malmer Stenergard (M), Katarina Brännström (M), Elisabeth Björnsdotter Rahm (M), Hans Eklin (KD) och Arin Karapet (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:145 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkandena 1, 2, 4 och 5 samt

2020/21:3642 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M) yrkandena 8 och 9, avslår motion

2020/21:306 av Christina Høj Larsen m.fl. (V) yrkande 3 och lägger skrivelse 2019/20:191 till handlingarna.

Ställningstagande

En långsiktigt hållbar migrationspolitik kräver tydlighet och uthållighet. Den typ av målkonflikter som Riksrevisionen beskriver i sin rapport, och som även har lyfts fram i bl.a. Delegationen för migrationsstudiers rapport De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik (Delmi rapport 2020:01), med möjligheter till överklagande, nya prövningar och nya ansökningar på andra grunder såsom arbete eller studier, komplicerar återvändandeverksamheten. För en långsiktigt hållbar invandringspolitik är det viktigt att i framtiden undvika att skapa målkonflikter, t.ex. genom att ge personer som fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd möjlighet att göra nya ansökningar på andra grunder.

Riksrevisionen bedömer att styrningen av återvändandeverksamheten är svag, otydlig och splittrad samt att avsaknaden av en samordnad ekonomisk styrning och ett splittrat ansvar för myndighetsstyrningen medför risker för att verksamhetens samlade resurser inte fördelas på ett rationellt sätt mellan och inom myndigheterna. Vi finner ingen anledning att ifrågasätta riktigheten i Riksrevisionens slutsatser i dessa delar och anser att Statskontoret bör få i uppdrag att ta fram rekommendationer för att stärka regeringens samordning och styrning av myndigheterna och återvändandeverksamheten.

Vi ser allvarligt på att Riksrevisionen ställer sig frågande till om det är möjligt att väsentligt effektivisera återvändandeverksamheten med befintliga myndighetsuppdrag och befintlig ansvarsfördelning mellan de berörda myndigheterna. Utöver den utredning som utskottet föreslår ska tillsättas bör

därför Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården få i uppdrag att tillsätta en myndighetsgemensam arbetsgrupp som identifierar praktiska och legala hinder mot ett ökat samarbete och gemensamt hemställer om de författningsändringar som krävs för att förbättra och effektivisera återvändandearbetet. I ett sådant arbete bör ingå att ta ställning till om och i så fall hur myndigheterna i större utsträckning kan dela databas.

Det bör därutöver genomföras en större översyn av sekretesslagstiftningen för att effektivisera återvändandearbetet och upprätthålla den reglerade invandringen. I översynen bör beaktas vilka skyldigheter andra myndigheter, kommuner och regioner ska ha att lämna uppgifter till Migrationsverket och Polismyndigheten, antingen på begäran eller genom informationsplikt.

2. Återvändandeverksamheten, punkt 1 (V)

av Christina Høj Larsen (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:306 av Christina Høj Larsen m.fl. (V) yrkande 3,
avslår motionerna

2020/21:145 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkandena 1, 2, 4 och
5 samt

2020/21:3642 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M) yrkandena 8 och 9 samt
lägger skrivelse 2019/20:191 till handlingarna.

Ställningstagande

Återvändandepolitiken bör vägledas av ambitionen att målen för migrationspolitiken ska samverka med varandra för att åstadkomma en process som är så bra som möjligt för alla inblandade. Fokus bör ligga på ett effektivt återvändande med bibehållen rättssäkerhet och mänsklig värdighet, inte på repressiva åtgärder. En politik som karaktäriseras av effektiva och rättssäkra asylprocesser med korta handläggningstider skulle leda till beslut som accepteras i högre grad och minskar risken för en stark anknytning till Sverige, vilket skulle underlätta återvändandearbetet. På detta sätt kan målen samverka för en bättre fungerande process i stället för att ställas emot varandra. Regeringen bör därför återkomma med en strategi för återvändandepolitiken som bygger på erfarenheter av vad som fungerar och där migrationspolitikens mål samverkar.

3. Ansvaret för återvändandeverksamheten, punkt 2 (S, MP)

av Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Teresa Carvalho (S), Emilia Töyrä (S), Björn Petersson (S) och Mats Berglund (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:145 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkande 3,

2020/21:311 av Jonny Cato (C),

2020/21:2552 av Jonas Andersson i Skellefteå m.fl. (SD) yrkande 22,

2020/21:3642 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M) yrkande 10 och

2020/21:3663 av Hans Eklind m.fl. (KD) yrkande 30.

Ställningstagande

Som utskottsmajoriteten anför gav regeringen den 9 juli 2020 Statskontoret i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande. Enligt regeringsbeslutet ingår det inte i uppdraget att se över ansvarsfördelningen i grunden eller att överväga en större organisationsförändring (Ju2020/01867/SIM). Vi anser att det är en rimlig avgränsning av uppdraget eftersom en förändring av ansvarsfördelningen, t.ex. genom att flytta uppdrag mellan myndigheter eller att bilda en ny myndighet, skulle ta stora resurser i anspråk, men inte med säkerhet väsentligt förbättra resultaten eftersom många andra faktorer än ansvarsfördelning och organisation påverkar återvändandet. Dessutom gäller att även med en förändrad ansvarsfördelning skulle samordning och nära samverkan behövas mellan berörda myndigheter givet myndigheternas kärnuppdrag och befogenheter.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:191 Riksrevisionens rapport om återvändandeverksamheten.

Följdmotionerna

2020/21:145 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att målkonflikter inom migrationspolitiken bör undvikas och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ge i uppdrag åt Statskontoret att ta fram rekommendationer för att stärka Regeringskansliets styrning av Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården vad gäller återvändandeverksamheten och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning som ser över ansvarsfördelningen för återvändandearbetet och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården i uppdrag att tillsätta en myndighetsgemensam arbetsgrupp som identifierar praktiska och legala hinder mot ett effektivare samarbete, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av sekretesslagstiftningen för att effektivisera återvändandearbetet och upprätthålla den reglerade invandringen och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:311 av Jonny Cato (C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning om återvändandeverksamheten som särskilt ser över ansvarsfördelning och uppdrag mellan de berörda myndigheterna och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2020/21

2020/21:306 av Christina Höj Larsen m.fl. (V):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med en strategi för återvändandepolitiken som bygger på erfarenheter av vad som fungerar och där migrationspolitikens mål samverkar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2020/21:2552 av Jonas Andersson i Skellefteå m.fl. (SD):

22. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om reformer av återvändandeverksamheten och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3642 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M):

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ge i uppdrag till Migrationsverket och Polismyndigheten att tillsätta en myndighetsgemensam arbetsgrupp som identifierar praktiska och legala hinder mot ett effektivare samarbete och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra en bred översyn av sekretesslagstiftningen för att bl.a. öka Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens samarbete och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning som ser över ansvarsfördelningen för återvändandearbetet och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3663 av Hans Eklind m.fl. (KD):

30. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda det ansvaret för återvändandearbetet och tillkännager detta för regeringen.