



# Polisen

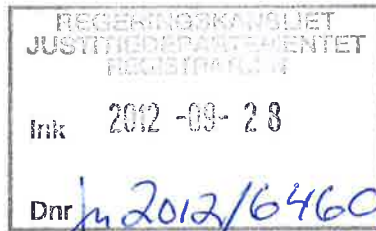
Rikspolisstyrelsen  
Rikspolischefen

2012-09-24

Migrationsverket  
Generaldirektören

Dnr A-630-260/12

Dnr 112-2011-35928



Justitiedepartementet

## Redovisning av identifieringsarbetet

Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen ska, enligt respektive myndighets regleringsbrev för år 2012, gemensamt och särskilt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att utveckla identifieringsarbetet och säkerställa att identitetsuppgifter finns tillgängliga i verkställighetsärenden.

Svårigheten att klarlägga identiteten hos utlänningar som fått beslut om avvisning eller utvisning är ett sedan länge uppmärksammat och betydande problem i den svenska migrationsprocessen. Uppdraget kan, enligt myndigheternas mening, ses som en möjlighet att både redovisa vidtagna åtgärder och påtala vilka svårigheter man möter i handläggningen av verkställighetsärenden vad avser identitetsfrågan. Myndigheterna avser att stärka sitt samarbete i identitetsfrågan och anser det nödvändigt att få till stånd ett gemensamt synsätt på utlänningsärendena för att nå förbättrade resultat vad avser identitetsutredningar och verkställda beslut om avvisning- och utvisning.

I bifogade rapporter redogör myndigheterna för en problembild på området och vilka åtgärder som har vidtagits under år 2011 och 2012 samt vilka åtgärder som planeras.

Bengt Svenson  
Rikspolischef

Anders Danielsson  
Generaldirektör Migrationsverket

### Bilagor

1. Migrationsverkets rapport, dnr 112-2011-35928
2. Rikspolisstyrelsens rapport, dnr A-630-260/12

## Utveckling av identifieringsarbetet

Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen ska, enligt respektive myndighets regleringsbrev för 2012, gemensamt och särskilt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att utveckla identifieringsarbetet och säkerställa att identitetsuppgifter finns tillgängliga i verkställighetsärenden.

Svårigheten att klarlägga identiteten hos utlänningar som fått beslut om avvísning eller utvisning är ett sedan länge uppmärksammat och betydande problem i den svenska tillståndsprocessen. Myndigheterna ser uppdraget som en möjlighet att både redovisa vidtagna åtgärder och påtala vilka svårigheter som identifieringsproblematiken skapar i handläggningen av verkställighetsärenden.

I denna rapport redogör Migrationsverket för vilka åtgärder som har vidtagits under 2011 och hittills under 2012 samt vilka åtgärder som planeras.

### Problembild

Dokumentlösheten hos asylsökande i Sverige är alltfjämt utbredd, vilket utgör ett betydande hinder i arbetet med att öka antalet verkställda avlägsnandebeslut. Migrationsverket har sedan år 1999 huvudansvaret för verkställigheter av avlägsnandebeslut i utlänningsärenden. Verket har dock möjlighet att lämna över ärenden rörande verkställighet till polismyndigheterna om utlänningen håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet om avvísning eller utvisning. När antalet asylsökande är stort ökar även antalet ärenden som lämnas över till polisen. Merparten av de ärenden som lämnas över rör personer som har avvikit. De lämnas över till polisen eftersom Migrationsverket inte har möjlighet att bedriva spaning eller efterlysa personer. När det gäller de ärenden som lämnas över för att personen inte vill återvända självmant, har Polisen tillgång till andra medel än verket när det gäller att få fram

identitetshandlingar och att genomföra utresor utan medverkan från personen.

### **Särskilt för Migrationsverket**

I februari 2011 utsåg Migrationsverket en särskild samordnare för arbetet med ID-frågor. Uppgiften är att verka för en samordning av allt det arbete som görs inom myndigheten för att klarlägga identiteten hos sökande. Syftet är att ytterligare utveckla identifieringsarbetet så att det möter regeringens krav och de krav som ställs i de olika delarna i Migrationsverkets processer. Det ska även underlätta samarbetet med Polisen när det gäller verkställighet av avlägsnandebeslut, där ID-frågan är central.

Under 2011 gjordes följande:

#### **En översyn av mottagningens utredningssamtal**

Enligt den standard som Migrationsverket har för asylprocessen ska ett utredningssamtal inom mottagningen genomföras med sökanden inom sju dagar från ansökan. Samtalet syftar till att informera sökanden om dennes rättigheter och skyldigheter, kartlägga utbildnings- och yrkesbakgrund men också att säkerställa identiteten. Under 2011 gjorde Migrationsverket en översyn av de frågor som ställs till de sökande kring identiteten. Antalet frågor utökades och formuleringarna skärptes för att göra det tydligare för den sökande hur viktigt det är att presentera id-handlingar och att det är den sökandes ansvar att visa vem han eller hon är.

#### **Handbok för ID-utredningar**

Migrationsverket tog fram en ID-handbok med en samlad beskrivning av hur ID-utredningar ska göras. Handboken tar både upp aspekter som rör mötet med den sökande och teknisk bedömning av handlingar som lämnas in.

#### **Verifiering och förvaring av id-handlingar**

Migrationsverkets arbete med verifiering och förvaring av ID-handlingar utvecklades under slutet av 2011 och början av 2012 på verkets ID-enhet under projektet VEFÖ (verkets enhet för verifiering och förvaring av handlingar). En pilot genomfördes som innebar att ansökningsenheten i Solna lämnade över alla handlingar i sina ärenden till ID-enheten så att äktheten snabbt kunde bedömas av enhetens professionella analytiker som är specialiserade på äkthetsbedömningar. Handläggarna var nöjda med utfallet av försöket eftersom de kunde ägna mer tid åt utredning av den sökandes ärende istället för att försöka bedöma äktheten hos inlämnade dokument. Det ledde också till att fler handlingar registrerades än vad som har varit fallet tidigare. Projektet planerar nu en andra pilot där ID-enheten, som är belägen i Solna, ska arbeta mot en ansökningsenhet på annan ort för att se om logistiken med att skicka dokument kan fungera säkert och utan att förlänga ledtiderna.

### **Hantering av dubbeldossierer och alias**

Rutinerna för att hantera personer som uppträder under flera olika identiteter har setts över. Rutinerna är nu samordnade i verkets handläggningssystem vilket ökar rättssäkerheten, minskar risken för att personer uppträder i flera olika identiteter och underlättar samarbetet med Polisen.

### **Gemensam asyl- och mottagningsutredning**

Under 2011 har verksamhetsområdena Asylprövning och Mottagning utökat sitt samarbete genom att hålla asylutredning och mottagningsamtal under samma dag. Förutom fördelen för den sökande, som bara behöver besöka verket en dag i stället för två, har asylutredare och mottagningshandläggare i större utsträckning kunna bidra till varandras utredningar. Denna pilot kan ligga till grund för det ständiga förbättringsarbete som pågår inom verket för att ha en sammanhållen migrantprocess.

### **Programmet e-Migration och VIS**

Migrationsverkets VIS-projekt har ett regeringsuppdrag om att införa den svenska delen av VIS i enlighet med EU förordningarna, EG nr 95/46, 810/2009 och EUT L 243, 15.9.2009 Celex 32009R0810).

VIS-projektets arbete fokuserar på att bl.a. standardisera viseringsprocessen utifrån ovan nämnda EU förordningar samt att harmonisera verkets och utlandsmyndigheternas hantering av biometri.

### **Uppehållstillståndskort (UT-kort) och Uppehållsrättskort**

Dessa tillståndshandlingar utfärdas i form av ID-kort som innehåller biometrisk information i form av ansiktsbild och fingeravtryck samt alfanumerisk individinformation. Denna information lagras i kortets chip. Idag kan Polisens gränskontrollverksamhet kontrollera den alfanumeriska informationen och hämta upp ansiktsbilden och fingeravtrycken och på så sätt verifiera att rätt person innehar UT-kortet. Under 2013 kommer Polisens gränskontrollverksamhet att kunna matcha de fingeravtryck som sökanden lämnar vid gränskontroll genom en hård- och mjukvara. Det sker genom en kontroll mot den biometriska information som finns lagrad på kortets chip.

Här finns också utvecklingsmöjligheter för Migrationsverket genom att verket kan införskaffa liknande hård- och mjukvara för att på ett enklare sätt kunna förbättra flödet när sökanden lämnar in en förlängningsansökan. Det leder till bättre service för de sökande och ger en förbättrad hantering hos verket.

Ovanstående gäller även biometriska främlingspass och resedokument.

### **VIS**

Migrationsverket har sedan 2005 regeringens uppdrag att förbereda den svenska anslutningen till Visa Information System (VIS). VIS är Europas

nya informationssystem för viseringar. VIS driftsattes oktober förra året i Nordafrika, följt av Mellanöstern i maj 2012 och i oktober 2012 driftsätts VIS i Gulfstaterna. VIS kommer successivt att införas vid svenska ambassader runt om i världen och utrollningen planeras vara klar någon gång i slutet av 2014 eller början av 2015. All viseringsinformation inklusive ansiktsbild och fingeravtryck (10 st) lagras i en central europeisk databas.

De utlandsmyndigheter som anslutits till VIS kommer vid varje ansökan att göra en sökning på fingeravtryck i den centrala databasen för att kontrollera om personen har sökt visum i något annat Schengenland. När anslutningen är fullt genomförd väntas så kallad ”visa-shopping” att försvinna helt och riskerna för missbruk minska.

VIS är även tillgängligt för Migrationsverkets asylprövning och piloter har genomförts under våren 2012 där systemet prövats. Enligt den senaste statistiken har verket fått cirka 200 träffar och merparten av dessa har resulterat i beslut om överföring till annat land enligt Dublinförordningen vilket har reducerat handläggningstiden kraftigt. Genom sökning i VIS har verket också kunnat säkerställa sökandes identitet i ett antal äldre ärenden som varit under handläggning mer än sex månader. Det har snabbat upp handläggningsprocessen. Sverige är en av fyra Schengenstater som har börjat söka mot VIS som ett led i handläggningen av asylansökningar. Övriga länder är än så länge Finland, Tyskland, Schweiz och Italien, men det är bara Sverige som söker med hjälp av fingeravtryck, övriga söker utifrån alfanumeriskt data.

Det nationella VIS har även införts för gränsviseringar (nödfalls- och sjömansviseringar) hos polismyndigheterna, vilket innebär att dessa ansökningar nu lagras i verkets centrala utlänningsdatabas till skillnad mot tidigare då verket endast fick ansökningshandlingarna i pappersform för arkivering. Det finns ännu inget fastställt datum för när gränsviseringarna ska lagras i det centrala systemet och när polismyndigheterna ska börja ta upp biometriska uppgifter och söka mot det centrala systemet.

VIS infördes vid polismyndigheternas yttre gränskontroll i november 2011. Polisen kontrollerar numret på viseringsmärket i passet mot det centrala systemet. Under 2013 kommer Polisen att införskaffa hård- och mjukvara för att söka med hjälp av fingeravtryck mot det centrala systemet.

VIS kommer även att införas som stöd för polismyndigheternas inre utlänningskontroll under hösten i år. Även där införs under 2013 möjlighet att söka mot det centrala systemet med hjälp av fingeravtryck.

De som jobbar med brottsbekämpande verksamhet kommer att kunna söka mot det centrala VIS systemet men det finns ännu inget fast datum från

svensk sida. Rikspolisstyrelsen (RPS) kommer att starta en förstudie i år och en prognos för ett införande är vid skrivande stund svårt att ge.

Hos Migrationsverket arbetar arbetstillståndsenheterna i det nationella VIS och i det centrala systemet för de ärenden som är genererade från en utlandsmyndighet som tagit systemet i drift.

### **Fotostationer**

Migrationsverket har i projektform arbetat med fotostationer sedan starten 2005 tillsammans med leverantören, verkets IT-enhet och Regeringskansliets IT-enhet. Fotostationen har införts i verkets alla biometriprocesser. Verket lagrar alla fotografier i myndighetens databas men fingeravtrycken rensas så fort handlingarna är utfärdade. Det innebär att verket inte kan gå vidare nationellt och erbjuda nya varianter av tjänster vad gäller identifieringsprocessen. Från det ansvariga projektprogrammets sida har man pekat på att det finns stora nyttor om det införs ett legalt stöd för en nationell biometridatabas.

### **Migrationsverkets framtida digitala utveckling**

Migrationsverkets digitala agenda för de kommande åren rymmer planer på att bland annat införa en nationell biometridatabas, system för ansiktsgenkänning, vidareutveckling av UT-kort m.m.

## **Pågående och planerade åtgärder inom Migrationsverket**

### **En översyn av möten med sökande**

En översyn över de sökandes olika möten med Migrationsverket pågår just nu för att se när i processen olika insatser ska göras. Här är id-utredningen central och översynen får visa på om verket kan fokusera mer på id-frågan redan vid ansökningstillfället. Det finns både praktiska och juridiska aspekter att ta hänsyn till. Ansökningseenheten riskerar att bli en flaskhals om den inledande utredningen tar för lång tid och det finns begränsningar när det gäller i vilka frågor som kan ställas till den sökande i frånvaro av offentligt biträde.

### **Översyn av landinformationen**

Under hösten 2012 kommer extra resurser att tillföras arbetet med landinformation i syfte att få fram bättre handledning för id-utredningar.

### **ID-råd**

Ett verksövergripande ID-råd har bildats. Tanken är att rådet ska vara ett forum för informationsutbyte och för idéer om hur id-arbetet kan utvecklas. Rikspolisstyrelsen deltar med två representanter och verket med fem representanter.

### **Granskning av överlämnade ärenden**

En fråga som har aktualiserats är omfattningen på id-utredningarna i de ärenden som Migrationsverket lämnar över till polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen har uppmärksammat 24 ärenden där de lokala polismyndigheterna anser att Migrationsverkets utredningar inte varit tillräckliga. Dessa ärenden har granskats av handläggare och experter hos Migrationsverket och de fann att verket i tre av dessa ärenden hade kunnat vidta fler åtgärder. I de övriga ärendena bedömde verket att mer inte kunde ha gjorts. För att få en gemensam syn på hur ärenden ska och kan hanteras av respektive myndighet, anser Migrationsverket att myndigheterna bör utöka sitt informationsutbyte och vidareutveckla sitt samarbete.

### **Rättsligt ställningstagande kring åldersbedömningar**

Verkets rättsenhet har tagit fram en rättslig instruktion för åldersbedömningar. Instruktionen ger stöd och stärker rättssäkerheten i ärenden där den sökande uppger sig vara minderårig men inte kan styrka detta med id-handlingar.

### **Åtgärder vidtagna gemensamt mellan Migrationsverket och Polisen**

#### **Underrättelser från gränspolisen**

Migrationsverkets ID-enhet har utvecklat ett samarbete med gränspolisen i syfte att identifiera presumtiva asylsökande som redan har tillstånd att vistas i Schengenområdet. Olika slag av resehandlingar som uppvisas vid gränspolisens inre utlänningskontroll skannas in och överlämnas till Migrationsverket för sökning i utlänningsdatabasen. Resultat av samarbetet har varit positivt och möjliggjort identifiering av ett stort antal asylsökande som uppgett sig sakna id-handling. Vidare har Migrationsverket ett liknande samarbete med gränspolisen på Arlanda men det handlar i allt väsentligt om utlämningar som vistats illegalt i landet.

#### **REVA-projektet**

RPS, Migrationsverket och Kriminalvården har gemensamt sedan 2010 bedrivit projektet Rättssäkert och Effektivt Verkställighetsarbete (REVA). Syftet med projektet är att utveckla samarbetet myndigheterna emellan för att dels att tiden från det att en asylsökande har fått ett slutgiltigt avslag på asylansökan till utresa ska minska och dels att antalet personer med utvisningsbeslut som lämnar landet ska öka.

#### **Identifierings- och verkställighetssamordning**

Sedan hösten 2011 drivs ett projekt för identifierings- och verkställighetssamordning vid Rikskriminalpolisen (RKP). Migrationsverket och Kriminalvårdens transporttjänst är projektpartners och projektet är delfinansierat av Europeiska återvändandefonden. Det huvudsakliga syftet

med projektet är att samordna Polisens arbete med att anskaffa identitets- och resehandlingar inför verkställighet av avlägsnandebeslut.

### **Regionala samverkansseminarier**

RPS, Migrationsverket och Kriminalvården har beslutat att genomföra regionala samverkansseminarier med operativ inriktning samt en myndighetsgemensam konferens. Konferensen har betoning på det strategiska samarbetet och syftar till att följa upp de regionala seminarierna. Den generella målsättningen för både konferensen och seminarierna är att förbättra samarbetet mellan myndigheterna.

### **Inbjudan till delegationer**

Det finns ett stort antal utlänningar i Sverige som har verkställbara av- och utvisningsbeslut men som saknar adekvata resehandlingar för att återvända. I normalfallet ska utlänningen i dessa fall själv, eller med hjälp av verkställande myndighet, ta kontakt med sitt hemlands ambassad i syfte att utverka en resehandling. I tveksamma fall måste ambassaden vidarebefordra begäran till ansvarigt ministerium i hemlandet för identifiering. Det är ett förfarande som, i många fall, tar väldigt lång tid, och som dessutom inte alltid ger ett önskat resultat.

Ett annat tillvägagångssätt, där man istället bjuder in ansvarigt ministerium till Sverige för att genomföra intervjuer med utlänningar har prövats i liten skala och har visat sig framgångsrikt. Migrationsverket och Rikskriminalpolisen (RKP) bjöd in en delegation från Vietnam till Sverige för att identifiera vietnameser med lagkraftvunna avlägsnandebeslut. Detta var en del av projektet *Identifiering och verkställighetssamordning* som drevs tillsammans med RKP.

Besöket gav gott resultat vad gäller antalet utfärdade resehandlingar. Delegationen intervjuade 58 personer och utfärdade 41 resehandlingar innan de lämnade Sverige.

Verket har ansökt om medfinansiering från Europeiska återvändandefonden för att, i projektform, bjuda in fler delegationer från ett antal länder för att intervjua utlänningar med verkställbara avlägsnandebeslut, samt utverka resehandlingar till dessa. Projektet kommer drivas av Migrationsverket med RKP som projektpartner. Projektet kommer löpa under en period av 2,5 år och tanken är att totalt fem delegationer ska bjudas in. Målet är att resehandlingar ska utfärdas till minst 70 procent av dem som intervjuas. Projektet kommer dessutom skapa förutsättningar att ha ett förbättrat samarbete med de länder som bjuds in gällande identifiering och återvändande, vilket i sin tur kan bidra till en snabbare återvändandeprocess till aktuella länder.

### **ID-studie inom det europeiska migrationsnätverket**

Migrationsverket deltar i en fokusstudie i EMN:s (European Migration Network) regi. Studien är en kartläggning av hur man arbetar med ID-frågan



i Europa. Syftet är att informera medlemsstaterna och EU-kommissionen om de utmaningar som finns för att fastställa en sökandes identitet. Ett annat syfte är att identifiera åtgärder för gemensamma insatser för att fastställa en sökandes identitet.

### **Sammanfattande synpunkter**

Det finns flera utmaningar för att lyckas i id-arbetet. Eftersom bara 10 procent av de asylsökande lämnar in pass vid ansökan så måste tid och kraft läggas på id-utredningar i nästan varje ärende. Ett skäl till att så få lämnar in sitt pass är att de sökande inte upplever att de har något att tjäna på det. Många har hört från andra, i hemlandet eller i Sverige, att man kan bli hemskickad snabbt om man visar sitt pass. Om man har en trovärdig berättelse finns möjlighet att få uppehållstillstånd trots att pass eller andra id-handlingar saknas.

Den sökande ska medverka i största möjliga mån till att klarlägga sin identitet och resväg. Den enskilde kan dock ha olika skäl till att inte vilja medverka till detta klarläggande. Det kan röra sig om att personen i fråga inte talar sanning om sin identitet, resväg eller hemvist. Många asylsökande talar inte sanning om sin resväg eftersom de vill undvika en prövning enligt Dublinförordningen. Det finns de som inte vill styrka sin identitet genom att visa pass eftersom passhandlingen skulle röja att de i själva verket har uppehållstillstånd i något annat land. Det kan också framgå från passet att den asylsökande har ett utresetillstånd från sitt hemland där så krävs, vilket kan komma att påverka trovärdigheten i bevisprövningen. I dessa fall är det naturligtvis svårt att få personen i fråga att medverka.

Asylsökande med oklar identitet uppmanas att lämna in identitetshandlingar vid upprepade tillfällen under asylprocessen. Migrationsverket informerar även om hur de kan gå till väga och vilka konsekvenserna blir om de inte medverkar till att klarlägga sin identitet. Migrationsverket arbetar med riktade identitetsfrågor, kunskapsfrågor, språkanalyser, direktanalyser samt ambassadförfrågningar och äkthetskontroller av identitetshandlingar.

Den som kan styrka sin identitet eller som medverkar till att göra det kan få undantag från kravet på arbetstillstånd, AT-UND, och arbeta under tiden som deras ansökan handläggs. Vi kan se en ökning av antalet som beviljas AT-UND men någon större effekt för att säkerställa identitet har det inte gett.

Merparten av de ärenden som Migrationsverket lämnar över till Polisen rör personer som håller sig undan. Ärendena lämnas därför över för att Migrationsverket inte har möjlighet att bedriva spaning eller efterlysa personer. När det gäller ärenden som har överlämnats för att verket bedömt att personen inte vill resa ut självmant har Polisen tillgång till andra medel än verket när det gäller att få fram identitetshandlingar och att genomföra utresor utan medverkan från personen med avlägsnandebeslut.

Identiteten är i många fall inte styrkt vid ett överlämnande verket till polismyndighet eftersom den sökande av olika skäl inte medverkar till att klarlägga sin identitet. Under ärendets handläggning utreds identiteten och sökande uppmanas att ta fram underlag för att styrka sin identitet. Ett beslut i ett asylärende kan emellertid fattas även om identiteten inte är klarlagd om det går att göra sannolikt mot vilket eller vilka länder personens ansökan ska prövas. Om Migrationsverket har tillräckligt beslutsunderlag beträffande grunderna för uppehållstillstånd kan verket inte dröja med beslutet i avvaktan på ytterligare identitetsutredning.

Efter avslag på en asylansökan arbetar Migrationsverket med att motivera personen i fråga att återvända självmant. Personen får som ett led i det arbetet fortsatt i uppdrag att skaffa fram handlingar som kan fastställa identiteten. Men Migrationsverket har begränsade befogenheter att få den som inte vill medverka att göra det. När verket bedömer att möjligheterna att få personen i fråga att medverka är uttömda, lämnas ärendet över till polismyndigheterna. Av detta följer att många överlämnade ärenden kommer att kräva ytterligare utredning av identiteten.

Under 2010 och 2011 har andelen som självmant återvänt med hjälp av Migrationsverket varit närmare 50 procent. Målet för 2012 är att öka andelen till 55 procent. Under samma tid har andelen ärenden som överlämnats till polisen för verkställighet med tvång legat på samma nivå som de senaste åren, det vill säga 20-25 procent av samtliga avgjorda återvändandeärenden.

Under 2011 satte Migrationsverket upp mål för att korta den tid som de asylsökande vistas i mottagningssystemet. Ett mål var att fler återvändandeärenden skulle avslutas inom två månader. Strävan mot detta mål ledde till att verket lämnade fler ärenden för tidigt till polis i stället för att fortsätta med motiverande samtal. Sedan 2012 finns inte detta mål kvar.

Migrationsverket avser fortsätta att utveckla att teknik och metoder för att nå större framgång inom identifieringsarbetet. Verket ser gärna att denna utveckling sker i samarbetet med polismyndigheterna. Ett sådant samarbete skulle ge möjlighet att utbyta erfarenheter och ge ökad kunskap och förståelse för respektive myndighets uppdrag.



## Identitetsuppgifter i verkställighetsärenden

### 1. Uppdraget

I regleringsbrevet för Rikspolisstyrelsen för innevarande år ger regeringen ett gemensamt uppdrag till Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket och Kriminalvården att särskilt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att utveckla identifieringsarbetet och säkerställa att identifieringsuppgifter finns tillgängliga i verkställighetsärenden.<sup>1</sup>

Svårigheten att klarlägga identiteten hos utlänningar som fått beslut om avvisning eller utvisning är ett sedan länge uppmärksammat och betydande problem i Polisens verkställighetsarbete. Uppdraget innebär att såväl vidtagna åtgärder som de kvarvarande svårigheter man möter i handläggningen av verkställighetsärenden vad avser identitetsfrågan ska redovisas.

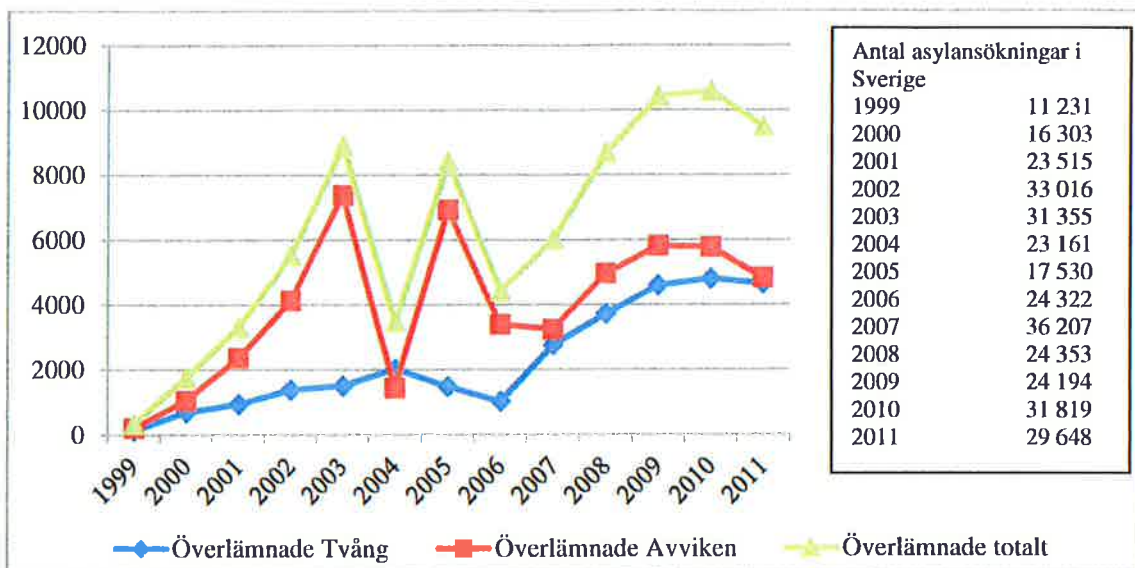
### 2. Problembild

Migrationsverket har sedan år 1999 huvudansvaret för verkställigheter av avlägsnandebeslut i utlänningsärenden. Verket har dock möjlighet att lämna över ärenden rörande verkställighet till polismyndigheterna om utlänningen håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Antalet ärenden som lämnas över till polismyndigheterna har ökat kraftigt sedan 2006 och trots en smärre minskning av antalet överlämnade ärenden 2011 ligger den årliga nivån fortfarande högt, till följd av bland annat det stora antal asylsökande som kommit till Sverige under samma tid. Stora variationer finns naturligtvis inom tidsintervallet, mycket beroende på omvärldsförändringar men även den tillfälliga utlänningslagstiftningen som var i kraft från december 2005 till och med mars 2006 har haft en påverkan på statistiken över antalet överlämnade ärenden.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut: *Regleringsbrevet för budgetåret 2012 avseende Rikspolisstyrelsen och andra myndigheter inom polisorganisationen*, Justitiedepartementet 2011-12-22, s. 7

Antal ärenden om verkställighet av avlägsnandebeslut som lämnats över från Migrationsverket till polismyndigheterna<sup>2</sup>



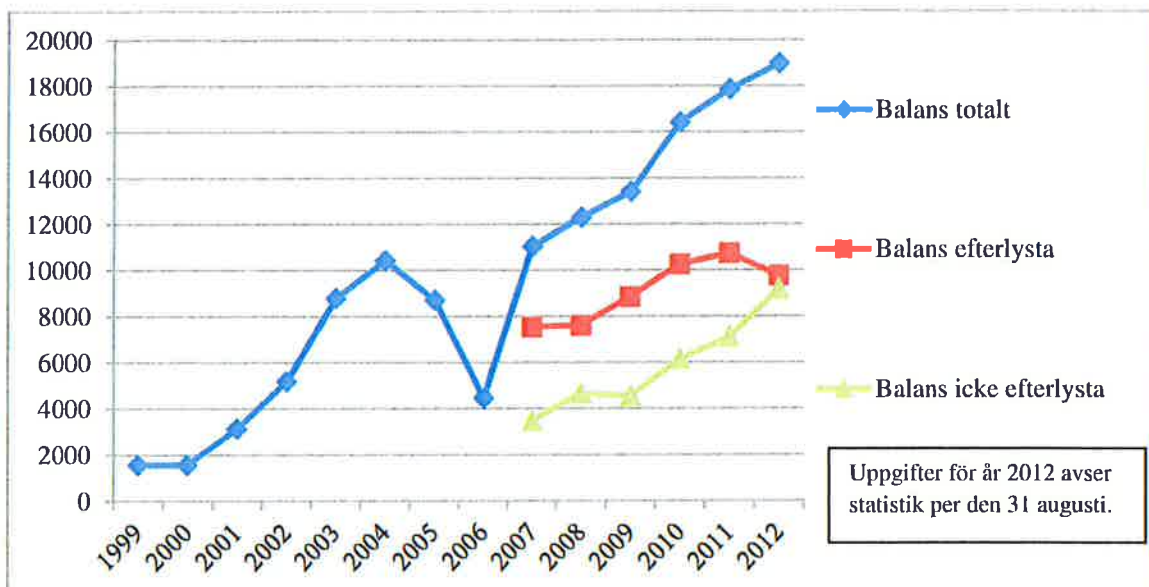
Som framgår ovan har Migrationsverkets benägenhet att överlämna ärenden på grunden att tvång antas behövas vid verkställigheten ökat sedan 2006, och dessa ärenden utgör nu omkring hälften av de ärenden som lämnas över årligen. Många av personerna i denna ärendekategori är alltså vid överlämnandet inskrivna i mottagnings-systemet, och även om en del avviker i samband med överlämnandet förblir en majoritet inskrivna under handläggningstiden hos polismyndigheten.

Polismyndigheterna hade vid halvårsskiftet 2012 sammanlagt omkring 19 200 ärenden i balans där beslut om avlägsnande ska verkställas. Balansen har ökat kontinuerligt även om ökningen planat ut något under senare år. En tydlig trend de senaste åren är att antalet ärenden i Polisens balans som avser personer som är tillgängliga för verkställighet har ökat. I Polisens statistik fördelar sig balansen på efterlysta och övriga, medan Migrationsverket anger antalet avvikna och inskrivna. De båda myndigheternas uppgifter skiljer sig åt något men båda fångar den stigande trenden. Av de överlämnade ärendena var vid utgången av år 2011 ca 7 200 personer inskrivna i mottagnings-systemet, i jämförelse med ca 6 800 personer i slutet av år 2010<sup>3</sup>. Balansen av ärenden hos polismyndigheterna av inskrivna personer har fortsatt att öka under första halvåret 2012 till ca 7 600 personer. Tabellen nedan visar siffror från polismyndigheterna.

<sup>2</sup> Enligt uppgift från statistikfunktionen på Migrationsverket 2012-07-05 och verkets hemsida [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) 2012-09-03

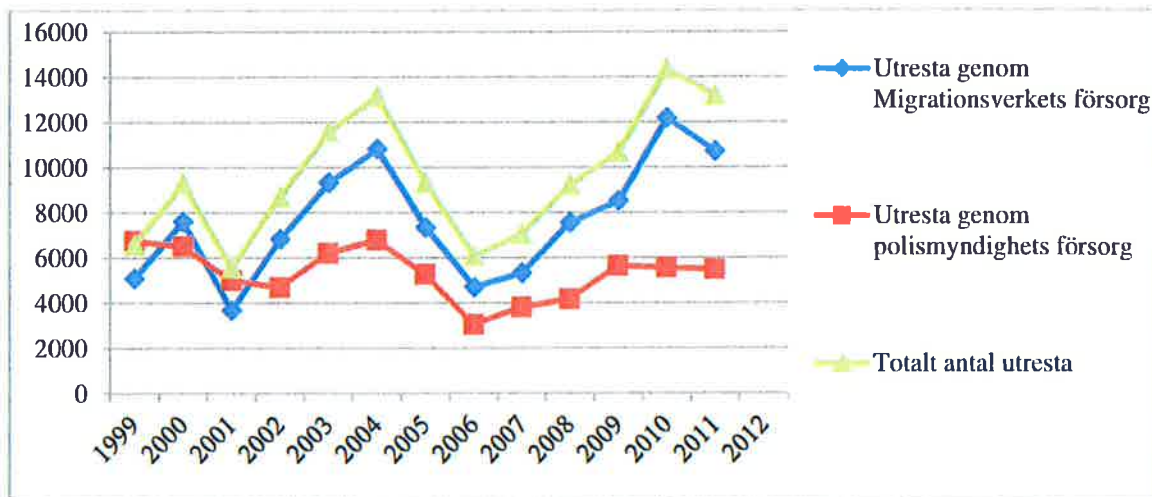
<sup>3</sup> Enligt uppgift från statistikfunktionen på Migrationsverket 2012-07-05 och REVA-projektet 2012-08-31

Utgående balanser hos polismyndigheterna av verkställighetsärenden överlämnade från Migrationsverket<sup>4</sup>



Det sammanlagda antalet utresta personer med avvisnings- eller utvisningsbeslut har också ökat under senare år, även om variationer över tid också återfinns här. Möjligheten att verkställa ett avlägsnandebeslut beror i många fall på förekomsten av identitetshandlingar eller, i avsaknad av handlingar, på hur väl identiteten är utredd. Dokumentlösheten hos asylsökande i Sverige är alltför mycket utbredd och utgör ett betydande hinder mot att få till stånd ett ökat antal verkställda avlägsnandebeslut.

Antal utresta genom Migrationsverkets respektive Polisens försorg<sup>5</sup>



<sup>4</sup> Nationell statistik utlänningsärenden, Centrala gränskontrollenheten vid Rikskriminalpolisen 2012-09-03. Åtskilda uppgifter för efterlysta/icke efterlysta saknas för åren 1999-2006

<sup>5</sup> Enligt uppgift från statistikfunktionen på Migrationsverket 2012-07-05 samt nationell statistik utlänningsärenden, Centrala gränskontrollenheten vid Rikskriminalpolisen

Svårigheterna att säkerställa att identitetsuppgifter finns tillgängliga i verkställighetsärenden bottnar enligt Rikspolisstyrelsen i en rad olika omständigheter. Några av dessa är grundläggande och hänförliga till utlänningens önskan att stanna i Sverige. Särskilt i asylprocessen finns det ur den enskildes perspektiv goda grunder att inte uppge rätt identitet. Detta måste beaktas när myndigheternas arbete och uppdrag ska utformas. Några är hänförliga till de tidsmål som regeringen satt för processen och leder till minsta möjliga insats för respektive länk i kedjan.

Rikspolisstyrelsen har mot bakgrund av uppdraget i regleringsbrevet hämtat in underlag från polismyndigheterna gällande hur de ser på identitetsfrågan i det operativa arbetet. Rikspolisstyrelsen såg ett stort behov av ett brett och nyanserat nationellt underlag avseende förutsättningarna för polismyndigheternas arbete i verkställighetsärenden och tillställde därför myndigheterna en enkätundersökning under våren 2012<sup>6</sup>. Med hjälp av enkätsvaren kan de svårigheter som polismyndigheterna möter i verkställighetsarbetet kategoriseras som processuellt betingade problem, rutinproblem och materiella brister i identifieringsarbetet. Rikspolisstyrelsen redovisar nedan uppgifter från de svar som inkommit.

#### *Processuellt betingade problem*

Förhållandet att Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården delar på verkställighetsarbetet ställer särskilda krav på gränsdragnings- och återkopplingsarbetet mellan myndigheter. Det ställer också särskilda krav på myndighetsstyrningen, inte minst en förståelse för att mål som formuleras för en myndighet kan få konsekvenser även för nästa. Således kan krav på kortad tid i handläggningen ha effekter på kvaliteten i identitetsutredningarna, vilket påverkar Polisens men inte Migrationsverkets målpuppfyllnad.

I arbetet med verkställighetsärenden är polismyndigheterna i hög grad beroende av hur arbetet i identitetsfrågan bedrivs inom Migrationsverket. Processen för handläggning av migrationsärenden i Sverige är organiserad så att polismyndigheterna, som i slutändan ansvarar för ett stort antal verkställigheter, idag har liten eller ingen inverkan på hur identitetsfrågan hanteras inom Migrationsverkets olika verksamhetsområden. Förhållandet att Migrationsverket skiljer sig från ett ärende i och med att det lämnas över innebär svårigheter i att fånga upp återkopplingar från Polisen.

Grunden för överlämnande enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716 - UtlL) att tvång kommer att behövas används, enligt Rikspolisstyrelsens och flera polismyndigheters mening, i större utsträckning av Migrationsverket än vad som var lagstiftarens intention då verket övertog huvudansvaret för verkställigheter år 1999. Detta eftersom verket inte alltid uttömmar sina egna möjligheter att klarlägga en utlännings identitet

---

<sup>6</sup> Skrivelse till polismyndigheterna *Identifieringsarbete i ärenden angående verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut*, diariern A-630-260/12, Rikspolisstyrelsen 2012-02-21

innan ett ärende lämnas över till en polismyndighet. Resultatet blir att polismyndigheterna istället tvingas genomföra ett omfattande och tidskrävande utredningsarbete för att klarlägga en persons identitet när ärendet lämnats över för verkställighet. Rikspolisstyrelsen vill i sammanhanget påpeka att en väl utredd identitet torde vara av lika stor vikt oavsett utgången i ärendet om uppehållstillstånd, eftersom styrkt identitet i princip är ett krav för svenskt medborgarskap och även av vikt för framtida möjligheter till integration, brottsbekämpning och lagföring. Det finns ett samhällsintresse i att veta vem som får tillstånd att vistas i landet.

Av förarbetena till reformen år 1999 framgår att avsikten med överföringen av huvudansvaret för verkställigheter till dåvarande Invandrarverket var att hela processen mer skulle komma att handla om att förmå de som avvisas eller utvisas att självmant lämna landet än att behöva tillgripa tvångsåtgärder. Syftet med reformen var bland annat att renodla myndigheternas ansvarsområden. Vidare konstaterade regeringen att det alltid kommer att finnas de som inte respekterar myndigheternas beslut och därför kommer att vägra lämna landet självmant. Behovet av polisiär kompetens bedömdes därför finnas kvar och var tvunget att kunna tillgodoses även om dåvarande Invandrarverket skulle anförtros huvudansvaret för att beslut om avvisning och utvisning verkställdes. Med uttrycket polisiär kompetens avsågs förmågan och behörigheten att dels bedriva polisiärt spanings- och eftersökningsarbete, dels tillgripa tvångsmedel<sup>7</sup>. Det är således enligt Rikspolisstyrelsens mening tydligt att lagstiftarens intention med reformen år 1999 inte var att polismyndigheterna skulle utreda utlänningens identitet, i vart fall inte i den utsträckning som sker idag.

Enligt ovan nämnda enkätsvar har kvaliteten på arbetet i identitetsfrågan hos Migrationsverket klart försämrats under de senaste två åren, i vissa län markant. Rikspolisstyrelsen, liksom ett antal polismyndigheter, menar att detta sannolikt beror bland annat på det fokus på kortare handläggningstider inom Migrationsverket som funnits på senare tid. Kunskapsinhämtningen som Rikspolisstyrelsen gjort bekräftar att det finns en stor risk att högt ställda krav på kortare handläggningstider i Migrationsverkets led av processen medför längre sådana tider då ärendena lämnats över till polismyndigheterna för verkställighet av besluten. Såvitt Rikspolisstyrelsen kunnat erfara har det i och för sig framgångsrika arbete som lett till kortare handläggningstider inom Migrationsverket genomförts utan att någon egentlig konsekvensanalys av effekterna för de ärenden som överlämnas till Polisen gjorts.

### *Rutinproblem*

Rikspolisstyrelsen och Migrationsverket har utfärdat gemensamma riktlinjer för hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan verket och polismyndigheterna. Av dessa framgår bland annat att ett beslut om överlämnande ska, utöver skälen för överlämnandet, åtföljas av en motivering till beslutet samt dokumentation över vad verket har gjort för att utreda personens identitet och för att få fram nödvändiga handlingar samt för att verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Det framgår av riktlinjerna att det

---

<sup>7</sup> Regeringens proposition 1997/98:173 *Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen*, s.30-32, 41

är angeläget att verket i möjligaste mån har utrett utlänningens identitet och möjligheten att anskaffa resehandlingar före ett överlämnande. Detta ska vara utrett så långt som möjligt och dokumenterat hos verket<sup>8</sup>. Rutinen efterlevs dock inte alltid, trots de gemensamma riktlinjerna.

En rad polismyndigheter anför i sina enkätsvar till Rikspolisstyrelsen att den försämring över tid som skett vad avser ärendenas kvalitet också gäller rutinerna för överlämnande enligt 12 kap. 14 § UtIL och den dokumentation som bifogas ärendena. Flera polismyndigheter efterfrågar en tydlig och utförlig redogörelse i beslutet om överlämnande för vilka åtgärder som vidtagits i identitetsfrågan under hela verkets handläggning och inte bara i återvändandeskedet. Vidare finns problemen att relevanta utrednings- och samtalsprotokoll samt omhändertagna handlingar inte alltid bifogas beslutet om överlämnande och att mer tidskrävande åtgärder i återvändandearbetet inte vidtas från verkets sida eftersom ärendena allt tidigare i förhållande till datum för laga kraft lämnas över till polismyndigheterna. Det är rimligt att anta att detta i vart fall delvis har sin förklaring i kraven på kortare handläggningstider. Ytterligare en brist som påtalats är att passfoton inte alltid finns med vid överlämnandet till polismyndigheten. Detta är enkelt åtgärdat och foton kan vara väsentliga i identitetsarbetet och ibland helt avgörande för genomförande av en verkställighet med tvång.

#### *Materiella brister i identifieringsarbetet*

Som framgått ovan anser Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna att det skett en avsevärd försämring av den materiella kvaliteten i identifieringsarbetet vid Migrationsverket de senaste åren. I enkätsvaren till Rikspolisstyrelsen våren 2012<sup>9</sup> uppger många polismyndigheter att det framgår av ärendena att det vid utredningar och samtal på Migrationsverket läggs alltför lite tid och kraft på identitetsfrågan.

Det saknas enligt Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas uppfattning ofta tillräckliga och utförliga frågor och följdfrågor om identiteten vid Migrationsverkets asylutredningar och mottagningens utredningssamtal, som båda sker i de inledande skedena av processen. Alltför få frågor är landspecifika och påståenden från utlänningens sida ifrågasätts inte i tillräcklig utsträckning, även om de strider mot känd landinformation om exempelvis identitetshandlingar, namnens utformning, klandtillhörighet, militärtjänstgöring m.m. Till följd av detta utreder polismyndigheterna idag en lång rad förhållanden för att klarlägga utlänningens identitet, vilket är en tids- och resurskrävande verksamhet som egentligen inte åligger Polisen. En utlänning kan behöva hämtas och är sällan intresserad av att klara ut de rätta förhållandena. Särskilt kostnadskrävande blir de ärenden då det föreligger skäl för förvar och utlänningens tid i förvar således blir längre eftersom identiteten inte är klarlagd vid överlämnandet.

---

<sup>8</sup> Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Polisen vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt förvar, Rikspolisstyrelsens Cirkulärmeddelande 3/10 s.3, Migrationsverkets Verksamhetsområdeschefes Meddelande VCM 1/2010 s.4

<sup>9</sup> Se fotnot nr 6



När Migrationsverket fattar beslut om avvisning eller utvisning är det vidare Rikspolisstyrelsens uppfattning att man inte i tillräckligt hög utsträckning tar hänsyn till beslutets verkställbarhet. Avlägsnandebeslut fattas till länder dit det är allmänt känt att det i princip är omöjligt att verkställa besluten, i synnerhet om det inte finns någon identitetshandling. När dessa personer senare uttrycker en ovilja att resa hem, vilket i vissa fall knappt skulle vara möjligt ens på frivillig väg, lämnas ärendet över till en polismyndighet för att tvång antas behövas för att genomföra verkställigheten. Utsikterna för polismyndigheterna att verkställa avlägsnandebesluten är i dessa fall av naturliga skäl mycket dåliga då mottagandet kräver en medverkan av utlänningen själv.

Av förarbetena till reformen år 1999 framgår att för att kravet på effektivitet ska kunna uppfyllas är det angeläget att handläggningen av utlänningsärenden präglas av en helhetssyn. Verkställigheter försvåras främst av oklarheter rörande utlänningsnationalitet och identitet. Förutsättningarna för att effektivt kunna bringa klarhet i dessa frågor är i regel bättre om arbetet inleds tidigt under handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd. Övertagandet av verkställighetsansvaret utgjorde enligt dåvarande regeringen ytterligare ett skäl för dåvarande Invandrarverket att beakta frågorna om nationalitet och identitet även ur ett verkställighetsperspektiv<sup>10</sup>. Även i riktlinjerna avseende ansvarsfördelningen skriver Rikspolisstyrelsen och Migrationsverket gemensamt att ett effektivt och framgångsrikt verkställighetsarbete förutsätter att arbetet med att klargöra utlänningsidentitet har påbörjats i de inledande momenten av tillståndsprocessen<sup>11</sup>. Rikspolisstyrelsen vill därför framhålla betydelsen av att handläggningen på Migrationsverket präglas av en helhetssyn som även innefattar Polisens del i ärendehantering.

### 3. Vidtagna åtgärder

#### *REVA-projektet*

Rikspolisstyrelsen har i flera sammanhang uppmärksammat behovet av att förbättra arbetet med att klargöra identiteter i utlänningsärenden och har vidtagit en rad åtgärder. Bland annat har Rikspolisstyrelsen drivit frågan om förbättrat identitetsarbete inom projektet Rättssäkert och Effektivt Verkställighetsarbete (REVA).

Under 2010 gjordes en förstudie till REVA och i denna identifierades en rad utmaningar och förbättringsförslag och bland dessa återfanns att resurser inte sätts in tillräckligt tidigt i identitetsarbetet. Genom att flytta identitetsutredningarna från Migrationsverkets mottagnings- till prövningsprocess, utveckla och använda landspecifika mallar, samt definiera, mäta och följa upp tydliga mätetal och rutiner för Migrationsverkets identitetsarbete skulle enligt förstudien 60 miljoner kronor kunna sparas och

---

<sup>10</sup> Regeringens proposition 1997/98:173 *Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen*, s.34

<sup>11</sup> *Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Polisen vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt förvar*, Rikspolisstyrelsens Cirkulärmeddelande 3/10 s.8, Migrationsverkets Verksamhetsområdeschefs Meddelande VCM 1/2010 s.9

400 fler verkställigheter kunna ske per år.<sup>12</sup> I utvärderingen av pilotprojektet som följde på förstudien svarade de intervjuade befattningshavarna inom Polisen att en förbättring av identitetsarbetet är den enskilt viktigaste frågan för att Polisen ska kunna förkorta sina ledtider i handläggningen av utlänningsärenden.<sup>13</sup>

I återrapportering<sup>14</sup> till regeringen 2011 konstaterades dock att även om frågan om att förbättra arbetet med att klarlägga identiteter identifierats som en mycket viktig frågeställning för att kunna effektivisera verkställighetsarbetet var ett antal frågor för svåra att driva inom ramen för REVA, eftersom de var av intresse för hela asyl- och återvändandeprocessen. Migrationsverket beslutade därför att hantera frågan om att förbättra arbetet med klarläggande av identiteter som ett centralt initiativ. Det är viktigt att denna omständighet inte innebär en försening av arbetet med att vidta åtgärder för att förbättra identitetsarbetet. Styrgruppen i REVA fortsätter att följa arbetet i identitetsfrågan.

Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning saknas vid Migrationsverkets samtal och utredningar alltför sådana landinformation och frågebatterier som är specifika nog för att kunna medverka till klarläggande av identiteten. Då verkets handläggare och beslutsfattare inte längre är specialiserade på vissa länder, utan utredningstid bokas med hjälp av ett datasystem som väljer första lediga tid blir specifika landdokument och frågebatterier om identitetshandlingar och dylikt än mer avgörande för kvaliteten på resultatet. Den blankett som används för att hämta in information om familjebild etc. är för kortfattad. Ett betydligt mer omfattande kompendium om familjebild m.m., som delvis bygger på Polisens utredningsmallar, har delats ut på försök inom REVA-projektet i Skåne och Västra Götaland. Frågeformulären i kompendiet har fyllts i förvånansvärt detaljerat av de sökande. De aktuella ärendena har dock inte ännu gått igenom hela migrationsprocessen, varför försöket än så länge är svårt att utvärdera. Tanken är att det ifyllda kompendiet ska följa med ärendet vid överlämnande till polismyndighet. Det finns utöver dessa formulär tillfällen där uppgifter om namn och familj som sökande själv fyllt i varit avgörande för Polisens identifieringsarbete och Rikspolisstyrelsen anser, och har framfört, att försöket bör fortsätta och utvidgas till flera språk.

#### *Identifierings- och verkställighetssamordning*

Sedan hösten 2011 drivs ett projekt för identifierings- och verkställighetssamordning vid Rikskriminalpolisen. Migrationsverket och Kriminalvårdens transporttjänst är projektpartners och projektet är delfinansierat av Europeiska återvändandefonden. Projektet har som sitt huvudsakliga syfte att samordna Polisens arbete med att anskaffa identitets- och resehandlingar inför verkställighet av avlägsnandebeslut.

---

<sup>12</sup> Förstudierapport projekt REVA, Polisen, Migrationsverket och Kriminalvården 2010-11-18 diariernr 2010-111-28661 (Migrationsverket), s.6, 19 och 21

<sup>13</sup> Rapport Migrationsverket: Utvärdering av REVA2 Pilotprojekt, Ernst&Young 2011-08-31, s.23

<sup>14</sup>Rapport Återrapportering av uppdrag i regeringens regleringsbrev för budgetåret 2011 – REVA-projektet, Polisen, Migrationsverket och Kriminalvården 2011-05-31, diariernr A-638-571/11 (Polisen), s.5

Projektets uppdrag är att så effektivt som möjligt öka kvaliteten och enhetligheten i inkomna ärenden från polismyndigheterna om anskaffande av resehandlingar. Projektet upprätthåller kontakter med utländska ambassader och konsulat i Sverige, lämnar råd och anvisningar till polismyndigheterna och är behjälpliga med ytterligare utredning av identitetsfrågan och övriga insatser. Projektet upprättar dessutom rutiner för informationsinsamling för att skapa en funktion för kunskapsöverföring inom Polisen gällande vad som krävs för att få en resehandling utfärdad av respektive mot-  
tagarland.

Polismyndigheterna i Skåne och Västernorrland var inledningsvis pilotmyndigheter för samarbetet med projektfunktionen och projektets ansvar har sedermera utökats till att omfatta polismyndigheterna i Kalmar, Kronoberg och Blekinge samt alla ärenden som rör återtaganden enligt avtal. De länder som är aktuella för hantering som avtals-  
ärenden är bland annat Ryssland, flera länder på Balkan, Pakistan, Ukraina, Georgien, Armenien och Vietnam. Projektfunktionen hanterar även samtliga polismyndigheters ärenden gällande medborgare i Nigeria. Projektet kommer att avslutas i och med ut-  
gången av år 2012. För närvarande bereds frågan om att inrätta funktionen permanent.

#### *Regionala samverkansseminarier hösten 2012 och våren 2013*

Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket och Kriminalvården har beslutat att med början under hösten 2012 genomföra dels regionala samverkansseminarier med mer operativ inriktning, dels en myndighetsgemensam konferens med betoning på det strategiska samarbetet under våren 2013. Den generella målsättningen för både seminarierna och konferensen är att förbättra samarbetet mellan myndigheterna.

De regionala seminarierna har som uppdrag att komma fram till en dagordning för de återkommande lokala mötena mellan Migrationsverket och polismyndigheterna runt om i landet för att ytterligare standardisera dessa möten. Dagordningen som tas fram under seminarierna är tänkt att handla både om sakfrågor som exempelvis identitets-  
utredningar och om metodfrågor, t.ex. överlämnanderutiner med tydlig dokumentation och systematik gällande omhändertagande av inkomna identitetshandlingar. Seminarierna bör även ta fram en checklista för vilka handlingar ett överlämnande från verket till en polismyndighet ska innehålla och en ordning för hur problem som uppmärksammas vid de lokala mötena ska rapporteras både inom och utanför den egna myndigheten. Detta är av vikt inte minst för att förankra processperspektivet väl i samtliga organisationer. Att få till stånd ett synsätt på ärendena som myndighets-  
gemensamma i en gemensam process anser Rikspolisstyrelsen är mycket betydelsefullt för att följa lagstiftarens intention om att en helhetssyn ska prägla handläggningen inom den svenska migrationsprocessen.

#### *På myndighetsnivå*

Åtgärderna som polismyndigheterna vidtar har i allt väsentligt inte ändrats, utan man utreder alltså en lång rad förhållanden för att klarlägga utlänningens identitet. Metoderna för detta varierar beroende på utlänningens ursprungsland, befintliga upplysningar i akten och spaningsresultat. Man använder sig bland annat av förfrågningar till Interpol m.fl. via enheten för internationellt polissamarbete vid Rikskriminalpoli-

sen, ambassadförfrågningar till svenska beskickningar i ursprungslandet och husrannsakan för att säkra uppgifter i mobiltelefoner och datorer. Polismyndigheterna utför således idag en betydligt större del av utredningsarbetet i identitetsfrågan än vad som var tanken med reformen 1999 då Migrationsverket fick huvudansvaret för verkställigheter av avvisnings- och utvisningsbeslut. Polismyndigheterna uppskattar i genomsnitt att ungefär mellan 40 och 50 % av arbetstiden för de befattningshavare som sysslar med verkställigheter går åt till att utreda utlänningars identitet.

#### 4. Det fortsatta arbetet

Att säkerställa att identitetsuppgifter finns tillgängliga i verkställighetsärenden är för Polisen den enskilt viktigaste frågan för att kunna öka effektiviteten i handläggningen och få till stånd fler verkställigheter gällande framför allt sådana personer som finns inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. Mot bakgrund av den stora del av arbetstiden som Polisens befattningshavare idag lägger ner på identitetsutredningar i utlänningsärenden bör Rikspolisstyrelsen och Migrationsverket komma överens om metoder för att renodla myndigheternas roller i enlighet med tanken bakom reformen år 1999 då Migrationsverket tog över huvudansvaret för verkställigheterna. Målet måste vara att i varje ärende som lämnas över till en polismyndighet ska identiteten vara klarlagd eller i vart fall att Migrationsverket uttömt samtliga sina möjligheter i försöken att klarlägga den, även om sådana försök kräver längre handläggningstid än vad som eftersträvas inom verket. Flera åtgärder bör emellertid kunna vidtas som förbättrar kvaliteten utan att handläggningstiden nämnvärt förlängs.

Av intresse i sammanhanget är den process för utlänningsärenden som införts i Norge. En process liknande den i Norge skulle sannolikt kunna innebära en ökad effektivitet i verkställighetsarbetet. I Norge utreder Polisen inledningsvis den asylsökandes uppgifter om identitet, familjebild och resväg, varefter Utlendingsdirektoratet som motsvarar Migrationsverket, tar vid och utreder huruvida det föreligger skäl att bevilja uppehållstillstånd m.m. Samtliga verkställigheter är Polisens ansvar, men personer med avlägsnandebeslut kan inom en viss tidsfrist ansöka om frivilligt återvändande med ekonomiskt stöd, vilket sker i samarbete med International Organisation for Migration (IOM). Statistik från norska polisens Utlendingsenhet visar att man verkställde avlägsnandebeslut gällande sammanlagt 4 744 personer år 2011, varav 1 019 var utvisade på grund av brott. Detta var en ökning jämfört med 2010, då man verkställde beslut för 4 615 personer<sup>15</sup>. Den norska modellen tydliggör vikten av att det i ett tidigt skede av processen vidtas erforderliga åtgärder för att säkerställa uppgifter om utlänningens identitet. För svenskt vidkommande kan detta ske antingen genom att identifieringsarbetet vid Migrationsverket förbättras eller att Polisen kommer in i ett tidigare skede av processen.

Ett resultat av att identitetsfrågan inte hanteras inom ramen för REVA-projektet, utan som ett centralt initiativ inom Migrationsverket är att verket skapat ett ID-råd. Poli-

---

<sup>15</sup> Årsmelding 2011, Politiets utlendingsenhet maj 2012, s. 10-11, [www.politi.no](http://www.politi.no)

sens representation i rådet är viktig eftersom det är en av få möjligheter Polisen har att på nationell nivå påverka rutiner och standarder för hur identitetsfrågan hanteras inom Migrationsverkets olika verksamhetsområden. I detta sammanhang är det även av stor vikt att det sker en utvärdering av de processförändringar som införts i och med projekten REVA, Kortare Väntan I och Kortare Väntan II och som inneburit påverkan på identitetsarbetet. Utvärderingen bör i synnerhet innefatta en analys av konsekvenserna av dessa förändringar för Polisen.

Sammanfattningsvis anser Rikspolisstyrelsen att det är nödvändigt att få till stånd ett förändrat gemensamt tankesätt präglad av en helhetssyn där samtliga myndigheter som är inblandade i handläggningen av utlänningsärenden ser varje ärende som myndighetsgemensamt, det vill säga från en ansökan till antingen ett uppehållstillstånd eller en verkställighet av ett avlägsnandebeslut. För att uppnå en samhällsekonomisk vinst krävs att processen kortas som helhet och att kvaliteten upprätthålls i varje enskilt moment. En grundförutsättning i en sådan process är att utlänningsens identitet fastställs i ett så tidigt skede som möjligt.

Rikspolischefen Bengt Svenson har beslutat denna rapport. I den slutliga handläggningen av ärendet har deltagit polisöverintendent Sören Clerton samt handläggaren Karin Thormann, föredragande.

Bengt Svenson  
Rikspolischef



Karin Thormann  
Föredragande

Enligt uppdrag



Sören Clerton  
Polisöverintendent