

Kommittédirektiv

Översyn av incitamentsstrukturerna för frivillig återvandring

Beslut vid regeringssammanträde den 26 oktober 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över hur återvandring kraftigt kan stimuleras och med andra medel öka när det gäller personer som är bosatta i Sverige och som har anknytning till ett annat land och som vill återvandra. Det gäller särskilt personer som inte integrerats i det svenska samhället i termer av egenförsörjning, språk eller andra kulturella faktorer. Utredaren ska bland annat

- kartlägga insatser för att stimulera återvandring i Sverige och i jämförbara länder, däribland Danmark, för att inventera vilka lagstiftningsåtgärder, stödinsatser eller andra åtgärder som visat sig leda till konkreta resultat över tid,
- utifrån en samhällsekonomisk analys och integrationsaspekter identifiera vilka omständigheter som ska ligga till grund för att komma i fråga för stöd till återvandring,
- ta fram förslag på vilka nivåer av ekonomiska incitament och stöd som är samhällsekonomiskt försvarbara för att skapa incitament för personer att återvandra,
- analysera hur svenska myndigheter bättre kan bistå den som kan komma i fråga för återvandring med praktiska förberedelser och samordning i anknytningslandet inför återvandringen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2024.

Uppdraget att stimulera återvandringen

Med återvandring avses att personer med anknytning till ett annat land som på skilda grunder har en laglig rätt att bo i Sverige frivilligt väljer att permanent lämna Sverige. Den rådande ordningen tar dock endast sikte på personer som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting, alternativt skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter samt familjemedlemmar till dessa som flyttar tillbaka till ett tidigare hemland.

Begreppet återvandring ska alltså skiljas från återvändande, som avser att personer lämnar Sverige efter att ha fått ett beslut om avvisning eller utvisning. Förenta nationernas universella deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948 slår fast att återvandring är en mänsklig rättighet.

Det är Migrationsverket som ansvarar för frågor som rör återvandring, se 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. I Migrationsverkets regleringsbrev för 2023 har regeringen fastställt ett mål att antalet personer som återvandrar till ett tidigare hemland ska öka och gett myndigheten i uppdrag att genomföra åtgärder i detta syfte. En stor del av Migrationsverkets nuvarande arbete med återvandring utgörs av finansiering av externa aktörers projekt. Migrationsverket stöttar även personer som överväger att återvända genom att tillhandahålla information om praktiska frågor som är viktiga att tänka på innan man lämnar Sverige.

Migrationsverket ansvarar även för handläggningen av återvändningsbidrag till enskilda enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land. Enligt förordningen kan en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting, alternativt skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter beviljas ett återvändningsbidrag för skäliga resekostnader, samt ett kontant belopp på högst 10 000 kronor för vuxna och 5 000 kronor för barn, dock sammanlagt högst 40 000 kronor per familj. Bidrag får endast lämnas om utlänningen saknar medel att själv bekosta resan. Möjligheten att ansöka om återvändningsbidrag utnyttjas i en mycket liten omfattning. Under de senaste tio åren har i genomsnitt 17 ärenden per år avgjorts enligt förordningen, varav fyra individer per år har beviljats ett återvändningsbidrag. Den nuvarande ordningen för återvandring utgörs alltså av begränsade insatser som endast når ett fåtal personer.

Att under längre tid leva i utanförskap har stora negativa konsekvenser för den enskilde. Utanförskap innebär dessutom en samhällsekonomisk påfrestning. För den som inte har integrerats väl i det svenska samhället kan återvandring vara en möjlighet att skapa sig en bättre tillvaro, samtidigt som det kan vara ett gynnsamt alternativ både för den enskilde och det allmänna, genom att integrationsinsatser riktas till de som har vilja och förmåga till en lyckad integration i Sverige. Återvandring kan dessutom i många fall bidra positivt till ursprungslandet. På sikt kan det också medföra att fler väljer att återvända eftersom ett levande nätverk i ursprungslandet underlättar för återvandring och gör det möjligt att investera och driva verksamhet i hemlandet (SOU 2010:40 s. 45 och 160).

Enligt Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan regeringspartierna och Sverigedemokraterna, ska ett paradigmskifte genomföras i svensk migrationspolitik. Det innebär bland annat att utgångspunkten ska vara att skydd för den som flyr en konflikt eller kris ska erbjudas tillfälligt och för den som flyr Sveriges närområde. Som ett led i regeringens arbete med att lägga om migrations- och integrationspolitiken är det därför angeläget med en översyn av incitamentsstrukturerna för återvandring. Regeringen vill skapa ett rättsligt ramverk med såväl ekonomiska som praktiska stödinsatser och andra systematiska åtgärder som kraftigt stimulerar återvandring och som gör att verksamheten utökas och kan nå fler personer.

Kartläggning av insatser i Sverige och andra jämförbara länder

Det finns inte någon samlad bild av vilka incitament och stödinsatser som främjar återvandring. Det saknas även kunskap om hur det nu gällande regelverket påverkar människors beslut. Av Tidöavtalet framgår därför att insatser för att stimulera återvandring i jämförbara länder, däribland Danmark, bör kartläggas för att inventera vilka lagstiftningsåtgärder, stödinsatser eller andra åtgärder som visat sig leda till konkreta resultat över tid. Danmark har under en lång tid haft en ordning för återvandring genom *Repatrieringsloven*, där både statliga och kommunala aktörer samt frivilliga intresseorganisationer arbetar med att identifiera, informera och bistå personer som kan beviljas stöd till återvandring. Den danska modellen för återvandring riktar sig mot utländska medborgare med uppehållstillstånd i Danmark samt till danska medborgare med dubbelt medborgarskap. Åtgärderna består av olika informationssatsningar och program, samt kontanta stöd för kostnader i samband med återvandringen och för återintegrering, genom ett ”reintegrationsbistånd”.

Utredaren ska därför

- kartlägga de insatser för att stimulera återvandring som görs i Sverige och i andra jämförbara länder, däribland Danmark,
- analysera hur det svenska regelverkets utformning påverkar personer att återvändra, och
- analysera vilka åtgärder i Sverige och andra jämförbara länder som har bidragit till en ökad återvandring över tid.

Analys av målgrupper för olika åtgärder

Misslyckad integration medför både samhällsekonomiska och socioekonomiska kostnader. Det kan leda bland annat till utanförskap, bidragsberoende, kriminalitet och till att parallellsamhällen uppstår. Problemen kan dessutom bestå och växa över generationer. En kraftig satsning på återvandring kan således ge en samhällsekonomisk vinst och förbättra förutsättningarna för samhället att hantera integrationsbehov bland grupper som väljer att stanna i Sverige. Det kan som en bieffekt dessutom ge den enskilde som väljer att återvända en bättre livstillvaro och bidra till positiva effekter för länder där återintegrering sker.

Utöver ekonomiska incitament kan informationsinsatser om vilka möjligheter och stöd som finns att tillgå innebära att fler väljer att återvända. I utredningen ingår att identifiera vilka målgrupper som informationsinsatser och ekonomiska incitament särskilt ska inrikta sig till.

Genom att bestämma vilka omständigheter som ska ligga till grund för att komma i fråga för de olika åtgärderna skapas förutsättningar för ett långsiktigt och strukturerat arbete anpassat för att tillgodose behoven av stöd till återvandring hos de aktuella målgrupperna.

Sverige har i dag betydande integrationsutmaningar i form av utanförskap och bidragsberoende. Det finns personer med utländsk bakgrund som trots att de bott i Sverige under en längre tid inte har integrerats i det svenska samhället. Dessa personer kan vara intresserade av att ta del av åtgärder för återvandring. Det går samtidigt att utifrån anknytningsland dra slutsatser om olika gruppers förmåga att integreras till det svenska samhället. Utredaren ska därför överväga om hela eller delar av åtgärderna kan anpassas och riktas särskilt till personer som efter en längre tid i Sverige inte har integrerats i det svenska samhället i termer av egenförsörjning eller språk, i syfte att

uppmuntra dem att återvändra. Även kulturella faktorer, till exempel att man inte delar grundläggande svenska värderingar om demokrati eller respekt för de fri- och rättigheter som gäller i landet ska beaktas.

Uppdraget i denna del ska i första hand ta sin utgångspunkt i en analys av den uppskattade samhällsekonomiska kostnaden för personer i respektive grupp i det fall att de väljer att stanna kvar i Sverige. Utredaren ska ta fram kriterier för att på ett träffsäkert sätt identifiera grupper utifrån de kostnader och den belastning i övrigt som bristande integration och egenförsörjning m.m. kan antas innebära för det svenska samhället. Utredaren ska också ta fram förslag på vilka anknytningsländer som bör komma i fråga för olika åtgärder. Beroende på vilken målgrupp och vilket anknytningsland som avses kan nivån av stöd och typen av åtgärd komma att skifta. I uppdraget ingår även att identifiera den personkrets som bör omfattas av en ny typ av återvändningsbidrag som ska fungera som ekonomiskt incitament för att välja att återvändra. Erfarenheter från andra länder som är jämförbara med Sverige bör tas om hand i arbetet.

Utredaren ska därför

- utifrån en samhällsekonomisk analys och integrationsaspekter lämna förslag på vilka målgrupper som åtgärderna ska rikta sig till,
- lämna förslag på hur möjligheten att få stöd till återvandring kan vidgas och omfatta fler personer som är bosatta i Sverige men har anknytning till ett annat land, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ekonomiska incitament och praktiska förberedelser för att öka återvandringen

Det är viktigt att det finns en fungerande och effektiv process för att bistå och uppmuntra personer som vill återvändra. Med utgångspunkt i kartläggningen ska utredaren analysera vilka åtgärder som är relevanta och kostnadseffektiva att införa i Sverige i detta syfte. Det finns till exempel anledning att överväga informations- och vägledningsinsatser, praktiskt stöd samt en utvidgning av det ekonomiska stödet.

Det har tidigare varken genomförts informationsinsatser eller riktad vägledning för personer som kan komma i fråga för stöd till återvandring. I Migrationsverkets regleringsbrev för 2023 har dock regeringen gett

myndigheten i uppdrag att genomföra informationsinsatser i syfte att öka kunskapen om befintliga stödinsatser för återvandring. Myndigheten redovisade regleringsbrevsuppdraget den 21 augusti 2023. Av redovisningen framgår bland annat hur Migrationsverket arbetat med utökade informationsinsatser, såväl internt som externt, men det framgår också att det är nödvändigt med en översyn av regelverk, incitamentsstruktur m.m. För att stimulera återvandring är det viktigt med information om vilket stöd som finns och hur man går till väga för att ta del av det. Det kan handla om såväl generella informationsinsatser som riktad vägledning till specifika målgrupper.

Endast informationsinsatser är dock inte tillräckligt för att öka återvandringen. Den som önskar återvändra kan behöva hjälp med praktiska förberedelser. Det kan handla om information, anskaffande av nödvändiga dokument och kontakt med myndigheter eller organisationer för att ordna med till exempel försörjning, bostad, skola och sjukvård. Det finns därför skäl att överväga hur svenska myndigheter kan bistå den som önskar att återvändra med förberedelser inför detta.

För att stimulera betydligt fler personer att återvändra behöver även de ekonomiska incitamenten ses över. Det handlar om att skapa ekonomiska incitament och stöd som medför en kraftig stimulans för ökad återvandring. Den nuvarande ordningen utgör inte en sådan stimulans utan syftar framför allt till att täcka vissa kostnader förenade med återvandringen. En ny ordning kan bygga på högre ersättningsnivåer. En ny ordning kan även innehålla modeller hur en ersättning successivt betalas ut. Det ligger i utredarens uppdrag att analysera olika modeller som leder till kraftigt ökad återvandring.

Förslag på nivåer av ekonomiska incitament ska sättas i relation till vad som är samhällsekonomiskt försvarbart för respektive föreslagna målgrupp. En samhällsekonomisk kostnad som är betydande för Sverige och som går att härleda till personer som uppfyller vissa kriterier, kan alltså motivera en hög nivå på de ekonomiska incitament som ska stimulera personerna att återvändra.

Syftet med att se över stödet är att stimulera till återvandring i betydligt fler fall. I utredningen ingår att beakta de modeller för återvandring som gäller i andra jämförbara länder, särskilt Danmark.

Ett av regeringens mål är att minska antalet asylsökande till Sverige. Även när det gäller incitament för återvandring är det viktigt att hitta en ordning som inte bidrar till att fler personer söker sig till Sverige för att söka asyl. Ordningen får inte heller uppmuntra till missbruk. Stödet måste därför utformas på ett sätt som motverkar en sådan utveckling, säkerställer goda kontrollmöjligheter och minimerar risken för felaktiga utbetalningar och missbruk.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på åtgärder som kan bidra till att öka den frivilliga återvandringen från Sverige,
- analysera och lämna förslag på samhällsekonomiskt försvarbara ekonomiska incitament och stöd för respektive målgrupp i syfte att ge bättre förutsättningar för en ökad återvandring från Sverige,
- överväga vilka insatser som är lämpliga för att nå ut med information om stödet till återvandring, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ansvar för frågan om återvandring

I dag är det Migrationsverket som ansvarar för frågor om återvandring. Beroende på vilka åtgärder och målgrupper som föreslås finns det anledning att se över vilken eller vilka aktörer som bör vara ansvariga. Som exempel kan nämnas ordningen i Danmark där ansvaret är delat mellan myndigheten Hjemrejsestyrelsen, kommunerna och Dansk flyktinghjälp. En av flera omständigheter som kan påverka arbetet är i vilken utsträckning som ansvariga aktörer kommer i kontakt med personer som kan bli aktuella för återvandring. Utredaren ska därför ta ställning till vilken eller vilka aktörer som ska ansvara för frågor som rör återvandring.

Avgörande bör vara hur kunskap och kompetens bäst kan tas tillvara för att kunna erbjuda ett effektivt stöd till målgruppen, var kapacitet för verksamheten bäst kan byggas upp och bibehållas samt vilken eller vilka myndigheter eller aktörer som har bäst förutsättningar utifrån befintligt uppdrag att identifiera och möta målgrupperna för de föreslagna åtgärderna. Utredaren ska även beakta hur ett nytt uppdrag om åtgärder för återvandring förhåller sig till redan befintliga uppdrag på integrationsområdet hos den eller de myndigheter som föreslås, i syfte att undvika att de motverkar varandra.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på vilken eller vilka myndigheter, eller andra aktörer i samhället, som ska ansvara för åtgärderna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvenser för den som återvandrar från Sverige

Det är inte lämpligt att en person som har genomgått ett återvandringsprogram får behålla sin rätt att uppehålla sig i Sverige.

Personer som är bosatta i Sverige och som har anknytning till ett annat land och som inte har integrerats i det svenska samhället kan ha olika typer av vistelsestatus och rättigheter i Sverige. Utredaren ska med utgångspunkten att kraftigt stimulera återvandringen ta fram förslag om de villkor som bör gälla för personer i respektive grupp. Utgångspunkten ska vara att den som återvandrar förlorar sina befintliga rättigheter i förhållande till Sverige. Det ligger i utredarens uppdrag att närmare ta ställning till hur den rättsliga grunden för vistelse i Sverige ska hanteras vid återvandring.

I dagens lagstiftning finns regler som innebär att personer med permanenta uppehållstillstånd vars bosättning upphör blir av med det tillståndet efter viss tid. Regelverket gäller bara permanenta uppehållstillstånd och omfattar därför inte alla personer som är bosatta i Sverige och som har anknytning till ett annat land, och som därmed bör kunna komma i fråga för återvandring. Dessutom bör reglerna för stöd till återvandring alldeles oavsett ses över för att motverka missbruk.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på en ordning som innebär att den som tagit emot stöd till återvandring förlorar sin befintliga rätt att vistas i Sverige, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utbetalning och återkrav

Enligt förordningen om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land ska bidrag betalas ut i samband med att den som beviljats bidraget reser ut från Sverige. Om återvandringsbidraget ändras finns även anledning att ta ställning till när och hur utbetalning ska ske. Beroende på vilka kostnader som ska ersättas och nivåerna på det

ekonomiska stödet kan det behövas olika bestämmelser för när stödet ska utbetalas, till exempel när personen har anlänt till hemlandet. Det finns i dag inte några bestämmelser om återkrav av ett utbetalt återvändningsbidrag. I en ny ordning bör det finnas sådana bestämmelser, till exempel om en person avbryter flytten eller inom en viss tid återvänder till Sverige.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på bestämmelser om utbetalning och återkrav av återvändningsbidrag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska analysera och beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Eventuella kostnader för kommunerna ska redovisas, liksom bedömning av om den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Utredaren ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. I de delar förslagen bedöms påverka barns situation ska konsekvenserna för barn särskilt beaktas, i enlighet med bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter. Utredaren ska bedöma förslagets förenlighet med Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter och andra aktörer som omfattas av utredningens förslag. Utredaren ska också hålla sig informerad om, och beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2024.

(Justitiedepartementet)