

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag i regleringsbrev till Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket – Gemensam analys av ökad samverkan i återvändandearbetet

Härmed överlämnas redovisning av Gemensam analys av ökad samverkan i återvändandearbetet.

Ärendet har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksamhetsexpert Anna Nilsson. I den slutliga handläggningen har även direktören för digitaliserings- och utvecklingsavdelningen Marcus Toremar deltagit.

Inga Thoresson Hallgren
Generaldirektör

Bilaga:

Uppdrag i regleringsbrev 2023 – Gemensam analys av ökad samverkan i återvändandearbetet

RAPPORT

Uppdrag i regleringsbrev 2023 – Gemensam analys av ökad samverkan i återvändandearbetet

Dnr: 1.1.1.2-2023-11249



Skatteverket



Polisen



Migrationsverket

Migrationsverket: Uppdrag i regleringsbrev 2023 - Gemensam analys av ökad samverkan i återvändandearbetet

Framställd av: Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen, processområde Asyl

Fastställd av: Inga Thoesson Hallgren, generaldirektör

Fastställsedatum: 2023-08-21

Handlagd av: Anna Nilsson, verksamhetsexpert och Kristina Rännar, processledare

Diarienummer: 1.1.1.2-2023-11249

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Bakgrund	5
2. Kartläggning och analys	5
2.1 Nuläge.....	5
2.2 Information av vikt vid ett återvändande.....	6
2.2.1 Samordningsnummer.....	6
2.2.2 Hindersprovning	7
2.2.3 Uppgifter från arbetsgivare.....	7
3. Underrättelseskyldighet avseende målgruppen	7
3.1 Nuläge.....	7
3.2 Behov av utökad underrättelseskyldighet.....	8
3.2.1 Behov av tekniska lösningar.....	9

Sammanfattning

För att verkställighet av ett återvändandebeslut ska kunna ske krävs i normalfallet en identitetshandling eller resehandling. Utöver detta krävs också att personen är tillgänglig, det vill säga att det finns en adress där personen kan nås. I bland annat följande fall kan Skatteverket ha information som kan bidra till ett mer effektivt återvändandearbete.

- I samband med en ansökan om samordningsnummer hos Skatteverket ska i normalfallet en identitetshandling visas upp. Verkställande myndigheter har inte alltid kännedom om dessa identitetshandlingar.
- I samband med ansökan om hindersprövning för personer som inte är folkbokförda kan det inkomma handlingar till Skatteverket som är av vikt vid ett återvändande och som inte tidigare visats upp för verkställande myndigheter.
- I samband med att arbetsgivare rapporterar in individuppgifter till Skatteverket kan adressuppgifter och identitetshandlingar inkomma som verkställande myndigheter inte har kännedom om.

Skatteverkets underrättelseskyldighet behöver utökas för att verkställande myndigheter ska få tillgänglig information som kan användas i samband med arbete med verkställighet av återvändandebeslut. I och med att ett lagkrav införs torde detta medföra att en myndighetsgemensam systemutveckling prioriteras.

Eftersom systemstöd saknas förs i stort sett all information mellan myndigheterna över manuellt och används inte på ett strukturerat sätt. Tekniska lösningar måste därför utvecklas för att få till stånd ett effektivt informationsutbyte.

1. Bakgrund

Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket har i sina regleringsbrev för 2023 fått i uppdrag att ta fram ett underlag om hur myndigheterna ska samverka för att bidra till ett effektivare återvändandearbete. I uppdraget ingår en kartläggning och analys av hur Skatteverkets information om individer som ska återvända kan bidra till en effektivare hantering.

Migrationsverket ska samordna arbetet och redovisa resultatet till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 4 september 2023.

Avgränsning

Målgruppen i rapporten har avgränsats till tredjelandsmedborgare som har ett beslut om att lämna Sverige. Det innebär att tredjelandsmedborgare som är folkbokförda eller som har samordningsnummer och som saknar uppehållstillstånd inte ingår såvida de inte har ett beslut om att lämna Sverige. Migrationsverket underrättar¹ Skatteverket om dessa personer i syfte att informationen ska ligga till grund för att initiera en åtgärd hos Skatteverket, men personerna är alltså ännu inte föremål för ett återvändande. Detta och närliggande problematik berörs i Skatteverkets redovisningar om utökade bosättningskontroller² och uppdrag att ta fram metoder för förbättrad kvalitet i folkbokföringen³.

2. Kartläggning och analys

2.1 Nuläge

Migrationsverket och Polismyndigheten

Migrationsverkets återvändandeprocess inleds när myndigheten har fattat ett återvändandebeslut och avslutas antingen när personen lämnar landet, när beslutet överlämnas till Polismyndigheten för verkställighet eller när beslutet preskriberas. Ett överlämnande till Polisen sker när personen avviker eller när tvång kan komma att behövas för att verkställa beslutet.

Polismyndigheten registrerar ett verkställighetsärende när Migrationsverket överlämnar ett ärende för verkställighet, när Polismyndigheten fattar beslut om avvisning eller beslutar om överföring enligt Dublinförordningen. Ett ärende registreras även när ett beslut om avvisning eller utvisning verkställts och utlänningsdärefter anträffas i landet och beslutet ska verkställas på nytt eller när en allmän domstol har beslutat om utvisning på grund av brott.

¹ 7 kap. 7 a § utlänningsförordningen (2006:97).

² [Regleringsbrev 2023 Myndighet Skatteverket \(esv.se\)](#).

³ Uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning, Fi2023/01227.

Skatteverket

Skatteverket kan inom sina olika verksamhetsområden ha information om tredjelandsmedborgare som kan vara av vikt för att möjliggöra ett återvändande. Handlingar och/eller aktuella adresser m.m. kan inkomma vid exempelvis:

- vigsel, födsel och dödsfall för personer som inte är folkbokförda
- ansökan om hindersprövning
- begäran eller ansökan om samordningsnummer
- arbetsgivares rapportering av adress- och individuppgifter (vid redovisning av skatteunderlag)
- registrering av föräldraskap efter fastställelse
- namnansökan för icke folkbokförd person.

Skatteverket kan därmed bidra både till att verkställande myndigheter⁴ får tillgång till identitetsuppgifter och kännedom om var personer, som är registrerade som avvikna hos respektive myndighet, vistas.

2.2 Information av vikt vid ett återvändande

För att en verkställighet av ett återvändandebeslut ska kunna ske krävs i normalfallet en handling som kan användas som en resehandling alternativt användas som underlag för att anskaffa en sådan. För att en verkställighet ska kunna ske krävs också att personen är tillgänglig.

Om individen har ett personnummer finns förutsättningar att genom direkt fråga till Skatteverket eller inhämtande av uppgifter i folkbokföringen göra en bedömning om var personen befinner sig eller om det kan finnas handlingar som kan möjliggöra ett återvändande. Andelen personer som är folkbokförda utgör dock en mindre del av redovisningens målgrupp.

Nedan följer situationer där det framför allt kan finnas information hos Skatteverket som är relevant för Migrationsverket och Polismyndigheten i återvändandearbetet.

2.2.1 Samordningsnummer

I samband med en ansökan eller en begäran om samordningsnummer hos Skatteverket ska identiteten kontrolleras och som huvudregel styrkas, vilket i normalfallet innebär att en identitetshandling ska visas upp. Samordningsnummer tilldelas även om en person har dömts för ett brott, vid beskattningsmål eller vid ägarbyte av fordon och kan, om identitetsuppgifterna är ostyrkta, erhållas vid flera tillfällen. En person kan därför ha mer än ett samordningsnummer.

Varken Migrationsverket eller Polismyndigheten kan se om en individ har tilldelats ett samordningsnummer och det är endast möjligt att söka på personnummer eller

⁴ Med verkställande myndigheter avses i denna rapport Migrationsverket och Polismyndigheten.

själva samordningsnumret i Skatteverkets webservice och i Navets⁵ tjänster. Det är alltså inte möjligt att söka på namn och födelsetid.

2.2.2 Hindersprövning

I samband med att Skatteverket genomför en hinderprövning av personer som aldrig varit folkbokförda ska dessa visa att det inte finns något hinder för äktenskapet och som en del i det styrka sin identitet. Det innebär att handlingar såsom pass, identitetskort och motsvarande kan finnas tillgängliga i hinderprövningsärendet men inte hos verkställande myndigheter. Skatteverket kontrollerar i dessa situationer inte om en person har uppehållstillstånd eller om det finns ett öppet återvändandeärende, inte heller krävs personlig inställelse.

En person som ansöker om hinderprövning får inget samordningsnummer utan registreras endast i folkbokföringens diarium.

2.2.3 Uppgifter från arbetsgivare

Om en person arbetar och arbetsgivaren rapporterar in individuppgifter till Skatteverket kan dessa uppgifter vara av relevans för verkställande myndigheter som en indikation på var personen vistas. Om personen är registrerad som avviken eller om det på annat sätt saknas kännedom om var personen kan nås kan det därmed finnas uppgifter som underlättar att hitta personen.

Adressuppgifter är endast offentliga efter godkänd deklARATION, men finns tillgängliga hos Skatteverket genom månadsrapporter från arbetsgivaren. Arbetar personen kan det finnas en kopia av identitetshandling hos Skatteverket som verkställande myndigheter har behov av att känna till.

3. Underrättelseskyldighet avseende målgruppen

3.1 Nuläge

Migrationsverket och Polismyndigheten

Fram till den 1 maj 2023 informerade Migrationsverket och Polismyndigheten Skatteverket om utresor för folkbokförda personer med ett återreseförbud, vilket gjordes genom att manuellt skicka en blankett i varje enskilt ärende. Antalet utresta med återreseförbud som därtill var folkbokförda var dock endast ett fåtal per år.

Migrationsverket och Polismyndigheten har sedan den 1 maj 2023 en skyldighet att underrätta Skatteverket om beslut om avvisning eller utvisning, dels när beslutet

⁵ Navet är Skatteverkets system där alla offentliga aktörer kan hämta folkbokföringsuppgifter digitalt.

har fått laga kraft och dels när det har verkställts, oavsett om personen är folkbokförd eller inte.⁶ I avsaknad av systemstöd sker informationsöverföringen fortfarande manuellt.

Verkställande myndigheter informerar även misstanke om oriktiga uppgifter i folkbokföringen via Skatteverkets hemsida.⁷

Skatteverket

Skatteverket har inte någon generell underrättelseskyldighet gällande aktuell målgrupp gentemot verkställande myndigheter. Skatteverket kan dock lämna ut information till verkställande myndigheter om dessa ställer fråga om en specifik individ, men det är då upp till varje handläggare på Skatteverket att avgöra om det finns någon sekretessbrytande regel i aktuellt ärende.

I sammanhanget kan noteras att Skatteverket ska underrätta Polismyndigheten när en utlänning första gången anmäler sig för folkbokföring i Sverige eller ansöker om godkännande för F-skatt och inte kan visa att han eller hon har uppehållstillstånd.⁸

3.2 Behov av utökad underrättelseskyldighet

Ett väl fungerande informationsutbyte utifrån en lagreglerad underrättelseskyldighet mellan de berörda myndigheterna är av stor betydelse för att effektivisera återvändandearbetet, för att uppgifterna i folkbokföringen ska vara korrekta samt för att identifiera individer som inte har rätt att vistas i landet. Migrationsverket och Polismyndigheten har under våren 2023 fått utökade skyldigheter att underrätta Skatteverket vid vissa givna situationer, men Skatteverket har inte någon motsvarande underrättelseskyldighet gentemot verkställande myndigheter.

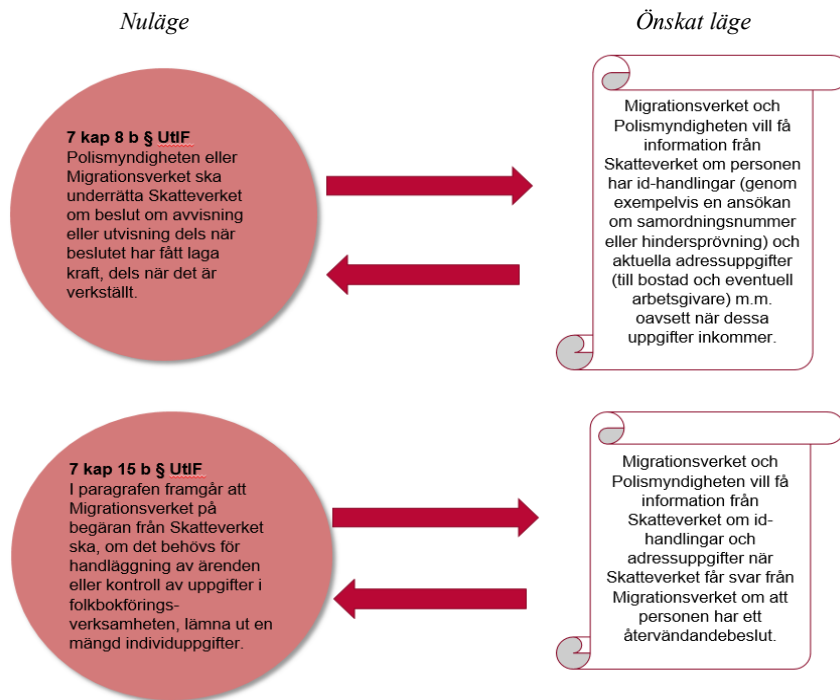
Nedan bild visar tillfällen där de verkställande myndigheterna har skyldighet att underrätta Skatteverket samt förslag på vilken information som det finns behov av att Skatteverket lämnar till verkställande myndigheter genom en utökad underrättelseskyldighet.

⁶ 7 kap. 8 b § utlänningsförordningen.

⁷ 32 c § folkbokföringslagen (1991:481).

⁸ 7 kap. 1 § utlänningsförordningen.

Informationsöverföring mellan Migrationsverket/Polismyndigheten och Skatteverket⁹



En utökad underrättelseskyldighet för Skatteverket gentemot verkställande myndigheter skulle bland annat innebära att när Skatteverket i sin handläggning kan konstatera att en person saknar rätt att arbeta och vistas i Sverige ska ha en skyldighet att lämna uppgift om detta till Migrationsverket och Polismyndigheten. Dessa individer kan upptäckas i samband med exempelvis de underrättelser som verkställande myndigheter lämnar gällande lagakraftvunna återvändandebeslut eller i samband med bosättningskontroller.

3.2.1 Behov av tekniska lösningar

En effektiv myndighetssamverkan förutsätter ett ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte och att lösningar som möter avsikten med det förändrade regelverket tas fram. Det skulle förenkla och effektivisera hanteringen av återvändandearbetet om en författningsreglerad underrättelseskyldighet för Skatteverket fanns gentemot de verkställande myndigheterna, eftersom detta också torde medföra att myndighetsgemensam systemutveckling prioriteras.

Utveckling av tekniska lösningar som skapar förutsägbara och effektiva informationsutbyten behöver planeras och tas fram i samverkan. En mer systematisk och digital hantering av informationsutbytet skulle skapa möjlighet till ett kontinuerligt utbyte av information och undvika risken för lång eftersläpning, vilket exempelvis

⁹ Bilden utgår från rapportens avgränsning men det finns behov av att utöka Skatteverkets underrättelseskyldighet även till andra situationer, som exempelvis vistelse för personer med utgångna uppehållstillstånd som inte förnyats inom tre månader (7 kap. 7 a § utlänningsförordningen).

kan medföra att folkbokförda personer som verkställts hinner resa tillbaka till Sverige innan avregistrering har skett hos Skatteverket. Med anpassade tjänster kan således informationsutbytet ske i rätt tid, med relevant nulägesinformation om hur bosättningen eller tillståndssituationen ser ut och därmed bidra till en mer korrekt lägesbild av befolkningen.