

Migrationsverkets svar på remiss Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61)

Justitiedepartementets dnr. Ju2021-02575

Migrationsverket välkomnar att regelverket om utvisning på grund av brott ses över och att det föreslås åtgärder för att effektivisera verkställigheter av personer som utvisas på grund av brott.

I det följande lämnar verket sina synpunkter på de enskilda delarna i utredningen.

Kapitel 5

I utredningen anges att vid utvisning på grund av brott anses tidigare beviljade uppehållstillstånd m.m. förfalla. Detta är dock inget som uttryckligen anges i författning. I utredningen ”Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter”, SOU 2020:16, föreslås detta kodifieras, däremot föreslår föreliggande utredning ingen sådan kodifiering i det nya förslaget till 8 a kap. utlänningslagen (2005:716). Migrationsverket anser att det angivna även bör kodifieras i utlänningslagen för att tydliggöra konsekvenserna av att begå brott.

Reglerna för utvisning av flyktingar ändras inte. Personer som inkluderas som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande och som inte utesluts enligt reglerna i 4 kap. 2 b § respektive 2 c § utlänningslagen beviljas flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring (se 4 kap. 3 och 3 a §§ samma lag). Dessa personer har en principiell rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen. Om straffvärdegränsen för utvisning sänks medför det att brottsligheten inte alltid skulle vara av tillräckligt allvarligt slag för att kunna ligga till grund för återkallelse av statusförklaring, vilket skulle innebära att utvisningen inte kan verkställas. Detta rör inte personer med flyktingstatusförklaring eftersom utvisning i sådana fall enligt regleringen i nuvarande 8 a kap. 2 § andra stycket utlänningslagen (enligt förslaget 8 a kap. 4 § första stycket) endast ska kunna meddelas om personen begått ett sådant synnerligen grovt brott som också utgör grund för att vägra flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § andra stycket samma lag. Däremot kan en sänkning av straffvärdegränsen medföra

att det går att döma till utvisning för brottslighet som inte är av sådant allvarligt slag som krävs för uteslutande av alternativt skyddsbehövande och återkallelse av alternativ skyddsstatusförklaring. Men eftersom skyddsstatusförklaringen inte kan återkallas har personen rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § vilket innebär att utvisningen inte kan verkställas.

Migrationsverket är medveten om att skyddsgrundsdirektivet medför vissa begränsningar av när skyddsbehövande kan utvisas med hänsyn till värdlandets intresse av att kunna utvisa utlänningar på grund av brottslighet. Detta får dock till konsekvens att den föreslagna sänkningen av straffvärdegränsen för utvisning inte skulle få någon större verkan för personer med alternativ skyddsstatusförklaring.

Värdlandets intresse av att kunna hantera kriminella utlänningar måste då ske genom andra åtgärder. Migrationsverket framhåller i sammanhanget rättsfallet MIG 2018:21, där Migrationsöverdomstolen fann att det utan uttryckligt stöd i lag inte kan meddelas anstånd med verkställigheten av ett utvisningsbeslut vid icke bestående verkställighetshinder, utan att det i stället bör beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Verket vill påminna om de diskussioner som med anledning av domen under 2020 fördes inom Regeringskansliet om att införa lagstiftning om att bl.a. uteslutna personer och personer som bedöms utgöra säkerhetshot med utvisningsbeslut inte ska beviljas uppehållstillstånd vid verkställighetshinder, utan i stället beviljas inhibition/få verkställigheten uppskjuten. Med de konsekvenser som anges ovan kan det finnas anledning att överväga om även brottsutvisade i allmänhet ska inkluderas i en ordning med inhibition.

Det finns redan i dag oklarheter om rätten till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) avseende brottsutvisade. Det rör fr.a. tillhörigheten till LMA:s personkrets, tidpunkten för när rätten till bistånd upphör och möjligheten till återinträde i rätt till bistånd. LMA gör t.ex. ingen skillnad mellan utvisningsbeslut (administrativa eller av allmän domstol). Vid realisering av utredningens förslag bör LMA i förhållande till brottsutvisade ses över.

Det finns behov av att i lag klargöra gränssnittet mellan regelverket om utvisning pga brott i utlänningslagen och nuvarande lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll (LSU). En person kan vid olika tillfällen bli föremål för förfaranden och beslut om utvisning enligt både LSU och utlänningslagen. Migrationsverket har i sitt remissvar på ny LSU gett förslag på vissa förtydliganden, se remissvaret under Justitiedepartementets dnr Ju2020/01303/L4.

Migrationsverket välkomnar förslaget i avsnitt 5.6, särskilt att det införs en uttrycklig regel om utvisning av varaktigt bosatta, vilket saknas idag. Verket instämmer i att ribban måste ligga på samma nivå som rörlighetsdirektivet och att föreslagen ändring till ”allmän ordning eller säkerhet” överensstämmer med direktivet. Det återstår att se om det blir något genomslag i praxis.

Avsnitt 5.7.2

Migrationsverket tillämnar idag EU-domstolens avgörande i C-225/16 att ett återreseförbud ska börja löpa från det att utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium. beträffande personer som inte är utvisade på grund av brott. Verket välkomnar principen i förslaget. Domen tolkar dock återvändandenedirektivet (2008/115/EG) och det anges att återreseförbudet börjar löpa från det utlänningen lämnar *medlemsstaternas* territorium, medan det i förslaget anges *Schengenterritoriet* samt vissa andra medlemsstater. Ett återreseförbud ska registreras i SIS. Det måste stå klart från vilka staters territorier som återreseförbudet börjar löpa och till vilka stater som utlänningen är förbjuden att återvända till. Det är till fördel om bestämmelserna om återreseförbud i 8 a kap., 8 kap. och 12 kap. utlänningslagen korresponderar med varandra.

För det fall en person beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen, kan ett återreseförbud inte börja löpa, vilket medför att tidpunkten för preskription förlängs. I vissa fall kan tidsbegränsade återreseförbud komma att gälla utan tidsbegränsning. Ett uppehållstillstånd medför att SIS-spärren inte får någon effekt och att personen får möjlighet att resa inom Schengenområdet. Det kan även av denna anledning övervägas att förslaget om att säkerhetsärenden och uteslutna ska beviljas inhibition i stället för uppehållstillstånd ska omfatta utvisade på grund av brott.

Avsnitt 7.6

Utredningen menar att det i uppdraget inte ingår någon genomlysning av reglerna i 12 kapitlet utlänningslagen om verkställighetshinder, uppehållstillstånd och upphävande av sådana utvisningsbeslut. Migrationsverket skulle ha välkomnat en omarbetning av regelverket då det är processuellt komplicerat. Migrationsöverdomstolen har ansett sig behöva lösa ut en del processuella frågor. Utredningen säger att utrymmet för lagändringar till stor del är begränsat av internationella åtaganden, men Migrationsverket anser att det finns visst utrymme för och behov av en översyn av regelverket.

Det har ännu inte fattats något beslut om den förstudie om automatiserad informationsöverföring som anges i slutredovisningen i maj 2021 av samverkansuppdraget mellan Migrationsverket och Polismyndigheten. Som anges, bedöms denna åtgärd få begränsad betydelse jämfört med de andra föreslagna åtgärderna. Verket ställer sig bakom att Sverige även fortsättningsvis bör verka för att flera återtagandeaftal och andra överenskommelser sluts. Detta har även betydelse för verkets och Polismyndighetens möjligheter att generellt verkställa avlägsnandebeslut.

Avsnitt 8.4.2

Migrationsverket menar att det är tveksamt om den åsyftade förändringen uppnås genom den mindre ändringen i lagtexten, att "brottslighet" byts ut mot "brott". Migrationsverket önskar förtydligande i lagtext kring de omständigheter som bör beaktas, bl.a. brottets karaktär och art, risk för återfall, annan lagföring än domar, påföljdens stränghet m.m., vilket anges i

specialmotiveringen. Som anges, är bestämmelsen inte tillämplig i asylärenden eller ärenden om familjeanknytning enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen.

Eftersom tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att vara huvudregel, har verket möjlighet att avslå ansökan om uppehållstillstånd och utvisa fler personer på grund av brott i fler fall än tidigare. Vandelsprövningen i 5 kap. 17 § utlänningslagen kommer att ske både vid förstagångsansökan och vid en förlängning av uppehållstillståndet samt vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Avsnitt 8.4.3

Migrationsverket håller med om att det i enskilda fall borde finnas en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd när den allmänna domstolen inte förordnat om utvisning. Verket instämmer dock i utredningens bedömning att nackdelarna med en parallell ordning överväger fördelarna.

Sverige har inte utnyttjat skyddsgrundsdirektivets möjlighet i art. 21.3 att återkalla uppehållstillstånd för flyktingar vid fara för medlemsstatens säkerhet och vid synnerligen grova brott. Sverige har heller inte implementerat art. 6.2 familjeåterföreningsdirektivet enligt vilken uppehållstillstånd kan återkallas på grund av hot mot allmän ordning och säkerhet. Ett genomförande av dessa bestämmelser skulle komplettera vägransgrunden i 5 kap. 17 § utlänningslagen och tillämpas på personer som beviljats permanent uppehållstillstånd och som således inte omfattas av denna paragraf.

Enligt 7 kap. 11 § utlänningsförordningen (2006:97) ska domstol underrätta Migrationsverket när en person utvisas pga brott. I de ärenden där personen inte utvisas av olika skäl, får verket ingen underrättelse. Det finns ett behov av att domstol i högre grad än i dag underrättar Migrationsverket om utlännningar som begår brott. Detta för att verket ska kunna göra en bedömning av om en skyddsstatusförklaring ska återkallas.

Avsnitt 8.4.5

Migrationsverket instämmer i föreslagen ändring i 7 kap. 4 § utlänningslagen och konsekvenserna för tolkningen av 7 kap. 1 § tredje stycket.

Kapitel 9

Det torde komma in fler ansökningar om uppehållstillstånd för betänketid enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen om också dessa kan göras av en socialnämnd. Eftersom det rör sig om ett fåtal ärenden om året bedöms inte konsekvenserna bli stora för verket om även socialnämnden får göra ansökningar. Migrationsverket ställer sig positiv till den föreslagna ordningen. Det finns med nuvarande regler en risk för att offer för människohandel faller mellan stolarna. Verket vill dock uppmärksamma följande. Det är viktigt att kommunikationen mellan förundersökningsledare och socialnämnd blir tydlig eftersom det annars kan leda till parallella ansökningar från både en socialnämnd och en förundersökningsledare för en och samma person vid olika tidpunkter. Vistelsekommunen respektive

polis/åklagarmyndighet måste ha kontakt med varandra för att undvika att bägge aktörer ansöker vid skilda tidpunkter. Det kan vara svårt för bägge aktörer att identifiera vilken kommun respektive vilken polis/Åklagarmyndighet som eventuellt är ansvarig/involverad, bl.a. då den berörda personen kan ha vistats på olika ställen utan kontakt med myndigheter efter ankomsten till Sverige. Vidare ställer det krav på att även socialnämnden säkerställer att identiteten på den berörda personen är klarlagd. Det kan förekomma att personen av olika skäl och vid olika tidpunkter lämnar olika identitetsuppgifter till olika myndigheter, eller att t.ex. Polismyndigheten kan ha tillgång till identitetshandlingar medan personen lämnar andra uppgifter till sociala myndigheter.

Åklagarmyndigheten (Riksenheten mot internationell organiserad brottslighet, RIO) bör underrättas av socialnämnd när en ansökan om uppehållstillstånd för betänketid inges till Migrationsverket samt när verket beslutar att bevilja uppehållstillstånd. En bestämmelse om underrättelseskyldighet för socialnämnden och MIV i förhållande till Åklagarmyndigheten kan lämpligen tas in i 7 kap. utlänningsförordningen.

Kapitel 10

Utredningen anser att reglerna i 5 kap. 16 § tredje stycket ger ett tillräckligt skydd mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet.

Migrationsverket vill dock framhålla att för att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs det att föräldern har separerat från sin partner för att även barnet ska omfattas. Har föräldern inte separerat från sin partner, kan Migrationsverket endast pröva undantagsbestämmelsen i 5 kap. 3 a § tredje stycket 2, 5 kap. 6 § eller 5 kap. 12 §. Det här gäller framför allt de barn som inte är gemensamma vars ansökan prövas med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 2 b. 5 kap. 16 § är inte tillämplig på gemensamma barn (2 a). Det bör också förtydligas huruvida barns ålder ska prövas vid ansöknings- eller prövningstillfället, dvs om det gör det någon skillnad att personen var ett barn när våldet utfördes men vid prövningstillfället blivit vuxen.

Andra åtgärder kan också övervägas. T.ex. om det finns behov av en särskild företrädare eller om godmansinstitutet (inklusive förordnande av offentligt biträde) är tillräckligt. Möjligen kan det även övervägas att socialnämnden eller förundersökningsledare, likt vad som gäller för bevispersoner, ges möjlighet att lämna in en ansökan om ett kortare uppehållstillstånd för kvinnan och/eller barnet som blivit utsatt eller vittne till våld. Detta för att samma intressen som för bevispersoner om betänketid eller återhämtning gör sig gällande även i dessa ärenden.

Kapitel 12

Utredningen uppskattar grovt att utvisningarna kommer att öka med 30 % eller 200 personer per år. För Migrationsverket beräknas kostnaderna för förvar öka. Det förutses flera personer som kommer att sitta i förvar samt en ökning av utvisningsbeslut som erfarenhetsmässigt kan vara svåra att verkställa. Polisen har uppskattat en ökning med 30-40 förvarstagna personer per år och med en förvarstid på tre-fyra månader. Förvarskapaciteten anges

behöva utökas. Kostnaderna för ovanstående bedöms inte rymmas inom Migrationsverkets befintliga anslag. Förslagen ger inte upphov till besparingar av sådant slag att de kan finansiera de ökade kostnaderna. Migrationsverket bör tillskjutas medel.

Migrationsverket vill här framföra följande. Redan med befintlig lagstiftning synes det ha skett en ökning av förvarstagna utlänningar med utvisning av allmän domstol jämfört med förra året. Verket instämmer i att förvarskapaciteten behöver utökas. Verket har idag budget för 520 förvarsplatser. En utökning av detta uppdrag leder till ökade kostnader, först för att anskaffa förvarsplatser och därefter för den löpande driften. Kostnaden per plats varierar mellan förvaren och beror på var platserna lokaliseras eftersom det råder olika förutsättningar för lokalernas lämplighet och behov av anpassning. Verket uppskattar att kostnaden per förvarsplatsplats är 1,0 – 1,2 miljoner per plats och år. Det måste även beaktas overheadkostnader för bland annat lokaler och kostnader för tjänster för fastigheter, lokaler, utrustning m.m. som uppkommer till följd av det nya förvaret på Aminogatan i Mölndal.

De utvisningsdömda har en historik av grova brott, vilket medför behov av ökad säkerhet på förvaren. Behovet av utbildning bör ses över och antalet avskiljningsrum bör utökas. Detta leder till högre kostnader per förvarsplats än vad som anges i remissen.

Utredningen bedömer att kostnaderna beräknas bli märkbara först något år efter ikraftträdandet av de nya reglerna som föreslås bli den 1 januari 2023. De nya reglerna ska inte tillämpas på brott som begåtts före denna tidpunkt.

Migrationsverket vill här framhålla att kostnaderna för verket uppstår redan under år 2023 eller t.o.m. 2022 på grund av den tid det tar att anskaffa nya förvarsplatser. Verket bör få besked om tilldelning av medel för förvarsuppdraget redan i budgeten för 2022 för att säkerställa en tillräcklig kapacitet. Verket kan då bibehålla förvarsplatser som annars kommer avvecklas under hösten 2022, men det medför samtidigt att kostnader uppstår redan då. Utan framförhållning ökar risken för svårigheter att återanskaffa förvarskapacitet överlag eller att nyanskaffning drar ut på tiden och att myndigheten inte kan utföra uppdraget med att tillhandahålla förvarsplatser för de som är i behov av det. Alternativet är att förvarsplatserna i större utsträckning upptas av personer som är utvisningsdömda på grund av brott och att myndighetens egna möjligheter att använda sig av förvarsinstitutet som en del i ett effektivt återvändandearbete då minskar.

Det förväntas blir fler ärenden om bl.a. hinder mot verkställighet och upphävande av utvisningsbeslut som prövas enligt 12 kap. utlänningslagen. Yttranden till allmän domstol om verkställighetshinder förväntas också att öka. Utredningen bedömer att kostnaderna för ovanstående rymms inom befintliga anslag. Migrationsverket vill dock framhålla att dessa ärenden är resurskrävande. Det finns svårigheter i att lämna sådana yttranden då det är fråga om långa fängelsestraff eftersom verket måste uttala sig om eventuella verkställighetshinder vid situationen så som den är när yttrandet skrivs och

inte hur den kommer se ut efter ett avtjänat fängelsestraff. Situationen kan då ha ändrats.

Förslaget att även socialnämnderna ska kunna ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för bevispersoner kan leda till en ökning av ansökningar samt beviljade tillstånd. Det rör sig dock om ett litet antal ansökningar per år. Migrationsverket instämmer även här att kostnaderna för handläggning av dessa ärenden beräknas rymmas inom befintliga anslag.

Utredningen anger att vissa kostnader som i dag belastar kommunerna, bl.a. för nödbistånd, kan förväntas övergå till Migrationsverket i och med att ett antal av de personer som är föremål för sådant bistånd beviljas uppehållstillstånd för betänketid. Migrationsverket ifrågasätter här om utredningen har beaktat alla kostnader. Det rör kostnader som idag belastar kommunerna, bl.a. för bistånd som lämnats enligt socialtjänstlagen (2001:453), lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) för s.k. bevispersoner enligt 17 § förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen). Dessa kostnader övergår till Migrationsverket då bevispersoner beviljas uppehållstillstånd för betänketid. Om fler tillstånd beviljas ökar kostnaderna för kommuner och regioner, som då har rätt till ersättning av Migrationsverket. Baserat på historiska värden uppskattar verket att kostnaderna för detta skulle kunna öka med mellan 0,5 till 3 miljoner kronor årligen från 2023. Ökningen bedöms kunna rymmas inom myndighetens befintliga anslag.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjuristen Lolita Eriksson. I den slutliga beredningen har även rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Mikael Ribbenvik