

Motion till riksdagen 2021/22:3842

av **Maria Malmer Stenergard m.fl. (M)**

Ett väl fungerande återvändande

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att konsekvenserna för ett effektivt och väl fungerande återvändande ska beaktas vid antagande av nya lagar och regler med bäring på det migrationspolitiska området och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården ska ges i uppdrag att påtagligt öka antalet verkställda utvisningsbeslut och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen skyndsamt ska tillsätta den utredning som ska se över hur återvändandeprocessen kan bli mer sammanhållen och effektiv och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ge i uppdrag till Migrationsverket och Polismyndigheten att tillsätta en myndighetsgemensam arbetsgrupp som identifierar praktiska och legala hinder mot ett effektivare samarbete och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Migrationsverket och Polismyndigheten ska ges i uppdrag att arbeta med att vidareutveckla myndigheternas ärendehanteringssystem och göra dem förenliga med varandra och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Migrationsverkets och Polismyndighetens pågående arbete med att ta fram en ny övergripande överenskommelse om direktåtkomst ska fortsätta och intensifieras och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra en bred översyn av sekretess- och dataskyddslagstiftningen där utgångspunkten bör vara att det ska införas en ny huvudregel som innebär att berörda myndigheter ska kunna dela relevant information och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att fler myndigheter bör få i uppdrag att prioritera ett fungerande återvändande och tillkännager detta för regeringen.

9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att sekretessbelägga verkställighetsdatum för att säkerställa ett ordnat återvändande och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att möjligheten till spårbyte efter avslag på asylansökan ska upphöra och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att begränsa möjligheten till undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd till personer med presumtivt bifall på sina asylansökningar och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att preskriptionstiden för avslagsbeslut i asylärenden ska förlängas från fyra till tio år och tillkännager detta för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en bredare översyn av möjligheten att återropa verkställighetshinder och hur processen kan effektiviseras och tillkännager detta för regeringen.
14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Migrationsverkets arbete med självmant återvändande behöver intensifieras och effektiviseras och tillkännager detta för regeringen.
15. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa avreseboenden i Migrationsverkets regi och tillkännager detta för regeringen.
16. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att låta utvärdera och ändra 2016 års ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om nedsatt ersättning och indraget boende och tillkännager detta för regeringen.
17. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kommunerna inte ska ha rätt att ge ekonomiskt bistånd till personer som saknar rätt att vistas i landet och tillkännager detta för regeringen.
18. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att begränsa rätten till vissa välfärdsförmåner för människor som vistas i Sverige utan tillstånd och tillkännager detta för regeringen.
19. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förena beslutet om nekad inresa med beslutet om avvisning till ett gemensamt beslut och att beslutet ska kunna förenas med ett återreseförbud, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
20. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återreseförbud ska kunna meddelas när en person som har gällande av- eller utvisningsbeslut återvänder till Sverige och tillkännager detta för regeringen.
21. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det i fler situationer ska vara straffbart att bryta mot ett återreseförbud och tillkännager detta för regeringen.
22. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av Polismyndighetens möjlighet till direktavvisning även när asylskäl återropas och tillkännager detta för regeringen.
23. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Polismyndighetens beslut om avvisning endast ska kunna upphävas genom beviljat uppehållstillstånd eller av överinstans och tillkännager detta för regeringen.
24. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en utvärdering av instansordningen liksom Polismyndighetens möjlighet att överklaga och vara part när myndighetens avvisningsbeslut överklagas och tillkännager detta för regeringen.

25. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Migrationsverket och Polismyndigheten ska verka för ökad samsyn rörande bedömning och klassificering av verkställbarhet och identitet och tillkännager detta för regeringen.
26. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ingå överenskommelser och återtagandeavtal med ursprungsländer och tillkännager detta för regeringen.
27. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ställa tydligare krav på länder som tar emot svenskt bistånd att samarbeta i återvändandearbetet samt överväga att finansiera återetableringsstöd genom biståndsbudgeten när det är möjligt och tillkännager detta för regeringen.
28. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige i större utsträckning ska söka diplomatiska garantier och tillkännager detta för regeringen.
29. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att antalet förvarsplatser ska bli fler och om att inrätta en förvarsanläggning i norra Sverige och tillkännager detta för regeringen.
30. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om utökade möjligheter till förvar och ökad säkerhet vid förvaren och tillkännager detta för regeringen.
31. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förbättring av Migrationsverkets riskbedömningar och tillkännager detta för regeringen.
32. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa anmälningsplikt (boendeskyldighet) vid Migrationsverkets boenden och elektronisk övervakning som komplement till förvar och tillkännager detta för regeringen.
33. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det snarast utreds vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att förhindra att personer genom sitt agerande omöjliggör verkställighet av utvisningsbeslut, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
34. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en asylansökan ska avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas om en utländsk medborgare begår ett brott med ett straffvärde motsvarande fängelse, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
35. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ett brott med ett straffvärde på fängelse som huvudregel ska leda till utvisning på grund av brott, även om det inte föreligger en återfallsrisk, och tillkännager detta för regeringen.
36. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den dömdes anknytning endast i undantagsfall kan utgöra hinder mot utvisning på grund av brott och tillkännager detta för regeringen.
37. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett skärpt regelverk och om att bedömningen av verkställighet ska ske i nära samband till avtjänandet av straffet och tillkännager detta för regeringen.
38. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att åklagare alltid ska yrka på utvisning på grund av brott när förutsättningarna enligt lagstiftningen är uppfyllda och tillkännager detta för regeringen.
39. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tiden för återreseförbud på grund av brott ska förlängas och tillkännager detta för regeringen.
40. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att straffen vid olovlig vistelse efter återreseförbud på grund av brott ska skärpas och tillkännager detta för regeringen.

Inledning

Invandringen till Sverige är reglerad, vilket innebär att det finns regler för vilka som får resa in och vistas i landet. Den som har nekats uppehållstillstånd i ett slutligt beslut inom ramen för en rättssäker prövning ska återvända till sitt hemland. Det är grunden för en reglerad invandring. Utlänningslagen innebär en skyldighet för en person med ett av- eller utvisningsbeslut att självant lämna landet, då lagen som huvudregel ger honom eller henne en viss tid på sig att förbereda sin avresa. Om han eller hon ändå stannar kvar i Sverige ska Polismyndigheten verkställa det fattade beslutet. Sverige är, enligt återvändandedirektivet, skyldigt att se till att en person som nekats rätt att vistas i landet också lämnar det.

Bristerna i regeringens återvändandearbete medför en uppenbar risk för ett växande skuggsamhälle i Sverige i vars spår det bland annat följer social utsatthet, svartarbete och brottslighet. Hur många människor som faktiskt vistats illegalt i landet är oklart. Regeringen gör i proposition 2020/21:159 *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten* bedömningen att det är sannolikt att den tidigare uppskattade siffran om 50 000 har ökat väsentligt. Av Migrationsverkets årsredovisningar framgår att myndigheten under perioden 2016–2020 lagt upp lite drygt 115 000 återvändandeärenden. Under samma tidsperiod avslutade myndigheten närmare 100 000 återvändandeärenden, varav skälet i hälften av fallen var självant återvändande medan det i närmare 30 procent av ärendena bedömdes att personen avvikit. Enligt Migrationsverkets prognos kommer 54 700 nya återvändandeärenden att initieras under perioden 2021–2024. Under samma tidsperiod bedöms 23 200 utländska medborgare självant lämna Sverige (Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos juli 2021). Detta i kombination med svårigheterna för svenska myndigheter att till vissa länder utvisa personer med tvång tyder på att skuggsamhället fortsatt kommer att växa.

Riksrevisionen (2020:7) och Delegationen för migrationsstudier, Delmi, (2020:1) har i varsin rapport identifierat flera allvarliga brister i det svenska återvändandearbetet. Likaså framkommer hur myndigheternas arbete med att verkställa av- och utvisningsbeslut undermineras av olika politiskt beslutade undantag som möjliggör ansökan om uppehållstillstånd på annan grund efter att en person fått ett avslag. Riksrevisionen omnämner särskilt den så kallade gymnasielagen. I granskningen har företrädare för Migrationsverket och Polismyndigheten särskilt pekat på att personer i syfte att fördröja en beslutad av- eller utvisning ansökt om uppehållstillstånd enligt gymnasielagen även om de inte omfattats av den. Möjligheten till spårbyte är ytterligare ett exempel på en undantagsregel som möjliggör tillstånd på annan grund efter avslag. Till detta kommer signaler från företrädare för vissa politiska partier om att amnestier eller liknande kan komma att införas. Det är omständigheter som bidrar till att ett stort antal människor inte återvänder till sitt hemland efter att ha nekats uppehållstillstånd i Sverige.

Att ett nej är ett nej är en central del av en reglerad och långsiktig hållbar migrationspolitik. Det är därför av yttersta vikt att utformningen av migrationspolitiken i större utsträckning än i dag leder till att personer som får ett av- eller utvisningsbeslut också lämnar landet. För att nå dit behövs ändringar på ett flertal områden. Vissa frågor behöver utredas vidare, men ett stort antal ändringar kan realiseras inom en snar framtid bara den politiska viljan till ett förbättrat återvändandearbete finns. Det bör också vara en självklarhet att konsekvenserna för ett effektivt och väl fungerande återvändande, så som påverkan på människors inställning till självant återvändande och möjligheten till

verkställighet med tvång, ska beaktas när nya regler och bestämmelser med bäring på det migrationspolitiska området antas.

Ökat antal verkställda utvisningsbeslut

För att principen att ett nej är ett nej ska bli en realitet i praktiken behöver Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens insatser på området intensifieras och effektiviseras. Dessa myndigheter ska ges regeringens uppdrag att påtagligt öka antalet verkställda utvisningsbeslut. Myndigheterna måste samtidigt ges förutsättningar att genomföra detta uppdrag, vilket förslagen i denna motion sammantaget syftar till.

Ansvarsfördelning och myndighetssamverkan

Riksrevisionen har i en rapport granskat 1989 års reform som syftade till att renodla myndigheternas uppdrag, genom att fördela återvändandearbetet på fler myndigheter. Granskningsrapporten konstaterar att syftet och ambitionen inte har uppnåtts utan i stället har inneburit en rad svårslösa problem (RiR 2020:7 s. 68 ff.). Migrationsverket har föreslagit en ändring av ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Polismyndigheten, vilken skulle innebära att återvändandeärenden inte överlämnas mellan myndigheterna utan att Migrationsverket i stället begär handräckning från Polismyndigheten när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut behöver verkställas med tvång (Migrationsverkets skrivelse, dnr 1.1.1.2-2020-14709). Moderaterna har förespråkat en utredning som ser över ansvarsfördelningen samt överväger om en myndighet ska ha det övergripande ansvaret för återvändandearbetet. Det välkomnas därför att regeringen gett Statskontoret tilläggsuppdraget att se över myndigheternas uppgifter och ansvarsfördelning samt överväga en förändring av myndighetsorganisationen på återvändandeområdet (Ju2021/01229).

Vad i övrigt gäller Statskontorets uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande (Ju2020/01867/SIM) är det positivt, men i likhet med en majoritet av riksdagens partier anser Moderaterna att detta inte räcker. Det behövs ett större helhetsgrepp. Riksdagen har därför kommit med ett tillkännagivande till regeringen om att tillsätta en utredning som ser över hur återvändandeprocessen kan bli mer sammanhållen och effektiv. Regeringen bör skyndsamt tillsätta denna utredning.

I avvaktan på utredningen, och så länge ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Migrationsverket behålls oförändrad, är det av största vikt att samverkan mellan myndigheterna stärks och att befogenhetsfrågor inte får stå i vägen för ett fungerande återvändandearbete. Myndigheterna bör, i tillägg till det redan genomförda uppdraget att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera informationsöverföringen (Ju2020/04), få i uppdrag att tillsätta en myndighetsgemensam arbetsgrupp som identifierar övriga praktiska och legala hinder för ett ökat samarbete. Ett sådant uppdrag ska innefatta hemställan om de författningsändringar som krävs för att förbättra och effektivisera myndigheternas samarbete.

I Migrationsverkets och Polismyndighetens slutredovisning av uppdrag om effektiviserat informationsöverföring (rapport 2021-05-24, dnr 1.1.2-2020-32543) föreslås

bland annat en förstudie för att vidareutveckla myndigheternas ärendehanteringssystem och göra dem förenliga med varandra, i syfte att automatisera informationsöverföringen. Vidare föreslås att myndigheternas pågående arbete med att ta fram en ny övergripande överenskommelse om direktåtkomst – och möjligheten att där ge Polismyndigheten en utökad direktåtkomst till uppgifter i Migrationsverkets ärendehanteringssystem – ska fortsätta och intensifieras. Mot bakgrund av osäkerheten kring hur lång tid det kommer ta för regeringen att tillsätta utredningen om en mer effektiv och sammanhållen återvändandeprocess anser Moderaterna att även detta arbete snarast bör genomföras. Erfarenheterna och slutsatserna av Migrationsverkets och Polismyndighetens olika samarbeten kommer också att kunna gagna kommande utredning.

Sekretess och dataskydd

Som många andra myndigheter har Migrationsverket och Polismyndigheten i olika sammanhang påtalat sekretess- och dataskyddslagstiftningens hämmande inverkan på effektiv informationsöverföring. Regeringen bör därför göra en större översyn av sekretess- och dataskyddslagstiftningen. Utgångspunkten bör vara att det ska införas en ny huvudregel som innebär att berörda myndigheter ska kunna dela relevant information. En sådan utredning bör också beakta vilken skyldighet en kommun, vårdinrättning eller annan myndighet har att lämna ut information om en enskild person till Polismyndigheten eller Migrationsverket. Moderaterna anser att kommuner och myndigheter som Skatteverket och Transportstyrelsen bör få ett särskilt uppdrag att främja ett fungerande återvändande, genom till exempel en informationsplikt till Migrationsverket och Polismyndigheten när en person utan tillstånd att vistas i landet är i kontakt med dem. Det medför att samtliga myndigheter som en person kan komma i kontakt med får ett ansvar för att säkerställa personens lagliga rätt till vistelse i Sverige och genom informationsplikten försvåras möjligheterna att leva utan tillstånd i landet. Vidare bör införandet av en bestämmelse om att sekretessbelägga datum för verkställighet övervägas. Tyskland har en liknande sekretessbestämmelse. I dag får en person som ska lämna Sverige information i förväg om vilken dag myndigheterna kommer och hämtar denne, vilket skapar en tydlig tidslinje för den som vill avvika eller vidta andra åtgärder för att försvåra verkställigheten. Det är dock viktigt att en sådan regel utformas med respekt för den enskilde och säkerställer en human verkställighet. En sådan här större översyn av sekretess- och dataskyddslagstiftningen har överhuvudtaget att beakta avvägningen mellan den enskildes och statens intresse samt regeringsformen, barnkonventionen och Europakonventionen. I en avvägning mellan motstridiga intressen bör statens intresse för att upprätthålla den reglerade invandringen och verkställa lagakraftvunna beslut väga tungt.

Självmant återvändande

Självmant återvändande är mer humant för den enskilde och mer kostnadseffektivt för det allmänna. Samtidigt är det bara hälften som självmant återvänder (RiR 2020:7, s. 5 och statistik från Migrationsverkets årsredovisningar). Målsättningen ska därför vara att få fler att återvända självmant. Det ska stå klart för var och en att personer som får av- eller utvisningsbeslut har att lämna landet självmant. De som inte återvänder självmant

kommer att få återvända med polisens försorg. Som kort berörts ovan förutsätter det bland annat en ökad tydlighet från hela samhället och ändring av regler som bidrar till att personer väljer att hålla sig kvar i landet.

Spårbyte, undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd och preskription

Möjligheten till spårbyte, det vill säga att före detta asylsökande kan beviljas uppehållstillstånd för arbete efter att ha fått ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut, bör tas bort. Bestämmelsen är ett avsteg från principen om att ett nej ska vara ett nej och därtill har det visat sig att regeln tillsammans med möjligheten att beviljas undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd i Sverige (AT-UND) under asyltiden öppnat för missbruk av asylsystemet. Av denna anledning, men också för att undvika att personer som får ett avlägsnandebeslut hinner rota sig i Sverige, bör möjligheten till AT-UND begränsas till personer med presumtivt bifall på sin asylansökan.

För att inskräpa betydelsen av att den som har ett gällande av- eller utvisningsbeslut ska lämna landet vill Moderaterna begränsa möjligheten att få en ny asylansökan prövad både i Sverige och på EU-nivå. När det gäller preskriptionstiden i Sverige föreslår vi att den förlängs från fyra till tio år. Riksrevisionens granskningsrapport visar exempelvis att en fjärdedel av de granskade ärendena avslutades på grund av att preskriptionstiden för av- eller utvisningsbeslutet löpte ut (RiR 2020:7 s. 5).

Verkställighetshinder

Även regelverket kring verkställighetshinder bör ses över. År 2018 till 2020 inkom till Migrationsverket som lägst 12 298 och som högst 13 254 ärenden om verkställighetshinder. Bifallsprocenten låg mellan sex och åtta procent. År 2020 var genomsnittskostnaden per avgjort verkställighetsärende 8 599 kr (Migrationsverkets årsredovisning 2020 s. 48 f.). Bifallsprocenten och antalet ärenden indikerar att möjligheten att åberopa vissa nya omständigheter för den som har gällande beslut om avvisning eller utvisning inte fungerar som det extraordinära prövningsförfarande det alltid har varit avsett att vara. Det är inte heller ovanligt att en och samma person åberopar verkställighetshinder ett flertal gånger, utan att ha någon substantiell grund för anmälan. Migrationsverket lägger därmed resurser på handläggning av en stor mängd ärenden som för den enskilde inte leder till någon förändring i fråga om möjligheten att få stanna i Sverige, om än möjligen på kort sikt.

Reglerna om verkställighetshinder bygger i allt väsentligt på att förhindra att utvisning sker i strid med Sveriges internationella åtaganden och möjliggör beaktande av nya omständigheter av vissa slag. Det förekommer att personer som ska av- eller utvisas anmäler verkställighetshinder precis innan avresan, för att på detta sätt försöka förhindra verkställigheten. Det behöver finnas ventiler, men det är samtidigt orimligt om reglerna utnyttjas för att försvåra eller fördröja myndigheternas återvändandearbete. Dessutom inger regelverket många gånger falska förhoppningar.

Moderaternas huvudinriktning är att svensk migrationslagstiftning ska ligga på en miniminivå. Det gäller även reglerna som möjliggör uppehållstillstånd eller ny prövning efter att en person fått ett gällande av- eller utvisningsbeslut. Det finns därför anledning

att se över nuvarande reglering. Det gäller såväl de materiella reglerna om verkställighetshinder som själva förfarandet och handläggningen.

Migrationsverkets arbete

Utöver regelförändringar behöver Migrationsverkets arbete med självmant återvändande intensifieras och effektiviseras. Nya arbetsmetoder, informationsinsatser och stödprogram bör utvecklas. En del i detta, som också är av betydelse för tillståndsprövningen, är att Migrationsverket tidigt i handläggningen av asylärendet ger identitetsfrågor högre prioritet än vad som många gånger är fallet. Att en persons identitet är välutredd underlättar återvändandearbetet.

Vidare är det av vikt att handläggningstiderna hos Migrationsverket blir så korta som möjligt, bland annat för att undvika att personer som får ett avlägsnandebeslut hinner rota sig i Sverige. Det är därför positivt att den genomsnittliga tiden från ansökan till beslut för inkomna förstagångsärenden under åren 2021–2024 bedöms till tre månader (Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos juli 2021).

Begränsat stöd till personer som ska lämna landet

En person vars avlägsnandebeslut fått laga kraft och tid för frivillig avresa löpt ut har sedan en lagändring år 2016 inte längre rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Syftet med lagändringen var att frigöra boendeplatser i mottagningssystemet samt öka incitamenten för personer med avlägsnandebeslut att återvända självmant, men det har i stället medfört svårigheter för myndigheterna att veta var personen befinner sig och hålla nödvändig kontakt för att säkerställa ett återvändande (RiR 2020:7 s. 47 f.). Moderaterna föreslår därför att en person som har fått ett av- eller utvisningsbeslut ska bo på Migrationsverkets boenden, i särskilda avreseboenden. Vid dessa boenden kan myndigheterna samarbeta och samla sina resurser för att uppmuntra till och förbereda utlänningen för självmant återvändande. Den ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som innebär att en person som inte medverkar till verkställigheten av sitt av- eller utvisningsbeslut inte längre ska få bo på Migrationsverkets boende bör därmed ses över och ändras. Personer som kommer från länder med hög avslagsfrekvens med möjlighet till en snabb verkställighet bör bo på avreseboenden under hela asyltiden.

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att den som olovligen vistas i landet inte har rätt till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen och därför kan inte heller bistånd i form av nödbistånd ges (HFD 2017:33). Regelverk och praxis tycks dock tillämpas olika bland kommuner i Sverige. Det behöver därför genom lagstiftning införas förbud för kommuner att ge ekonomiskt stöd till personer som undanhåller sig verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut.

Frågan om huruvida personer som vistas här utan tillstånd ändå ska erbjudas svensk sjukvård och skola är komplex. Ett land kan i längden inte sända dubbla signaler till dem som stannar kvar olovligen eller tillåta att barn ärver sina föräldrars olovliga tillvaro i Sverige. Men barn ska inte heller hållas ansvariga för sina föräldrars agerande. Moderaterna anser att reglerna för rätt till sjukvård för människor som vistas i Sverige utan tillstånd bör återgå till det som gällde före 2013, när rättigheterna utökades. Det innebär att regioner endast ska kunna erbjuda akut (omedelbar) vård och behandling till

vuxna som vistas här illegalt. Barn som saknar rätt att vistas här ska dock fortsatt ha rätt till sjukvård som andra barn.

I dag har barn som vistas olagligt i Sverige rätt till skolgång, från förskoleklass till gymnasiet. Före 2013 fanns ingen generell rätt till skolgång, utan kommuner fick själv avgöra från fall till fall. Vill man hindra framväxten av skuggsamhällen är det naturligtvis problematiskt att samtidigt ge rätt till skolgång. Vår utgångspunkt är att dessa regler bör återgå till det som gällde före 2013. Frågan är dock juridiskt och moraliskt komplicerad och Sverige måste beakta hur en stramare lagstiftning är förenlig med internationella konventioner.

Polismyndighetens arbete med av- och utvisning

Polismyndigheten ansvarar för inre och yttre gränskontroll enligt svenska och europeiska regelverk. Utöver att bidra till förbättrade möjligheter för Polismyndigheten att utöva gränskontroll och genomföra verkställighet av av- och utvisningsbeslut syftar följande förslag till att skydda legaliteten i asylsystemet och säkerställa ett bättre användande av berörda myndigheters resurser.

Avvisningsbeslut och återreseförbud

Den som inte uppfyller kraven för att resa in i Sverige nekas inresa. Beslutet att neka inresa måste idag förenas med ett beslut om avvisning, vilket är en onödig åtgärd i juridisk mening för en redan hårt ansatt gränspolisstation. Det bör i stället vara ett beslut. Vidare bör ett beslut om avvisning vid nekad inresa kunna förenas med ett återreseförbud. Likaså bör ett återreseförbud kunna meddelas om en person med gällande av- eller utvisningsbeslut återvänder till Sverige. Att bryta mot ett återreseförbud beslutat av Migrationsverket eller Polismyndigheten bör vara straffbart och inte som idag enbart innebära att Polismyndigheten på nytt kan verkställa personen.

Både vid gränskontroller och inre kontroller är det vanligt förekommande att en utlänning, i syfte att legalisera sin vistelse här i landet, anför skyddsskäl när Polismyndigheten delger avvisningsbeslut. Detta eftersom en asylansökan ger rätt att vistas i landet under handläggningstiden. Det kan således röra sig om rent missbruk av asylrätten. Om utlänningen söker asyl, eller har en nära familjemedlem som söker asyl i Sverige, är det Migrationsverket – inte Polismyndigheten – som har att pröva frågan om avvisning. Dessa ogrundade ansökningar tar resurser från svenska myndigheter samt berättigar sökande till bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Därtill finns alltid en risk att personer som inte har någon egentlig avsikt att fullfölja sin asylansökan avviker efter att de kommit in i landet. Även med beaktande av de rättssäkerhetsaspekter som ligger bakom rådande reglering, och som fortsatt gör sig gällande, anser Moderaterna att det finns skäl att se över Polismyndighetens möjlighet till direktavvisning även när asylskäl åberopas som är uppenbart ogrundade.

En vanlig ordning efter att Polismyndigheten överlämnat ett ärende till Migrationsverket är att Polismyndighetens avvisningsbeslut upphävs, varpå Migrationsverket på nytt prövar frågan om avvisning. I de fall Polismyndighetens avvisningsbeslut är förenat med ett återreseförbud, vilket är vanligt när beslut fattats vid en inre gränskontroll, hävs även det. Om Migrationsverket vid sin efterföljande prövning har möjlighet att fatta ett

beslut om avvissning med omedelbar verkställighet är huvudregeln att beslutet ska förenas med återreseförbud. I andra situationer har Migrationsverket att ta ställning till om ett återreseförbud ska meddelas. Därmed är det inte nödvändigtvis så att en person som Polismyndigheten meddelat ett återreseförbud slutligen får ett återreseförbud efter att Migrationsverket prövat personens asylansökan. Detta gör att en person inte har något att förlora på att söka asyl. Snarare kan det finnas ett incitament att göra så när Polismyndigheten förenat ett beslut om avvissning med återreseförbud. Moderaterna vill därför införa en bestämmelse som innebär att Polismyndighetens beslut om avvissning endast ska kunna upphävas genom ett beviljat uppehållstillstånd, eller om en överinstans beslutar att upphäva beslutet i samband med prövning av överklagande.

Det finns även anledning att göra en utvärdering av den instansordning som gäller för avvissningsbeslut fattade av Polismyndigheten liksom Polismyndighetens möjlighet att överklaga och vara part i sådana processer. Med nuvarande reglering är Polismyndigheten exempelvis inte utlänningens motpart i migrationsdomstol i mål om avvissning och återreseförbud där beslut meddelats av Polismyndigheten i samband med ett beslut om avvissning. Istället är det Migrationsverket. Detta försvårar bland annat Polismyndighetens möjlighet att tillvarata sina intressen, föra talan eller redogöra för omständigheter kring grundbeslutet.

Verkställighetsarbetet

2020 var andelen självmant utresta i relation till andelen överlämnade ärenden till Polismyndigheten drygt 50 procent, vilket var ungefär samma nivå som 2019 och 2018 (Migrationsverkets årsredovisning 2020, s. 44). Utöver dessa överlämnade ärenden har Polismyndigheten bland annat ansvar för att verkställa personer som utvisats på grund av brott. Med tanke på den övergripande målsättningen att påtagligt öka antalet verkställda utvisningsbeslut är det avgörande att myndigheten ges förutsättningar att kunna öka effektiviteten och kapaciteten i detta arbete.

Som påpekas ovan angående självmant återvändande behöver Migrationsverket ge identitetsfrågor större betydelse. Här behövs även ett fungerande samarbete mellan Migrationsverket och Polismyndigheten. Moderaterna instämmer i Riksrevisionens rekommendation att Migrationsverket och Polismyndigheten ska verka för ökad samsyn rörande bedömning och klassificering av verkställbarhet och identitet. Myndigheternas separata bedömningar av verkställbarhet och identitetshandlingar bidrar till friktion mellan myndigheterna, och kan leda till att ärenden inte alltid hanteras av den myndighet som har bäst förutsättningar att verkställa beslutet (RiR 2020:7 s. 8 och 56). En annan aspekt i detta är att Polismyndigheten prioriterar ner ärenden där identitetshandlingar saknas, vilket riskerar att skapa incitament för asylsökande att undanhålla identitet. Därmed kan det ge motsatta effekter för asylpolitiken och återvändandeverksamheten i sin helhet (RiR 2020:7 s. 58). Vad i övrigt gäller samarbetet mellan Migrationsverket och Polismyndigheten berörs det i avsnittet Ansvarsfördelning och myndighetssamverkan.

Krav på mottagarländer och diplomatiska garantier

Polismyndighetens förutsättningar att lyckas med verkställighetsarbetet beror i många fall på mottagarlandets inställning till att i vissa fall ta emot sina medborgare, snarare än faktorer som Polismyndigheten själv förfogar över. Mottagar- eller verkställighets-

länders krav på frivillighet och samarbetsförmåga försvårar genomförandet av verkställighet med tvång, se Polismyndighetens årsredovisning 2020 s. 56 och betänkandet *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk*, SOU 2021:61, s. 24. Det är ett antal länder som är återkommande i dessa sammanhang. Irak är ett av dem. Trots att det sedan 2012 finns ett avtal mellan EU och Irak, där det framgår att landet ska återta alla sina medborgare som saknar tillstånd att vistas i EU, har Polismyndigheten inte kunnat genomföra utvisningar till Irak av personer som inte medverkat till att återvända. Somalia och Iran är andra länder som endast återtar medborgare som återvänder frivilligt, men det finns fler. Bortsett från det faktum att verkställighet omöjliggörs i dessa fall kan detta fungera som en så kallad pull-faktor och försvåra arbetet med självmant återvändande – har man väl tagit sig ut ur hemlandet vet personer att bara de motsätter sig verkställighet kommer de inte behöva åka tillbaka. Här ligger ett stort ansvar på regeringen att finna lösningar, såväl i fråga om att i enskilda ärenden ingå överenskommelser om återtagande av den egna medborgaren som i fråga om att verka för att Sverige får på plats fler återtagandeavtal med ursprungsländer. Vad gäller återtagandeavtal bör de ingås bilateralt, tillsammans med våra nordiska grannländer och genom EU-samarbetet. Utöver avtalens utformning är det avgörande att de följs upp och kommer till praktisk användning. Att sådana här åtgärder är viktiga bekräftas av att det även i betänkandet *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk* bedöms att Sverige bör verka för att fler återtagandeavtal och andra överenskommelser om återtagande kommer till stånd, se s. 344.

Vidare anser Moderaterna att det bör vara en självklarhet att Sverige ska ställa krav på ursprungsländer som tar emot svenskt bistånd att samarbeta vid återtagande av sina medborgare. Konsekvensen av att vägra ta emot sin medborgare som nekats rätt att vistas i Sverige bör vara att hela eller delar av biståndet dras in. Sverige bör inom EU-samarbetet driva att EU:s biståndspolitik ska vara nära kopplad till att förebygga grundorsakerna till migration samt säkerställa ett effektivt återvändande till ursprungsländerna. Danmark låter delar av sin biståndsbudget finansiera återetableringsstöd för personer som nekats uppehållstillstånd och som ska återvända hem. Sverige bör överväga en liknande ordning när det är möjligt i enlighet med OECD-Dacs regler.

En annan viktig fråga är att Sverige i större utsträckning bör söka diplomatiska garantier för att säkerställa att personer kan utvisas från Sverige utan att det strider mot ett konventionsåtagande. Storbritannien har lyckats förhandla fram olika typer av diplomatiska lösningar i enlighet med praxis från Europadomstolen och FN:s kommitté mot tortyr. Sverige bör därmed också kunna förhandla fram diplomatiska garantier.

Förvar och andra tvångsåtgärder

I dag finns det cirka 520 förvarsplatser fördelade på sex förvar, varav det nordligaste ligger i Gävle. Av Migrationsverkets prognos framgår att 520 förvarsplatser är vad myndigheten räknar med under hela prognosintervallet, det vill säga till och med 2024 (Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos juli 2021). Polismyndigheten tar cirka 75–80 procent av dessa platser i anspråk och Migrationsverkets förvarskapacitet är en omständighet som Polismyndigheten pekar ut som försvårar myndighetens möjligheter att genomföra verkställigheter (Polisens årsredovisning 2020 s. 55). Bristen på förvarsplatser leder till att människor avviker. Enligt Migrationsverkets och Polismyndighetens bedömning ligger behovet i Sverige på 1 100–1 200 platser

(Migrationsverkets rapport, dnr 1.1.1.2-2019-13592). Brist på förvarsplatser ska inte få till följd att personer som borde tas i förvar inte gör det eller att förvarstagna personer släpps för att lämna plats till andra mer prioriterade ärenden, vilket nu förekommer. Riksrevisionen har bedömt att återvändandearbetet riskerar att bli dyrare och svårare på grund av Migrationsverkets begränsade möjligheter att använda förvar (RiR 2020:7 s. 48). Antalet förvarsplatser i Sverige måste bli större och det behövs en förvarsanläggning i norra Sverige. Mot denna bakgrund är det oroväckande att regeringen inte visar några tendenser till att vilja utöka antalet förvarsplatser.

Förvar bör användas i större utsträckning. Regelverket för förvar ska utökas, så att beslut om förvar kan bli aktuellt i fler fall, och Sverige bör se över lagstiftningen så att de möjligheter till förvar som EU-rätten tillåter tillfullo implementeras i svensk rätt. Det kan handla om att till exempel förlänga de tidsfrister som i dag finns eller möjliggöra placering av en förvarstagen person på häkte, anstalt eller fängelse vid platsbrist på förvaren i fler situationer än vad som i dag tillåts. Samtidigt råder det en platsbrist inom Kriminalvården och för detta behövs en kapacitetsgenomlysning för att ta fram en konkret och långsiktig plan för Kriminalvårdens expansioner som motsvarar det faktiska behovet. Att så många människor avviker efter att ha nekats uppehållstillstånd visar dessutom på brister i Migrationsverkets riskbedömningar. Dessa måste förbättras, vilket i sin tur kommer leda till att förvar och andra tvångsåtgärder blir aktuellt i fler fall.

Säkerheten på förvaren måste förstärkas. Personal vittnar om hur droger och vassa föremål enkelt kan smugglas in. Vi vill ge Migrationsverket fler och bättre verktyg för att kunna säkerställa säkerheten på förvaren, bland annat genom bättre möjligheter till kroppsvisitation och att söka igenom förvarstagnas rum. Vidare bör det vara tillåtet att begära identifikation av besökande till den i förvar. Så är inte fallet idag.

Det behövs fler komplement till förvar. Moderaterna vill därför införa anmälningsplikt vid Migrationsverkets boenden (boendeskyldighet), vilket innebär en restriktion för den enskilde att röra sig fritt. Det kan till exempel handla om att den enskilde behöver anmäla sig flera gånger om dagen eller måste vara på boendet mellan vissa klockslag. Liknande regler finns i dag i Belgien, Finland och Tyskland för att bland annat kunna ha uppsikt över barnfamiljer med en avvikerisk. Eftersom Moderaterna vill att samtliga med avlägsnandebeslut bor på särskilda avresecenter innebär en sådan tvångsåtgärd inte en kostnad motsvarande förvarsanläggning, utan det bör likställas med kostnaden för boende i Migrationsverkets regi. Elektronisk övervakning, till exempel med fotboja, ska även kunna användas för personer som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Det förekommer att personer på ett eller annat sätt försvårar eller förhindrar Migrationsverkets och Polismyndighetens verkställighetsarbete. Det kan exempelvis vara genom att motsätta sig testning, så som skett under pandemin, eller genom undanhållande av information på digitala medier. Moderaterna anser att det snarast ska utredas vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att förhindra att personer genom sitt agerande omöjliggör verkställighet av av- eller utvisningsbeslut och tillkännager detta för regeringen.

Utvisning på grund av brott

För Moderaterna är det en självklarhet att om man kommer från ett annat land för att vistas eller bo i Sverige ska man följa lagstiftningen här. Inom de ramar som grundlagen, EU-rätten och internationella åtaganden sätter ska den som begår ett brott med straffvärde motsvarande fängelsenivå få avslag på sin asylansökan/nekas uppehållstillstånd, utvisas eller få sitt uppehållstillstånd återkallat. Denna huvudregel ska i utvisningsfallen gälla även om det inte föreligger en återfallsrisk.

Åren 2000–2014 uppgick antalet utvisningsdomar till i genomsnitt 734 per år. Utvecklingen av antalet utvisningsdomar följde till större delen inte utvecklingen av hur många utländska medborgare som dömdes för brott. Under 2015–2019 har snittet varit 677 tingsrättsdomar per år innefattande ett beslut om utvisning. Andelen utländska medborgare som dömdes till utvisning låg denna tidsperiod därmed i genomsnitt på 4,4 procent av det totala antalet dömda utländska medborgare. Som lägst var den 3,8, vilket var år 2019. Det är således endast en mindre andel av dömda utländska medborgare som utvisas. En faktor som i hög grad påverkar om en utlänning utvisas på grund av brott är vistelsetiden i Sverige och övrig anknytning hit (Brå och SOU 2021:61 s. 168 och 171 ff.). I praktiken slipper således många utländska medborgare som döms för grova brott, exempelvis sexualbrott och våldsbrott, utvisning. Vad gäller sexualbrotten stod de för 5 procent av utvisningsdomarna åren 2000–2014, medan motsvarande siffra under 2015–2019 uppgick till 7 procent (SOU 2021:61 s. 173).

Förutsättningarna för utvisning

Dagens förutsättningar för utvisning på grund av brott har i huvudsak sett likadana ut sedan år 1994. Moderaterna vill att dessa förutsättningar utökas. Det är därför välkommet att betänkandet *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk*, SOU 2021:61, nu har presenterats. Betänkandet innehåller flera förslag som går i rätt riktning.

Att det presenterats förslag som skulle medföra en skärpning av reglerna kring betydelsen av en utlännings anknytning till Sverige är – om ändå inte tillräckligt – positivt liksom att det påtalas att vissa brottstyper kan tyda på bristande anpassning till svenska normer och förhållanden. Moderaterna har sedan tidigare uttalat att den omständigheten att man utsätter en annan människa för brott inskränker på offrets fri- och rättigheter, vilket ska vara en försvårande omständighet när den enskildes anknytning till Sverige ska prövas som skäl mot en utvisning. Endast i de fall en utvisning skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande ska anknytning till det svenska samhället eller till personer bosatta i Sverige kunna utgöra anledning till att den utländska medborgaren inte blir utvisad på grund av brott. En sådan undantagsbestämmelse ska tillämpas restriktivt.

När en fråga om utvisning på grund av brott prövas ska rätten ta hänsyn till om utlänningsen enligt 12 kap. utlänningslagen inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs. Som Högsta domstolen konstaterat är möjligheten att i samband med avgörandet av ett brottmål beakta eventuella verkställighetshinder som kan föreligga vid tidpunkten för villkorlig frigivning begränsad, inte minst när ett långt fängelsestraff dömts ut (NJA 2019 s. 47 I–III). Det finns en överhängande risk för att en bedömning av om det finns verkställighetshinder hinner bli inaktuell, varför det meningsfulla i att pröva om det finns verkställighetshinder kan ifrågasättas (se även MIG 2015:1). Praxis från Högsta domstolen (NJA 2019 s. 47 I–III) innebär att utvisning inte ska förordnas vid så kallade bestående hinder. I fråga om

generella verkställighetshinder får det därför anses föreligga en presumtion för att domstolen ska besluta om utvisning. Klargörandet i praxis är välkommet och bidrar förhoppningsvis till en minskad risk att domstolar i alltför stor utsträckning på grund av verkställighetshinder vid domstillfället avstår från att besluta om utvisning. Moderaterna anser ändock, till skillnad från vad som föreslås i SOU 2021:61, att frågan om verkställighetshinder snarare bör prövas först i nära anslutning till verkställighet av utvisningsbeslutet, det vill säga efter eller mot slutet av att strafftiden har avtjänats. Vi vill också att åklagare alltid yrkar på utvisning på grund av brott när de allmänna förutsättningarna för utvisning på grund av brott, vid en preliminär bedömning, är uppfyllda. Eftersom återfallsrisken är av betydelse för bedömningen ska åklagare regelmässigt undersöka förekomst av eventuella utländska brottmålsdomar.

Återreseförbud

Moderaterna vill skärpa regelverket för återreseförbud, varför det är positivt att förslag i sådan riktning ges i SOU 2021:61. Begår man ett allvarligt brott, som till exempel en grov våldtäkt eller ett grovt rån, och saknar anknytning till Sverige är det rimligt med ett återreseförbud på livstid. Idag aktualiseras livstids återreseförbud i regel först vid ett straffvärde på åtta år eller längre.

Det är angeläget att den som begår brott och som följd av detta utvisas inte återvänder till Sverige i strid med återreseförbudet. Vi vill att straffminimum för olovlig vistelse i strid med återreseförbud på grund av brott ska höjas till fängelse i sex månader.

Verkställighet

Polisen har som målsättning att utvisning på grund av brott ska verkställas samma dag som personen frigges från ett fängelsestraff. Utöver vad som berörts ovan om informationsöverföring och samarbete mellan Migrationsverket och Polismyndigheten är det positivt att det pågår utvecklingsarbete inom Polismyndigheten och samverkansarbeten mellan Polismyndigheten och Kriminalvården. Det behövs för att få till stånd ett effektivare verkställighetsarbete. Det finns dock fall då verkställighet inte är möjligt i samband med frigivningen. Det kan exempelvis bero på väpnad konflikt i hemlandet eller att hemlandet vägrar ta emot personen. Det rimliga är att den utvisningsdömde som har avtjänat sitt fängelsestraff tas i förvar till dess att han eller hon lämnat landet, oavsett om det finns risk för fortsatt brottslig verksamhet eller inte. Om utvisningen inte kan verkställas på grund av omständigheter utanför den enskildes kontroll bör personen ställas under uppsikt.

Maria Malmer Stenergard (M)

Mattias Karlsson i Luleå (M)

Katarina Brännström (M)

Arin Karapet (M)

Ann-Sofie Alm (M)