

Avdelningen för juridik
Mia Hemmestad

Justitiedepartementet
10333 Stockholm

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

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) begränsar yttrandet till den del av betänkandet som avser att stärka skyddet mot utvisning för brottsoffer.
- SKR instämmer i bedömningen att det finns anledning att stärka situationen för vissa brottsoffer genom att utvidga behörigheten att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid.
- SKR ställer sig tveksamt till att socialnämnden ska ges behörighet att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för vissa brottsoffer, bland annat eftersom det finns oklarheter gällande nämndens roll och ansvar samt uppgiften kräver kunskap inom områden som statliga myndigheter ansvarar för.
- SKR anser att det ska utredas om en annan myndighet kan ges behörighet att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid samt efterfrågar en utredning av frågan om den enskilde själv kan ges behörighet att ansöka om det aktuella uppehållstillstånd. et
- I det fall att regeringen går vidare med förslaget att socialnämnden ska ges behörighet att ansöka om uppehållstillstånd vill SKR betona behovet av utbildning, vägledning och stöd till landets socialnämnder. Det måste även säkerställas att socialnämnden kan inhämta de uppgifter som behövs från statliga myndigheter, utan hinder av sekretess.
- Förslaget att utvidga socialnämndens kompetens till att ansöka om uppehållstillstånd kräver, enligt SKR:s bedömning, en bredare konsekvensanalys utifrån kommunalt perspektiv än vad utredningen presenterar. Finansieringsprincipen ska tillämpas.
- SKR efterfrågar en analys av skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet och vistas i landet av andra skäl än uppehållstillstånd på grund av anknytning, exempelvis den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på annan grund än anknytning och den som saknar rätt att vistas i landet.

Förbundets ställningstagande

SKR begränsar sitt yttrande till den del av betänkandet som avser att stärka skyddet mot utvisning för brottsoffer.

9. Betänketid för offer för människohandel

SRK instämmer i att det ur ett brottsofferperspektiv finns anledning att utvidga behörigheten att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid, men ställer sig tveksamt till utredningens förslag att ge socialnämnden behörighet att ansöka om uppehållstillstånd av de skäl som närmare utvecklas nedan.

Oklarheter kring roll och ansvar

Socialnämnden är varken en brottsutredande myndighet eller en utlänningsmyndighet. Utlänningsrättsliga förfaranden och beslut utgör en statlig angelägenhet som faller utanför den kommunala kompetensen. Nämndens verksamhet består i att ge stöd och hjälp till samhällets mest utsatta individer. Även om socialnämnden har det yttersta ansvaret för alla som visats i kommunen, riktas nämndens insatser som utgångspunkt till dem som är bosatta i kommunen. Att ge socialnämnden behörighet att ansöka om uppehållstillstånd för en viss grupp, innebär att socialnämndens ansvar för vissa brottsoffer kommer att skilja sig från ansvaret för andra brottsoffer som regleras i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen, SoL. SKR efterfrågar en analys avseende lämpligheten i och följderna av en sådan särreglering för en viss, liten grupp brottsoffer som inte heller är att anse som bosatta i kommunen. Socialtjänstens resurser är begränsade och bör primärt användas till att fullgöra socialtjänstens huvudsakliga uppdrag, det vill säga att ge insatser och socialt stöd till personer som är i behov av sådant stöd.

Uppgiften att ansöka om, överklaga och yttra sig i frågor om uppehållstillstånd som föreslås i betänkandet har, enligt SKR:s bedömning, likheter med den roll som ett ombud eller biträde har i en utlänningsrättslig process. Att utvidga nämndens kompetens till att omfatta en ombudsliknande roll i en fråga som betraktas som en statlig angelägenhet framstår enligt SKR:s uppfattning som främmande utifrån vad socialtjänstens uppdrag i övrigt omfattar. Uppgiften torde kräva att socialnämnden upparbetar kunskap avseende det utlänningsrättsliga regelverket samt brottsbalken och brottmålsprocessen som huvudsakligen finns hos statliga myndigheter.

För att beviljas ett uppehållstillstånd för betänketid krävs det, utöver anledning att anta att utlänningen har utsatts för människohandel eller människoexploatering, att det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras samt att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas (se 5 kap. 15 § 1 och 4 UtlL). Om Migrationsverket avslår ansökan är det enligt förslaget endast socialnämnden som får överklaga beslutet. SKR vill framhålla orimligheten i att socialnämnden ska föra bevisning i frågan huruvida uppehållstillstånd behövs för att förundersökning i brottmål ska kunna genomföras eller om individen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Dessa frågor kan aktualiseras även när Migrationsverket överväger att återkalla ett uppehållstillstånd eftersom socialnämnden, enligt förslagen i betänkandet, ska få tillfälle att yttra sig innan Migrationsverket fattar beslut. Socialnämnden kommer troligen att uppleva påtryckningar från individen och andra utomstående att överklaga Migrationsverkets beslut samt yttra sig i frågan om återkallelse.

Varje myndighet har en serviceskyldighet som innebär att myndigheten bland annat ska hjälpa individen i frågor som hör till myndighetens verksamhet (6 § förvaltningslagen). Med den föreslagna nya uppgiften anser SKR att det finns en risk att socialnämndens skyldighet att vägleda enskilda i frågan om uppehållstillstånd utvidgas. I samband med en ansökan och prövning av uppehållstillstånd för betänketid torde det uppkomma en rad olika frågor vad gäller exempelvis eventuella krav på individen under betänketiden, vad som gäller vid avslag, kraven för att beviljas ett förlängt tillstånd, förfarandet i brottmålsprocessen och samarbetet med brottsutredande myndigheter. Att ge vägledning i frågor om uppehållstillstånd och brottmålsprocessen åvilar som regel statliga myndigheter. SKR menar att socialnämnden har en begränsad kunskap när det gäller att vägleda individen i dessa avseenden.

De som kan beviljas uppehållstillstånd för betänketid har inte heller nödvändigtvis en kontakt med eller ett ärende hos socialnämnden. Det väcker frågor om hur dokumentationen ska göras i de ärenden där det inte finns någon akt hos socialnämnden, något som enligt SKR behöver besvaras i det fortsatta lagstiftningsärendet. Asylsökande individer omfattas vidare av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och Migrationsverket har huvudansvaret för bistånd och stöd till dessa individer. Om det i ett ärende om asyl framkommer uppgifter om misstänkt människohandel ifrågasätter SKR om det utifrån samhällsekonomiska hänsyn och ur effektivitetshänseende är motiverat att socialnämnden ska utreda huruvida det kan antas att personen är utsatt för människohandel och därefter ansöka om uppehållstillstånd, när individen redan har ett pågående ärende om uppehållstillstånd hos Migrationsverket.

Sammanfattningsvis bedömer SKR att det finns en rad oklarheter avseende socialnämndens roll och ansvar som följer av den föreslagna uppgiften och anser att den saknar koppling till socialtjänstens uppdrag i övrigt. Eftersom den kunskap som krävs för att fullgöra uppgiften i huvudsak innehas av statliga myndigheter bedömer SKR att socialtjänsten kan få svårt att ge den enskilde det stöd som denne förväntar sig i en tillståndsprocess av det aktuella slaget.

Med hänsyn till vad som anförts i frågan om socialnämndens verksamhet samt det aktuella uppdragets karaktär och kompetensen som krävs för uppdragets fullgörande anser SKR att det ska utredas om en annan myndighet än socialnämnden kan ges behörighet att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid. I betänkandet berörs endast de så kallade regionkoordinatorerna som möjlig aktör, men det saknas en analys av frågan om någon statlig myndighet kan ges behörighet att ansöka om det aktuella tillståndet.

I det fall att regeringen går vidare med det aktuella förslaget vill SKR betona behovet av relevant utbildning, vägledning och stöd till landets socialtjänster i att identifiera brottsoffer för människohandel och människoexploatering. Det behövs även klargöranden i frågan om ramarna för den nya uppgiften och nämndens roll i

förhållande till individen och andra statliga myndigheter. Det måste därtill säkerställas att det finns rättsliga förutsättningar för socialnämnden att enkelt inhämta relevanta uppgifter från statliga myndigheter utan hinder av sekretess.

Behörighet för individen att själv ansöka om uppehållstillstånd bör utredas

SKR konstaterar att det i förarbetena till bestämmelsen om uppehållstillstånd för att medverka i brottsutredning diskuterats om utlänningen själv skulle kunna vara behörig att söka uppehållstillstånd. Regeringen ansåg dock att det framstod som inkonsekvent att tillståndsgivningen skulle förutsätta en ansökan av den enskilde, när syftet med att bevilja uppehållstillstånd för att delta i brottsutredning är att kunna beivra brott (se prop. 2003/04:35 s. 70 f.). Detta resonemang avsåg uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § första stycket UtL, det vill säga uppehållstillstånd för att medverka i brottsutredning.

Ett uppehållstillstånd för betänketid vilar enligt SKR:s uppfattning på åtminstone delvis andra syften än att beivra brott. Som framhålls i betänkandet ska tillståndet dels tillgodose offrets behov av att återhämta sig, dels ge offret möjlighet att ta ställning till frågan om samarbete med brottsutredande myndigheter (se s. 418). I diskussionen om individen kan ges behörighet att själv ansöka om uppehållstillstånd för betänketid väger därmed de resonemang som förs i prop. 2003/04:35 inte lika tungt. Såvitt SKR kan utläsa fördes det dock ingen sådan diskussion i förarbetena till bestämmelsen om betänketid (se prop. 2006/07:53 s. 26-29). Enligt SKR:s bedömning hindrar inte Rådets direktiv 2003/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna en sådan ordning.

SKR konstaterar att när det gäller andra typer av uppehållstillstånd är utgångspunkten att individen själv ansöker om tillstånd. Individen är vidare den som bäst kan redogöra för omständigheterna kring sin vistelse i Sverige. Med hänsyn härtill efterfrågar SKR en diskussion och utredning gällande frågan om den enskilde skulle kunna ges behörighet att själv ansöka om uppehållstillstånd för betänketid. Ett sådant förfarande skulle medföra att individen åtminstone inledningsvis enbart behöver förhålla sig till en myndighet i frågan om uppehållstillstånd och Migrationsverket har rätt kompetens att ge vägledning i utlänningsrättsliga frågor. En sådan ordning hindrar inte att socialnämnden, i de fall individen har kontakt med nämnden, ger information om möjligheterna att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid och hur det kan påverka individens situation vad gäller exempelvis rätten till bistånd.

Bistånd till den som får uppehållstillstånd

SKR instämmer i utredningens bedömning att det är angeläget att ansökan om uppehållstillstånd för betänketid prövas skyndsamt. Det är även angeläget att det inte blir något tidsglapp mellan tidpunkten för när uppehållstillståndet för betänketid går ut fram till dess att ett tillstånd för att medverka i brottsutredning beviljas. Det krävs som regel ett uppehållstillstånd eller en uppehållsrätt för rätt till bistånd enligt SoL (HFD

2018 ref. 39). SKR anser att det vore mycket olyckligt om en individ förlorar vissa insatser i väntan på beslut i frågan om förlängt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § första stycket UtLL.

12.2.3 Konsekvenser – förslaget avseende betänketid för offer för människohandel och människoexploatering

Med beaktande av vad som anförs ovan anser SKR att förslaget om att utvidga socialnämndens kompetens till att ansöka om uppehållstillstånd kräver en bredare analys av kort- och långsiktiga konsekvenser än vad utredningen presenterat. Det är uppenbart att konsekvensanalysen i betänkandet saknar ett kommunalt perspektiv. Den nyssnämnda uppgiften innebär vidare ett nytt åtagande för kommunen för vilket finansieringsprincipen ska tillämpas.

Även om de uppgifter som presenteras i betänkandet avseende antalet beviljade uppehållstillstånd talar för att det är ett litet antal nya ärenden som kommer att aktualiseras hos landets socialnämnder bedömer SKR, i enlighet med vad som anförs ovan, att den nya uppgiften kommer att kräva kompetenshöjande insatser och utökad beredskap. Förutom att ansöka om uppehållstillstånd kommer socialnämnden enligt förslaget att föra talan i domstol och yttra sig i frågor om återkallelse. Som nämnts ovan kan man förvänta sig påtryckningar från den enskilde samt andra utomstående personer och organisationer att ansöka om uppehållstillstånd, överklaga avslagsbeslut samt lämna yttranden i frågan om återkallelse. Om det rör ett litet antal ärenden kan det vara svårt att upprätthålla och bibehålla en kompetens i de aktuella frågorna inom socialtjänsten, vilket medför att varje ärende som rör misstänkta brottsoffer för människohandel och människoexploatering kan förväntas kräva betydande merarbete.

SKR vill även uppmärksamma att flera, mindre författningsändringar sammantaget kan få större konsekvenser för landets kommuner. De sammantagna konsekvenserna av flera nya åtaganden blir sällan föremål för analys, eftersom varje nytt åtagande bedöms isolerat i ett enskilt lagstiftningsärende. Det är SKR:s erfarenhet att det under de senaste åren föreskrivits flera nya åtaganden för socialnämnden som var för sig bedömts ha begränsade konsekvenser, däribland underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar samt underrättelseskyldighet vid misstänkt felaktig folkbokföring. På det utlänningsrättsliga området har vidare stora förändringar skett vad gäller tidsbegränsade uppehållstillstånd som enligt de signaler SKR fått från medlemmarna medfört kostnader och merarbete, vilket återkommande påtalats för regeringen (se bl.a. SKR:s yttrande, Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, 2019-03-15, dnr 19/00294).

10. Skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet

SKR efterfrågar en bredare analys av frågan om skydd mot utvisning för den som utsätts för hedersrelaterad brottslighet än vad som redovisas i betänkandet, utifrån att det finns andra utlännningar än de som har uppehållstillstånd på grund av anknytning som utsätts för sådan brottslighet.

SKR delar utredningens uppfattning att hedersrelaterad brottslighet inte sällan är förankrad i en bredare krets och kan understödjas eller i vissa fall utövas av andra personer än brottsoffrets partner. Våldet och förtrycket kan vidare utövas på många sätt utöver genom fysiskt våld, såsom genom ekonomiskt förtryck. I vissa fall kan våldet påbörjas redan kort efter att individerna flyttar till Sverige. SKR vill betona att den komplexa bild som inte sällan framkommer i samband med hedersrelaterad brottslighet kan vara svår att framföra tillräcklig bevisning kring.

SKR vill framhålla att de utlänningar som är utsatta för hedersrelaterat våld och vänder sig till socialtjänsten inte enbart tillhör den grupp som huvudsakligen nämns i avsnitt 10 i betänkandet. De brottsoffer som socialtjänsten möter kan ha beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd på andra grunder än anknytning, vänta på beslut om uppehållstillstånd eller ha fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd och ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut. SKR efterfrågar en analys av frågan om också dessa individers skydd mot utvisning bör stärkas. Asylsökande och personer som befinner sig här utan uppehållstillstånd är ofta särskilt utsatta eftersom deras rätt till bistånd enligt SoL kan begränsas. Rättsläget är oklart vad avser rätten till bistånd i form av ett anpassat boende till asylsökande som utsätts för våld och regelverket i denna del behöver förtydligas (se SKR:s yttrande, Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende, 2018-04-20, dnr 18/00676, s. 5 ff.). För personer som vistas här efter att ha fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd och ett lagakraftvunnet beslut om utvisning finns det som regel ingen rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, inte heller för att undgå akut nöd, men en möjlighet för socialnämnden att bevilja bistånd med stöd av 4 kap. 2 § SoL (se HFD 2017 ref. 33). Personalen inom socialtjänsten ställs inför svåra överväganden i mötet med dessa grupper, som inte sällan har stora stöd- och hjälpbehov men mycket begränsade rättigheter.

SKR anser att frågan om betänketid och uppehållstillstånd för att medverka i brottsutredning för den som drabbas av hedersrelaterat våld är nära sammankopplad med uppdraget att utreda hur skyddet mot utvisning för den som drabbas av sådan brottslighet kan stärkas. Som anförs ovan anser SKR att möjligheten för enskilda som utsatts för bland annat människohandel att själva ansöka om uppehållstillstånd för betänketid bör utredas. En sådan analys kan även omfatta frågan om möjligheten att själv ansöka om uppehållstillstånd för vissa andra brottsoffer, däribland de som drabbas av hedersrelaterat våld.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande