

Delredovisning enligt regleringsbrevet

Verkställighet av beslut om av- och utvisning samt
identitetsuppgifter i verkställighetsärenden



Polisen

A187.696/2018

Polismyndigheten, april 2018



Innehåll

1	Uppdraget	1
2	Faktorer som påverkar polisens arbete med avvisnings- och utvisningsbeslut.....	1
3	Statistik över beslut om av- och utvisning som verkställts genom polisens försorg respektive genom egen utresa	3
4	Andelen ärenden med säkerställda identitetsuppgifter vid överlämnandet från Migrationsverket samt andelen ärenden med identitetsuppgifter säkerställda av polisen.....	4
5	Myndighetsgemensamma projekt som syftar till att identitetsuppgifter som är nödvändiga för verkställighet är säkerställda vid överlämnande till polisen.....	5

1 Uppdraget

Regeringen har i enlighet med regleringsbrevet 2018 uppdragit åt Polismyndigheten att fortsätta arbetet med att verkställa fler beslut än tidigare om av- och utvisning. Särskilt fokus ska läggas på att Polismyndigheten verkställer beslut om utvisning på grund av brott. Myndigheten ska i enlighet med regleringsbrevet också fortsatt redovisa verkställighetsarbetet och hur man har säkerställt att detta arbete har skett värdigt, humant, effektivt, enhetligt och rättssäkert. Polismyndigheten ska därutöver kommentera sin ärendehantering på det sätt som framgår av regeringsbeslut Ju2013/8211/PO.

Polismyndigheten redovisar mot bakgrund av detta sin ärendehantering varvid följande frågor besvaras och kommenteras:

- Antalet inkomna ärenden där nödvändiga identitetsuppgifter för verkställighet har säkerställts vid överlämnandet från Migrationsverket respektive antalet ärenden där dessa uppgifter inte säkerställts.
- Antalet ärenden där nödvändiga identitetsuppgifter har säkerställts av polisen samt huruvida detta har krävt kompetens och befogenheter som endast polisen besitter.
- Antalet ärenden som polisen verkställt genom egen försorg respektive ärenden som verkställts genom att personen valt att lämna landet på egen hand (egen utresa).
- Hur stor andel av ärendena som berör personer som har avvikit.
- Hur stor andel av ärendena som avser överföringar enligt Dublinförordningen.

Utöver detta redovisas i denna delredovisning även hur utvecklingen och resultatet av myndighetsgemensamma projekt med Migrationsverket avseende identitetsuppgifter fortlöpt under perioden januari till och med mars 2018.

2 Faktorer som påverkar polisens arbete med avvísings- och utvisningsbeslut

Arbetet med verkställigheter av avvísings- och utvisningsbeslut bedrivs utifrån ett nationellt processansvar men under ett regionalt verksamhetsansvar. Genom denna ordning arbetar polisen med att säkerställa att detta arbete genomförs värdigt, humant, effektivt, enhetligt och rättssäkert. Effektiviseringen och förbättringen av arbetet med verkställigheter av avvísings- och utvisningsbeslut fortgår löpande och arbetet med verkställighet av utvisningsdömda av allmän domstol är prioriterat. En del i detta arbete är den samverkan med andra berörda myndigheter som genomförs på lokal, regional och nationell nivå.

Polismyndigheten behöver dock hela tiden göra prioriteringar av den verksamhet som myndigheten bedriver. Med hänsyn till de förändringar som skett i polisens uppdrag i och med bl.a. terrorberedskap, gängskjutningar, utökad gränskontroll och krav på förbättrad utredning av mängdbrott har myndigheten tvingats

till prioriteringar vilket påverkar utfallet av antalet verkställda avvisnings- och utvisningsbeslut.

Jämfört med de tre första månaderna 2017 har det skett en ökning med knappt 24 % av de ärenden som överlämnats från Migrationsverket till Polismyndigheten under motsvarande period 2018. Enklare avvisnings- och utvisningsbeslut, avseende personer som är tillgängliga, verkställs i stor utsträckning. Den balans av verkställighetsärenden som finns vid Polismyndigheten består huvudsakligen av personer som är efterlysta och därutöver en ökande andel svårare ärenden. Som exempel på omständigheter som förvårar verkställighet kan nämnas problem att utfå en resehandling från utländska beskickningar, avsaknaden av ett godkänt mottagande i destinationslandet eller sjukdomstillstånd hos berörd person som omfattas av avlägsnandebeslutet.

Därutöver finns det även ytterligare ett antal faktorer som påverkat polisens möjligheter att verkställa beslut om av- och utvisning. En sådan faktor har sin grund i att Justitieombudsmannen (JO) i ett beslut från den 22 juni 2016 (dnr 836-2015) konstaterat att enbart det skälet att ett ärende är överlämnat från Migrationsverket till Polismyndigheten med stöd av 12 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716), i sig inte medger stöd för att använda tvångsmedel. I ett försök att komma till rätta med detta ändrades utlänningslagen den 1 november 2017, vilket innebär en möjlighet för polisen att omhänderta en person som ett led i verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Effekten av denna lagändring går än så länge inte att utvärdera.

Ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har medfört att fler personer än tidigare, med verkställbara avvisnings- och utvisningsbeslut, skrivs ut från Migrationsverkets boenden. Många saknar en känd adress och registreras som avvikna, vilket har negativ inverkan på Polismyndighetens möjligheter att genomföra verkställigheter av avvisnings- och utvisningsbeslut.

Möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd för gymnasiestudier¹ påverkar polisens verkställighetsarbete. Även om endast vissa personer omfattas av bestämelsen och därmed kan beviljas uppehållstillstånd på denna grund finns det inget som hindrar de som inte omfattas från att lämna in en ansökan. När en ansökan om uppehållstillstånd för gymnasiestudier har lämnats in utgör den ett hinder för verkställighet fram till dess att frågan har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft. Alla med verkställbara avlägsnandebeslut har således möjlighet att skjuta upp verkställigheten genom att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd för gymnasiestudier, vilket är alltmer vanligt förekommande.

Migrationsverkets förvarskapacitet påverkar polisens möjligheter att genomföra verkställigheter och bristen på förvarsplatser under den aktuella tidsperioden har resulterat i att färre avvisnings- och utvisningsbeslut har kunnat verkställas. Bristen på platser skapar bland annat problem av rättssäkerhetskaraktär då en del personer som frihetsberövas av polisen sedan måste försättas på fri fot på grund av att det saknas förvarsplatser. Det tar även många gånger lång tid att få svar från Kriminalvårdens Nationella Transportenhet, NTE, när Polismyndigheten

¹ Se 16 e § i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

lägger beställningar av resor. Detta medför förlängda förvarstider och innebär att platser som behövs för andra förvarsbeslut blockeras. Långa förvarstider innebär vidare fler förvarsförhandlingar vilket medför en ökad belastning på beslutsfattare och handläggare. Längre förvarstider leder även till ökade oroligheter på förvaren och därmed ökade säkerhetsrisker som kräver polisresurser på plats. Sammantaget påverkar det polisens möjligheter att säkerställa kravet på att verkställighetsarbetet sker på ett värdigt, humant, rättssäkert och effektivt sätt.

Kriminalvården tog den 1 april 2017 över ansvaret för vissa transporter som tidigare utfördes av polisen. Trots att det gått drygt ett år sedan Kriminalvården fick detta utökade ansvar har de fullt ut inte säkersällt en kapacitet för att kunna genomföra samtliga transporter som de har en skyldighet att utföra. Det innebär att gränspolisiära resurser, som skulle kunna läggas på arbetet med verkställighetsärenden, istället behöver läggas på transporter som Kriminalvården egentligen ska utföra.

3 Statistik över beslut om av- och utvisning som verkställts genom polisens försorg respektive genom egen utresa

Antalet verkställda beslut om av- och utvisning avseende ärenden som överlämnats från Migrationsverket till Polismyndigheten uppgick för perioden januari till och med mars 2018 till 1092. Det motsvarar knappt 4 % fler ärenden än under motsvarande period 2017. Dock har antalet beslut som verkställts genom Polismyndighetens försorg under den aktuella perioden minskat med drygt 4 % jämfört med motsvarande period 2017. Minskningen kan bland annat ses mot bakgrund av olika omvärldsfaktorer, nödvändiga prioriteringar och lagändringar (se avsnitt 2).

Inkomna verkställighetsärenden delas in i tre olika kategorier, där kategori 1 innebär att ärendet är verkställbart direkt (inklusive överföringar i enlighet med Dublinförordningen), kategori 2 att utlännings saknar resehandling och kategori 3, att det utöver att det saknas resehandling, är fråga om ett ursprungsland dit det är svårt eller mycket svårt att verkställa besluten.

Migrationsverket överlämnar avvsnings- och utvisningsbeslut, avseende personer som avvikit eller där tvång kan antas behöva användas, till Polismyndigheten för verkställighet. Under de tre första månaderna 2018 har det inkommit 2893 ärenden till polisen jämfört med 2334 ärenden samma period 2017, vilket är en ökning med knappt 24 %. Av de överlämnade ärendena avsåg 306 (knappt 11 %) ärenden som handläggs i enlighet med Dublinförordningen.

I knappt 67 % av de ärenden som överlämnades från Migrationsverket till polisen under januari till mars 2018 saknas erforderliga resehandlingar, vilket är en påtaglig ökning jämfört med motsvarande period 2017. Av de ärenden som är möjliga att verkställa var drygt 79 % avvikna. Därutöver är även majoriteten av de ärenden som saknar erforderliga resehandlingar som överlämnats till polisen avvikna, dvs. knappt 75 % av ärendena.

Tabell 1. Inkomna verkställighetsärenden, andel avvikna samt verkställda beslut

Kategori	Inkomna ärenden från Migrationsverket, antal och procent per kategori		Varav avvikna	Beslut verkställda genom Polismyndighets försorg	Beslut verkställda genom egen utresa
1	963	33,3 %	763	252	198
2	701	24,2 %	525	80	166
3	1229	42,5 %	916	100	296
Summa	2893	100 %	2204	432	660

Tabell 2. Inkomna Dublinärenden

Inkomna ärenden från Migrationsverket	Varav Dublinärenden	Andel Dublinärenden (av totalt antal inkomna)
2893	306	10,6 %

4 Andelen ärenden med säkerställda identitetsuppgifter vid överlämnandet från Migrationsverket samt andelen ärenden med identitetsuppgifter säkerställda av polisen

Av tabell 1 ovan framgår att drygt 33 % av de ärenden som överlämnades från Migrationsverket till Polismyndigheten ingår i kategori 1. I dessa ärenden fanns vid överlämnandet säkerställda identitetsuppgifter i form av en resehandling, vilket är nödvändigt för att få till stånd en verkställighet. Av dessa ärenden var dock 763 avvikna vid överlämnandet, vilket motsvarar 79 % av ärendena i kategori 1. Motsvarande identitetsuppgifter saknades vid överlämnandet för de ärenden som ingår i kategori 2 och 3 (dvs. knappt 67 % av de överlämnade ärendena).

Polismyndighetens arbete i utlänningsärenden är inte begränsat till de polisära befogenheter som man förutsåg behovet av i prop.1997/98:173, *Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen*. Av den redovisning som gjorts från polisregionerna har man i endast ett fall under perioden januari till mars 2018 använt polisära befogenheter, som exempelvis spaning eller brukande av tvångsmedel, i ärendekategori 2 och 3 som sedan kunde ligga till grund för Polismyndighetens verkställighet av avlägsnandebeslutet. Såsom dåvarande Rikspolisstyrelsen (RPS) tidigare anförde i återrapporteringen till regeringen, framstår det inte som möjligt att renodla Polismyndighetens roll i verkställighetsarbetet till att enbart omfatta eftersökning, spaning och tillämpning av tvångsmedel. Detta av det främsta skälet att Polismyndighetens arbete i verkställighetsärenden alltjämt har ett framträdande inslag av utredning. Polismyndigheten har en utredningskompetens som kan utgöra ett viktigt komplement till den kompetens som tjänstemännen på Migrationsverket har. Värt att beakta i sammanhanget är också att sammansättningen av den grupp av personer som Polismyndigheten utreder i dessa ärenden generellt sett skiljer sig från dem som

Migrationsverket samtalar med. Detta då de som fått sitt ärende överlämnat till Polismyndigheten oftast har valt att avvika eller indikera för Migrationsverket att tvång kommer att bli nödvändigt för att få till stånd en verkställighet.

5 Myndighetsgemensamma projekt som syftar till att identitetsuppgifter som är nödvändiga för verkställighet är säkerställda vid överlämnande till polisen

Polismyndigheten deltar i flera myndighetsgemensamma projekt som syftar till att de identitetsuppgifter som krävs för verkställighet är säkerställda vid överlämnande till polisen.

Polismyndigheten är tillsammans med Migrationsverket programpartner i The European Integrated Return Management (EURINT) och European Return Liaison Officer (EURLO) som är samarbetsprogram mellan ett stort antal medlemsstater. Arbetet inom EURINT och EURLO syftar bland annat till att öka möjligheterna att identifiera personer som ska återsändas till respektive ursprungsland. Programmen har beviljats fondpengar från EU.

Vidare deltar Polismyndigheten i två av Migrationsverkets processnätverk, ID och DNA samt Återvändande och förvar. Arbetet inom processnätverken främjar den ömsesidiga förståelsen hos de båda myndigheterna involverade i migrationsprocessen och då framförallt arbetet med återvändande och verkställigheter av avvisnings- och utvisningsbeslut.

Lokal, regional och nationell samverkan mellan Kriminalvården, Migrationsverket och Polismyndigheten sker regelbundet och är en viktig del i samarbetet på återvändandeområdet.