

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar

Slutbetänkande av 2023 års förvarsutredning

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:16

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1149-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-1150-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Forsell

Regeringen beslutade den 10 augusti 2023 att utse en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk (Dir. 2023:119). Till särskild utredare förordnades fr.o.m. samma dag kammarrättslagmannen Johan Lundmark.

Utredningen lämnade i januari 2024 delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5). Delbetänkandet innehöll bl.a. förslag om utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter samt om möjlighet att förordna väktare vid transporter och bevakning.

Rättssakkunniga, numera kanslirådet, Carolina Wiger (justitiedepartementet) och departementssekreteraren Sara Andegiorgis (justitiedepartementet) förordnades den 12 september 2023 att vara sakkunniga i utredningen. Samma dag förordnades chefsrådmannen Martin Altenhammar (Förvaltningsrätten i Malmö), rättsliga experten Niclas Axelsson (Migrationsverket), kammarrättsrådet Björn Berselius (Kammarrätten i Stockholm), seniora verksjuristen Marie-Louise Dock Collin (Säkerhetspolisen), advokaten Tomas Fridh (Fridh advokatbyrå), enhetschefen Lisa Gezelius (Kriminalvården) och handläggaren Johanna Lindblad Ó Duinnín (Polismyndigheten) som experter.

Sara Andegiorgis entledigades från sitt uppdrag den 30 januari 2024 och kanslirådet Mikaela Eriksson (justitiedepartementet) förordnades som sakkunnig fr.o.m. samma dag.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 28 augusti 2023 hovrättsassessorn Anna Fahleryd och fr.o.m. den 1 september 2023 rådmannen Fredrik Vogel.

Utredningen har antagit namnet 2023 års förvarsutredning (Ju 2023:15).

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens sakkunniga och experter. De har i allt väsentligt ställt sig bakom förslagen, i den mån inte annat framgår av det särskilda yttrandet. Betänkandet har därför utformats i vi-form. Det hindrar inte att det kan finnas skilda uppfattningar i enskilda frågor.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar* (SOU 2025:16).

Stockholm i februari 2025

Johan Lundmark

Fredrik Vogel
Anna Fahleryd

Innehåll

Sammanfattning	25
1 Författningsförslag	37
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	37
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare	58
1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	59
1.4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)	60
2 Utredningens uppdrag och arbete	65
2.1 Vårt uppdrag.....	65
2.2 Vårt arbete	66
2.3 Betänkandets disposition.....	67
3 Några rättsliga utgångspunkter	69
3.1 Nuvarande regler om förvar och uppsikt	69
3.1.1 Allmänna förutsättningar för förvar av vuxna	69
3.1.2 Förutsättningar för förvar av barn.....	70
3.1.3 Tidsgränser för förvar	70
3.1.4 Förutsättningar för att besluta om uppsikt	71
3.1.5 Vilken myndighet som ska besluta om förvar och uppsikt	72
3.1.6 Ny prövning och omprövning av beslut om förvar och uppsikt.....	72

3.1.7	Bestämmelser om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas.....	73
3.1.8	Placering av förvarstagna utanför Migrationsverkets lokaler	74
3.1.9	Utlänningslagens bestämmelser om överklagande.....	75
3.1.10	Ansvar för verkställighet av beslut om förvar	75
3.1.11	Förvar i säkerhetsärenden.....	76
3.2	Bestämmelser i regeringsformen av betydelse för förvar och uppsikt.....	77
3.3	Internationella regelverk av betydelse för förvar och andra åtgärder som begränsar rörelsefriheten	79
3.3.1	Europakonventionen	79
3.3.2	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	90
3.3.3	Förenta nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning	92
3.3.4	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter	94
3.3.5	Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.....	95
3.3.6	Europeiska unionens rättsakter.....	99
3.3.7	Nuvarande sekundärrätt av direkt betydelse för frågor om uppsikt och förvar	101
4	Uppsikts- och förvarsverksamheten i praktiken.....	113
4.1	Inledning	113
4.2	Antalet beslut om uppsikt och förvar	113
4.2.1	Det är mycket ovanligt att barn tas i förvar	114
4.2.2	Det finns sex förvarsanläggningar.....	114
4.2.3	Utnyttjande av kapaciteten vid förvaren	116
4.2.4	Migrationsverket har fått i uppdrag att utöka antalet förvarsplatser.....	116
4.2.5	Kostnader för förvar	116
4.3	Överklagade mål i domstol	117
4.4	Antalet asylsökande och utlänningar som ska återvända ...	119

5	En förbättrad EU-rättslig anpassning av grunderna för uppsikt och förvar	121
5.1	Inledning.....	121
5.2	Närmare om utlänningslagens bestämmelser om förutsättningar för förvar.....	122
5.2.1	Allmänna förutsättningar för förvar.....	122
5.2.2	Identitetsförvar.....	124
5.2.3	Utredningsförvar	125
5.2.4	Sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar	126
5.2.5	Förvar av brottsutvisade utlänningar	130
5.2.6	Förvar av barn.....	131
5.2.7	Förvar i säkerhetsärenden	134
5.3	Utlänningslagens bestämmelser om uppsikt.....	135
5.4	EU-rättsakter som reglerar grunder för förvar	136
5.4.1	Inledning	136
5.4.2	Återvändandedirektivet.....	137
5.4.3	Mottagandedirektivet	139
5.4.4	Det nya omarbetade mottagandedirektivet	141
5.4.5	Dublinförordningen	143
5.4.6	Förordningen om asyl- och migrationshantering	144
5.4.7	Särskilt om förvarstagande av barn.....	145
5.5	Den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.....	148
5.6	EU-domstolens praxis.....	152
5.6.1	Principerna om nödvändighet och proportionalitet	152
5.6.2	Allmänt om återvändandedirektivets tillämpningsområde	154
5.6.3	Villkoren för förvar enligt återvändandedirektivet	155
5.6.4	Tillämpligt direktiv när den förvarstagne har ansökt om asyl	158
5.6.5	Grunderna för förvar i mottagandedirektivet.....	160
5.6.6	Förvar av EES-medborgare	163
5.6.7	Artikel 28 i Dublinförordningen	164

5.7	Migrationsöverdomstolens rättspraxis.....	164
5.7.1	Praxis angående återvändandedirektivet och mottagandedirektivet.....	165
5.7.2	Praxis angående Dublinförordningen.....	168
5.8	Behovet av förändring av nuvarande reglering av grunderna för förvar.....	169
5.8.1	Utgångspunkter för en reglering som möjliggör uppsikt och förvar inom migrationsprocessen.....	169
5.8.2	Det behövs en tydligare reglering av förutsättningarna för förvar av asylsökande ...	170
5.8.3	Utanför EU-direktivens tillämpningsområde finns inte behov av nya grunder för förvar	174
5.8.4	Grunderna för att ta barn i förvar behöver ändras till viss del	174
5.9	Förutsättningarna för uppsikt bör fortsatt vara samma som för förvar.....	175
5.10	En ändrad reglering avseende grunderna för uppsikt och förvar	180
5.10.1	Utgångspunkter	180
5.10.2	Uppsikt och förvar av asylsökande och förvarstagande av barn ska regleras särskilt..	182
5.10.3	Förutsättningarna för att ställa andra än asylsökande under uppsikt eller ta dem i förvar ska inte vara beroende av medborgarskap.....	184
5.10.4	Nödvändighet och proportionalitet.....	186
5.10.5	Tillämpningen av bestämmelserna ställer krav på utbildning och rutiner	189
5.11	Nya grunder för uppsikt och förvar.....	190
5.11.1	Det förtydligas att en utlänning får tas i förvar endast om mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga	190
5.11.2	Uppsikt och förvar av vuxna som inte är asylsökande	193
5.11.3	Förvar av vuxna asylsökande	213
5.12	Grunderna för uppsikt och förvar av barn	227

5.12.1	Även i fortsättningen ska förvar av barn ske endast i undantagsfall.....	227
5.12.2	Förvar av barn som inte är asylsökande	230
5.12.3	Förvar av barn som ansöker om asyl.....	236
5.12.4	Ytterligare förutsättningar för att ta barn i förvar.....	238
5.13	Beslut om uppsikt och förvar i samband med andra åtgärder som inskränker rörelsefriheten.....	242
5.13.1	Nuvarande tillämpning vid beslut som inte kan verkställas.....	242
5.13.2	Möjligheten att besluta om uppsikt och förvar när utlännings rörelsefrihet är begränsad med stöd av annan lag ska regleras.....	243
5.13.3	Underrättelseskyldighet för inblandade myndigheter	247
5.14	Upphörande av uppsikts- och förvarsbeslut	254
5.14.1	Upphörande av uppsikts- eller förvarsbeslut i samband med verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning	254
5.14.2	Vid inledandet av andra administrativa tvångsåtgärder bör beslut om uppsikt och förvar inte upphöra med automatik.....	255
5.15	Förslagen är förenliga med grundlag och internationella förpliktelser	261
5.15.1	Förslagen har stöd i sekundärrätten	261
5.15.2	Förvar används för godtagbara syften.....	264
5.15.3	Lagstiftningen möjliggör inte godtyckliga frihetsberövanden eller otillåtna inskränkningar i rätten till privat- och familjeliv	265
5.15.4	Förslagen är förenliga med Barnkonventionen....	267
5.15.5	Förslagen är inte diskriminerande	270

6	Ändamålsenliga alternativ till förvar	273
6.1	Inledning.....	273
6.2	Nuvarande former av uppsikt.....	274
6.2.1	Utlänningslagen	274
6.2.2	Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.....	274
6.3	Användningen av alternativ till förvar bland EU:s medlemsstater.....	274
6.3.1	De vanligaste alternativen till förvar	275
6.3.2	Faktorer som avgör om förvar eller alternativ till förvar ska användas.....	281
6.3.3	Det europeiska migrationsnätverkets slutsatser kring användningen av alternativ till förvar	282
6.4	Åtgärder för att öka användningen av alternativ till förvar	284
6.5	Skyldigheter som ska kunna ingå i uppsikt.....	287
6.5.1	Alternativ till förvar som bör finnas i lagstiftningen.....	287
6.5.2	Anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna ifrån sig pass eller en annan identitetshandling.....	289
6.5.3	Skyldighet att bo på en anvisad plats (boendeskyldighet)	290
6.5.4	Krav på vistelse inom ett angivet geografiskt område (vistelseskyldighet)	291
6.5.5	Vilken omfattning som skyldigheterna får ha.....	293
6.5.6	Förhållandet till den föreslagna nya regleringen i mottagandelagen.....	296
6.5.7	Myndigheternas skyldighet att lämna tillbaka vissa handlingar	298
6.5.8	Det behöver inte förtydligas vilken myndighet som ska verkställa beslut om uppsikt.....	299
6.5.9	Polismyndigheten ska ha en skyldighet att underrätta Migrationsverket och Säkerhetspolisen i vissa fall.....	300

6.6	Förstärkt uppsikt – elektronisk övervakning av vistelseskyldighet	301
6.6.1	Våra utredningsdirektiv och riksdagens tillkännagivanden	301
6.6.2	Nuvarande användning av elektronisk övervakning i andra sammanhang	302
6.6.3	Elektronisk övervakning är ett effektivt hjälpmedel för kontroll av uppsikt	311
6.6.4	Förutsättningarna för att besluta om förstärkt uppsikt.....	314
6.6.5	Den elektroniska övervakningen ska bygga på samma principer som annan elektronisk övervakning	316
6.6.6	Den enskilde ska vara skyldig att medverka vid elektronisk övervakning	317
6.6.7	Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet	318
6.6.8	Migrationsverket och Säkerhetspolisen ska underrätta och lämna uppgifter till Polismyndigheten i vissa fall	320
6.6.9	Polismyndigheten ska underrätta Migrationsverket och Säkerhetspolisen i vissa fall	321
6.6.10	När uppgifter om utlänningens position får tas fram	322
6.6.11	Personuppgiftsbehandlingen är förenlig med EU-rätten och nationell rätt	323
6.6.12	Polismyndighetens informationsutbyte med Migrationsverket och Säkerhetspolisen	330
6.6.13	Bevarande av uppgifter om utlänningens position	333
6.6.14	Närmare föreskrifter om den elektroniska övervakningen	334
6.7	Information om villkoren för uppsikt och förstärkt uppsikt	335
6.7.1	Innehållet i ett beslut om uppsikt.....	335
6.7.2	En upplysning om ytterligare föreskrifter om innehållet i uppsiktsbeslut	337
6.7.3	Underrättelse av beslut om uppsikt	337

6.8	Konsekvenser vid överträdelser av beslut om uppsikt och förstärkt uppsikt.....	338
6.9	Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser	339
7	Tidsgränser för uppsikt och förvar	345
7.1	Inledning	345
7.2	Rättsliga utgångspunkter för tidsgränserna	345
7.2.1	Europakonventionen	345
7.2.2	Den EU-rättsliga regleringen	346
7.2.3	Utlänningslagens regler	351
7.3	Hur lång tid en utlänning får vara ställd under uppsikt.....	359
7.3.1	Det ska inte gälla några fastställda tidsgränser för beslut om uppsikt som inte förenats med elektronisk övervakning.....	360
7.3.2	Det behövs inte några absoluta tidsgränser vid uppsikt av barn som inte förenats med elektronisk övervakning.....	360
7.3.3	För barn ska gälla särskilda tidsgränser vid förstärkt uppsikt.....	360
7.4	Nya tidsgränser för förvar.....	362
7.4.1	Tiden i förvar ska vara så kort som möjligt	362
7.4.2	Tidsgränser vid förvar av vuxna i syfte att utreda identitet eller rätt till vistelse.....	363
7.4.3	Tidsgränser vid förvar inför avlägsnande av vuxna	364
7.4.4	Tidsgränser vid förvar av vuxna asylsökande	374
7.4.5	Särskilda tidsgränser vid förvar av vuxna i säkerhetsärenden	376
7.4.6	Hur tidsgränserna ska beräknas	381
7.4.7	Det praktiska samarbetet mellan myndigheterna.....	384
7.4.8	Tidsgränser vid förvar av barn.....	384
7.5	En alternativ reglering utan fastställda tidsgränser för vissa förvar kan, men bör inte, införas	392

7.6	Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser	394
8	Ny prövning av beslut om uppsikt och förvar	397
8.1	Inledning.....	397
8.2	Utlänningslagens regler om ny prövning av beslut om uppsikt och förvar.....	397
8.3	Bestämmelser om omprövningar av förvarsbeslut i EU:s sekundärrätt	399
8.4	Kravet på domstolsprövning av frihetsberövanden enligt Europakonvention.....	400
8.5	Ny prövning av beslut om uppsikt	401
8.5.1	Ny prövning av uppsiktsbeslut ska även fortsatt ske med vissa intervaller	402
8.5.2	Vilka beslut som ska prövas på nytt	403
8.6	Frister för ny prövning av beslut om förvar.....	404
8.6.1	De nya tidsfrister som ska gälla för ny prövning i samband med förvar av vuxna utlänningar.....	404
8.6.2	Även i fortsättningen ska gälla att beslut om förvar prövas inom vissa fastställda tidsfrister.....	405
8.6.3	Förvar som endast får pågå under begränsad tid behöver inte prövas på nytt inom fastställda tidsintervaller.....	405
8.6.4	Beslut om förvar av vuxna som regelbundet ska prövas på nytt	406
8.6.5	Frister för ny prövning av förvar av barn.....	407
8.6.6	Närmare om beräkning av tidsfristerna	408
8.6.7	Vilket beslut som ska bli föremål för ny prövning	410
8.7	Konsekvenser om ny prövning inte sker i rätt tid	412
8.8	Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser.....	413

9	Myndigheter som får besluta om uppsikt eller förvar	415
9.1	Inledning	415
9.2	Nuvarande bestämmelser om vilken myndighet som får besluta om uppsikt eller förvar.....	416
9.2.1	Allmänt om handläggande myndighet.....	416
9.2.2	Handläggande myndighet i ärenden där det inte finns något avlägsnandebeslut som har fått laga kraft	417
9.2.3	Handläggande myndighet i verkställighetsärenden	418
9.2.4	Särskilt om när domstol är handläggande myndighet.....	427
9.2.5	Den handläggande myndighetens befogenheter och skyldigheter	429
9.2.6	Interimistiska beslut om uppsikt eller förvar	432
9.3	Reglerna om handläggande myndighet behöver tydliggöras och förenklas	434
9.4	Myndigheter som ska vara behöriga att besluta om uppsikt eller förvar.....	436
9.4.1	Beslut om uppsikt och förvar bör även i fortsättningen kunna fattas av förvaltningsmyndigheter.....	436
9.4.2	Ett förenklat regelverk med tre myndigheter som ansvarar för beslut om uppsikt eller förvar ...	438
9.4.3	När Polismyndigheten är behörig.....	440
9.4.4	Säkerhetspolisens behörighet	441
9.4.5	En särskild ordning ska gälla vid beslut om avvisning eller utvisning som inte längre får verkställas	442
9.4.6	Migrationsverkets behörighet	443
9.4.7	Regleringen om interimistiska beslut om uppsikt eller förvar behöver förtydligas	444
9.5	Den behöriga myndighetens befogenheter och skyldigheter.....	446
9.5.1	Vilka beslut som får fattas av den behöriga myndigheten	446

9.5.2	Skyldigheten att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar när det inte längre finns grund för åtgärden	447
9.5.3	Behörighet att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar i vissa särskilda fall.....	447
9.5.4	Skyldigheten att i vissa fall pröva om en utlännings fortsatt ska vara tagen i förvar vid avlägsnandebeslut kan tas bort	449
9.6	Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser	451
10	Övriga processuella frågor kring uppsikt och förvar	453
10.1	Inledning.....	453
10.2	Muntlig handläggning och muntlig förhandling vid prövning av förvars- och uppsiktsbeslut	454
10.2.1	Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna	454
10.2.2	Muntlig förhandling i migrationsdomstol vid prövningen av överklagade beslut om förvar och uppsikt	458
10.3	Offentligt biträde.....	461
10.3.1	Rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd enligt EU-direktiven och Dublinförordningen ...	462
10.3.2	Rätten till offentligt biträde enligt utlänningslagen i mål om uppsikt och förvar.....	464
10.3.3	Nuvarande reglerings förenlighet med EU:s lagstiftning	468
10.3.4	Mål och ärenden där rätten till offentligt biträde för vuxna utlänningar inte behöver ändras.....	469
10.3.5	Offentligt biträde ska kunna förordnas i ärenden om förstärkt uppsikt	471
10.3.6	Offentligt biträde ska kunna förordnas för barn i mål om uppsikt	472
10.3.7	Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar	473

10.3.8	Rätten till offentligt biträde inom asylprocessen är föremål för översyn.....	475
10.4	Tidsfrister för domstolsprövning av överklagade beslut om förvar av asylsökande	475
10.4.1	Nuvarande krav på domstolarnas handläggning	476
10.4.2	Kravet på avgörande inom viss tid i det nya omarbetade mottagandedirektivet	476
10.4.3	Det behöver införas tidsfrister för en migrationsdomstols avgörande av mål om förvar av asylsökande.....	478
10.4.4	Utformningen av en bestämmelse med tidsfrister	479
10.5	Överklagande av beslut om uppsikt och förvar.....	482
10.5.1	Dagens överklagandemöjligheter är tillräckliga ..	482
10.5.2	Möjligheten att överklaga en migrationsdomstols förvarsbeslut särskilt och utan krav på prövningstillstånd kan tas bort ..	484
10.6	Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser	484
11	Placering av förvarstagna	487
11.1	Inledning	487
11.1.1	Avgränsning av uppdraget	488
11.2	Tidigare lagstiftningsarbete som gällt frågan om placering av förvarstagna	488
11.2.1	Bestämmelser om särskilda förvarslokaler infördes 1997.....	488
11.2.2	En översyn av reglerna gjordes 2005.....	491
11.2.3	Häktesutredningens överväganden.....	491
11.2.4	Förslagen från 2009 års förvarsutredning.....	492
11.3	Tidigare uttalanden rörande rätten att belägga förvarstagna med fängsel.....	494
11.4	Särskilt om frågan om placering av barn i andra lagstiftningsärenden.....	496

11.5	Dagens lagstiftning	497
11.5.1	Närmare om grunderna för externplacering av förvarstagna	499
11.5.2	Närmare om behandlingen av förvarstagna som är placerade hos Kriminalvården och Polismyndigheten	502
11.6	Kritik som gäller externplacering av förvarstagna	504
11.6.1	JO har riktat kritik mot externplacering av förvarstagna	504
11.6.2	Sverige har fått internationell kritik för externplacering av förvarstagna	507
11.7	Statistik	509
11.8	Jämförelse av förhållandena på de olika inrättningarna	510
11.8.1	Förhållandena i förvarslokalerna	511
11.8.2	Förhållandena på kriminalvårdsanstalt och häkte	511
11.8.3	Mer om förhållandena i polisarrest	514
11.9	Det krävs lagändringar för att Migrationsverket ska kunna ansvara för fler förvarstagna	516
11.9.1	Externplacering innebär i de flesta fall en omotiverad skärpning	516
11.9.2	Problematiken skiljer sig åt beroende på grunden för externplaceringen	516
11.9.3	Det behöver genomföras ändringar i fråga om externplaceringar av utvisningsdömda och säkerhetsplacerade	517
11.9.4	Det ska inte genomföras några större ändringar rörande placeringar på grund av transporttekniska skäl eller synnerliga skäl	517
11.10	Placeringsbeslut får inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i förvarslokalerna	519
11.11	Det ska inrättas särskilda säkerhetsavdelningar för placering av utvisningsdömda och säkerhetsplacerade	521
11.11.1	Åtgärder för ökad säkerhet	522
11.11.2	Förhållandena på en säkerhetsavdelning	537

11.11.3	Migrationsverket kan grunda sina placeringsbeslut på omständigheter som inträffat före ankomsten till förvaringslokalerna	538
11.12	Det måste fortsatt finnas en möjlighet att externplacera utvisningsdömda och säkerhetsplacerade.....	539
11.12.1	Var externplacering av utlänningen bör ske	540
11.12.2	Det ska inte längre krävas att Migrationsverket först beslutar om avskiljande vid säkerhetsplaceringar	543
11.12.3	Andra än brottsutvisade utlänningar som externplaceras ska hållas avskilda från övriga intagna.....	544
11.13	En lagreglerad skyldighet för Migrationsverket att regelbundet pröva placeringsbeslut på nytt ska införas.....	545
11.13.1	Bakgrund.....	545
11.13.2	Migrationsverket ska som huvudregel pröva sina beslut på nytt inom vissa fastställda tidsintervaller	545
11.14	Tidsgränser bör gälla för placeringar på grund av transporttekniska skäl eller synnerliga skäl	547
11.14.1	Externplacering på grund av transporttekniska skäl eller synnerliga skäl ska kunna pågå högst tre dygn.....	547
11.15	Särskilt om placering i säkerhetsärenden	548
11.15.1	Kort om säkerhetsärenden	548
11.15.2	Migrationsverkets hemställan och uppgifter från berörda myndigheter	549
11.15.3	Regelverket behöver förändras.....	552
11.15.4	Det ska införas nya grunder för placering i säkerhetsärenden	553
11.16	Placering av barn på säkerhetsavdelning	554
11.16.1	Beslutande myndigheter har lyft behovet av att kunna placera barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn på en säkerhetsavdelning	554

11.16.2	Det finns ett behov av att kunna placera barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn	554
11.16.3	Barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn ska kunna placeras på säkerhetsavdelning i vissa fall	555
11.16.4	Ett antal frågor behöver belysas särskilt	558
11.17	Det ska införas ett nytt kapitel i utlänningslagen	561
11.18	Migrationsverket bör även fortsättningsvis ha ensamrätt att besluta om externplacering	562
11.18.1	Säkerhetspolisen ska få fatta interimistiska beslut om det inte finns tid att avvakta Migrationsverkets beslut.....	564
11.19	Beslut om placering ska kunna överklagas	565
11.20	Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser.....	567
11.20.1	Barn påverkas av våra förslag	569
12	Vissa frågor om behandlingen av förvarstagna	573
12.1	Inledning.....	573
12.2	Hälso- och sjukvård.....	573
12.2.1	Inledning	573
12.2.2	Avgränsning av uppdraget.....	574
12.2.3	Tidigare lagstiftningsarbete som gällt frågan om hälso- och sjukvård för förvarstagna.....	576
12.2.4	Dagens lagstiftning.....	578
12.2.5	Kritik som gäller bristfällig hälso- och sjukvård.....	581
12.2.6	Tillgången till hälso- och sjukvård på förvarsanläggningarna skiljer sig åt.....	583
12.2.7	Migrationsverkets hemställen	584
12.2.8	Kontakter med företrädare för SKR och företrädare för vårdgivare	588
12.2.9	Kontakter med frivilligorganisationer.....	592
12.2.10	Tre frågor behöver analyseras ytterligare.....	592
12.2.11	Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser	598

12.3	Besöksbegränsningar på grund av smittskyddshänsyn	599
12.3.1	Inledning.....	599
12.3.2	Regeringens och Folkhälsomyndighetens åtgärder våren 2020 med anledning av covid-19.....	599
12.3.3	Utlänningslagens bestämmelser om besök och när man kan begränsa rätten att ta emot besök.....	600
12.3.4	Annan lagstiftning av betydelse för utformning av regler som rör besöksbegränsningar.....	601
12.3.5	JO:s granskning av hur olika myndigheter agerade rörande besöksbegränsningar under våren 2020.....	605
12.3.6	Migrationsverket behöver kunna begränsa rätten att ta emot besök för förvarstagna vid smittspridning	607
12.3.7	Beslut om besöksbegränsningar ska kunna överklagas till en migrationsdomstol.....	611
12.3.8	Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser	612
12.3.9	En angränsande fråga om avskiljande vid misstänkt eller konstaterad smitta.....	613
12.4	Möjligheter att tillfälligt lämna förvarsanläggningar.....	615
12.4.1	Inledning.....	615
12.4.2	Angränsande lagstiftning.....	615
12.4.3	Det ska införas en bestämmelse som möjliggör permission vid särskilt ömmande skäl.....	617
12.4.4	Beslut om att tillfälligt få lämna förvarslokalerna ska kunna överklagas till migrationsdomstol	618
12.4.5	Förslagen är förenliga med reglerna till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter	619
12.5	Barns rätt till utbildning.....	620
12.5.1	Inledning.....	620
12.5.2	Gällande rätt och internationell reglering	620

12.5.3	Förvarstiderna kan bli längre för barn i säkerhetsärenden och för brottsutvisade barn...	621
12.5.4	Barn som hålls i förvar ska erbjudas utbildning...	622
12.5.5	Förslagen är förenliga med reglerna till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter.....	622
13	Omhändertagande och förvar vid transitering av tredjelandsmedborgare	623
13.1	Inledning.....	623
13.2	Transiteringsdirektivet och dess implementering i svensk rätt.....	624
13.3	Överväganden från 2009 års förvarsutredning.....	626
13.3.1	Förslagen i propositionen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar	627
13.4	Polislagen.....	628
13.5	Förvar och omhändertagande enligt annan lagstiftning	632
13.5.1	Utlänningslagen.....	632
13.5.2	Rättegångsbalken.....	633
13.6	Kontakter med Polismyndigheten	633
13.7	Polismyndigheten behöver utökade befogenheter vid transitering	634
13.7.1	Transiterande tredjelandsmedborgare ska få omhändertas eller tas i förvar om det är nödvändigt för att en transitering ska kunna genomföras.....	635
13.8	Beslut om förvar ska kunna överklagas	637
13.9	Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser.....	639
13.9.1	Förslagen är även förenliga med Barnkonventionen	639

14	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	641
14.1	De nya reglerna bör träda i kraft så snart som möjligt	641
14.2	Behovet av övergångsbestämmelser	641
14.2.1	Äldre föreskrifter bör vid pågående uppsikt eller förvar fortsätta att gälla fram till ny prövning sker	642
14.2.2	Det behöver säkerställas att vissa förvarstider läggs samman	643
14.2.3	Vid domstolsprövningar bör äldre föreskrifter tillämpas i vissa fall	644
15	Förslagets konsekvenser	645
15.1	Inledning	645
15.2	Utgångspunkter och förutsättningar för konsekvensanalysen	646
15.2.1	Antagande om ökning av antalet beslut om uppsikt och förvar	647
15.3	Konsekvenser för utlänningar	648
15.3.1	Förslagen stärker rättssäkerheten för utlänningar	648
15.3.2	Förslagen om nya grunder för uppsikt och förvar och nya uppsiktsformer	649
15.3.3	Nya tidsgränser för förvar	651
15.3.4	Ändrade frister för ny prövning av beslut om förvar	654
15.3.5	Förslagen om placering och inrättande av säkerhetsavdelning medför positiva effekter för förvarstagna	654
15.3.6	Åtgärder rörande hälso- och sjukvård	655
15.3.7	Förslaget om besöksbegränsningar på grund av smittspridning kommer i undantagsfall att påverka de förvarstagna	655
15.3.8	Möjligheten att tillfälligt kunna lämna förvarslokalerna vid särskilt ömmande skäl är en fördel för de förvarstagna	656

15.3.9	Barn påverkas positivt av att de ska erbjudas utbildning.....	656
15.3.10	Förslaget att transiterande tredjelandsmedborgare ska kunna omhändertas eller tas i förvar kommer ha en liten påverkan på förvarstagna.....	656
15.3.11	Utökade möjligheter att förordna offentligt biträde stärker rättsskyddet för utlänningar.....	657
15.3.12	Kravet på domstolsprövning inom viss tid vid överklagande av förvarsbeslut som gäller asylsökande är positivt för utlänningar.....	657
15.4	Konsekvenser för statliga myndigheter.....	657
15.4.1	Uppskattningar av antalet beslut om uppsikt och förvar.....	658
15.4.2	Förslagets effekter på Migrationsverkets verksamhet.....	662
15.4.3	Förslagets effekter på Polismyndighetens verksamhet.....	677
15.4.4	Förslagets effekter på Kriminalvårdens verksamhet.....	684
15.4.5	Förslagets effekter på Säkerhetspolisen.....	685
15.4.6	Förslagets effekter på domstolarna.....	685
15.5	Finansiering.....	691
15.6	Övriga konsekvenser.....	692
15.6.1	Konsekvenser för brottsligheten.....	692
15.6.2	Konsekvenser för anhöriga till förvarstagna.....	692
15.6.3	Konsekvenser för offentliga biträden.....	693
15.6.4	Konsekvenser för jämställdhet.....	694
15.6.5	Konsekvenser för kommuner, företag och enskilda.....	694
15.7	Konsekvenser av ett nollalternativ.....	695
15.7.1	Ändrade grunder för uppsikt och förvar.....	695
15.7.2	Nya tidsgränser för förvar.....	696
15.7.3	Ändrade regler om behörighet att besluta om uppsikt och förvar.....	696
15.7.4	Tidsfrister för avgörande av vissa mål i migrationsdomstolarna.....	697

15.7.5	Rätten till offentligt biträde	697
15.7.6	Ändamålsenliga alternativ till förvar	697
15.7.7	Placering av förvarstagna	698
15.7.8	Besöksbegränsningar.....	698
15.7.9	Möjligheten för förvarstagna att tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna	698
15.7.10	Transitering av tredjelandsmedborgare	699
16	Författningskommentar	701
16.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	701
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare.....	777
16.3	Förslaget till lag om ändring utlänningsdatalagen (2016:27)	779
	Särskilt yttrande.....	781
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:119.....	785

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen (2005:716), UtlL, i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk. Delar av uppdraget har redovisats i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar*, SOU 2024:5.

I det här slutbetänkandet redovisas de övriga frågor som utredningen har haft i uppdrag att utreda. Enligt direktiven är bakgrunden till översynen att migrationspolitiken genomgått stora förändringar sedan frågor om utformningen av reglerna om förvar och uppsikt senast utreddes 2011. Det svenska regelverket behöver analyseras med utgångspunkt i rättspraxis från Migrationsöverdomstolen angående förutsättningarna för att hålla asylsökande i förvar enligt utlänningslagen och EU-rätten. En översyn är även motiverad av att Riksdagens ombudsmän (JO) i ett flertal beslut påtalat att det finns ett behov av lagändringar när det gäller vissa förvarsfrågor och av att Migrationsverket har efterfrågat lagändringar på området.

Här följer en sammanfattning av uppdraget och de huvudsakliga förslagen.

En förbättrad EU-rättslig anpassning av grunderna för uppsikt och förvar

Vi har haft i uppdrag att analysera hur det svenska regelverket bör anpassas för att överensstämma med EU-rätten och ta ställning till hur grunderna för förvar bör ändras. Enligt utredningsdirektiven ska inriktningen vara att svensk rätt fullt ut ska motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger.

Grunderna för förvar av asylsökande, som regleras i mottaganddirektivet¹, framgår inte av utlänningslagen. Enligt rättspraxis från Migrationsöverdomstolen ska dock dessa grunder tillämpas av myndigheterna. I syfte att öka förutsebarheten och överensstämmelsen med EU-rätten föreslår vi därför att det i utlänningslagen införs särskilda förutsättningar för att ta asylsökande i förvar. Samma grunder ska gälla för uppsikt av asylsökande. Grunderna motsvarar i princip de tillåtna grunderna för förvar av asylsökande enligt mottaganddirektivet.

Enligt våra förslag ska även i fortsättningen gälla särskilda, mer restriktiva förutsättningar, för att ställa barn under uppsikt eller att ta barn i förvar. Asylsökande barn ska därför få ställas under uppsikt eller tas i förvar endast på vissa av de grunder som gäller för vuxna.

De särskilda bestämmelserna om uppsikt och förvar av asylsökande ska dock inte tillämpas när det gäller utlänningslag som av allmän domstol har utvisats på grund av brott (s.k. *brottutvisade*).

När utlänningslag inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande ska andra förutsättningar gälla för uppsikt och förvar. De förutsättningarna motsvarar i huvudsak vad som gäller enligt dagens lagstiftning för att ställa en utlänning under uppsikt eller ta en utlänning i förvar för att utreda identitet eller rätt till vistelse i landet och för att kunna verkställa avlägsnandebeslut. Regleringen har dock anpassats för att tillgodose kraven i återvändanddirektivet.

Vilande beslut om uppsikt och förvar

Bland myndigheter och domstolar tillämpas i dag bestämmelserna om förvar på så sätt att det kan beslutas om förvar trots att utlänningslag är frihetsberövad i annan ordning. Eftersom en avvikanterisk normalt sett saknas i ett sådant fall, finns inte heller vid tidpunkten för beslutet grund för ett beslut om uppsikt eller förvar. Även om grunderna är uppfyllda när beslutet verkställs innebär denna tillämpning ett avsteg från vad som normalt gäller, dvs. att grunderna för uppsikt och förvar ska vara uppfyllda vid tiden för beslutet. Förfarandet är dock motiverat bl.a. av att det är nödvändigt att kunna undvika avbrott i förvarskedjan när utlänningslag som är

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

ställda under uppsikt eller hålls i förvar blir föremål för administrativa tvångsåtgärder en tid och sedan ska fortsätta att vara ställda under uppsikt eller vara förvarstagna. Vi föreslår att nuvarande tillämpning kodifieras i lag och kompletteras med bestämmelser om underrättelse-skyldighet mellan ansvariga myndigheter för att underlätta tillämpningen.

Nya tidsgränser för förvar

Inom ramen för översynen av utlänningslagens regler om förvar ska vi enligt utredningsdirektiven ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att den bortre tidsgränsen för verkställighetsförvar som EU-rätten medger utnyttjas fullt ut. Vi ska också ta ställning till om regleringen om tiden i förvar i övrigt bör ändras.

Vi föreslår att de bortre tidsgränserna för hur länge en utlänning får hållas i förvar förlängs i syfte att möjliggöra en mer effektiv återvändandeprocess. Med längre lagreglerade tidsfrister blir en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet allt viktigare. Det ska därför tydliggöras att förvar alltid ska pågå under en så kort tid som möjligt.

Förvar inför avlägsnande av vuxna utlänningar till en annan stat än en EES-stat², dvs. förvar som omfattas av återvändandedirektivet³, ska få pågå i maximalt 18 månader vilket är längsta tillåtna tid enligt direktivet. Vid förvar inför avlägsnande av vuxna utlänningar till en EES-stat får förvarstagandet inte pågå längre tid än högst tolv månader. Några tidsgränser ska dock inte gälla för förvar av brottsutvisade vuxna utlänningar som ska avvisas eller utvisas till en annan stat än en EES-stat. Även vuxna utlänningar i säkerhetsärenden ska omfattas av särskilda tidsgränser. Förvar inför avlägsnande får i de fallen pågå maximalt 24 månader oberoende av vilket land utlänningen ska avlägsnas till.

Särskilda tidsgränser ska gälla för förvar av asylsökande vuxna. För vissa förvarsgrunder ska gälla en maximal tid om en månad och för andra en maximal tid om tolv månader.

För barn ska de bortre tidsgränserna för förvar vara väsentligt kortare än för vuxna. Ett barn föreslås som huvudregel inte få hållas i

² EES-stater inkluderar EU:s medlemsstater, Island, Liechtenstein och Norge.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

förvar längre tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. När tolv månader har gått från det att ett förvarsbeslut har upphört, ska den tidigare förvarstiden emellertid inte beaktas vid beräkningen av tidsfristen. Förvar av barn i ett säkerhetsärende eller förvar som gäller brottsutvisade barn får inte pågå längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader. Med anledning av dessa längre förvarstider och för att tillgodose barns rätt till utbildning enligt artikel 28 i Barnkonventionen föreslås att barn som hålls i förvar ska erbjudas utbildning.

Uppsikt eller förvar måste vara proportionerligt

I vårt delbetänkande har vi föreslagit att den s.k. behovsprincipen i 1 kap. 8 § UtIL kompletteras med en uttrycklig proportionalitetsregel som anger att en ingripande åtgärd får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är en mindre ingripande åtgärd tillräcklig, ska den användas. Av detta följer att de tillämpande myndigheterna alltid måste beakta om alternativa kontrollåtgärder kan användas för att uppnå det eftersträvade målet. Den åtgärd som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes fri- och rättigheter ska väljas. Kravet på proportionalitet innebär att det allmänna skäl för frihetsberövandet måste ställas i proportion till vad frihetsberövandet innebär för den enskilde. Om det intrång eller men som ett förvar innebär för utlänningen väger över det allmänna intresse som motiverar förvarstagandet ska förvar inte beslutas. Även om förvar bedöms vara nödvändigt för att kunna utreda en utlännings identitet eller verkställa ett utvisningsbeslut, kan alltså tillämpningen av proportionalitetsprincipen leda till att en utlänning inte tas i förvar eller frigges efter en viss tid i förvar. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen kan i det enskilda fallet också leda till att en utlänning ställs under uppsikt i stället för att tas i förvar.

Tidsfrister för ny prövning av uppsikts- och förvarsbeslut

I vårt uppdrag ingår att ta ställning till om bestämmelserna om ny prövning av beslut om förvar bör ändras eller förtydligas.

Bestämmelserna om ny prövning innebär att den myndighet som är ansvarig för frågan om uppsikt eller förvar regelbundet inom vissa

tidsfrister prövar om det fortfarande finns laglig grund för åtgärden. Prövningen ska göras även om det inte finns anledning att anta att beslutet är oriktigt och måste göras för att beslutet ska bevara sin giltighet.

Vi föreslår att det fortsatt ska finnas bestämmelserna om ny prövning av uppsikts- och förvarsbeslut. Dessa bestämmelser ändras för att anpassas till de nya förvarsgrunderna och regleringen om längsta tillåtna tider för förvar.

Ändamålsenliga alternativ till förvar

Enligt våra utredningsdirektiv ska vi ta ställning till om det finns åtgärder som kan vidtas för att uppsikt ska utgöra ett så ändamålsenligt alternativ till förvar som möjligt. I uppdraget ingår även att undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så är fallet, ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas.

Två nya former av uppsikt ska införas

Uppsikt utgör alternativ till förvar som begränsar utlänningens rörelsefrihet men inte i sådan omfattning att de innefattar ett frihetsberövande. De alternativ till förvar som finns i dagens lagstiftning är skyldighet att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten på orten eller hos Migrationsverket eller att lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling.

Vi föreslår att det ska införas ytterligare två uppsiktsformer: skyldighet att bo på en anvisad plats (boendeskyldighet) och skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område (vistelseskyldighet). I regleringen tydliggörs också att en utlänning får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Reglerna om uppsikt förtydligas också, bl.a. genom bestämmelser om vad uppsikt innebär och vilken information som ska framgå av ett beslut om uppsikt. Fastställda tidsgränser ska inte gälla för uppsiktsbeslut, om de inte har förenats med villkor om elektronisk övervakning (se nedan).

Elektronisk övervakning ska få användas vid uppsikt som gäller vistelseskyldighet

Vistleseskyldigheten ska kunna förenas med elektronisk övervakning i form av s.k. fotboja om det behövs för att kontrollera att villkoren följs (förstärkt uppsikt). Uppgifter om utlänningens position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram endast när utlänningen lämnar det geografiska område som denne är skyldig att vistas inom eller en beslutad elektronisk övervakning hindras. Detta möjliggör att systemet kan larma om utlänningen antingen lämnar området eller hindrar övervakningen. När ett beslut om förstärkt uppsikt har meddelats är utlänningen skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Polismyndigheten ska vara ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen vid beslut om förstärkt uppsikt. Genom föreskrifter om underrättelseskyldighet säkerställs att Polismyndigheten kan utföra sina uppgifter som verkställande myndighet och att Migrationsverket och Säkerhetspolisen kan kontrollera och följa upp efterlevnaden av vistelseskyldigheten.

För vuxna utlänningar ska det inte gälla några fastställda tidsgränser för hur länge förstärkt uppsikt får pågå.

När förstärkt uppsikt beslutas för barn får åtgärden inte pågå under längre tid än maximalt sex månader. Ett brottsutvisat barn eller ett barn i ett säkerhetsärende får dock vara ställt under förstärkt uppsikt i sammanlagt högst 18 månader. Förstärkt uppsikt när det gäller barn bedöms främst vara ändamålsenlig och effektiv i åldrarna 15–17 år. I de få undantagsfall där det skulle kunna bli aktuellt med förstärkt uppsikt för ett barn som är yngre än så bör en tillämpning av proportionalitetsprincipen leda till betydligt kortare tider för förstärkt uppsikt. Tidsgränserna för förvar bör då kunna användas som riktmärke.

Reglerna om vilka myndigheter som ansvarar för frågor om uppsikt eller förvar förtydligas

Inom ramen för översynen av utlänningslagen ska vi se över reglerna om handläggande myndighet och ta ställning till hur domstolarnas roll som handläggande myndighet kan upphöra.

Vi föreslår att bestämmelserna ändras i syfte att tydliggöra vilken myndighet som är ansvarig för uppsikts- eller förvarsfrågan under olika skeden i migrationsprocessen.

Begreppet handläggande myndighet ska inte längre användas eftersom det bl.a. är svårförståeligt och delvis missvisande. Behörigheten att besluta om uppsikt eller förvar ska regleras på så sätt att det av lagen uttömmande framgår i vilka situationer som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen är behöriga att pröva frågor och fatta beslut, medan Migrationsverket är behörig i övriga fall.

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen ska inte längre ansvara för att ställa en utlänning under uppsikt eller besluta om att ta en utlänning i förvar eller ansvara för att det sker en ny prövning av sådana beslut. Domstolen ska dock vara behörig att upphäva ett uppsikts- eller förvarsbeslut när den beviljar ett uppehållstillstånd, även om domstolen egentligen inte är behörig. Motsvarande behörighet ska gälla för Migrationsverket när verket beviljar uppehållstillstånd.

Även i fortsättningen ska det framgå av lagen att beslut om uppsikt eller förvar omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet, vilket det åligger den behöriga myndigheten att kontinuerligt bevaka under handläggningen.

Rätten till offentligt biträde stärks

Vi föreslår att rätt till offentligt biträde införs vid förstärkt uppsikt och att rätten utvidgas för barn i vissa fall.

Offentligt biträde ska förordnas för en utlänning i mål och ärenden om förstärkt uppsikt om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det innebär att både vuxna utlänningar och barn får möjlighet att erhålla rättsligt stöd vid handläggningen hos de beslutande myndigheterna och i en eventuell domstolsprocess vid överklagande av sådana beslut. Vi föreslår även att offentligt biträde ska förordnas för barn i mål och ärenden om uppsikt om det inte måste antas att behov av biträde saknas och att offentligt biträde alltid ska förordnas för barn som tagits i förvar. I jämförelse med dagens reglering stärks barns rättsställning i processen genom förslagen.

Snabb rättslig prövning av försvarsbeslutets laglighet vid förvar av asylsökande

Vi föreslår – i enlighet med vad som sägs i det nya omarbetade mottagandedirektivet⁴ – att en migrationsdomstol ska meddela ett slutligt avgörande i mål om förvar av asylsökande inom 15 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Om det finns särskilda skäl får tiden för domstolens prövning förlängas med högst sex dagar. Om ett slutligt avgörande inte meddelas inom 21 dagar från den dag överklagandet kom in till migrationsdomstolen upphör det överklagade beslutet om förvar att gälla.

Placering av förvarstagna

Vi ska enligt utredningsdirektiven ta ställning till om förutsättningarna för placering i kriminalvårdsanstalt, häkte och polisarrest (s.k. *externplacering*) av en förvarstagen utlänning bör ändras och ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att förvarstagna i större utsträckning ska kunna vistas på Migrationsverkets förvar i stället för att externplaceras.

Förvarstagna ska som huvudregel vistas i lokaler som är särskilt framtagna för ändamålet, dvs. i Migrationsverkets förvarslokaler. Det förekommer dock att förvarstagna av olika anledningar inte kan vistas i Migrationsverkets lokaler utan i stället externplaceras.

JO har under en lång tid riktat kritik mot externplacering eftersom det i de allra flesta fall utgör en mer kännbar frihetsinskränkning för den förvarstagne i jämförelse med att placeras i förvarslokaler.

Vi föreslår att Migrationsverket ska inrätta särskilda säkerhetsavdelningar där bl.a. utlänningar i säkerhetsärenden, brottutvisade och utlänningar som av säkerhetsskäl inte kan vistas på en vanlig förvarsavdelning kan placeras. Säkerhetsavdelningarna ska vara öppnare än kriminalvårdsanstalter, häkten och polisarrester med bättre möjligheter till gemenskap och kontakter med omvärlden. Även i fortsättningen bedöms det dock finnas ett behov av externplacering i vissa fall om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en förvarslokal.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbeting).

Om det finns synnerliga skäl ska barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn kunna placeras på säkerhetsavdelningar. För barn ska dock de ingripande åtgärderna på en sådan avdelning vara mer begränsade.

Hälso- och sjukvård

I vårt uppdrag ingår att ta ställning till om det finns åtgärder som kan förbättra organisationen av vården på förvaren och tillgången till vård för förvarstagna.

Förvarstagnas rätt till hälso- och sjukvård regleras i 11 kap. 5 § andra stycket UtL och innebär att förvarstagna ska ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd. Det är regionen där förvarsanläggningen ligger som ska erbjuda hälso- och sjukvården och inte Migrationsverket.

Det har historiskt uppstått organisatoriska och praktiska problem eftersom det inte finns någon reglering kring *hur* regionerna ska erbjuda förvarstagna hälso- och sjukvård. I syfte att kunna upprätthålla en god hälso- och sjukvård vid förvaren föreslår vi att Migrationsverket i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården vid förvaren ska samverka med regionerna i fråga om hur hälso- och sjukvården ska bedrivas. Vi rekommenderar också Migrationsverket att skärpa sina rutiner i vissa avseenden.

Besöksbegränsningar på grund av smittskyddshänsyn

I vårt uppdrag ingår att ta ställning till om det finns ett behov av att ändra eller förtydliga reglerna om begränsning av besök på förvaren av smittskyddshänsyn.

Möjligheten att ta emot besökare regleras i 11 kap. 4 § UtL och är en viktig rättighet för de förvarstagna. Denna rättighet kan dock behöva begränsas vid smittspridning, t.ex. som vid spridningen av covid-19.

Vi föreslår att det ska införas en möjlighet att begränsa besök vid smittspridning. Ett sådant beslut kan vara generellt eller avse besök av en viss person eller vissa personer.

Möjligheter att tillfälligt få lämna förvarslokalerna

Det förekommer att förvarstagna har ett behov av att tillfälligt få lämna förvarslokalerna för att kunna närvara t.ex. vid en anhörigs begravning eller vid närståendes sjukhusvistelse. Det finns i dag inga sådana möjligheter. Vi menar att det av humanitära skäl bör vara möjligt för förvarstagna att kunna beviljas tillstånd att för viss kort tid vistas utanför förvarslokalerna om det finns särskilt ömmande skäl. Alla sådana permissioner ska bevakas av Migrationsverkets personal. Vid prövningen av om tillstånd ska beviljas ska risken för att den förvarstagne avviker, begår brott eller annars missköter sig bedömas.

Förvar vid transitering av tredjelandsmedborgare

Vi ska enligt utredningsdirektiven ta ställning till om det bör införas en möjlighet att ta en tredjelandsmedborgare i förvar i samband med att en transitering genomförs.

När en utlänning som har utvisats eller avvisats ska återsändas till sitt hemland sker resan i stor utsträckning med flyg. Om det inte finns direktflyg till hemlandet måste utlänningen passera, *transitera*, genom ett annat land. Transiteringar av tredjelandsmedborgare regleras i transiteringsdirektivet⁵ som har införlivats i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare.

Vi föreslår att en tredjelandsmedborgare ska få omhändertaras eller tas i förvar av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att transiteringen ska genomföras. Åtgärden ska få pågå som längst i 48 timmar.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026. Vi föreslår även vissa övergångsbestämmelser. I fråga om ett uppsikts- eller förvarsbeslut som har meddelats och verkställts före den 1 juli 2026 föreslås som huvudregel gälla att de upphävda föreskrifterna ska tillämpas fram till den första prövningen av beslutet. Detta ska dock inte gälla för de upphävda bestämmelserna om verkställighet av beslut om förvar och transport av förvarstagna.

⁵ Rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg.

Vad gäller tidsgränserna för förvar inför avlägsnande föreslås att den tid som en utlänning har hållits i förvar med stöd av de upphävda föreskrifterna om s.k. sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar räknas in i förvarstidens längd om det är fråga om samma verkställighetsärende.

Slutligen föreslås att de upphävda föreskrifterna fortfarande ska gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Konsekvenser av förslagen

Bakom våra förslag finns en övergripande tanke om att förslagen ska leda till effektivare och mer ändamålsenliga regler för uppsikt och förvar. Vi bedömer att förslagen kommer att effektivisera återvändandeprocessen, förbättra beslutsprocessen och ge bättre förutsättningar för individanpassade och proportionerliga åtgärder. Förslagen kommer också att leda till en förbättrad situation vid förvaren för de förvarstagna och de anställda. Förslagen leder också till att lagstiftningen bättre harmoniserar med EU-rätten.

De som främst kommer påverkas av våra förslag är förvarstagna samt Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Förslagen kommer i viss mån påverka anhöriga till förvarstagna, domstolarna och Kriminalvården.

Förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas handläggning av ärenden och mål om uppsikt och förvar underlättas och blir mer förutsebar genom ett tydligare regelverk. Detta stärker också rätts säkerheten för utlänningar som kan ställas under uppsikt eller tas i förvar. Vi bedömer att våra förslag kommer att leda till att andelen beslut om uppsikt kommer att öka. Beslut om uppsikt ger utlänningen en större frihet än ett beslut om förvar. Andra positiva effekter är att förslaget om särskilda säkerhetsavdelningar kommer att leda till att färre förvarstagna externplaceras. Förvarstagna kommer också i vissa ömmande fall kunna meddelas tillstånd att tillfälligt lämna förvarslokalerna vilket kan ha stor betydelse för dessa.

Våra förslag kan leda till att fler utlänningar ställs under uppsikt eller tas i förvar och till att utlänningar hålls i förvar längre tid än vad som är möjligt enligt dagens lagstiftning. Detta begränsar ut-

länningarnas rörelsefrihet, men är motiverat för att upprätthålla en effektiv återvändandeprocess.

Att fler utlänningar ställs under uppsikt eller tas i förvar innebär att Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen måste använda mer resurser för att handlägga ärendena. Även domstolarnas arbetsbelastning ökar i viss mån. För Migrationsverkets del handlar det också om att det måste finnas tillräckligt med personal på förvaren. Förslagen om placering och om att inrätta särskilda säkerhetsavdelningar innebär också särskilda kostnader för inrättandet av dessa.

Förslagen kommer att medföra ökade kostnader för Migrationsverket med uppskattningsvis 262,9 miljoner kronor.

Förslaget om förstärkt uppsikt innebär ökade kostnader om uppskattningsvis 7,3 miljoner kronor för Polismyndigheten genom uppgiften att verkställa den elektroniska övervakningen.

För Kriminalvården bedöms dock våra förslag innebära minskade kostnader med cirka 5,4 miljoner kronor per år till följd av förslagen om inrättande av säkerhetsavdelningar vid förvaren.

En konsekvens av att det kommer att meddelas fler beslut om uppsikt och förvar är även att fler sådana beslut kommer att överklagas till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Den ökade måltillströmningen beräknas innebära ökade kostnader för rättsväsendet med uppskattningsvis 4,9 miljoner kronor.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 10 kap. och 16 kap. 9 § andra stycket ska upphöra att gälla,
dels att 16 kap. 9 § tredje stycket ska betecknas 16 kap. 9 § andra stycket,

dels att 1 kap. 1 och 2 §§, 11 kap. 2–4 §§, 13 kap. 4 §, 14 kap. 10 § och 16 kap. 4, 9 och 11 §§, 18 kap. 1 § och rubriken närmast före 1 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya kapitel, 10 och 10 a kap. och tre nya paragrafer, 11 kap. 4 c, 7 a och 7 b §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

I denna lag finns föreskrifter om

- lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser (1 kap.),
- villkor för att en utlänning ska få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige (2 kap.),
- visering (3 kap.),
- uppehållsrätt (3 a kap.),
- uppehållsstatus, uppehållsrätt och bevis för gränsarbetare som kompletterar bestämmelserna i utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU (3 b kap.),
- flyktingar och andra skyddsbehövande (4 kap.),
- uppehållstillstånd (5 kap.),

¹ Senaste lydelse 2020:939.

- ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap.),
- uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete (5 b kap.),
- arbetstillstånd (6 kap.),
- EU-blåkort (6 a kap.),
- tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT (6 b kap.),
- tillstånd för säsongarbete (6 c kap.),
- återkallelse av tillstånd (7 kap.),
- avvisning och utvisning (8 kap.),
- utvisning på grund av brott (8 a kap.),
- kontroll- och tvångsåtgärder (9 kap.),
- förvar och uppsikt *avseende* – *uppsikt och förvar* (10 kap.),
- utlämningar* (10 kap.),
- *Verkställighet av beslut om uppsikt och förvar samt transport och placering av förvarstagna* (10 a kap.),
- hur en utlämning som hålls i förvar ska behandlas (11 kap.),
- verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (12 kap.),
- handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna m.m. (13 kap.),
- överklagande av förvaltningsmyndighets beslut (14 kap.),
- nöjdförklaring (15 kap.),
- migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen (16 kap.),
- skyldighet att lämna uppgifter (17 kap.),
- offentligt biträde (18 kap.),
- kostnadsansvar (19 kap.),
- bestämmelser om straff m.m. (20 kap.),
- tillfälligt skydd (21 kap.),
- tribunalvittnen (22 kap.), och
- särskilda bemyndiganden (23 kap.).

*Barn**Barn och vuxna*

2 §

Med barn avses i denna lag en person som är under 18 år.

I denna lag avses med barn en person som är under 18 år och med vuxen en person som är minst 18 år.

10 kap. Uppsikt och förvar

Förutsättningar för uppsikt och förvar av vuxna

Allmänna förutsättningar

1 § En vuxen utlänning får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Vuxna som inte är asylsökande

2 § En vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får ställas under uppsikt eller tas i förvar

1. om det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras, eller

2. om det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och det annars finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

Vuxna som är asylsökande

3 § En vuxen utlänning får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande endast om

1. det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet,

2. det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som ansökan om asyl grundas på,

3. utlänningen vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar enligt 2 § 2 och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

4. det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, eller

5. förvarstagandet grundar sig på artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kri-

terier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

I fråga om vuxna utlänningar som är utvisade på grund av brott tillämpas 2 § i stället för första stycket, även i de fall den vuxne har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande.

Förutsättningar för uppsikt och förvar av barn

Allmänna förutsättningar

4 § Ett barn får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Ett barn får skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

Barn som inte är asylsökande

5 § Ett barn, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får ställas under uppsikt eller tas i förvar om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller

2. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om uppsikt eller förvar får meddelas endast om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

Barn som är asylsökande

6 § Ett barn får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande endast om

1. barnet vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar enligt 5 § och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

2. det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, eller

3. förvarstagandet grundar sig på artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

I fråga om barn som är utvisade på grund av brott tillämpas 5 § i stället för första stycket, även i de fall barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande.

Vilande beslut om uppsikt eller förvar

7 § En utlänning får ställas under uppsikt eller tas i förvar även om det vid beslutstidpunkten saknas en avvikanderisk på grund av att hans eller hennes rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag.

Ett sådant beslut får dock bara verkställas om förutsättningarna i 1–6 §§ är uppfyllda.

8 § Om utlänningen är omedelbart omhändertagen eller bereds vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och socialnämnden har underrättats om ett beslut enligt 7 §, ska nämnden omedelbart underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar om vården upphör.

Om utlänningen ges vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och chefsöverläkaren har underrättats om ett beslut enligt 7 §, ska chefsöverläkaren omedelbart underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar om vården upphör.

Om utlänningen hålls isolerad enligt smittskyddslagen (2004:168) och smittskyddsläkaren har underrättats om ett beslut enligt 7 §, ska

smittskyddsläkaren omedelbart underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar om isoleringen upphör.

Myndigheter som är behöriga att besluta om uppsikt eller förvar

9 § Migrationsverket får besluta om uppsikt eller förvar, om inte någon annan myndighet är behörig enligt 10 eller 11 §§.

10 § Polismyndigheten får besluta om uppsikt eller förvar när myndigheten

1. handlägger ett ärende om avvisning, eller
2. ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Polismyndigheten behåller sin behörighet enligt första stycket 2 även när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 § första stycket eller 19 b § första stycket så länge Migrationsverket inte har beslutat i frågan om en prövning ska ske eller, i fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket, en migrationsdomstol inte har prövat om inhibition ska beslutas.

11 § Säkerhetspolisen får besluta om uppsikt eller förvar när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Säkerhetspolisen behåller sin behörighet även när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 § första stycket eller 19 b § första stycket så länge Migrationsverket inte har beslutat i frågan om en prövning ska ske eller, i fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket, en migrationsdomstol inte har prövat om inhibition ska beslutas.

12 § Migrationsverket eller en domstol som beviljar ett uppehållstillstånd får upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar även om de inte annars är behöriga att pröva frågor om uppsikt eller förvar.

Migrationsverket eller en domstol som prövar en fråga om uppehållstillstånd får besluta att ett beslut om uppsikt eller förvar tills vidare inte ska gälla.

Interimistiska beslut om uppsikt och förvar

13 § Polismyndigheten får, även om den inte är behörig enligt 10 §, besluta att ställa en utlänning under uppsikt eller ta en utlänning i förvar, om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den myndighet som är behörig och denna myndighet ska därefter omedelbart pröva frågan om uppsikt eller förvar. När den behöriga myndigheten beslutar i frågan upphör Polismyndighetens beslut att gälla.

En polisman får i vissa fall omhänderta en utlänning i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar i enlighet med 11 § polislagen (1984:387).

Om kontroll av en utlänning sker under medverkan av Tullverket, Kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, har tulltjänstemannen, tjänstemannen vid Kustbevakningen eller passkontrollanten samma rätt att omhänderta utlänningen som en polisman har enligt andra stycket. Omhändertagandet ska så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden ska bestå.

Beslut om uppsikt*Vad ett beslut om uppsikt innebär*

14 § Ett beslut om uppsikt får innebära att en utlänning är skyldig att

1. på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket,

2. lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling,
3. bo på en anvisad plats, eller
4. vistas inom ett anvisat geografiskt område.

Uppsikt ska pågå under en så kort tid som möjligt.

Beslut om förstärkt uppsikt

15 § Ett beslut om uppsikt enligt 14 § 4 får förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att skyldigheten följs (*förstärkt uppsikt*).

16 § När ett beslut om förstärkt uppsikt har meddelats är utlänningen skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

17 § Uppgifter om utlänningens position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram endast när utlänningen lämnar det geografiska område som avses i 14 § 4 eller en beslutad elektronisk övervakning hindras.

18 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om elektronisk övervakning.

Innehållet i ett beslut om uppsikt

19 § I ett beslut om uppsikt ska det anges vilka skyldigheter som uppsikten innebär och, i den utsträckning som det är relevant,

1. när utlänningen ska anmäla sig hos Migrationsverket eller Polismyndigheten och på vilken ort skyldigheten ska fullgöras,
2. vilka pass eller andra identitetshandlingar som utlänningen ska lämna till Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen,
3. på vilken adress utlänningen ska bo, eller
4. vilket geografiskt område som utlänningen får vistas inom.

I ett beslut om förstärkt uppsikt ska det anges

1. när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske, och
2. på vilket sätt den som beslutet gäller är skyldig att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

En migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen får överlåta åt Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att bestämma villkoren för uppsikten.

20 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i ett beslut om uppsikt.

Ny prövning av ett beslut om uppsikt

21 § Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt var sjätte månad, så länge utlänningen står under uppsikt.

Ett beslut om förstärkt uppsikt som gäller en vuxen utlänning ska prövas på nytt var tredje månad, så länge utlänningen står under uppsikt.

Ett beslut om förstärkt uppsikt som gäller ett barn ska prövas på nytt minst en gång i månaden, så länge barnet står under uppsikt.

Om ett beslut om uppsikt inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

Begränsad uppsiktstid för barn vid förstärkt uppsikt

22 § Ett barn får, om inte annat följer av 23 eller 24 §§, inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

23 § Ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader.

24 § I ett säkerhetsärende får ett barn inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader.

Skyldighet att upphäva ett beslut om uppsikt

25 § Ett beslut om uppsikt ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet.

Muntlig förhandling

26 § Varje ny prövning av ett beslut om uppsikt ska föregås av muntlig handläggning i form av en muntlig förhandling om det inte är uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse.

Bestämmelser som gäller för sådan handläggning finns i 13 kap. 1–8 §§.

Ett beslut om uppsikt upphör efter utresa

27 § Ett beslut om uppsikt upphör att gälla när utlänningen lämnar Sverige.

Beslut om förvar*Allmänna bestämmelser om förvarstidens längd*

28 § Förvar ska pågå under en så kort tid som möjligt.

Förvarstidens längd vid förvar av vuxna

29 § En vuxen utlänning får inte hållas i förvar med stöd av 2 § 1 eller 3 § första stycket 1 eller 2 längre tid än en månad.

En vuxen utlänning får inte hållas i förvar med stöd av 3 § första stycket 3 eller 4 längre tid än tolv månader.

En vuxen utlänning som ska avvisas eller utvisas till en annan stat än en EES-stat får inte hållas i förvar med stöd av 2 § 2 längre tid än sex månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader. Tidsgränserna om sex och 18 månader gäller dock inte i säkerhetsärenden eller en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

30 § En vuxen utlänning som ska avvisas eller utvisas till en EES-stat får inte hållas i förvar med stöd av 2 § 2 längre tid än sex månader eller, om det finns särskilda skäl, ytterligare sex månader.

Tidsgränserna i första stycket gäller dock inte i säkerhetsärenden.

31 § I ett säkerhetsärende får en vuxen utlänning inte hållas i förvar med stöd av 2 § 2 längre tid än tolv månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten, får dock utlänningen hållas i förvar i ytterligare tolv månader.

Förvarstidens längd vid förvar av barn

32 § Ett barn får, om inte annat följer av 33 eller 34 §§, inte hållas i förvar längre tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare högst sex dygn.

När tolv månader har gått från det att ett förvarsbeslut har upphört, ska den tidigare förvarstiden inte beaktas vid beräkningen av tidsfristen enligt första stycket.

33 § Ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

34 § I ett säkerhetsärende får ett barn inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

Ny prövning av beslut om förvar av vuxna utlänningar

35 § Ett beslut om förvar enligt 2 § 2, 3 § första stycket 3–5 och 7 § ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes. Vid fastställande av tidsfristen ska tid som utlänningen tidigare har hållits i förvar inte räknas av.

Om utlänningen därefter är kvar i förvar ska en ny prövning förlöpande ske inom två månader från det senaste beslutet om förvar.

Om frågan om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

Ny prövning av beslut om förvar av barn

36 § Ett beslut om förvar av barn i ett säkerhetsärende eller ett beslut om förvar som gäller ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska prövas på nytt inom en månad från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes. Vid fastställande av tidsfristen ska tid som barnet tidigare har hållits i förvar inte räknas av.

Om barnet därefter är kvar i förvar ska en ny prövning förlöpande ske inom en månad från det senaste beslutet om förvar.

Om frågan om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

Skyldighet att upphäva ett beslut om förvar

37 § Ett beslut om förvar ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet.

Muntlig förhandling

38 § Varje ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av muntlig handläggning i form av en muntlig förhandling.

Bestämmelser som gäller för sådan handläggning finns i 13 kap. 1–8 §§.

Ett beslut om förvar upphör efter utresa

39 § Ett beslut om förvar upphör att gälla när utlännen lämnar Sverige.

10 a kap. Verkställighet av beslut om uppsikt och förvar samt transport och placering av förvarstagna

Beslut om verkställighet

1 § Migrationsverket ansvarar för att beslut om förvar verkställs.

2 § Polismyndigheten ansvarar för att beslut om förstärkt uppsikt verkställs.

3 § På begäran av den myndighet som har fattat ett beslut om förvar ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa beslutet.

Transporter av förvarstagna

4 § Migrationsverket får i ett enskilt fall överlämna till Kriminalvården att transportera en utlänning som hålls i förvar.

5 § Vid en transport enligt 4 § tillämpas följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611):

- 4 kap. 4 § om kroppsvisitation,
- 4 kap. 10 § första stycket om användning av fängsel, och
- 8 kap. 2 a § om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten.

Lämnande av uppgifter

6 § Den som begär hjälp enligt 3 eller 4 §§ ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om utlänningen som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

Placering av förvarstagna

Generella bestämmelser

7 § En utlänning som hålls i förvar får inte placeras så att han eller hon utsätts för mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

8 § Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Barn får inte heller, utöver i sådana fall som anges i 14 §, placeras på säkerhetsavdelning.

Placering på en särskild säkerhetsavdelning

9 § Migrationsverket får besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om

1. utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller

2. utlänningen av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal.

10 § I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det är påkallat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Placering utanför förvarslokalerna i vissa fall

11 § Om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en förvarslokal får Migrationsverket besluta att en vuxen utlänning ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest.

En utlänning som har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest och som inte har utvisats av allmän domstol grund av brott ska hållas avskild från övriga intagna.

12 § Migrationsverket får besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest om

1. det är nödvändigt av transporttekniska skäl, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Placeringen får inte pågå längre tid än tre dygn.

En utlänning som har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket ska hållas avskild från övriga intagna.

13 § Om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet får Migrationsverket besluta att en vuxen utlänning i ett säkerhetsärende ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest.

En utlänning som har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket ska hållas avskild från övriga intagna.

Placering av barn på en särskild säkerhetsavdelning

14 § I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att ett barn ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller vid placering av ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

Ny prövning av beslut om placering

15 § Migrationsverkets beslut enligt 9–11, 13 och 14 §§ ska prövas på nytt, minst en gång i månaden.

Om ett beslut om placering inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

Interimistiska beslut om placering i säkerhetsärenden

16 § Säkerhetspolisen får i ett säkerhetsärende, även om den inte är behörig enligt 10 eller 13–14 §§, tillfälligt besluta om placering av en utlänning som hålls i förvar om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse att avvakta Migrationsverkets beslut. Beslutet ska snarast möjligt anmälas till Migrationsverket som skyndsamt ska besluta i frågan. När Migrationsverket beslutar i frågan upphör Säkerhetspolisens beslut att gälla.

11 kap.**2 §²**

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i 10 kap. 20 §, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i 10 a kap. 11–13 §§, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. Ansvaret gäller även när utlänningen får befinna sig utanför förvarslokalerna.

² Lydelse enligt utredningens förslag i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar*, SOU 2024:5.

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 a kap. 11–13 §§ placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

3 §³

En utlänning som hålls i förvar ska ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Ett barn som hålls i förvar ska ges möjlighet till lek och aktiviteter som är lämpliga för barnets ålder.

En utlänning som hålls i förvar ska ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Ett barn som hålls i förvar ska *erbjudas utbildning och* ges möjlighet till lek och aktiviteter som är lämpliga för barnets ålder.

En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende.

4 §⁴

En utlänning som hålls i förvar ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten, får ett besök övervakas genom att

1. personal övervakar besöket, eller
2. besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas.

³ Senaste lydelse 2012:129.

⁴ Lydelse enligt utredningens förslag i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar*, SOU 2024:5.

Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

Migrationsverket får besluta om besöksbegränsningar om det är nödvändigt med hänsyn till risken för överförande av smitta. Ett sådant beslut kan vara generellt eller avse besök av en viss person eller vissa personer.

4 c §

En utlänning som hålls i förvar får, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna för viss kort tid om vistelsen utanför förvarslokalerna kan beviljas med hänsyn till risken för att utlänningen avviker, begår brott eller på annat sätt missköter sig.

Utlänningen ska bevakas under den tid denne med tillåtelse befinner sig utanför lokalerna.

7 a §

En vuxen utlänning som hålls i förvar får beläggas med fängsel

1. vid förflyttning inom förvarslokalerna och vid transport eller annan vistelse utanför förvarslokalerna, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller

2. om utlänningen är placerad på säkerhetsavdelning och uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till utlänningens egen eller någon annans säkerhet.

En läkare ska så snart som möjligt undersöka en utlänning som belagts med fängsel enligt första stycket 2.

7 b §

En utlänning som är placerad på en särskild säkerhetsavdelning får hållas avskild från andra i anslutning till dygnsvilan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om sådant avskiljande.

13 kap.

4 §

Vid muntlig förhandling *skall* utlänningen höras. Myndigheten får bestämma att även andra personer än utlänningen *skall* höras vid förhandlingen.

I 10 kap. 11 § finns särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling *skall* hållas i vissa fall.

Vid muntlig förhandling *ska* utlänningen höras. Myndigheten får bestämma att även andra personer än utlänningen *ska* höras vid förhandlingen.

I 10 kap. 26 och 38 §§ finns särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling *ska* hållas i vissa fall.

14 kap.

10 §⁵

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 20 § eller 11 kap. 3, 4, 5–8, 9 och 9 b–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 a kap. 9–14 §§ eller 11 kap. 3, 4, 4 c, 5–7 a, 8–9 och 9 b–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.

⁵ Lydelse enligt utredningens förslag i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar*, SOU 2024:5.

16 kap.

4 §

Mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar *skall* handläggas skyndsamt.

Mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar *ska* handläggas skyndsamt.

En migrationsdomstol ska meddela ett slutligt avgörande i ett mål om förvar enligt 10 kap. 3 och 6 §§ inom 15 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Om det finns särskilda skäl får tiden förlängas med högst sex dagar.

Om ett slutligt avgörande i målet inte meddelas inom 21 dagar från den dag överklagandet kom in till migrationsdomstolen upphör det överklagade beslutet om förvar att gälla.

9 §⁶

En migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut i mål om avvisning som i första instans prövats av Polismyndigheten får dock inte överklagas i andra fall än de som avses i 14 kap. 2 § andra meningen.

En migrationsdomstols beslut om förvar i annat fall än efter överklagande i förvarsfrågan får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

11 §⁷

Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

⁶ Senaste lydelse 2015:91.

⁷ Senaste lydelse 2021:765.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd. Prövningstillstånd krävs inte heller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket.

Prövningstillstånd krävs inte vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket.

18 kap.

1 §⁸

Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om

1. avvísning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlänningen enligt 10 kap. 1 eller 2 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller

3. verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om ny prövning beviljats,

4. verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning enligt denna lag, dock endast när det gäller fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och

5. hemsändande enligt 23 kap. 2 §.

1. avvísning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlänningen enligt 10 kap. 2–3 eller 5–6 §§ hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

10 § eller 11 § andra stycket,

4. verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning enligt denna lag, dock endast när det gäller fråga om förvar enligt 10 kap. 2–3 eller 5–6 §§ och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

6. uppsikt enligt 10 kap. 5–6 §§, och

7. förstärkt uppsikt.

⁸ Senaste lydelse 2021:765.

Offentligt biträde ska alltid förordnas i mål och ärenden enligt första stycket 1 och 2 för barn som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet. Offentligt biträde ska också förordnas för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet om ny prövning har beviljats barnet.

Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 2 §, *om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.* Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 5–6 §§.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Om ett beslut om uppsikt eller förvar har meddelats och verkställts före ikraftträdandet ska äldre föreskrifter i 10 kap. 1–17 §§ fortfarande tillämpas fram till den första nya prövningen av frågan om uppsikt eller förvar.

3. Den tid som en vuxen utlänning har hållits i förvar med stöd av äldre föreskrifter i 10 kap. 1 § andra stycket 2 och 3 ska vid tillämpningen av 10 kap. 29 § tredje stycket och 30 § räknas in i förvarstidens längd om det är fråga om samma verkställighetsärende.

4. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare,

dels att 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 11 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §
Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

10 §
En tredjelandsmedborgare får omhändertas eller tas i förvar av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att en transitering ska kunna genomföras. En tredjelandsmedborgare får inte omhändertas eller hållas i förvar längre tid än 48 timmar.

11 §
Beslut enligt 1–9 §§ får inte överklagas. Beslut om förvar enligt 10 § får överklagas till en migrationsdomstol.

En migrationsdomstols beslut överklagas hos Migrationsöverdomstolen i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. utlänningslagen (2005:716). Bestämmelserna i detta kapitel gäller även i övrigt i tillämpliga delar i mål enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningsdatalagen (2016:27) ska införas en ny paragraf, 20 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 a §

Polismyndigheten ska på begäran av Migrationsverket eller Säkerhetspolisen, eller på eget initiativ, lämna ut personuppgifter som myndigheten behandlar i samband med verkställigheten av förstärkt uppsikt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97), dels att 6 kap. 15 och 17 §§ samt 7 kap. 13 § ska följande lydelse, dels att det ska införas nio nya paragrafer, 6 kap. 15 a-15 c §§ och 17 a § samt 7 kap. 3 a-3 b, 7 c, 8 c och 13 a §§, och närmast före 7 kap. 8 c § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. 15 §

De beslut som Migrationsverket fattar i särskilda fall enligt 10 kap. 20 § och 11 kap. 3–13 §§ utlänningslagen (2005:716) skall dokumenteras på lämpligt sätt.

Beslut om placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen skall vara motiverade och tas in i en särskild handling. Detsamma gäller även beslut om att vägra besök enligt 11 kap. 4 § och om avskiljande enligt 11 kap. 7 § samma lag.

De beslut som Migrationsverket fattar i särskilda fall enligt 10 a kap. 9–13 §§ och 11 kap. 3–13 §§ utlänningslagen (2005:716) ska dokumenteras på lämpligt sätt.

Beslut om placering på säkerhetsavdelning, i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 10 a kap. 9–13 §§ utlänningslagen ska vara motiverade och tas in i en särskild handling. Detsamma gäller även beslut om att vägra besök enligt 11 kap. 4 §, om avskiljande enligt 11 kap. 7 § och om beläggande med fängsel enligt 11 kap. 7 a § samma lag.

15 a §

I planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården vid förvaren ska Migrationsverket samverka med regionerna i fråga om hur hälso- och sjukvården ska bedrivas.

15 b §

Ett pass eller en annan identitetshandling som en utlänning har överlämnat enligt ett beslut om uppsikt enligt 10 kap. utlänningslagen (2005:716) ska omedelbart lämnas tillbaka till utlänningen om uppsiktsbeslutet upphör eller om det annars inte längre finns skäl för att behålla handlingen.

15 c §

I ett beslut om förvar enligt 10 kap. 2–7 §§ utlänningslagen (2005:716) ska det anges varför uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

17 §

Migrationsverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna om fingeravtryck och fotografi i utlänningslagen (2005:716) och denna förordning.

Migrationsverket får meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i ett beslut om uppsikt samt närmare föreskrifter om avskiljande vid dygnsvila enligt utlänningslagen.

17 a §

Polismyndigheten får meddela närmare föreskrifter om elektronisk övervakning vid beslut om förstärkt uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716).

7 kap.*3 a §*

Polismyndigheten ska genast underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt enligt 10 kap. 14 § 4 utlänningslagen (2005:716) om en utlänningslag som omfattas av ett sådant beslut anträffas utanför det område som han eller hon har rätt att vistas inom.

3 b §

Polismyndigheten ska genast underrätta den myndighet som har lämnat en underrättelse enligt 7 kap. 7 c § i de fall ett beslut om förstärkt uppsikt enligt 10 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) inte kan verkställas eller om den elektroniska övervakningen visar att utlänningslag bryter mot skyldigheten att vistas inom ett anvisat geografiskt område.

7 c §

När Migrationsverket eller Säkerhetspolisen har beslutat om förstärkt uppsikt ska myndigheten genast underrätta Polismyndigheten och lämna de uppgifter som behövs för att verkställa den elektroniska övervakningen.

Migrationsverket ska genast underrätta Polismyndigheten när ett beslut om förstärkt uppsikt upphör eller ändras.

Underrättelse om beslut om vilande uppsikt eller förvar

8 c §

Om Polismyndigheten, Migrationsverket eller Säkerhetspolisen meddelar ett beslut enligt 10 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) ska den myndighet som vid tillfället ansvarar för vården eller ombändertagandet av utlänningen omedelbart underrättas.

13 §¹

I de fall då en kopia av en dom eller ett beslut har sänts till ett häkte, en anstalt eller Kriminalvården, ska Kriminalvården underrätta Migrationsverket *och* Polismyndigheten om den tidpunkt då behandlingen beräknas upphöra.

I fråga om utlänningar som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge ska Polismyndigheten underrättas senast fyra veckor före den dag då anstaltsbehandlingen upphör. I fråga om andra utlänningar ska *myndigheten* underrättas senast sex månader före den dag då anstaltsbehandlingen upphör. Kan dessa tidsfrister inte följas ska underrättelse ske så snart som möjligt.

Om tidpunkten eller orten för frigivningen ändras, ska Kriminalvården underrätta Migrations-

I de fall då en kopia av en dom eller ett beslut har sänts till ett häkte, en anstalt eller Kriminalvården, ska Kriminalvården underrätta Migrationsverket, Polismyndigheten *och* Säkerhetspolisen om den tidpunkt då behandlingen beräknas upphöra.

I fråga om utlänningar som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge ska Polismyndigheten *och* Säkerhetspolisen underrättas senast fyra veckor före den dag då anstaltsbehandlingen upphör. I fråga om andra utlänningar ska *myndigheterna* underrättas senast sex månader före den dag då anstaltsbehandlingen upphör. Kan dessa tidsfrister inte följas ska underrättelse ske så snart som möjligt.

Om tidpunkten eller orten för frigivningen ändras, ska Kriminalvården underrätta Migrations-

¹ Senaste lydelse 2014:1192.

verket *och* Polismyndigheten om
ändringen.

verket, Polismyndigheten *och*
Säkerhetspolisen om ändringen.

13 a §

*Om Kriminalvården har under-
rättats om ett beslut om förvar
enligt 10 kap. 7 § utlänningslagen
(2005:716), ska Kriminalvården
omedelbart underrätta den myn-
dighet som har beslutat om uppsikt
eller förvar när ett beslut att ut-
länningen ska vara häktad har
upphört.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Vårt uppdrag

Den 10 augusti 2023 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk. Enligt utredningsdirektiven ska utredningen inom ramen för översynen särskilt uppmärksamma vissa frågor.

En fullständig uppdragsbeskrivning finns i regeringens kommittédirektiv som bifogas som bilaga 1 till betänkandet.

I delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5) har utredningen redovisat den del av uppdraget som avser frågorna om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att kroppsvisitera en förvarstagen utlänning för att söka efter otillåtna föremål och om Migrationsverket bör ges möjlighet att genomsöka en förvarstagen utlännings bostadsrum och tillhörigheter. I delbetänkandet redovisades också frågan om Migrationsverket bör få möjlighet att få utökade möjligheter att undersöka försändelser och kontrollera besök på förvaren. Vidare redovisades frågan om Migrationsverket bör få möjlighet att förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvarslokalerna samt frågan om det finns behov av att förtydliga eller ändra Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret för att beredas vård.

I det här slutbetänkandet redovisas kvarstående delar av uppdraget.

2.2 Vårt arbete

Arbetet har bedrivits enligt sedvanlig metod för utredningsarbete och i nära samarbete med experterna. Sammanlagt har tio expertmöten hållits vid arbetet med slutbetänkandet varav tre möten har varit digitala och ett har varit ett internt.

Enligt direktiven ska utredningen under uppdraget hämta in synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Utredningen ska också hålla sig informerad om, och vid behov beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

Under hela utredningsarbetet har sekretariatet haft återkommande möten och kontakter med de myndigheter som främst berörs av våra förslag, nämligen Polismyndigheten, Migrationsverket och Säkerhetspolisen. Från dessa myndigheter har i stor utsträckning också hämtats in underlag som ligger till grund för utredningens överväganden och förslag samt konsekvensanalys. Vidare har sekretariatet haft kontakt med bl.a. Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12), Utredningen om möjlighet att skjuta upp verkställigheten av beslut om avvísning och utvisning vid tillfälligt verkställighetshinder (Ju 2024:B) och Utredningen Hyra anstaltsplatser utomlands (Ju 2023:E).

Den särskilda utredaren, sekreterarna och experterna har besökt Migrationsverkets förvar i Märsta och Kriminalvårdens häkte i Rosersberg. Sekreterarna har även besökt häktet i Göteborg och polisarresten i Göteborg. Sekreterarna och experten från Polismyndigheten har besökt gränspolisen vid Arlanda flygplats. Den särskilda utredaren och sekreterarna har deltagit vid ett digitalt möte med representanter från organisationerna Svenska kyrkan, Svenska Röda Korset, Flyktinggruppernas riksråd (FARR), Caritas, Asylrättscentrum och Amnesty. Sekreterarna har också deltagit vid ett digitalt möte med företrädare för Institutet för mänskliga rättigheter. Därutöver har sekreterarna deltagit vid ett nationellt NGO-möte om förvar anordnat av Migrationsverket. Mötet syftade till att främja samarbetet mellan Migrationsverkets förvarsverksamhet och frivilligorganisationerna genom att bland annat dela erfarenheter, kunskaper och för att möjliggöra kontaktytor.

2.3 Betänkandets disposition

Utredningens lagförslag finns i *avsnitt 1*. I *avsnitt 2* redogörs för kommitténs uppdrag och arbete.

I *avsnitt 3* redogörs övergripande för svensk lagstiftning respektive unionsrättsliga och andra internationella förpliktelser av betydelse för uppdraget. *Avsnitt 4* innehåller en överblick över uppsikt och förvar i praktiken.

I *avsnitten 5–15* presenteras våra överväganden och förslag.

I avsnitt 5 redovisas våra överväganden och förslag gällande grunderna för uppsikt och förvar. *Avsnitt 6* behandlar frågan om ändamålsenliga alternativ till förvar. *Avsnitt 7* rör frågan hur lång tid en utlänning får var ställd under uppsikt eller hållas i förvar. *Avsnitt 8* behandlar frågan om med vilka intervall beslut om uppsikt och förvar ska bli föremål för ny prövning. I *avsnitt 9* behandlas vilken myndighet som ska kunna besluta om uppsikt och förvar. *Avsnitt 10* gäller frågor om offentligt biträde, muntlig förhandling och tidsfrister för domstolsprövning i vissa fall.

Avsnitt 11 rör placering av förvarstagna. I *avsnitt 12* redovisas vissa frågor om behandlingen av förvarstagna. Det gäller frågor om tillgång till hälso- och sjukvård, besöksbegränsningar vid smittspridning, tillstånd för förvarstagna att tillfälligt lämna förvarslokalerna vid ömmande skäl och att förvarstagna barn ska erbjudas utbildning. I *avsnitt 13* behandlas frågan om omhändertagande och förvarstagande av transiterande tredjelandsmedborgare.

I *avsnitt 14* behandlas frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser och i *avsnitt 15* redovisas konsekvenserna av våra förslag. I *avsnitt 16* finns författningskommentarer.

Till betänkandet finns utredningsdirektiven bifogade (bilaga 1).

3 Några rättsliga utgångspunkter

I detta avsnitt ges att övergripande beskrivning av hur frågor om förvar och uppsikt regleras i utlänningslagen (2005:716), UtlL. Det redogörs även översiktligt för relevanta delar av regeringsformen, RF, och det internationella regelverk som har betydelse för frågorna i betänkandet. Fördjupningar i gällande rätt finns i respektive avsnitt som behandlar de särskilda frågor som ska utredas.

3.1 Nuvarande regler om förvar och uppsikt

Förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar eller ställa denne under uppsikt under migrationsprocessen framgår av 10 kap. utlänningslagen. Kapitlet innehåller också vissa processuella regler.

3.1.1 Allmänna förutsättningar för förvar av vuxna

Av 10 kap. 1 § UtlL följer att en vuxen utlänning kan tas i förvar i fyra situationer. För det första kan utlänningen tas i förvar om utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig, och utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå, s.k. identitetsförvar (första stycket 1). För det andra kan förvarstagande ske om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras, s.k. utredningsförvar (andra stycket 1). Slutligen kan en utlänning tas i förvar om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas, s.k. sannolikhetsförvar (andra stycket 2), eller för att förbereda eller genomföra ett beslut om avvisning eller utvisning, s.k. verkställighetsförvar (andra stycket 3). Beslut om verkställig-

hetsförvar och sannolikhetsförvar får enligt tredje stycket i samma bestämmelse meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

3.1.2 Förutsättningar för förvar av barn

Ett barn kan inte tas i identitets- eller utredningsförvar.

Enligt 10 kap. 2 § första stycket UtL får ett barn tas i förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut. Det krävs dock att risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas och att det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt.

Ett barn får också tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. UtL och om det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte har visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt (10 kap. 2 § andra stycket UtL).

Enligt 10 kap. 3 § UtL får ett barn inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

Av 1 kap. 10 § UtL följer att vid beslut om förvar som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

3.1.3 Tidsgränser för förvar

Bestämmelser om hur länge en utlänning får hållas i förvar finns i 10 kap. 4 § UtL. Utredningsförvar får pågå högst 48 timmar. När det gäller förvar i syfte att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning finns en tidsgräns om två månader. Om det finns synnerliga skäl får tiden förlängas. Även om det finns synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre

tid än tre månader, eller – om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar – maximalt tolv månader.

Dessa yttersta tidsgränser gäller enligt andra stycket inte om utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott. För identitetsförvar och sannolikhetsförvar finns det enligt tredje stycket inga absoluta tidsfrister i lagen. Däremot gäller att det måste finnas synnerliga skäl för att förvarstiden ska få överstiga två veckor.

Enligt 10 kap. 5 § UtIL får ett barn inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

3.1.4 Förutsättningar för att besluta om uppsikt

Enligt 10 kap. 6 och 7 §§ UtIL får både vuxna och barn, när förutsättningarna för förvar finns, ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar.

Uppsikt är en mindre ingripande åtgärd än förvar och innebär bl.a. att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. Uppsikt kan också innebära att utlänningen får lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling (10 kap. 8 § UtIL).

I valet mellan förvar och uppsikt ska beaktas den grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 8 § UtIL som anger att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Bestämmelsen betonar vikten av att en utlänning inte tillfogas onödiga frihetsinskränkningar. I förarbetena framhålls att förvar inte bör få förekomma i andra situationer än där det är oundgängligen nödvändigt och att förvar inte bör tillgripas om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att en utlänning ställs under uppsikt (prop. 1975/76:18 s. 130 och prop. 1981/82:146 s. 37).

Det finns inga absoluta tidsgränser för hur länge en utlänning får ställas under uppsikt.

Av 1 kap. 10 § UtIL följer att vid beslut om uppsikt som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

3.1.5 Vilken myndighet som ska besluta om förvar och uppsikt

I 10 kap. 12–17 §§ UtL finns bestämmelser om vilken myndighet som är behörig att fatta beslut om förvar och uppsikt.

Behörigheten att fatta sådana beslut tillkommer som huvudregel den myndighet eller domstol som handlägger utlänningens ärende (10 kap. 12 § UtL). I de efterföljande paragraferna finns särskilda regler om vilken myndighet eller domstol som handlägger ärendet under de olika stadierna av migrationsprocessen och som därmed får fatta beslut i förvars- eller uppsiktsfrågor. Dessa bestämmelser är emellertid inte uttömmande. I den utsträckning som det inte uttryckligen framgår vilken myndighet som i en viss situation är handläggande myndighet tillämpas huvudregeln i 10 kap. 12 § UtL.

3.1.6 Ny prövning och omprövning av beslut om förvar och uppsikt

I 10 kap. 9 § UtL finns bestämmelser om ny prövning av ett beslut om förvar eller uppsikt. Huvudregeln är att ett beslut om förvar ska prövas på nytt av den behöriga myndigheten inom två veckor från den dag då det började verkställas. I de fall det finns ett beslut om avvísning eller utvisning och det är fråga om verkställighetsförvar, ska beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag det började verkställas (första stycket). Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet (andra stycket). Om den nya prövningen resulterar i att det anses finnas skäl för förlängning av beslutet om förvar eller uppsikt, ska en ny prövning förlöpande göras inom samma tidsfrister (tredje stycket).

Vidare anges i 9 § att ett beslut om förvar eller uppsikt omedelbart ska upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet (fjärde stycket). Bestämmelsen innebär att den myndighet eller domstol som handlägger utlänningens ärende löpande ska pröva om det finns skäl för åtgärden (jfr MIG 2006:5).

Enligt 10 kap. 11 § första stycket UtL ska varje ny prövning av ett beslut om förvar föregås av en muntlig förhandling. Detta gäller även vid en ny prövning av ett beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse. Utöver be-

stämelsen om ny prövning finns det regler i 10 kap. 12 § andra stycket UtlL om att den myndighet eller domstol som handlägger utlänningsens ärende ska ompröva förvars- eller uppsiktsbeslutet i samband med att myndigheten eller domstolen beslutar om avvísning eller utvisning.

3.1.7 Bestämmelser om hur en utlännings som hålls i förvar ska behandlas

I 11 kap. utlänningslagen finns föreskrifter om hur en utlännings som hålls i förvar ska behandlas.

Enligt 1 § ska en utlännings som hålls i förvar behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. Utläningen ska informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarslokalerna. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningsens integritet och rättigheter.

Av 2 § framgår att en utlännings som hålls i förvar som huvudregel ska vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler. Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlännings som hålls i förvar. För behandlingen av en utlännings som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utläningen ska, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

Enligt 3 § ska en utlännings som hålls i förvar ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Ett barn som hålls i förvar ska ges möjlighet till lek och aktiviteter som är lämpliga för barnets ålder. En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende.

En utlännings som hålls i förvar ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det. Detta framgår av 4 §.

Enligt 5 § ska en utlänning som hålls i förvar ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1, 2 eller 2 a § även om utlänningen inte har ansökt om ett sådant tillstånd. Om en utlänning som hålls i förvar behöver sjukhusvård under förvarstiden, ska han eller hon ges tillfälle till sådan vård. Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där en utlänning vårdas ska se till att Migrationsverket eller den som förestår den lokal där utlänningen ska vistas genast underrättas, om utlänningen önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset.

I 6 § sägs att en utlänning som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen där han eller hon vistas, och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlänningen tagits i förvar ska tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. En utlännings rörelsefrihet får också begränsas, om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

Av 7 § följer att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Beslut om att hålla någon avskild fattas av Migrationsverket. Beslutet ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tredje dag. En utlänning som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv ska undersökas av läkare så snart som möjligt.

3.1.8 Placering av förvarstagna utanför Migrationsverkets lokaler

Migrationsverket kan besluta att en utlänning som hålls i förvar, i stället för att vara placerad i förvarslokaler, ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Detta framgår av 10 kap. 20 § UtIL och benämns externplacering.

Externplacering kan ske av fyra skäl; om utlänningen av allmän domstol utvisats på grund av brott, om utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § UtIL och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket UtIL, om det är nödvändigt av transporttekniska skäl (dock längst i tre dygn) eller om det annars finns synnerliga skäl. Förutom utlänningar som utvisats på

grund av brott ska de externplacerade hållas avskilda från övriga intagna.

Förvarstagna barn får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

3.1.9 Utlänningslagens bestämmelser om överklagande

Rätten att överklaga en förvaltningsmyndighets beslut enligt utlänningslagen regleras i 14 kap. utlänningslagen och enligt 1 § är det endast beslut som anges i kapitlet som får överklagas.

I 9 § anges att beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om förvar eller uppsikt får överklagas till en migrationsdomstol. Beslut om förvar och uppsikt får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid.

Enligt 10 § får Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 20 § UtlL eller 11 kap. 3–13 §§ UtlL överklagas till en migrationsdomstol.

Regler om överklagande av en migrationsdomstols beslut finns i 16 kap. UtlL. Av dessa framgår att en migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut om förvar får överklagas utan begränsning i tid (16 kap. 9 och 10 §§ UtlL).

Om Polismyndigheten eller Migrationsverket har meddelat ett beslut om förvar eller uppsikt och detta överklagas, krävs prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen. Om en migrationsdomstol i egenskap av handläggande myndighet har meddelat ett beslut om förvar och detta överklagas, krävs inte prövningstillstånd (16 kap. 11 § UtlL). Migrationsöversdomstolens beslut får inte överklagas.

3.1.10 Ansvaret för verkställighet av beslut om förvar

En fråga som är nära sammankopplad med frågan om överklagande av beslut är frågan om verkställighet av beslut.

Enligt 10 kap. 18 § UtlL är det Migrationsverket som ansvarar för att beslut om förvar verkställs. Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett förvarsbeslut (10 kap.

19 § UtlL). Om Migrationsverket begär det, ska Kriminalvården enligt 10 kap. 19 a § UtlL lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar. I samma paragraf regleras också de närmare förutsättningarna för att Migrationsverket ska få begära hjälp av Kriminalvården med transport.

3.1.11 Förvar i säkerhetsärenden

Det finns flera typer av säkerhetsärenden. Det finns säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen, säkerhetsärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU). Den sistnämnda lagen trädde i kraft den 1 juli 2022 och ersatte då lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar tillämpas om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU. Lagen tillämpas också om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige under handläggningen av ärendet om utvisning eller efter det att ett utvisningsbeslut har fattats. En utlänning får enligt lagen utvisas ur Sverige om utlänningen med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § LSU).

Ett säkerhetsärende som handläggs enligt utlänningslagen uppstår när Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet exempelvis motsätter sig att en utlänning beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller förordar att utlänningen avvisas eller utvisas eller att utlänningens uppehållstillstånd återkallas (se 1 kap. 7 § UtlL). Det är endast Säkerhetspolisen som kan påverka den omständigheten att ett ärende är ett säkerhetsärende och en enskild kan inte heller föra talan i fråga om den omständigheten. Migrationsverket och domstolarna är dock inte bundna av Säkerhetspolisens inställning i sakfrågorna.

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen. Det innebär bl.a. att Migrationsverkets beslut överklagas till migrationsdomstol. Ärendena är dock som regel mer komplexa och därigenom också generellt sett betydligt mer arbetskrävande. Ett säkerhetsärende ska dessutom enligt 1 kap. 13 § UtlL handläggas skyndsamt. Säkerhetspolisen har enligt 14 kap. 11 § UtlL rätt att överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden, t.ex. i fråga om förvar och uppsikt. Enligt 16 kap. 6 § andra stycket UtlL är Säkerhetspolisen, vid sidan av Migrationsverket, utlänningsens motpart i migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen.

Av 12 kap. 14 och 14 a §§ UtlL framgår när Säkerhetspolisen verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende. Som huvudregel ska Säkerhetspolisen verkställa beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende. Av bestämmelserna framgår att det finns vissa undantag från detta. När Säkerhetspolisen verkställer ett avlägsnandebeslut är myndigheten ansvarig för frågorna om uppsikt och förvar som handläggande myndighet.

En utlänningsbeslut kan tas i förvar eller ställas under uppsikt i ett säkerhetsärende som handläggs enligt utlänningslagen enligt de allmänna bestämmelserna om förvar och uppsikt i 10 kap. utlänningslagen.

I ärenden som handläggs enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningsbeslut gäller särskilda regler om förvar i 3 kap. i den lagen.

3.2 Bestämmelser i regeringsformen av betydelse för förvar och uppsikt

Av 1 kap. 2 § RF följer bl.a. att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet samt att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Enskilda är enligt 2 kap. regeringsformen tillförsäkrade vissa grundläggande fri- och rättigheter gentemot det allmänna.

I 2 kap. 4–8 § RF regleras rätten till kroppslig integritet och rörelsefrihet. Dödsstraff får inte förekomma. Var och en är också skyddad mot kroppsstraff. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot undersökning av brev eller annan förtrolig

försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Utöver detta är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. En svensk medborgare får inte landsförvisas eller hindras att resa in i riket. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Med frihetsberövande menas enligt förarbetena till regeringsformen bl.a. fall då någon faktiskt är förhindrad att förflytta sig utanför ett rum eller annat starkt begränsat område (prop. 1975/76:209 s. 52). Den som är svensk medborgare är också tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det.

Regler om rättssäkerhet finns i 2 kap. 9–11 §§ RF. Av dessa bestämmelser följer bl.a. att om en annan myndighet än en domstol har berövat någon friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, ska han eller hon kunna få frihetsberövandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. Även den som av någon annan anledning har blivit omhändertagen tvångsvis, ska kunna få omhändertagandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål.

Vissa av dessa fri- och rättigheter är absoluta och vissa får begränsas. Enligt 2 kap. 20 § RF får skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation, skyddet mot husrannsakan m.m., skyddet för förtrolig kommunikation, skyddet mot frihetsberövanden och för rörelsefriheten begränsas genom lag. Skyddet mot dödsstraff och kroppsstraff är således absolut.

Begränsningarna får enligt 2 kap. 21 § RF endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

För andra än svenska medborgare som befinner sig i Sverige får genom lag göras särskilda begränsningar i skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång och i skyddet mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden och i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet mot frihetsberövande och rätten till domstolsprövning av frihetsberövande

av annan anledning än brott eller misstanke om brott, får också begränsas för andra än svenska medborgare (2 kap. 25 § RF).

Vid begränsningar av fri- och rättigheter som tar sikte på enbart utlännningar gäller bl.a. inte de förutsättningar för begränsningar av fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 21 §.

3.3 Internationella regelverk av betydelse för förvar och andra åtgärder som begränsar rörelsefriheten

Det finns en rad internationella rättsakter som Sverige har anslutit sig till som behandlar frågor om förvar och andra begränsningar av rörelsefriheten. Dessa frågor regleras också i stor utsträckning i EU:s lagstiftningsakter. I detta avsnitt redogörs kortfattat för innehållet i aktuella bestämmelser i de internationella konventioner och i unionsrätten som är mest centrala för frågorna i betänkandet.

3.3.1 Europakonventionen

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (2 kap. 19 § RF).

Europakonventionen behandlar följande rättigheter: rätt till liv (artikel 2), förbud mot tortyr samt omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3), förbud mot slaveri och tvångsarbete (artikel 4), rätt till personlig frihet (artikel 5), rätt till domstolsprövning och en rättvis rättegång (artikel 6), förbud mot bestraffning utan stöd i lag (artikel 7), rätt till respekt för privatliv, familjeliv, hem och korrespondens (artikel 8), tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 9), yttrandefrihet (artikel 10), mötes- och föreningsfrihet (artikel 11), rätt att ingå äktenskap och bilda familj (artikel 12) och rätt till ett effektivt rättsmedel (artikel 13). Den innehåller även ett förbud mot diskriminering med avseende på rättigheterna i konventionen (artikel 14). Konventionen har vidare kompletterats med 16 tilläggsprotokoll varav en del innehåller materiella rättigheter. Sverige har ratificerat samtliga tilläggsprotokoll.

I det följande redovisas de rättigheter som bedöms vara av störst betydelse för utredningen.

Konventionens tillämpningsområde

I artikel 1 i Europakonventionen anges konventionens tillämpningsområde. Enligt denna artikel ska konventionsstaterna garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges i konventionen. De övergripande förpliktelser som en stat har åtagit sig i konventionen är alltså inte begränsade till statens egna medborgare eller till någon annan särskild personkategori. Enligt artikel 1 skyddas *var och en*, och av artikel 14 i konventionen framgår att det med avseende på skyddet enligt konventionen inte får göras någon åtskillnad som är diskriminerande. En begränsning ligger emellertid i att förpliktelsen endast gäller dem som befinner sig under statens jurisdiktion¹.

Förbudet mot tortyr samt omänsklig eller förnedrande behandling

I artikel 3 i Europakonventionen slås fast att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bestämmelsen är absolut och det finns således inget utrymme för intresseavvägningar eller undantag. Av artikeln följer i första hand en skyldighet för staten, inklusive dess myndigheter, att inte utsätta människor inom dess jurisdiktion från tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Statens förpliktelse under denna artikel innefattar emellertid även en positiv förpliktelse att bl.a. genom lagstiftning skydda människor från sådan behandling som avses i artikeln och under vissa omständigheter vidta faktiska åtgärder för att skydda människor från risken att utsättas för sådan behandling (Europadomstolens domar den 28 januari 2014 i målet O’Keefe mot Irland, punkt 144, och den 21 februari 2021 i målet X m.fl. mot Bulgarien, punkt 178).

För att omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning ska falla under förbudet ska behandlingen emellertid ha varit av en viss allvarlighetsgrad. Bedömningen av allvarlighetsgraden beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det ska särskilt beaktas varaktigheten av behandlingen, fysiska och psykiska effekter av behandlingen samt, i vissa fall, offrets kön, ålder och hälsotillstånd (X m.fl. mot Bulgarien, punkt 177).

¹ Danelius, Johan, m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. s. 50.

Förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning kan aktualiseras bl.a. när det gäller förhållanden i fängelser eller förvar. Brist på medicinsk vård eller tillsyn för en fånge som är sjuk eller annars i behov av hjälp kan strida mot artikel 3. Särskild hänsyn ska tas om den intagne är psykiskt sjuk eller labil. Av praxis från Europadomstolen framgår att fångar som lider av psykiska störningar eller har självmordstendenser ska ges ändamålsenlig behandling. Annars kan det ses som att de behandlats i strid mot artikel 3.

Rätten till frihet, säkerhet och rörelsefrihet

Skillnaden mellan frihetsberövanden och andra inskränkningar av rörelsefriheten

Av artikel 5.1 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas sin frihet utom i de fall som anges i artikeln. För att förhindra att någon obehörigen reser in i ett land eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning kan en person berövas friheten enligt artikel 5.1 f med stöd av lag och i den ordning som lagen föreskriver. Artikeln omfattar i princip alla sorters frihetsberövanden, såväl straffprocessuella som administrativa.

Inskränkningar i rörelsefriheten kan omfattas av artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Enligt denna artikel har var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort. Var och en är också fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget. Utövandet av dessa rättigheter får inskränkas under vissa förutsättningar som närmare anges i tredje och fjärde punkten i artikeln.

Åtgärder som innebär att en person ska bo på en viss plats, inte får lämna sin bostad eller ett geografiskt område utan tillåtelse eller krav på regelbunden rapportering till myndigheter utgör exempel på sådana begränsningar av rörelsefriheten som avses i artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen. Omhändertagande av pass utgör en sådan inskränkning av rätten att lämna landet som artikeln är tillämplig på (Europadomstolens beslut den 22 maj 2001 i målet Baumann mot Frankrike).

Av Europadomstolens praxis framgår att artikel 5 i Europakonventionen reglerar frihetsberövanden och inte det som endast utgör inskränkningar i rörelsefriheten vilka regleras i artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Bedömningen av om någon har *berövats friheten* ska ske med utgångspunkt i det enskilda fallet och hänsyn ska tas till bl.a. åtgärdens typ, varaktighet, effekter och implementering. Hänsyn ska tas till en rad olika omständigheter såsom inom hur stort område personen får vistas, vilka möjligheter till sociala kontakter som finns, vilken grad av övervakning som förekommer, om överträdelse av frihetsinskränkningen är sanktionerad och hur lång tid åtgärden har varat (Europadomstolens dom den 6 november 1980 i Guzzardi mot Italien, punkterna 92–95). Om flera åtgärder är inblandade måste den samlade effekten av åtgärderna bedömas (Europadomstolens dom den 15 mars 2012 i målet Austin m.fl. mot Förenade Kungariket, punkt 57, och Europadomstolens dom den 23 februari 2017 i målet De Tommaso mot Italien, punkt 80).

I ett fall bedömde t.ex. Europadomstolen att ett förbud för en person att vistas utanför hemmet kl. 19.00–07.00 på vardagar och hela dagen på helgerna kombinerat med möjlighet att vistas utanför bostaden för att arbeta inte utgjorde ett frihetsberövande utan endast inskränkningar i rörelsefriheten enligt artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll (Europadomstolens beslut i målet Trijonis mot Litauen, 2005). I målet Amuur mot Frankrike prövades om hållande av utlänningar i en transitzon utgjorde ett frihetsberövande eller endast inskränkningar av rörelsefriheten enligt artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll.

Vid åtgärder som avser hållande av utlänningar i transitzoner och mottagningscenter för identifiering och registrering av migranter måste även ytterligare faktorer beaktas. Det handlar då bl.a. om den sökandes individuella situation och val, syftet med tillämplig inhemsk lag varaktigheten av åtgärderna särskilt i ljuset av syftet och processuella garantier som den enskilde åtnjuter (Europadomstolens dom den 2 mars 2021 i målet R.R. m.fl. mot Ungern, punkt 74).

*Förutsättningarna för frihetsberövanden
av utlänningar enligt Europakonventionen*

Som framgår ovan tillåter artikel 5.1 (f) i Europakonventionen frihetsberövanden inom ramen för kontroll av migranter i två olika situationer. Det första ledet av artikeln tillåter frihetsberövanden för att förhindra att någon obehörigen reser in i ett land. Med stöd av detta kan utlänningar som söker internationellt skydd eller andra utlänningar frihetsberövas före statens godkännande av rätten att resa in i eller stanna i landet (Europadomstolens dom den 28 januari 2008 i målet Saadi v. The United Kingdom, punkterna 65–66). Det andra ledet medger frihetsberövanden i syfte att utvisa eller utlämna utlänningen till ett annat land.

I kravet på att det finns stöd av lag och att frihetsberövandet sker i den ordning som lagen föreskriver ligger huvudsakligen att grunderna för frihetsberövandet ska vara fastställda i den nationella rätten. Därutöver krävs emellertid att lagen har en viss kvalitet. I det avseendet har Europadomstolen uttalat att lagen ska vara förenlig med rättsstatsprincipen (*rule of law*) som gäller vid tillämpningen av alla artiklar i Europakonventionen. I samband med frihetsberövanden är det särskilt viktigt att principen om rättssäkerhet tillgodoses. Det är därför grundläggande att förutsättningarna för frihetsberövandet är klart definierade i den nationella rätten och att lagens tillämpning är förutsebar. Lagen bör vara så förutsebar att den berörda personen, i den omfattning som är rimlig under omständigheterna, kan förutse konsekvenserna som kan följa av en viss handling (Europadomstolens dom den 15 december 2016 i målet Khlaifia m.fl. mot Italien, punkterna 91–92).

För ett frihetsberövande som grundar sig på artikel 5 i Europakonventionen ska vara förenligt med konventionen krävs också att det – förutom att det har stöd i lag och att det är i den ordning som lagen föreskriver – är förenligt med de övergripande syftena med artikeln. Dessa syften är att skydda rätten till frihet och säkerställa att inte någon berövas friheten godtyckligt.

Som utgångspunkt beaktar dock inte Europadomstolen om frihetsberövandet är motiverat eller nödvändigt enligt den nationella lagstiftningen, t.ex. för att förhindra avvikande. Undantag från detta gäller när det är fråga om frihetsberövande av barn. I sådana fall måste frihetsberövande vara nödvändigt för att uppnå det syfte som efter-

strävas, vilket kan vara att säkerställa familjens avlägsnande ur landet (Europadomstolens dom den 12 juli 2016 i målet A.B. m.fl. mot Frankrike, punkt 120).

Europadomstolen har ställt upp vissa krav för att ett frihetsberövande inte ska vara godtyckligt. Frihetsberövandet måste beslutas i god tro och ha ett nära samband med syftet att förhindra att utlänningen reser in i eller uppehåller sig i landet obehörigen. Platsen för frihetsberövandet och förhållandena i övrigt ska vara ändamålsenliga. Längden på frihetsberövandet får inte överstiga vad som är rimligt i förhållandet till syftet med frihetsberövandet (Europadomstolens dom den 12 februari 2009 i målet A. m.fl. mot Förenade Kungariket, punkt 164). När det gäller frihetsberövanden av personer som söker internationellt skydd ska även beaktas att frihetsberövandet tillämpas på utlänningar som inte har begått brott utan som, oftast med fruktan för sitt liv, har flytt från sitt hemland (Saadi, punkt 74).

Frihetsberövanden i syfte att utvisa eller utlämna utlänningen till ett annat land är förenliga med artikel 5.1 (f) i Europakonventionen endast om staten arbetar aktivt för att få till stånd ett avlägsnande och det måste finnas realistiska utsikter att avlägsnandet kan ske (Europadomstolens dom den 8 oktober 2009 i målet Mikolenko mot Estland, punkterna 63 och 65).

Vid frihetsberövande av individer i s.k. sårbara grupper, t.ex. barn eller vuxna som är särskilt sårbara på grund av sjukdom, gäller ytterligare krav för att frihetsberövandet inte ska betraktas som godtyckligt. Dessa måste ha tillgång till en snabb utvärdering av sin sårbarhet annars riskerar frihetsberövandet att komma i konflikt med artikel 5.1 f) i Europakonventionen (Europadomstolens dom den 3 maj 2016 i målet Abdi Mahamud mot Malta, punkterna 132–135). När det gäller frihetsberövande av barn krävs som framgår ovan att frihetsberövandet måste vara nödvändigt för att uppnå det eftersträvande målet med frihetsberövandet. Därutöver måste myndigheterna ha säkerställt att frihetsberövandet endast används efter att ha kontrollerat att mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas (Europadomstolens dom den 3 mars 2022 i målet Nikoghosyan m.fl. mot Polen, punkt 65).

Rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden

Av artikel 5.4 i Europakonventionen framgår att var och en som är arresterad eller på annat sätt berövad friheten ska ha rätt att begära att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom, om frihetsberövandet inte är lagligt.

Förutsättningarna för begränsningar av rörelsefriheten enligt artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll

En begränsning av rörelsefriheten som inte är så omfattande att den når upp till att vara ett frihetsberövande ska prövas mot artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen samt andra eventuellt tillämpliga artiklar i Europakonventionen. Inskränkningar i rörelsefriheten kan också ofta aktualisera frågor om rätten till hem och privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Rätten att röra sig fritt enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen gäller endast för personer som lagligen befinner sig inom en stats territorium. När en utlännings beslut om utvisning har fått laga kraft är vistelsen inte längre *laglig* vilket innebär att utlänningen inte kan åberopa rätten att röra sig fritt i artikeln (Europadomstolens dom den 27 april 1995 i målet Piermont mot Frankrike). Enligt Europadomstolen kan artikeln inte tolkas som att den ger en utlänning rätt att vistas eller fortsätta att vistas i ett land som han eller hon inte är medborgare i och artikeln reglerar inte villkoren för en utlännings rätt att vistas i landet (Europadomstolens beslut den 20 november 2007 i målet Omwenyeke mot Tyskland). Det är som utgångspunkt upp till staterna själva att i nationell rätt fastställa villkoren för att en persons vistelse på territoriet ska anses laglig. Om det finns anledning till det bedömer Europadomstolen dock om beslut av inhemska myndigheter har tillräcklig laglig grund och om de kan anses godtyckliga (Europadomstolens dom den 22 februari 2007 i målet Tatishvili mot Ryssland, punkt 43 och Omwenyeke).

En utlänning som har tillåtelse att enligt nationella regler tillfälligt uppehålla sig på en stats territorium under tiden ansökan om uppehållstillstånd prövas anses endast vistas lagligen i landet så länge utlänningen uppfyller villkoren som rätten till vistelse är förenade med (Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheternas beslut i

Aygün mot Sverige 1989). Exempelvis vistas en utlänning som har tillåtelse att tillfälligt uppehålla sig i landet under villkoret att han eller hon uppehåller sig i ett särskilt område inte lagligen på territoriet om han reser ut från området utan det tillstånd som behövs. Utlänningen kan i det läget inte åberopa rätten att röra sig fritt (Omwenyeke). Migrationsöverdomstolen har i MIG 2007:41 uttalat att ett uppsiktsbeslut med ett förordnande om anmälningsskyldighet vid vissa tidpunkter hos svensk myndighet utgör en sådan inskränkning rörelsefriheten som avses i artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll gällande en utlänning som hade laglig rätt att vistas i Sverige under tiden för prövningen av asylansökan.

Om det konstateras att någon befinner sig lagligen på territoriet och det är fråga om en sådan inskränkning av rörelsefriheten som avses i artikeln måste prövas om inskränkningen är tillåten. Tillåtna inskränkningar måste enligt artikel 2.3 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen vara angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter. Enligt artikel 2.4 i Europakonventionen får rätten att röra sig fritt och att välja bosättningsort inom vissa bestämda områden också bli föremål för inskränkningar som är angivna i lag och som är försvarliga av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle.

Kravet på stöd i lag innebär inte bara att den aktuella åtgärden ska ha stöd i inhemsk lag utan även att lagen ska vara av en viss kvalitet. Lagen ska vara tillgänglig för den berörda personen och dess effekter ska kunna förutses (De Tommaso, punkt 106).

För att en åtgärd ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle krävs att den vidtas i något av de syften som räknas upp i artikel 2.3 i Europakonventionen och att inskränkningen av rättigheten inte är större än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet (Europadomstolens dom den 21 december 2006 i målet Bartik mot Ryssland, punkterna 38 och 46). Av kravet på proportionalitet följer bl.a. att myndigheterna inte får upprätthålla åtgärder som inskränker rörelsefriheten utan att återkommande pröva om de är nödvändiga och det måste finnas en möjlighet till rättslig prövning av åtgärderna (Europadomstolens domar den 23 maj 2006 i målet Riener mot

Bulgarien, punkterna 121–124, och den 20 september 2016 i målet Vlasov och Benyash mot Ryssland, punkt 36).

Rätten till en rättvis rättegång

Artikel 6.1 i Europakonventionen anger att var och en ska, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Begreppet civil rättighet ska ges en autonom tolkning. Det är således inte avgörande om en rättighet betraktas som civilrättslig enligt nationell rätt, utan begreppet ska tolkas enhetligt för alla konventionsstater. Begreppet omfattar varje förfarande i vilka utgången är avgörande för rättigheter och skyldigheter av privat natur. Vid tillämpning av dessa allmänna principer har Europadomstolen funnit att artikel 6.1 i Europakonventionen reglerar inte bara förfaranden som allmänt anses gälla privaträtten utan också en rad förfaranden som i många länder är av förvaltningsrättslig snarare än civilrättslig natur. I Europadomstolens praxis har i många fall restriktioner för personer i fängelse och i liknande situationer ansetts röra civila rättigheter (se Europadomstolens dom den 23 februari 2017 i målet Tommaso mot Italien, punkterna 147–157 och där angiven praxis).

Tvister som rör utlänningars inresa och uppehåll på en stats territorium eller utvisning har däremot inte ansetts falla inom tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen, med hänvisning bland annat till att processuella rättigheter i det avseendet regleras särskilt i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen (Europadomstolens dom den 5 oktober 2000 i målet Maaouia mot Frankrike).

Rätten till skydd för privat- och familjeliv

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Punkt två i artikeln anger att en offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska

välstånd eller till förebyggandet av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till respekt för privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens innefattar både ett förbud för staten att göra otillåtna ingrepp i privatlivet och en skyldighet för staten att genom bl.a. lagstiftning och andra åtgärder skydda den enskildes privatliv, familjeliv och korrespondens mot ingrepp från andra enskilda (Se exempelvis Europadomstolens dom den 5 september 2017 i målet *Barbulesco mot Rumänien*, punkterna 108–102).

Enligt Europadomstolens praxis är privatliv ett vidsträckt begrepp som inte kan ges en fullständig definition. Begreppet omfattar bl.a. en persons fysiska och psykiska integritet samt kan innefatta flera aspekter av en persons psykiska och social identitet (Europadomstolens dom den 24 januari 2017 i målet *Paradiso och Campanelli mot Italien*, punkt 159).

Begreppet familjeliv är ett självständigt begrepp och innefattar sammanlevande makar med minderåriga barn men även bl.a. barnlösa makar, samlevnadsförhållanden som inte grundas på äktenskap och faktiskt samboende föräldrar eller vuxna barn kan inbegripas i familjegemenskapen.² Frågan om det finns ett familjeliv beror bl.a. på om omständigheterna visar att det finns nära personliga band (*Paradiso och Campanelli mot Italien*, punkt 140). Kärnan i rätten till familjeliv är rätten att leva tillsammans så att familjerelationer kan utvecklas normalt och familjemedlemmar kan umgås inom familjen (Europadomstolens domar den 13 juni 1979 i målet *Marckx mot Belgien*, punkt 31, och den 24 mars 1988 i målet *Olsson mot Sverige*, punkt 59).

Inskränkningar i rätten till privat- och familjeliv, hem och korrespondens måste ha stöd i lag. Kravet på lagstöd innebär att åtgärden i fråga måste ha sin grund i nationell lag och vara förenlig med rättsstatsprincipen. Lagen måste vara tillgänglig för allmänheten och tillräckligt förutsebar, vilket betyder att lagen måste vara utformad tillräckligt tydligt för att göra det möjligt för en person att anpassa sitt handlande. Lagen måste ge ett skydd mot godtycke. Om en nationell lag ger de rättstillämpande organen ett tolkningsutrymme och en rätt till skönsmässig prövning måste gränserna för den skönsmässiga

² Danelius, Johan, m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl. s. 480 f.

bedömningen vara tillräckligt klara för att ge individen skydd mot godtyckliga ingrepp.³

Inskränkningar måste också enligt artikel 8.2 i Europakonventionen vara nödvändiga för att tillgodose vissa legitima ändamål i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. I det avseendet har staterna stort utrymme att själva avgöra om en inskränkning är motiverad utifrån ett av ändamålen men det är de nationella organen som ska visa att inskränkningen syftade till ett sådant ändamål (Europadomstolens domar den 1 juli 2014 i målet S.A.S mot Frankrike, punkt 114, och den 26 maj 2020 i målet P.T. mot Moldavien, punkt 29).

I fråga om en inskränkning är *nödvändig i ett demokratiskt samhälle* har Europadomstolen klargjort att detta betyder inskränkningen måste grunda sig i ett angeläget socialt behov och särskilt vara proportionerligt i förhållande till det ändamålet. Vid bedömningen av om en inskränkning är *nödvändig* kommer domstolen att beakta den frihet (*margin of appreciation*) nationella organ har att avgöra om en inskränkning är nödvändig, men staten har en skyldighet att visa på existensen av ett angeläget socialt behov bakom inskränkningen (Europadomstolens dom den 17 april 2012 i målet Piechowicz mot Polen, punkt 112).

Förbud mot diskriminering med avseende på rättigheterna i konventionen

I artikel 14 i Europakonventionen anges att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Artikeln innefattar inte ett generellt förbud mot diskriminering utan endast diskriminering med avseende på de fri- och rättigheter som behandlas i Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll. Det behöver inte samtidigt ha förekommit en kränkning av en annan artikel i Europakonventionen eller dess tilläggsprotokoll för att artikeln ska bli tillämplig men handlingen i fråga måste vara att hänföra till det område som behandlas av någon annan artikel.⁴

³ Danelius, Johan, m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. s. 443.

⁴ Danelius, Johan, m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. s. 668.

Diskrimineringsförbudet innebär att personer i samma eller likartade situationer ska behandlas lika (se t.ex. Europadomstolens dom den 16 mars 2010 i målet Carson m.fl. mot Förenade Kungariket, punkt 61). Diskrimineringen kan vara indirekt genom att exempelvis en generell lagstiftning har en särskilt diskriminerande effekt på en särskild grupp även om detta inte är syftet.

Diskrimineringsförbudet kränks om en skillnad i likabehandling inte har en objektiv och godtagbar grund. Detta måste enligt Europadomstolen bedömas med hänsyn till en åtgärds syften och verkningar och med beaktande av de principer som normalt tillämpas i demokratiska samhällen. En olikhet i behandlingen vid utövandet av en i konventionen garanterad rättighet måste inte endast ha ett legitimt ändamål, utan artikel 14 är också kränkt, om det klart framgår att det inte finns några rimliga proportioner mellan de medel som används och det mål man vill uppnå (Europadomstolens dom den 23 juli 1968 i det s.k. belgisk språkmålet).

De anslutande staterna har en viss frihet (*margin of appreciation*) vid bedömningen av om och i vilken utsträckning olikheter i annars lika situationer kan motiveras (Europadomstolens dom den 19 december 2019 i målet Molla Sali mot Grekland, punkt 136)

3.3.2 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02), EU:s rättighetsstadga, innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter som till sitt materiella innehåll i många avseende motsvarar regleringen i Europakonventionen. Bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51.1).

I artikel 3 föreskrivs att var och en har rätt till fysisk och mental integritet och av artikel 4 framgår att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling. Enligt artikel 6 har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. I artikel 7 anges att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

Av artikel 21.1 framgår att all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska sär-

drag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden. I artikelns andra punkt anges att inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

I stadgan finns även särskilda bestämmelser om barnets rättigheter. Barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter. Dessa åsikter ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad. Vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (artikel 24). Enligt förklaringarna till EU:s rättighetsstadga bygger artikeln på FN:s konvention om barnets rättigheter, Barnkonventionen, artikel 3 (barnets bästa), 9 (skydd mot familjeseparationer), artikel 12 (barnets rätt till deltagande) och artikel 13 (rätt till yttrandefrihet). Se vidare nedan angående dessa artiklar i Barnkonventionen.

I likhet med Europakonventionen innehåller EU:s rättighetsstadga föreskrifter om rätt till domstolsprövning. Enligt artikel 47.1 har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Av artikel 47.2 och 47.3 framgår att var och en har rätt att inom skäligen tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.

Rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol. Dessa villkor innefattar bl.a. rätt att inom skäligen tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

I artikel 52.1 anges att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprin-

cipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Enligt artikel 52.3 ska i den mån stadgan omfattar rättigheter, som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen, de ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen. Bestämmelsen hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. De förklaringar som utarbetats för att ge vägledning vid tolkningen av denna stadga ska vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar (artikel 52.7).

I förklaringarna till EU:s rättighetsstadga anges att rättigheterna i artikel 4 (förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling), artikel 6 (rätt till frihet och personlig säkerhet) och artikel 7 (respekt för privatlivet och familjelivet) motsvarar dem som garanteras i artikel 3, 5 och 8 i Europakonventionen och har samma innebörd och räckvidd. Rätten till domstolsprövning enligt artikel 47.2 och 47.3 motsvarar artikel 6.1 i Europakonventionen, men begränsningen till prövning av civila rättigheter och skyldigheter eller av anklagelser för brott finns inte med när det gäller unionsrätten och dess genomförande. Konventionens förbud (artikel 3) mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling är absolut och kan således inte bli föremål för begränsningar. De lagliga begränsningarna av rättigheterna i artikel 6 och 7 i EU:s rättighetsstadga får inte överskrida de gränser som sätts genom lydelsen av artikel 5 och 8 i Europakonventionen.

I Förklaringarna till stadgan anges när det gäller artikel 21 om icke-diskriminering har inspiration hämtats bl.a. från artikel 14 i Europakonventionen och den ska tillämpas i enlighet med denna i den mån de överensstämmer med varandra.

3.3.3 Förenta nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning

1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) med 1967 års tilläggsprotokoll (New Yorkprotokollet) innehåller de grundläggande bestämmelserna om asyl. I konventionen finns bestämmelser om rätt till rörelsefrihet och frihetsberövande.

Av artikel 26 framgår att en fördragsslutande stat ska tillerkänna en flykting som uppehåller sig inom statsområdet rätt att inom detta

välja vistelseort och att röra sig fritt. Om inskränkningar är stadgade för utlänningar i allmänhet är det dock tillåtet att dessa tillämpas även på flyktingar. En fördragsslutande stat ska enligt artikel 31.2 inte ålägga en flykting andra inskränkningar i hans rörelsefrihet än de som är nödvändiga och inskränkningarna får upprätthållas endast till dess flyktingens ställning i landet har blivit reglerad eller han erhåller tillstånd att resa in i ett annat land.

Av artikel 78 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 18 i EU:s rättighetsstadga framgår att Europeiska unionen ska respektera Genèvekonventionen vid utformningen av den gemensamma politiken avseende asyl.

UNHCR:s slutsatser m.m.

UNHCR:s (FN:s flyktingkommissarie) exekutivkommitté har antagit slutsatser som ger riktlinjer för tolkningen av Genèvekonventionen. Den mest centrala slutsatsen när det gäller förvar av flyktingar och asylsökande är en slutsats från 1986 (nr 44). I den anges att förvar normalt ska undvikas men att det kan tillåtas i vissa fall. Som allmän förutsättning krävs att ett förvarstagande är nödvändigt och att det grundas på grunder som föreskrivs i lag. Därutöver anges att det är tillåtet att ta en flykting i förvar för att bekräfta någons identitet, för att bestämma på vilka skäl en asylansökan är grundad, för att hantera ett ärende där resedokument eller identifikationshandlingar har förstörts eller falska dokument använts, eller för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning. I slutsatsen rekommenderas också att flyktingar och asylsökande ska behandlas humant i samband med förvar och när det är möjligt ska flyktingar eller asylsökande inte inkvarteras med personer som frihetsberövats som kriminella. Det senare upprepas även i en annan slutsats från 1998 (nr 85 om internationellt skydd). I båda slutsatserna anges även att flyktingar eller asylsökande inte ska placeras i lokaler där deras fysiska hälsa utsätts för fara.

Slutsatserna kompletteras med andra vägledningar och dokument från UNHCR. En central vägledning som behandlar förvar och alternativ till förvar gavs ut 2012⁵.

⁵ UNHCR, *UNHCR Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (2012).

Varken slutsatserna, vägledningarna eller övriga dokument från UNHCR är bindande för medlemsstaterna men har praktisk betydelse vid tolkningen av Genèvekonventionen.

3.3.4 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter antogs 1966. Flera av de centrala bestämmelserna i konventionen motsvarar reglerna i Europakonventionen. Artikel 2 innehåller t.ex. bestämmelser som motsvarar i huvudsak diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen och artikel 7 i konventionen motsvarar t.ex. förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i artikel 3 i Europakonventionen.

I artikel 9.1 stadgas att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet och att ingen får utsättas för godtyckligt gripande eller frihetsberövande. Av artikeln framgår även att ingen får berövas sin frihet annat än av sådana skäl och på sådant sätt som föreskrivs i lag.

Den som berövats sin frihet genom gripande eller på annat sätt ska enligt artikel 9.4 ha rätt att inför domstol kräva att lagligheten av frihetsberövandet utan dröjsmål prövas och att frigivning beslutas i de fall åtgärden är olaglig.

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, som är ett organ bestående av självständiga experter som övervakar efterlevnaden av konventionen, kan bl.a. anta allmänna kommentarer gällande specifika delar av konventionen som syftar till att hjälpa konventionsstaterna att uppfylla kraven i konventionen. Kommittén har antagit en sådan allmän kommentar gällande artikel 9. I denna anges bl.a. följande⁶. Förvar inom ramen för ett förfarande för att kontrollera immigration är inte i sig godtyckligt, men förvarstagandet måste vara rimligt, nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till omständigheterna och behöver utvärderas varefter det pågår. En asylsökande kan tas i förvar en kort tid för att t.ex. registrera ansökan och fastställa deras identitet om denna är ifrågasatt. Att därefter ta asylsökande i förvar under tiden deras ansökan behandlas kan vara godtyckligt om det inte finns skäl hänförliga till individen som visar risk för avvikande, fara för att brott begås mot andra eller risk för handlingar

⁶ FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmän kommentar nr 35 (2014) – Artikel 9 (Frihet och personlig säkerhet), punkt 18.

som hotar nationell säkerhet. Vid prövningen måste omständligheterna i det enskilda fallet beaktas och om ändamålet med frihetsberövandet kan uppnås med mindre ingripande åtgärder. Barn bör inte sättas i förvar, utom som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. När det gäller varaktigheten av och villkoren för ett förvarstagande ska i första hand beaktas vad som är bäst för barnet och hänsyn ska tas till den utsatthet och det behov av vård som ett ensamkommande minderårigt barn har.

Artikel 10 innehåller bland annat bestämmelser om behandlingen av personer som är frihetsberövade. Det slås fast att var och en som berövats sin frihet ska behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde.

I artikel 12.1 anges att var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att röra sig fritt där och att fritt välja bosättningsort. Enligt artikel 12.2 får var och en fritt lämna vilket land som helst, även sitt eget. Dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än de som stadgas i lag och är nödvändiga för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen, folkhälsan eller sedligheten eller andra människors rättigheter och friheter samt är förenliga med de övriga rättigheter som stadgas i konventionen (artikel 12.3). FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har antagit en allmän kommentar gällande rörelsefriheten enligt artikel 12.⁷

3.3.5 Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter

Den 20 november 1989 antog FN:s generalförsamling Barnkonventionen. Barnkonventionen trädde i kraft i september 1990. Genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, som trädde i kraft den 1 januari 2020, inkorporerades Barnkonventionen i svensk rätt. För mer ingående redogörelser av artiklarna nedan, se betänkandet *Barnkonventionen och svensk rätt* (SOU 2020:63).

Rättigheterna i Barnkonventionen ska ses som en helhet. De är odelbara och ömsesidigt förstärkande. FN:s kommitté för barnets rättigheters rekommendationer och allmänna kommentarer kan, trots att de inte är en rättskälla, tjäna som stöd och ge viss vägled-

⁷ FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmän kommentar nr 27 (1999) – Rörelsefrihet (artikel 12).

ning för tolkning och tillämpning av konventionen (prop. 2017/18:186, s. 79 och 96).

Tillämpningsområdet för konventionen

Genom artikel 2 ska en stat respektera och tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i Barnkonventionen utan åtskillnad av något slag. Rättigheterna i Barnkonventionen gäller alla barn inom en stats jurisdiktion utan åtskillnad av något slag. Det innefattar även barn som inte är svenska medborgare, såsom ett barn med uppehållstillstånd, som söker asyl eller som befinner sig utan tillstånd i Sverige. Vidare ska en stat vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas från alla former av diskriminering på grund av någon i familjens handlingar, åsikter eller tro.

Principen om barnets bästa, rätt till liv och till föräldrar

Av artikel 3.1 framgår att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Här avses såväl beslut om föreskrifter som beslut i enskilda fall. Av artikel 3.2 följer att staterna har en övergripande skyldighet att tillförsäkra ett barn nödvändigt skydd och nödvändig omvårdnad för barnets välfärd med hänsyn tagen till föräldrarnas rättigheter och skyldigheter. Genom artikel 3.3 ställs krav på att de normer som gäller för institutioner, tjänster och inrättningar för barn fastställs av behöriga myndigheter och att en stat säkerställer att normerna efterlevs. Syftet med begreppet barnets bästa är enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter att säkerställa att barn både fullt och faktiskt kan åtnjuta alla de rättigheter som erkänns i konventionen.

Genom artikel 6 erkänns varje barns inneboende rätt till livet. Enligt artikeln ska en stat till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Artikel 9.1 innehåller bestämmelser om en stats skyldighet att säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja, utom i de fall det är nödvändigt för barnets bästa. Vidare framgår det av artikel 9.2 att för det fall en stat överväger att skilja ett barn från sin förälder, på grund av barnets bästa, ska alla parter beredas

möjlighet att lägga fram sina synpunkter och delta i förfarandet. I artikel 9.3 tas också upp ett barns rätt att upprätthålla kontakten med sina föräldrar. Om en stat orsakat att ett barn har skiljts från sina föräldrar mot sin vilja har staten en skyldighet att informera om var föräldern eller barnet vistas.

Skyddet mot ingripanden i privat- och familjeliv m.m.

Enligt artikel 16 har ett barn också rätt till lagens skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens samt mot olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Rättigheterna i artikel 16 är inte absoluta utan kan begränsas i lag. Denna rättighet kan, likt artikel 8 i Europakonventionen, aktualiseras vid tvångsmedelsanvändning och inskränkningar i rörelsefriheten.

En stat är enligt artikel 19.1 skyldig att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård. Av artikel 19.2 framgår att skyddsåtgärderna bör innefatta effektiva förfaranden av olika slag.

Skyddet mot godtyckliga frihetsberövanden

Enligt artikel 37.1 a ska en stat säkerställa att inget barn utsätts för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Varken dödsstraff eller livstids fängelse utan möjlighet till frigivning får utdömas för brott som begåtts av någon under 18 år. Vidare ska en stat enligt artikel 37.1 b säkerställa att inget barn olagligt eller godtyckligt frihetsberövas. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller andra former av frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.

Frihetsberövande innebär, enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter, varje form av kvarhållande eller fängslande eller placering av en person i en offentlig eller privat skyddsmiljö som personen inte

får lämna av egen fri vilja genom beslut från en rättslig, administrativ eller annan offentlig myndighet.⁸ Det innebär t.ex. att frihetsberövanden inom migrationsprocessen omfattas (se SOU 2020:63, s. 1404).

I artikel 37.1 c) anges villkoren för hur ett frihetsberövat barn ska behandlas. Av bestämmelsen framgår bl.a. att ett barn ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet. Som ett led i kravet på en human behandling ingår principen om att varje frihetsberövat barn som huvudregel ska hållas åtskilt från vuxna. I artikel 37 d) anges vissa processuella bestämmelser som ska gälla vid frihetsberövanden. bl.a. rätt till rättsligt biträde och domstolsprövning av frihetsberövanden. FN:s kommitté för barnets rättigheter har fastslagit att det är en kränkning av barnets rättigheter och strider mot barnets bästa att placera ett barn i förvar på grund av barnets eller dess föräldrars migrationsstatus.⁹

FN:s kommitté för barnets rättigheter har över lag en mycket restriktiv syn på förvar av barn. När det gäller förvar i avvaktan på att ett migrationsärende ska avgöras har kommittén uttalat att förvar borde vara förbjudet då det inte är förenligt med principen om barnets bästa eller ett barns rätt till utveckling. Konventionsstaterna bör istället använda lösningar som tillgodoser barnets bästa, samt barnets rättigheter till frihet och familjeliv, genom att anta lagar, policyer och praxis som tillåter barn att bo med sina familjemedlemmar och/eller vårdnadshavare på platser ute i samhället, som inte är förvar, medan deras immigrationsstatus avgörs och barnets bästa bedöms samt innan de eventuellt ska återvända. När ett barn anlant med sin familj är behovet att hålla samman familjen, enligt kommittén, inte ett giltigt skäl att sätta barnet i förvar. Kommittén anser att när barnets bästa kräver att familjen hålls samman leder det till att inte heller barnets föräldrar får sättas i förvar utan myndigheterna måste välja lösningar som inte innefattar förvar för hela familjen¹⁰.

FN:s kommitté för barnets rättigheter övervakar också att de stater som har ratificerat Barnkonventionen uppfyller sina åtaganden enligt

⁸ FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr 24 (2019) om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, punkt 8.

⁹ FN:s kommitté för barnets rättigheter, allmänna kommentar nr 23 (2017) och Gemensam allmän kommentar nr 4 [2017] av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 22 [2017] av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, punkt 5.

¹⁰ FN:s kommitté för barnets rättigheter, allmänna kommentar nr 23 (2017) och Gemensam allmän kommentar nr 4 [2017], punkterna 8–12.

konventionen. Kommittén har i sin senaste granskning av Sverige lämnat särskilda rekommendationer vad gäller barn i förvar. Sverige rekommenderas att förbjuda och förhindra att barn placeras i förvar på grund av deras eller deras föräldrars migrationsstatus, och bedöma barnens bästa och rätt till familjeliv i alla beslut som fattas som kan resultera i att deras föräldrar placeras i förvar eller utvisas på grund av sin migrationsstatus.¹¹

Barnkonventionsutredningen ansåg i fråga om förvar av barn att svensk lagstiftning stämde överens med artikel 16 och 37 (b) (SOU 2020:63 s. 683 och 1464).

3.3.6 Europeiska unionens rättsakter

Utveckling av det gemensamma migrations- och asylsystemet

EU fastställde 1999 en sammanhållen strategi för invandring och asyl som omfattade inrättandet av ett gemensamt asylsystem, en politik för laglig invandring och kampen mot olaglig invandring. Arbetet med att skapa det gemensamma europeiska asylsystemet har bedrivits i flera etapper. Den första etappen slutfördes 2005 då bland annat skyddsgrundsdirektivet¹², asylprocedurdirektivet¹³, mottagandedirektivet¹⁴ och Dublinförordningen¹⁵ hade antagits.

År 2008 antogs återvändandedirektivet¹⁶ som syftar till att fastställa tydliga, öppna och rättvisa regler för en tillhandahållandet av en effektiv återvändandepolitik.

De rättsakter som ingår i det gemensamma europeiska asylsystemet (utom massflyktsdirektivet) omförhandlades och omarbetade versio-

¹¹ FN:s kommitté för barnets rättigheter, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/6–7 (2023), punkt 43.

¹² Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

¹³ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

¹⁴ Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

¹⁵ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

ner antogs 2011–2013. Omarbetningen syftade bl.a. till ökad harmonisering och till att flyktingar och alternativt skyddsbehövande i största möjliga utsträckning skulle behandlas lika när det gällde såväl innehållet i det internationella skyddet som förfarandet för att bevilja och återkalla skyddet. Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet¹⁷ antogs 2011 och 2013 antogs det omarbetade asylprocedurdirektivet¹⁸, det omarbetade mottagandedirektivet¹⁹ och den omarbetade Dublinförordningen²⁰.

EU-kommissionen presenterade 2016 ett förslag till reform av det gemensamma europeiska asylsystemet som syftade till att skapa en rättvis och snabb process som garanterar tillgång till asylförfarandet, samt likabehandling, tydlighet och rättssäkerhet för asylsökande, och som åtgärdar bristerna i fråga om återvändande.²¹ Kommissionens förslag till reformer hade sin grund i identifierade strukturella svagheter och brister i utformningen och genomförandet av den europeiska asyl- och migrationspolitiken som blottlagts i samband med migrationskrisen. Under 2016 lämnade kommissionen bl.a. förslag på ändringar i Dublinförordningen, en ny förordning om inrättande av ett enda gemensamt asylförfarande inom hela EU som skulle ersätta det omarbetade asylprocedurdirektivet, en ny förordning som skulle ersätta det omarbetade skyddsgrundsdirektivet samt förslag på förändringar av det omarbetade mottagandedirektivet.

Sedan 2016 har det pågått ett omfattande arbete inom EU med en reform av rättsakterna på migrationsområdet i syfte att skapa ett gemensamt ramverk inom asyl- och migrationspolitiken. Det slutliga antagandet av den nya migrations- och asylpakten skedde i maj 2024. Pakten omfattar bland annat ett nytt omarbetat mottagandedirektiv²²,

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

²¹ Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet för en reform av det gemensamma asylsystemet och utökade möjligheter till laglig inresa till Europa, den 6 april 2016, COM(2016) 197 final.

²² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

en screeningförfordning²³, en förfordning om gränsförfarande för återvändande²⁴, en förfordning om asyl- och migrationshantering²⁵, som ska ersätta Dublinförfordningen, och en asylprocedurförfordning²⁶, som ska ersätta asyl-procedurdirektivet. Pakten omfattar även flera andra rättsliga instrument. De nya rättsakterna trädde i kraft i juni 2024. Det nya omarbetade mottagandedirektivet ska införlivas i svensk rätt senast i juni 2026. De nya förfordningarna ska tillämpas från och med den 11 juni 2026. Flera av bestämmelserna i de nya rättsakterna på unionsnivå har betydelse för utredningens förslag. Bestämmelser som bedöms påverka utredningens överväganden och förslag redovisas i anslutning till förslagen i respektive kapitel.

3.3.7 Nuvarande sekundärrätt av direkt betydelse för frågor om uppsikt och förvar

I det följande redogörs översiktligt för de EU-rättsakter som har relevans för frågor om uppsikt och förvar som antogs före asyl- och migrationspakten och fortfarande gäller. En närmare genomgång och analys av bestämmelserna sker i respektive kapitel med utredningens överväganden och förslag.

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1349 av den 14 maj 2024 om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148.

²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

Återvändandedirektivet

Syfte och tillämpningsområde

Syftet med direktivet är enligt artikel 1 att medlemsstaterna ska införa gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Dessa ska vara förenliga med allmänna principer för gemenskapsrätten och internationell rätt, inklusive flyktingskydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.

I artikel 2 anges direktivets tillämpningsområde. Direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Medlemsstaterna får dock besluta att inte tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som har nekats inresa i enlighet med artikel 13 i gränskodexen eller som grips eller hejdas av de behöriga myndigheterna i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som inte därefter har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten. Vidare får medlemsstaterna besluta att inte tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som har utvisats på grund av brott eller som är föremål för utlämningsförfarande (artikel 2.2 b). Direktivet ska enligt artikel 2.3 inte tillämpas på personer som har rätt till fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen.

Enligt artikel 4 ska direktivet inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i bilaterala eller multilaterala avtal och förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgare i gemenskapens regelverk om invandring och asyl. Direktivet ska inte heller påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som det är tillämpligt på, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med direktivet.

I artikel 5 föreskrivs att medlemsstaterna vid genomförandet av direktivet ska ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa, familjeliv, hälsotillstånd för den berörda tredjelandsmedborgaren och respektera principen om *non-refoulement*.

Direktivets definitioner

Artikel 3 i direktivet innehåller definitioner av centrala begrepp i direktivet.

Med tredjelandsmedborgare avses personer som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 17.1 i fördraget och som heller inte är personer som har rätt till fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen i enlighet med artikel 2.5 i kodexen om Schengen-gränserna²⁷.

Med *olaglig vistelse* avses vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i kodexen om Schengen-gränserna (numera artikel 6 i nya kodex om Schengen-gränserna) eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.

Med *återvändande* avses en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den skett frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till ursprungslandet, ett transitland i enlighet med återtagandeavtal eller andra arrangemang eller till ett annat tredjeland där tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.

Med *beslut om återvändande* avses ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända.

Med *avlägsnande* avses verkställighet av skyldigheten att återvända, det vill säga den faktiska transporten ut ur medlemsstaten.

Med *inreseförbud* avses ett administrativt eller rättsligt beslut om förbud mot inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium under en viss period, som åtföljer ett beslut om återvändande.

Med risk för avvikande avses skäl i det enskilda fallet och på grundval av objektiva kriterier fastställda genom lag att anta att en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande kan komma att avvika.

Frivillig avresa definieras som fullgörande av skyldigheten att återvända inom den tidsram som fastställts i beslutet om återvändande.

Med *utsatta personer* avses slutligen underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar

²⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 19 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen-gränserna) (kodifiering).

med underåriga barn och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Avslutande av den olagliga vistelsen

Artiklarna 6–11 innehåller bestämmelser om avslutande av den olagliga vistelsen.

Av artikel 6.1 framgår att medlemsstaterna ska utfärda beslut om återvändande för de tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium om inte något av undantagen i artikels följande punkter gäller. Ett sådant undantag gäller tredjelandsmedborgare med tillstånd till vistelse i en annan medlemsstat. Har tredjelandsmedborgare inte följt en uppmaning att bege sig till den andra medlemsstaten ska emellertid ett beslut om återvändande utfärdas (artikel 6.2).

Medlemsstaterna får också när som helst, av ömmande, humanitära eller andra skäl, bevilja ett självständigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt att stanna i landet. Medlemsstaterna ska vidare överväga att avstå från att utfärda ett beslut om återvändande om tredjelandsmedborgaren är föremål för ett förfarande för förlängning av hans eller hennes uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att stanna i landet (artiklarna 6.3 och 6.4).

Ett återvändandebeslut ska enligt artikel 7 i direktivet innehålla en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa. Om det finns särskilda omständigheter i det enskilda fallet kan fristen förlängas. Däremot ska ingen frist för frivillig avresa eller en kortare frist än sju dagar föreskrivas om det finns risk för avvikande eller om en ansökan om laglig vistelse avvisas såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

Enligt artikel 8 ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslut om återvändande om någon tidsfrist för frivillig avresa inte har beviljats. Artikel 9 innehåller bestämmelser om när verkställigheten får skjutas upp. I artikel 10 finns särskilda bestämmelser om verkställighet av avlägsnandebeslut avseende ensamkommande barn.

Enligt artikel 11 ska ett beslut om återvändande åtföljas av ett inreseförbud om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats eller om åläggandet att återvända inte har följts. Inreseförbudet får inte överstiga fem år såvida inte tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

Rättssäkerhetsgarantier

I artiklarna 12–13 ställs bl.a. upp vissa krav på utformningen av beslut om återvändande, inreseförbud och avlägsnande samt anges föreskrifter om att det ska finnas möjlighet att överklaga sådana beslut. I artikel 14 anges vissa regler om tillgång till sjukvård i avvaktan på återsändande och underårigas tillträde till utbildning.

Förvar

Direktivets fjärde kapitel innehåller bestämmelser om förvar inför avlägsnande.

I artikel 15.1 föreskrivs att om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när det finns risk för avvikande, eller den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet. Förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.

Av artikel 15.4 framgår att när det framkommer att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre föreligger på grund av rättsliga eller andra överväganden, eller de villkor som fastställs i punkt 1 inte längre föreligger, upphör hållandet i förvar att vara berättigat och den berörda personen ska omedelbart friges.

I artikel 15.2 anges vissa formella krav som ett förvarsbeslut måste uppfylla och vissa krav på möjlighet till rättslig prövning. Ett beslut om förvar ska fattas av förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter. Beslutet ska utfärdas skriftligt och med angivande av de

faktiska och rättsliga omständigheterna. När ett beslut om förvar har fattats av förvaltningsmyndigheter ska medlemsstaterna antingen så snart som möjligt efter det att en person tagits i förvar se till att ett beslut fattas om snabb rättslig prövning av förvarsbeslutets laglighet, eller medge den berörda tredjelandsmedborgaren rätt att inleda förfaranden för att få lagligheten av förvarsbeslutet prövat så snart som möjligt efter det att de aktuella förfarandena inleddes. Medlemsstaterna ska i detta fall omedelbart informera den berörda tredjelandsmedborgaren om möjligheten att ge in en sådan ansökan. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska friges omedelbart om kvarhållandet i förvar inte är lagligt.

Enligt artikel 15.3 ska i varje enskilt fall beslutet om förvar omprövas med lämpliga mellanrum, antingen på begäran av den berörda tredjelandsmedborgaren eller ex officio. För längre perioder av förvar ska prövningar övervakas av en rättslig myndighet.

I punkterna 5 och 6 finns föreskrifter om hur lång tid som en tredjelandsmedborgare får hållas i förvar. Av punkten 5 framgår att tredjelandsmedborgaren ska hållas i förvar så länge som de villkor som fastställs i punkt 1 uppfylls och så länge som det är nödvändigt för att försäkra sig om att avlägsnandet kan genomföras. Varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överskrida sex månader.

Medlemsstaterna får inte förlänga den period som avses i punkt 5 annat än med en begränsad tid som inte överskrider ytterligare tolv månader i enlighet med nationell rätt i sådana fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida, eller beroende på att införskaftet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden.

Artikel 16 och 17 i direktivet innehåller även vissa bestämmelser om placering och behandling av förvarstagna.

Mottagandedirektivet

Mottagandedirektivet reglerar medlemsstaternas system för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd. Direktivet syftar till att säkerställa att sökande behandlas lika i hela unionen samt ges en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i

alla medlemsstater. En harmonisering av sökandes mottagningsvillkor antas också bidra till att begränsa sökandes sekundära förflyttningar på grund av att mottagningsvillkoren skiljer sig åt.

Direktivet ställer upp regler för vitt skilda delar av mottagandet. Det ställs exempelvis upp skyldigheten för medlemsstaterna att tillgodose inkvartering, mat, kläder och ekonomiska bidrag. Det finns också bestämmelser om bland annat grunder för frihetsberövande, behandling av personer i förvar, underårigas rätt till skolgång och utbildning under ansökningsprocessen, krav på boenden och rätten till hälso- och sjukvård.

Framställningen nedan fokuserar på de delar av direktivet som är relevanta för frågor om uppsikt och om förutsättningar för att en person ska kunna tas i förvar.

Syfte och tillämpningsområde

Syftet med direktivet är att fastställa normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd i medlemsstaterna (artikel 1).

Direktivet ska tillämpas på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer samt deras familjemedlemmar som ansöker om internationellt skydd på en medlemsstats territorium, inklusive vid gränsen, i dess territorialvatten eller i ett transitområde, så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande (artikel 3.1). Av artikel 3.2 och 3.3 framgår att direktivet inte är tillämpligt på diplomatisk eller territoriell asyl som lämnas in till medlemsstaternas beskickningar eller när det s.k. massflyktsdirektivet²⁸ tillämpas.

Medlemsstaterna får enligt artikel 3.4 besluta att tillämpa direktivet vid behandling av ansökningar om andra skyddsformer än de som följer av skyddsgrundsdirektivet.

I artikel 4 föreskrivs att medlemsstaterna får införa eller bibehålla mer förmånliga bestämmelser om mottagningsvillkor för sökande och andra nära anhöriga till den sökande i samma medlemsstat när de är beroende av den sökande eller av humanitära skäl, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med detta direktiv.

²⁸ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Vissa definitioner

I artikel 2 definieras vissa centrala begrepp.

Med *ansökan om internationellt skydd* avses en ansökan om internationellt skydd enligt definitionen i artikel 2 h) i direktiv 2011/95/EU (det s.k. skyddsgrundsdirektivet).

Med *sökande* avses en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd som inte slutligt har avgjorts.

Med *underårig* avses en tredjelandsmedborgare eller statslös person under 18 år.

Med *ensamkommande barn* avses en underårig som anländer till medlemsstaternas territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt den berörda medlemsstatens lag eller praxis ansvarar för honom eller henne, och så länge den underårige inte faktiskt tas om hand av en sådan person, det gäller även en underårig som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha anlånt till medlemsstaternas territorium.

Med *förvar* avses en medlemsstats kvarhållande av en sökande inom en särskild anläggning där den sökande är fråntagen sin rörelsefrihet.

Bosättning och rörelsefrihet

I artikel 7.1 föreskrivs att de sökande får röra sig fritt på värdmedlemsstatens territorium eller inom ett område som har anvisats dem av den medlemsstaten. Det anvisade området ska inte påverka den omistliga privatlivssfären och ska ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla förmåner enligt detta direktiv.

Av artikel 7.2 framgår att medlemsstaterna får besluta om var den sökande ska bosätta sig, av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd.

Förvar

I artiklarna 8–11 i direktivet regleras frågor om förutsättningar för förvar, rättssäkerhetsgarantier för förvarstagna samt förhållandena för förvarstagna.

Av artikel 8.1 framgår att medlemsstaterna inte får hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (det s.k. omarbetade asylprocedurdirektivet). Enligt asylprocedurdirektivet avses med sökande en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut (artikel 2 c). Med internationellt skydd avses flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande (artikel 2 i).

I artikel 8.2 anges att om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt får en medlemsstat besluta att ta en sökande i förvar, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

Enligt artikel 8.3 får en sökande endast tas i förvar

- a) i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet,
- b) i syfte att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klargöras utan att ta den sökande i förvar, särskilt om det finns en risk för att sökanden avviker,
- c) som ett led i ett förfarande i syfte att avgöra om den sökande har rätt att resa in på territoriet,
- d) om han eller hon hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att han eller hon redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande,
- e) om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning,

- f) i enlighet med artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

Grunderna för förvar ska fastställas i nationell rätt.

I artikel 8.4 föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att bestämmelser om alternativ till förvar, till exempel regelbunden rapportering till myndigheterna, ställandet av en finansiell säkerhet eller en skyldighet att stanna på en angiven ort, fastställs i nationell rätt.

Artikel 9 föreskriver vissa garantier för sökanden som tas i förvar. Enligt artikel 9.1 ska en sökande endast hållas i förvar så kort tid som möjligt, och ska hållas i förvar bara så länge grunderna i artikel 8.3 är tillämpliga. De administrativa förfarandena avseende grunderna för förvar i artikel 8.3 ska utföras med tillbörlig skyndsamtighet och noggrannhet. Förseningar i administrativa förfaranden som inte kan tillskrivas sökanden berättigar inte fortsatt förvar.

I artikel 9.5 anges att förvaret ska omprövas av en rättslig myndighet med lämpliga tidsintervall, ex officio eller på begäran av den berörda sökanden, i synnerhet om personen hålls i förvar en längre tid, om det uppstår relevanta omständigheter eller kommer fram nya uppgifter som kan påverka förvarets laglighet.

I artiklarna 9.2–9.4 regleras vissa krav och när det gäller själva beslutet om förvar, exempelvis krav på skriftlighet och motivering av beslut, samt rätten till rättslig prövning av ett besluts lagenlighet om beslutet har fattats av en förvaltningsmyndighet.

I artiklarna 9.6–9.10 finns bestämmelser om rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde och därmed förenade frågor.

Dublinförordningen

Allmänt om förordningen

I den omarbetade Dublinförordningen fastställs kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person.

En grundläggande princip i förordningen är att en asylansökan ska prövas av en enda medlemsstat (artikel 3.1). I artiklarna 7–15 anges kriterierna för att fastställa vilken medlemsstat som ska pröva ansökan och i vilken ordning kriterierna ska tillämpas. Om ansvarig medlemsstat inte kan fastställas på grundval av dessa kriterier, ska den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in ansvara för prövningen (artikel 3.2). I artikel 17.1 klargörs att en medlemsstat får besluta att pröva en ansökan om internationellt skydd även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt de kriterier som anges i förordningen.

I artikel 18 fastställs den ansvariga medlemsstatens skyldigheter att överta eller återta en sökande under förutsättning att bestämmelserna om förfarande vid framställningar och svar gällande övertagande och återtagande samt tidsfrister i artiklarna 21–25 och 29 har följts. Den ansvariga medlemsstaten är skyldig att överta en sökande som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat. Vidare är en medlemsstat skyldig att återta bland annat en sökande vars ansökan är under prövning och som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd.

Enligt förordningens bestämmelser om tidsfrister i artikel 29 ska som huvudregel överföringen av sökanden eller en annan person från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten verkställas så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att framställan från en annan medlemsstat om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs. Om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader ska den ansvariga medlemsstaten befrias från sin skyldighet att överta eller återta den berörda personen, varpå ansvaret övergår på den anmodande medlemsstaten. Förlängning av denna frist får ske i vissa fall, exempelvis om den berörda personen är frihetsberövad.

Förvar

I den nu gällande Dublinförordningen finns bestämmelser om förvar inför en överföring till en annan medlemsstat vilket inte fanns i 2003 års Dublinförordning.

I förordningen klargörs inledningsvis i artikel 28.1 att medlemsstaterna inte får hålla en person i förvar enbart av det skälet att han eller hon är föremål för det förfarande som fastställs genom förordningen.

I artikel 28.2 anges att om det finns en betydande risk för att en person avviker får medlemsstaterna ta honom eller henne i förvar i syfte att säkerställa överföringsförfarandena i enlighet med förordningen på grundval av en individuell bedömning och endast om hållandet i förvar är proportionellt och andra, mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

I tredje punkten i artikel 28 regleras tidsfrister för förvar och överföring av förvarstagna som avviker från artikel 29. Enligt bestämmelsen bör förvar pågå en så kort tidsperiod som möjligt och ska inte pågå längre än vad som rimligen krävs för att med tillbörlig aktsamhet fullgöra de nödvändiga administrativa förfarandena till dess att överföringen enligt förordningen har genomförts.

Om en person hålls i förvar med stöd av artikeln ska en framställan om övertagande eller återtagande göras senast en månad efter det att ansökan lämnades in. Den medlemsstat som genomför förfarandet i enlighet med förordningen ska i sådant fall begära ett brådskande svar. Detta svar ska lämnas inom två veckor från mottagandet av ansökan. Underlåtenhet att svara inom två veckor ska anses som ett godtagande av framställan och medföra skyldighet att överta eller återta personen, vilket innefattar en skyldighet att ombesörja lämpliga ankomstarrangemang.

Om en person hålls i förvar enligt artikeln ska överföringen av denna person från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten verkställas så snart det är praktiskt möjligt, och senast inom sex veckor från det att en annan medlemsstats framställan om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs implicit eller explicit eller från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan i enlighet med artikel 27.3. Om den anmodande medlemsstaten inte respekterar tidsfristerna för att göra en framställan om övertagande eller återtagande eller om överföringen inte verkställs inom den tidsfristen på sex veckor ska personen inte längre hållas i förvar.

I artikel 28.4 anges att när det gäller förhållanden för förvar, och tillämpliga garantier för personer i förvar, i syfte att säkerställa överföringsförfarandena till den ansvariga medlemsstaten, ska artiklarna 9, 10 och 11 i mottagandedirektivet tillämpas.

4 Uppsikts- och förvarsverksamheten i praktiken

4.1 Inledning

Vi har i föregående avsnitt redogjort för relevant lagstiftning och internationella konventioner som är av betydelse för vårt uppdrag.

För att öka förståelse för instituten uppsikt och förvar samt det uppdrag myndigheterna som hanterar sådana frågor bedriver ges i det här avsnittet en översikt över uppsikts- och förvarsverksamheten. I avsnittet redovisas kortfattat vilka beslut som fattas och hur de verkställs samt kostnaderna för förvarsverksamheten. Avsnittet syftar även till att belysa några av de förändringar av förvarsverksamheten som är beslutade. Slutligen ges en översikt över migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens handläggning av förvarsmål där antalet mål om uppsikt och förvar samt handläggningstiderna för målen redovisas.

4.2 Antalet beslut om uppsikt och förvar

Beslut om uppsikt och förvar meddelas av Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och migrationsdomstolarna. Tabellen nedan visar hur Migrationsverkets och Polismyndighetens beslut om förvar under 2021–2023 fördelades utifrån grunden för förvar. Siffrorna i tabellen avser antal individer och inte antal beslut.

Tabell 4.1 Förvarsbeslut fördelade utifrån grunden för förvar

Grund för förvar ¹	Antal beslut 2021	Antal beslut 2022	Antal beslut 2023
Identitetsförvar	2	3	3
Utredningsförvar	33	13	23
Sannolikhetsförvar	489	855	1 002
Verkställighetsförvar	2 277	2 789	3 013
Dublinförordningen	212	368	437
Övriga förvar	7	11	3
Totalt	2 584	3 297	3 687

¹ Det totala antalet beslut skiljer sig åt från de olika besluten per grund. Skälet till detta är att det kan ha fattats flera beslut om förvar enligt olika grunder för en och samma förvarstagen individ.

Källa: Uppgifter från Migrationsverket.

Utöver dessa individer togs 23 individer i förvar av migrationsdomstolarna 2021. Motsvarande siffror för 2022 var 19 individer och 2023 38 individer. Migrationsöverdomstolen tog 2021 och 2022 två individer i förvar respektive år.

Det är vanligt att en förvarstagen meddelas flera förvarsbeslut. Under 2022 meddelades totalt 5 772 förvarsbeslut och år 2023 meddelades 6 252 förvarsbeslut. Det blir ett genomsnitt på 6 012 förvarsbeslut per år.

När det gäller beslut om uppsikt meddelade Migrationsverket 59, 80 respektive 138 sådana beslut 2021–2023. Under samma period meddelade Polismyndigheten 621, 351 respektive 322 sådana beslut.

4.2.1 Det är mycket ovanligt att barn tas i förvar

Det är mycket ovanligt att barn tas i förvar. I enlighet med vad som framkommer av tabellen 4.3 nedan meddelades det 18 förvarsbeslut rörande barn under åren 2021–2023.

4.2.2 Det finns sex förvarsanläggningar

Det finns i dag sex förvarsanläggningar i Sverige som tillsammans rymmer 567 förvarsplatser. Förvaren är belägna i Flen, Gävle, Märsta, Mölndal, Ljungbyhed och Åstorp.

Av tabellen nedan följer hur många platser som finns på respektive förvarsanläggning i dag och hur antalet förvarsplatser kommer att se ut framöver.

Tabell 4.2 Förvarsplatser fördelade över de olika förvaren

Förvar	Förvarsplatser 2024	Förvarsplatser 2025	Förvarsplatser 2026
Flen	110	110	180
Gävle	55	55	55
Märsta	172	172	172
Mölnadal	140 ¹	140	140
Ljungbyhed	36	36	36
Åstorp	80	80	80
Totalt:	593	593	663

¹ Antalet förvarsplatser i Mölnadal ökades från 114 till 140 i oktober 2024.

Källa: Uppgifter från Migrationsverket.

Tabellen nedan visar antal avslutade förvarsvistelser samt genomsnittlig vistelsetid i dagar, 2021–2023.

Tabell 4.3 Antal avslutade förvarsvistelser samt genomsnittlig vistelsetid i dagar, 2021–2023

Kategorier	2021		2022		2023	
	Antal vistelser	Genomsnittlig vistelsetid	Antal vistelser	Genomsnittlig vistelsetid	Antal vistelser	Genomsnittlig vistelsetid
Vuxna						
Kvinnor	161	40	286	37	406	40
Män	2 054	58	2 735	53	2 767	47
Barn						
Flickor	0	0	4	2	1	2
Pojkar	1	1	3	2	4	0 ¹
Totalt	2 216	57	3 028	52	3 178	46

¹ Uppgifterna i årsredovisningen för genomsnittlig vistelsetid för pojkar 2023 avser även vårdnadshavares genomsnittliga vistelsetid och är därmed felaktig. Några andra uppgifter om vistelsetid finns inte varför någon genomsnittlig vistelsetid inte anges för den här gruppen.

Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2023.

4.2.3 Utnyttjande av kapaciteten vid förvaren

Enligt Migrationsverket har beläggningsgraden vid landets förvar under perioden den 1 januari 2022 till den 31 augusti 2024 varierat mellan 48 procent och 84 procent. Under 2023 fanns i genomsnitt 516 förvarsplatser tillgängliga. Beläggningsgraden var i genomsnitt 65 procent vilket kan jämföras med att beläggningsgraden 2022 var 59 procent och 2021 49 procent.¹

Enligt uppgifter från Migrationsverket är det svårt att bedriva förvarsverksamhet om beläggningsgraden överstiger 80 procent. Myndigheten bedömer att en 90 procentig beläggningsgrad i praktiken innebär att en förvarsanläggning är fullbelagd. Skälet till detta är att Migrationsverket inte kan styra eller påverka flödet av utläningar som tas i förvar och som lämnar förvaret. Därtill måste det finnas olika avdelningar på förvarsanläggningarna (för män, kvinnor och barnfamiljer). Det innebär att det t.ex. kan finnas platser lediga på en avdelning för barnfamiljer men inte på en avdelning för män.

4.2.4 Migrationsverket har fått i uppdrag att utöka antalet förvarsplatser

Som framgår av tabellen ovan kommer antalet förvarsplatser att utökas i Flen under 2026. Enligt uppgifter från Migrationsverket är planen att ytterligare 80 förvarsplatser därefter ska upprättas i området kring Arlanda, det är dock inte klart var. Därefter kommer det finnas 743 förvarsplatser.

Regeringen har i 2024 års regleringsbrev gett Migrationsverket i uppdrag att uppföra ytterligare förvarsplatser så att det totala antalet förvarsplatser år 2029 uppgår till 1 000.

4.2.5 Kostnader för förvar

Kostnaderna för förvarsverksamheten uppgick 2023 till drygt 987 miljoner kronor vilket var en ökning med 15 procent från 2022. Ökningen berodde på fler boendedygn, högre personalkostnader och högre kostnader för lokaler.

¹ Migrationsverkets årsredovisning för 2023, s. 79.

Kostnaden per inskriven och dygn ökade med nio procent vilket i huvudsak berodde på att personalstyrkan ökade i större omfattning än boendedygnen.

Tabell 4.4 Kostnad för förvarsverksamheten 2021–2023

Kostnader	2021	2022	2023
Kost och logi	83 439	89 755	111 363
Ersättning till asylsökande	2 284	3 498	2 985
Vård	13 612	17 212	20 652
Personal	592 790	628 935	712 340
Kontorslokaler	27 925	36 026	45 871
Övrigt	96 849	86 168	94 138
Total kostnad (tkr)	816 898	861 595	987 350
Antal boendedygn i förvarsverksamheten	135 599	150 552	157 787
Kostnad per boendedygn (kr)	6 024	5 723	6 257

Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2023.

4.3 Överklagade mål i domstol

Migrationsverkets, Polismyndighetens och Säkerhetspolisens beslut om uppsikt och förvar får överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar får också överklagas till en migrationsdomstol. En migrationsdomstols avgörande får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Av utlänningslagen framgår också att mål om förvar ska handläggas skyndsamt.

I Sverige finns fyra migrationsdomstolar. De ingår i förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Luleå.

Migrationsöverdomstolen finns vid Kammarrätten i Stockholm. Domstolen är sista instans för överklagande av mål från migrationsdomstolarna.

Tabellen nedan visar antalet inkomna mål respektive antalet avgjorda mål vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen.

Tabell 4.5 Inkomna mål om förvar och uppsikt vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen

Domstol	2021	2022	2023
Migrationsdomstolarna	1 894	2 205	2 400
Migrationsöverdomstolen	1 046	1 141	1 264
Totalt	2 940	3 346	3 664

Källa: Uppgifter från Domstolsverket.

Tabell 4.6 Avgjorda mål om förvar och uppsikt vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen

Domstol	2021	2022	2023
Migrationsdomstolarna	1 892	2 202	2 403
Migrationsöverdomstolen	1 046	1 137	1 267
Totalt	2 938	3 339	3 670

Källa: Uppgifter från Domstolsverket.

Tabell 4.7 Omloppstider för mål om förvar och uppsikt

Antalet avgjorda mål för tidsperioderna samt uppgift om omloppstider¹ i månader för målen

Domstol	Antalet avgjorda mål	Omloppstid genomsnittlig	Omloppstid median	Omloppstid 75 percentil	Omloppstid 90 percentil
År		2023			
Migrationsdomstolarna	2 403	0,2	0,1	0,2	0,3
Migrationsöverdomstolen	1 267	0,1	0	0	0,1
År		2022			
Migrationsdomstolarna	2 202	0,2	0,1	0,2	0,3
Migrationsöverdomstolen	1 137	0,1	0	0	0,1
År		2021			
Migrationsdomstolarna	1 892	0,2	0,1	0,2	0,3
Migrationsöverdomstolen	1 046	0,1	0	0	0,1

¹ Den genomsnittliga omloppstiden, medianen, 75:e och 90:e percentilen beräknas på tiden från det att målet kom in till domstolen till dess att det avgjordes.

Källa: Uppgifter från Domstolsverket.

4.4 Antalet asylsökande och utlänningar som ska återvända

Under 2023 kom det in totalt 12 498 nya asylärenden och 32 990 förlängningsärenden, dvs. totalt 45 488 asylärenden, till Migrationsverket. Under året avgjordes 49 689 ärenden. Vid årets slut hade Migrationsverket 25 006 öppna asylärenden. Vid årets slut 2022 hade verket 29 207 öppna asylärenden och vid årets slut 2021 27 726 öppna asylärenden.²

Migrationsverket är även ansvarig myndighet för frågor som rör självmant återvändande. Det betyder att myndigheten arbetar för att den som ska återvända efter att ett beslut om avvísning eller utvisning fått laga kraft gör det självmant och i enlighet med beslutet. Under 2023 avslutades knappt 17 300 återvändandeärenden. Av dessa ärenden avslutades drygt 6 000 på grund av självmant återvändande varav 4 900 personer återvände i enlighet med återvändandebeslutet.

Ett återvändandeärende kan vara aktivt eller vilande i perioder. Ett återvändandeärende blir vilande när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas, om det finns en öppen ansökan om uppehållstillstånd eller om det finns beslut om att tills vidare avbryta verkställigheten av avvísnings- eller utvisningsbeslutet.

Vid årets slut 2023 hade Migrationsverket totalt 13 896 öppna återvändandeärenden varav 8 490 ärenden var vilande och 5 406 ärenden aktiva. Vid årets slut 2022 fanns totalt 18 955 öppna återvändandeärenden och av dessa var 10 980 ärenden vilande och 7 975 ärenden aktiva. Vid årets slut 2021 hade verket totalt 24 856 öppna återvändandeärenden varav 15 360 var vilande och 9 496 var aktiva.

Utöver de ärenden som vi redovisat ovan ansvarar Polismyndigheten för verkställighet av vissa avlägsnandebeslut och myndighetens egna avlägsnandeärenden. Det rör ärenden där verkställighet har överlämnats från Migrationsverket till Polismyndigheten samt ärenden som gäller utvisning på grund av brott.

Vid slutet av 2023 hade Polismyndigheten cirka 11 300 återvändandeärenden som gällde verkställighet som hade överlämnats från Migrationsverket.

Därtill hade Polismyndigheten vid samma tidpunkt 850 ärenden som gällde utvisningsbeslut på grund av brott.³

² Migrationsverkets årsredovisning 2023 s. 50.

³ Polismyndighetens årsredovisning 2023, s. 42.

5 En förbättrad EU-rättslig anpassning av grunderna för uppsikt och förvar

5.1 Inledning

Enligt våra utredningsdirektiv ska utredningen göra en översyn av regelverket om förvar och uppsikt av utlänningar i syfte att åstadkomma en modern och ändamålsenlig reglering samt lämna nödvändiga författningsförslag. Vid översynen ska utredningen särskilt ta ställning till hur grunderna för förvar bör ändras och lämna nödvändiga författningsförslag.

I utredningsdirektiven anges särskilt att det med hänsyn till behovet av en effektiv asylprocess finns skäl att analysera hur det svenska regelverket bör anpassas för att överensstämja med EU-rätten. Inriktningen ska vara att svensk rätt fullt ut ska motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger.

I vårt uppdrag ingår även att ta ställning till om det finns åtgärder som kan vidtas för att uppsikt ska utgöra ett så ändamålsenligt alternativ till förvar som möjligt.

I detta kapitel redogörs för utredningens överväganden och förslag i fråga om hur grunderna för uppsikt och förvar bör ändras.

Kapitlet inleds med en närmare beskrivning av utlänningslagens, (2005:716), UtlL, regler om förutsättningarna för uppsikt och förvar (avsnitt 5.2–5.3). Därefter följer en redogörelse för EU-rättsakter som reglerar frågor om uppsikt och förvar, EU-domstolens praxis kopplad till EU:s rättsakter och Migrationsöverdomstolens praxis (avsnitt 5.4–5.7). Efter det avsnittet redovisas våra överväganden i fråga om behovet av en ny reglering och utformningen av regleringen (avsnitt 5.8–5.12). Därefter redovisas våra överväganden i fråga om beslut om uppsikt och förvar som fattas när en utlänning är föremål

för en annan administrativ tvångsåtgärd (avsnitt 5.13) och upphörande av beslut om uppsikt och förvar (avsnitt 5.14). Kapitlet avslutas med en analys av förslagets förenlighet med regeringsformen och internationella förpliktelser (avsnitt 5.15).

5.2 Närmare om utlänningslagens bestämmelser om förutsättningar för förvar

5.2.1 Allmänna förutsättningar för förvar

Bestämmelserna om förvar och uppsikt av utlänningar finns i utlänningslagen. Med utlännning avses, enligt utlänningslagens terminologi, den som inte är svensk medborgare. Lagen gäller alltså både den som är medborgare i ett annat land och den som saknar medborgarskap, dvs. är statslös. Den som har både svenskt och utländskt medborgarskap betraktas i detta sammanhang på samma sätt som den som har endast svenskt medborgarskap. Utlänningslagens bestämmelser om uppsikt och förvar har i huvudsak haft samma innehåll sedan den 1 januari 1976. Vissa förändringar har dock skett. 1990 utvidgades bland annat möjligheterna att ta en vuxen utlännings i förvar och 1993 infördes skärpta regler rörande förvar av barn. I samband med genomförandet av återvändandedirektivet¹ den 1 maj 2012 ändrades bl.a. grunderna för förvar för att anpassas till direktivet.

När det gäller de allmänna förutsättningarna för förvar och uppsikt anges det i 1 kap. 8 § UtlL att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Bestämmelsen är en tolkningsregel som har en allmän innebörd men som också är tillämplig i det enskilda fallet. Den betonar vikten av att en utlännings inte tillfogas onödiga frihetsinskränkningar.

I förarbetena till bestämmelserna om förvar angavs det att ett frihetsberövande är en djupt ingripande åtgärd i den enskildes liv som inte borde få förekomma i andra situationer än där det var oundgängligen nödvändigt. Den första och mest centrala frågan i detta sammanhang var därför i vad mån frihetsberövande över huvud taget

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

borde kunna tillgripas inom det aktuella rättsområdet. Det konstaterades att utlänningslagstiftningen innehöll åtskilliga bestämmelser som reglerade förutsättningarna för en utlänning att vistas och arbeta en kortare eller längre tid i vårt land och att de som enligt dessa regler inte hade rätt att uppehålla sig i landet kunde avlägsnas härifrån. Sådana ingripanden från en myndighet medförde en risk för att en utlänning som räknade med att bli avlägsnade höll sig undan och det var därför naturligt och nödvändigt att myndigheterna i sådana situationer hade möjlighet att vidta tvångsåtgärder mot utlänningen som ett led i hans avlägsnande ur landet (se prop. 1975/76:18 s. 130).

I senare förarbeten understryks vikten av att tillämpande myndigheter iakttog restriktivitet vid bedömningen av frågor som rörde förvar. Det angavs även att förvar inte borde tillgripas, om syftet med en tvångsåtgärd kunde tillgodoses genom att en utlänning ställdes under uppsikt. Vidare framhölls att grunderna för ett förvarsbeslut alltid klart skulle redovisas. Motiveringsskyldigheten innebar att *de springande punkterna* skulle redovisas (se prop. 1981/82:146 s. 37).

När det gäller barn framgår det uttryckligen av 10 kap. 2 § första stycket 3 UtlL att förvar inte får tillgripas om syftet med tvångsåtgärden kan tillgodoses genom uppsikt. När den bestämmelsen infördes övervägdes det om en sådan regel även borde införas när det gäller vuxna utlänningar. Det föredragande statsrådet ansåg dock att det inte var befogat att på det sättet inskränka förvarsinstitutets användning. I stället hänvisades till att det redan i inledningen av utlänningslagen angavs att lagen skulle tillämpas så att utlänningars frihet inte begränsades mer än vad som var nödvändigt i varje enskilt fall. Häri låg underförstått bl.a. att det alltid borde göras en bedömning av om den för individen lindrigaste åtgärden uppsikt kunde användas i stället för åtgärden förvar. Dessutom kunde ett förvarstagande alltid underställas en domstolsprövning efter överklagande och det skulle också fortlöpande ses över av den handläggande myndigheten. Dessa regler var enligt föredragande statsrådets mening tillräckliga för att tillgodose kravet på rättssäkerhet och respekt för den personliga integriteten (se prop. 1988/89:86 s. 97–98).

Enligt 10 kap. 9 § fjärde stycket UtlL ska ett beslut om förvar eller uppsikt omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet. Av detta följer att ett beslut om förvar eller uppsikt fortlöpande ska ses över av den för tillfället handläggande myndigheten eller domstolen.

Bestämmelsen kompletteras av föreskriften i 10 kap. 10 § UtL om att beslut om förvar eller uppsikt som inte prövas på nytt inom de tidsfrister som anges i lagen upphör att gälla.

När det gäller tillämpningsområdet för utlänningslagens regler om förvar har Migrationsöverdomstolen, med hänvisning till principen om EU-rättens företräde, slagit fast att utlänningslagens förvarsbestämmelser inte är tillämpliga när det är fråga om ett förvar som regleras enligt Dublinförordningen² (MIG 2015:5). Dublinförordningens bestämmelser redogörs för i avsnitt 5.4.5.

5.2.2 Identitetsförvar

10 kap. 1 § första stycket UtL innehåller regler om identitetsförvar och innebär att en utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig. Förutom detta krävs även att utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

Bestämmelsen infördes 1990. Den ger tillämpande myndigheter möjlighet att ta en utlänning i förvar om utlänningen saknar pass eller andra identitetshandlingar. Innan denna bestämmelse trädde i kraft krävdes det att det fanns sannolika skäl för att en utlänning skulle avvisas eller utvisas för att ett beslut om förvar skulle kunna fattas. I vissa fall, när en utlännings identitet var oklar, ansågs det dock inte möjligt att fatta ett beslut om avvisning eller utvisning eller att bedöma om det var sannolikt att en utlänning skulle avvisas eller utvisas. För att komma till rätta med den problematiken och för att det ansågs föga tillfredsställande att utlänningar vars identitet var oklar skulle kunna resa in i och fritt röra sig i Sverige infördes bestämmelsen. I förarbetena betonades dock att bestämmelsen skulle tillämpas med urskiljning och återhållsamhet (se prop. 1988/89:86 s. 96).

Bestämmelsen om identitetsförvar avser inte utlänningar som påträffas inne i landet och som inte ansöker om uppehållstillstånd (se samma prop. s. 174). I de fallen kan utlänningen i stället i vissa

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

fall tas i förvar för att det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas (se 10 kap. 1 § andra stycket 2 UtL).

Alla utlänningar som saknar pass eller identitetshandlingar kan inte tas i förvar enligt bestämmelsen. Om en utlänning gör sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig ska något beslut om förvar inte fattas. Någon fullständig bevisning om identiteten krävs således inte. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter är till övervägande del sannolikt att utlänningen har den identitet han eller hon påstår (se samma prop. s. 174). Att den berättelse som utlänningen lämnar om sig själv framstår som trovärdig eller att andra personer bekräftar utlänningens uppgifter kan således vara tillräckligt i vissa fall.

En utlänning kan inte heller tas i förvar enligt bestämmelsen om utlänningens rätt att resa in i eller vistas i Sverige kan bedömas även om identiteten är oklar (andra punkten i paragrafen). Det kan mot bakgrund av att utlänningslagens regler indirekt medger att en utlänning vistas här under tiden som en ansökan om uppehållstillstånd prövas göras gällande att en asylsökandes rätt att vistas i Sverige kan bedömas även om utlänningens identitet är oklar. Varken i lagtexten eller i förarbetena görs något uttryckligt undantag för utlänningar som ansöker om asyl och frågan är därför om det är möjligt att ta en utlänning som ansöker om asyl i förvar med stöd av bestämmelsen. Någon vägledande praxis finns inte i denna fråga. Numera bör ledning för bedömningen av frågan också kunna hämtas från mottagandedirektivets³ bestämmelser och den domstolspraxis som utvecklats av EU-domstolen (se avsnitt 5.6).

5.2.3 Utredningsförvar

I 10 kap. 1 § andra stycket 1 UtL finns regler om utredningsförvar. Enligt dessa får en utlänning som har fyllt 18 år tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras. Även bestämmelsen om utredningsförvar infördes 1990. I förarbetena till bestämmelsen angavs bl.a. följande. I kravet på att ett förvarstagande skulle vara nödvändigt för att kunna genomföra en utredning låg att det måste föreligga

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

mycket starka skäl för att besluta om ett frihetsberövande i detta syfte. Ett sådant skäl kunde vara att något utredningsförhör inte hade kunnat hållas under de sex timmar som utlänningen fick hållas kvar för utredning enligt 1 § (nuvarande 9 kap. 11 § UtIL). Detta borde dock inträffa bara undantagsvis, t.ex. i samband med att ett stort antal utlänningar anlände samtidigt till en inresekontrollplats. Ett annat skäl kunde vara att en utlänning som redan fanns i landet trots Polismyndighetens ansträngningar inte hade velat medverka till att frågan om hans eller hennes rätt att vistas här i fortsättningen blev utredd på ett lämpligt sätt. Enbart det förhållandet att det skulle underlätta för den utredande myndigheten att ta utlänningen i förvar kan dock aldrig anses utgöra ett tillräckligt skäl för förvarstagande (se prop. 1988/89:86 s. 174–175). Av förarbetena framgår även att förvar av utredningsskäl inte bör komma i fråga annat än för mycket kort tid och att förvarstagandet i normalfallet inte ska behöva bli längre än tolv timmar (samma prop. s. 177).

5.2.4 Sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar

Enligt 10 kap. 1 § andra stycket 2 och 3 UtIL får en utlänning tas i förvar om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 eller 10 eller 11 § första stycket UtIL (*sannolikhetsförvar*) eller det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (*verkställighetsförvar*). Beslut om förvar av en utlänning på dessa grunder får enligt tredje stycket i samma bestämmelse meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

När det gäller sannolikhetsförvar innebär hänvisningen till vissa bestämmelser i 8 kap. utlänningslagen om avvisning och utvisning att det ska vara fråga om ett avlägsnande som inte har samband med brottmål. Verkställighetsförvar däremot omfattar även beslut om utvisning på grund av brott som har meddelats av allmän domstol enligt reglerna i 8 a kap. utlänningslagen.

Bestämmelserna fick sin nuvarande utformning 2012 i samband med genomförandet av återvändandedirektivet. Det förtydligades då att en vuxen utlänning fick tas i förvar för verkställighet av ett

avlägsnandebeslut både för att *förbereda* och för att *genomföra* en verkställighet. I den tidigare lydelsen angavs endast att det skulle vara fråga om att *verkställa* ett beslut om avvisning eller utvisning. Ändringen motiverades av behovet att uppnå överensstämmelse med artikel 15.1 i direktivet (prop. 2011/12:60 s. 70 och 92).

Vid utformningen av de nuvarande bestämmelserna om sannolikhetsförvar har man knutit an till rättegångsbalkens (RB) bestämmelser om häktning och anhållande (se prop. 1975/76:18 s. 130 f.). Begreppet *sannolikt* innebär således att det ställs upp ett förhållandevis högt beviskrav. Det måste finnas en viss övervägande sannolikhet för att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska komma att meddelas, även om det inte krävs att ett sådant beslut med säkerhet kan påräknas.⁴

Ett beslut om förvar som grundas på att det är sannolikt att en utlänning kommer att avvisas eller utvisas kan fattas både innan och efter att ett beslut om avvisning eller utvisning meddelats. I praxis finns dock exempel på fall när tillämpande myndigheter och domstolar haft svårt att avgöra om ett beslut om förvar ska fattas med stöd 10 kap. 1 § andra stycket 2 eller 3 UtlL.

För ett beslut om verkställighetsförvar krävs normalt att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har fått laga kraft. Om en myndighet eller en migrationsdomstol meddelar ett beslut om avvisning eller utvisning och samtidigt förordnar att utlänningen ska tas i förvar eller bli kvar i förvar ska myndigheten eller domstolen därför hänvisa till 10 kap. 1 § andra stycket 2 UtlL (se exempelvis MIG 2007:23 och MIG 2013:3).

Även om ett beslut om avvisning eller utvisning faktiskt meddelats är det således ur förvarssynpunkt endast sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas så länge avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte fått laga kraft. Situationen är dock annorlunda när det gäller ett beslut om avvisning eller utvisning som kan verkställas även om det inte fått laga kraft. Om ett sådant beslut om avvisning eller utvisning meddelas torde ett därmed förenat beslut om förvar få anses vara ett beslut om verkställighetsförvar och hänvisningen ska alltså ske till 10 kap. 1 § andra stycket 3 UtlL.

Migrationsöverdomstolen har i sin praxis utvecklat när bestämmelsen om verkställighetsförvar ska tillämpas. I MIG 2006:5 ansåg

⁴ Wikrén & Sandesjö, Utlänningslagen (14 juni 2024, Version 13B, JUNO), Kommentaren till 10 kap. 1 §.

domstolen att inhibition som meddelats med anledning av att åtal väckts inte i sig innebär att det inte längre är fråga om att verkställa ett avlägsnandebeslut. I det fallet var det klart att personen i fråga skulle utvisas och syftet med inhibitionen var att kunna lagföra honom.

I MIG 2011:14 konstaterade domstolen att det är klart att det inte är fråga om att verkställa ett avlägsnandebeslut om utvisnings- eller avvisningsbeslutet upphävs, undanröjs, upphör eller om personen får uppehållstillstånd. Om inhibition meddelas kan det däremot fortfarande vara fråga om att verkställa ett beslut om avlägsnande. För den instans som har att avgöra frågan om förvar är det nödvändigt att beakta anledningen till att inhibition meddelats. Om det t.ex. meddelas inhibition i ett utvisningsärende för att det kan befaras att det finns verkställighetshinder kan det ifrågasättas om det fortfarande är fråga om att verkställa ett utvisningsbeslut. Om ett utvisnings- eller avvisningsbeslut inte ens har iniberats bör det däremot anses vara fråga om att verkställa ett beslut om utvisning eller avvisning.

I MIG 2014:13 slogs fast att om en utlänning som har utvisats på grund av brott ansöker om asyl utgör ansökan ett temporärt verkställighetshinder. Om utlänningen tagits i förvar för verkställighet av utvisningsbeslutet är det emellertid oavsett asylansökan fortfarande fråga om ett verkställighetsförvar. Det är också fortfarande fråga om ett verkställighetsförvar om en utlänning som ska utvisas enligt ett lagakraftvunnet beslut av Migrationsverket beviljas en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § UtlL (MIG 2015:10).

Migrationsöverdomstolen har även i några fall lämnat ledning för prövningen av om ett verkställighetsärende fortfarande är aktuellt. Den omständigheten att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut tillfälligtvis inte får verkställas enligt 12 kap. 9 § UtlL, dvs. på grund att utlänningen är föremål för allmänt åtal, innebär inte att verkställighetsärendet förfallit (MIG 2009:5). Inte heller har verkställighetsärendet förfallit om inhibition av ett utvisningsbeslut har meddelats på begäran av Europadomstolen enligt 12 kap. 12 § UtlL (MIG 2011:12). I ett avgörande har Migrationsöverdomstolen fastställt att verkställighetsförvar inte kan komma i fråga om utlänningen inte befinner sig i Sverige eftersom det då inte är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning (dom den 5 augusti 2008 i mål nr UM 5030-08).

Migrationsöverdomstolens praxis angående förutsättningarna för sannolikhets- och verkställighetsförvar med anledning av EU:s regleringar och EU-domstolens praxis redogörs för nedan (se avsnitt 5.7)

För att det ska kunna beslutas om sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar krävs också enligt 10 kap. 1 § tredje stycket UtL att det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

Även denna bestämmelse är resultatet av ändringar genomförda 2012. I tredje stycket angavs tidigare att för att en person skulle få tas i förvar inför verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut krävdes att det fanns *anledning att anta* att utlänningen annars skulle hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet. I bestämmelsen preciserades inte vad som fick vägas in vid bedömningen. Begreppet *anledning att anta* togs då bort och ersattes med begreppet *risk*. I förarbetena angavs att rekvisitet risk var väl etablerat i annan lagstiftning och användes i en rad skilda sammanhang. Det förekom exempelvis i den processrättsliga lagstiftningen (24 kap. 1 § och 25 kap. 1 § RB). Utöver den rättspraxis som fanns angående den hittillsvarande tillämpningen av förvar fanns det således också möjlighet att luta sig mot rättspraxis och uttalanden beträffande annan lagstiftning när det gällde rekvisitet *risk* (prop. 2011/12:60 s. 71).

Viss praxis finns i fråga om rekvisitet att *det finns anledning att anta* att utlänningen kommer att hålla sig undan (således den äldre lydelsen av tredje stycket). Enligt praxis ska en förutsättningslös bedömning av förhållandena i det enskilda fallet ske. Om utlänningen frivilligt uppsöker polisen och anmäler sig för verkställighet finns normalt inte förutsättningar för förvar (se RÅ 1994 ref. 36). Ett undanhållande behöver inte bestå i ett konkret försök att leva gömd för verkställande myndigheter, utan en bedömning av utlänningens agerande i vidare bemärkelse måste göras. Att en utlänning vid ett återvändarsamtal hos Migrationsverket eller till Polismyndigheten uttalar att han eller hon inte tänker lämna landet kan beaktas. Utlänningar som lever öppet men som tydligt visar att de inte har för avsikt att medverka till att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs kan således tas i förvar (se MIG 2008:23).

I samband med 2012 års lagändringar infördes även en ny bestämmelse i 1 kap. 15 § UtL som anger vilka omständigheter som får beaktas när det vid tillämpningen av utlänningslagen ska göras en

bedömning av om det finns risk för att en utlänning avviker. Enligt denna bestämmelse får hänsyn endast tas till om utlänningen

1. tidigare har hållit sig undan,
2. har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning,
3. har uppträtt under någon identitet som var felaktig,
4. inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd,
5. medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information,
6. tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud,
7. har dömts för ett brott som kan leda till fängelse, eller
8. har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

Omständigheterna som räknas upp i bestämmelsen kan ensamma eller i förening läggas till grund för bedömningen av om det finns risk för avvikande. Enligt regeringen skapade rekvisitet risk och uppräknningen av omständigheter som skulle vägas in vid riskbedömningen en stramare, tydligare och bättre preciserad reglering, vilket ökade förutsebarheten och rättssäkerheten (samma prop. s. 71 och 88).

5.2.5 Förvar av brottsutvisade utlänningar

Utlänningslagens tvångsmedelsbestämmelser blir tillämpliga när en allmän domstols dom eller beslut om utvisning ska verkställas. Detta inträffar vanligtvis när domstolens avgörande har fått laga kraft. I 12 kap. 8 § UtlL finns en särreglering beträffande verkställighet som föreskriver att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott får verkställas, om utlänningen har avgett nöjdförklaring och åklagaren medger att beslutet får verkställas. I MIG 2018:11 prövade Migrationsöverdomstolen om det fanns grund för verkställighetsförvar när en hovrätt hade avskrivit ett mål och upphävt häktningen avseende en utlänning som hade dömts till utvisning på grund av brott och sedan återkallat sitt överklagande i hovrätten. Enligt domstolen kunde Polismyndigheten inte besluta om förvar när häkt-

ningen upphävdes eftersom hovrättens avskrivningsbeslut kunde överklagas och således inte hade fått laga kraft. Migrationsöverdomstolen har också slagit fast att det inte finns förutsättningar för förvar när en utlänning är intagen i en kriminalvårdsanstalt. Ett beslut om förvar ska därför upphävas om den förvarstagne börjar avtjäna ett fängelsestraff (MIG 2014:2).

5.2.6 Förvar av barn

I 10 kap. 2 § UtlL finns bestämmelser om när ett barn får tas i förvar. Enligt första stycket får ett barn tas i förvar, om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut,
2. risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och
3. det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 §.

Enligt andra stycket får ett barn också tas i förvar, om

1. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap., och
2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 § andra stycket.

Med barn avses enligt definitionen i 1 kap. 2 § UtlL en person som är under 18 år.

Bestämmelserna fick i huvudsak sin nuvarande lydelse 2017. När det gäller första stycket innebar dessa ändringar att inte bara Migrationsverkets beslut om omedelbar avvisning, utan även Polismyndighetens beslut om avvisning som är omedelbart verkställbara enligt 12 kap. 6 § UtlL kan ligga till grund för ett beslut om förvar. I förarbetena angavs bland annat följande (prop. 2016/17:191 s. 32).

Behovet av att i undantagsfall ta ett barn i förvar för att genomföra en avvisning med omedelbar verkställighet måste anses vara detsamma oavsett om det är Migrationsverket eller Polismyndigheten som fattat beslutet om avvisning. När Polismyndigheten fattar ett beslut om avvisning är det fråga om en situation då barnet kanske inte ens har tillåtits att resa in i landet eller enbart har vistats här en mycket kort tid. Barnet har då inte hunnit etablera sig i samhället och förväntningarna på att få stanna i landet har inte hunnit växa fram i samma omfattning som då barnet eller familjen befunnit sig i landet under en längre tids prövning av sina skäl att få stanna kvar här. Det handlar också om situationer där barnet har rest in eller försöker resa in i Sverige av andra skäl än ett behov av skydd. Att under sådana omständigheter – innan förvar kan övervägas – kräva att det först skett ett misslyckat verkställighetsförsök, med den psykiska påfrestning det regelmässigt måste innebära för barnet, kan inte anses vara lämpligt. I den speciella situation som gäller vid direktavvisning av barn som beslutas av Polismyndigheten måste i stället en möjlighet att, liksom är fallet när Migrationsverket fattar ett beslut om att ett avvisningsbeslut får verkställas omedelbart, direkt ta barnet i förvar anses öka förutsättningarna för att barnet kan förberedas på lämpligt sätt inför verkställigheten och att den ska ske på ett humant och värdigt sätt.

För att förvar ska kunna beslutas enligt första stycket krävs vidare att risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas och att det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt.

Beträffande risken att ett barn håller sig undan framgår av förarbetena att det måste anses att ett barn håller sig undan även om det är fråga om ett litet barn som helt utan eget agerande göms undan av sina föräldrar. Risk för undanhållande måste finnas i det enskilda fallet. Det kan t.ex. framgå av barnets eller vårdnadshavarens uppgifter eller beteende (se prop. 1988/89:86 s. 175).

Kravet att det inte ska vara tillräckligt att barnet ställs under uppsikt ger uttryck för en skyldighet för myndigheterna att alltid beakta om syftet med ett eventuellt förvarstagande kan uppnås genom att barnet ställs under uppsikt. I förarbetena konstaterades dock att i många fall torde uppsikt i form av anmälningsplikt inte vara något realistiskt alternativ när det var fråga om att hindra någon att hålla sig undan en verkställighet och det gäller mycket korta förvarstider. Det ansågs emellertid angeläget att denna bestämmelse behölls eftersom den kunde bidra till att hålla nere antalet förvarsbeslut även om den skulle tillämpas endast i ett mindre antal fall (prop. 1991/92:138 s. 12).

I samband med lagstiftningsarbetet inför 2017 års ändringar gjordes också några allmänna uttalanden angående förutsättningarna för förvar enligt första stycket i 10 kap. 2 § UtlL. Det framhölls då att en utgångspunkt är att barn inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder och att barnets bästa i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) särskilt ska beaktas. Det var därför av vikt att bestämmelsen tillämpades med särskild restriktivitet när det gällde barn. I första hand skulle andra åtgärder vidtas i form av t.ex. information och motiverande samtal. Om ett förvarstagande ändå måste ske skulle tvångsåtgärder, när barn berörs, genomföras med särskild försiktighet och på ett barnanpassat sätt, med hänsyn till det enskilda barnets situation och erfarenheter (prop. 2016/17:191 s. 33).

När det gäller tillämpningen av andra stycket i 10 kap. 2 § UtlL uttalades i förarbetena att först när en frivillig avresa visat sig omöjlig att åstadkomma skulle förvar kunna användas som en sista utväg. Möjligheten att ta barn i förvar i andra fall än när det gäller avvisning med omedelbar verkställighet borde grundas på en dokumenterad vägran att medverka till en verkställighet, och inte på en av myndigheten bedömd risk för att familjen eller barnet undandrog sig och försvårade verkställigheten. Förvar i andra fall än i samband med avvisning med beslut om omedelbar verkställighet skulle aldrig få tillgripas, förrän man först prövat att ställa barnet under uppsikt, men trots detta ändå misslyckats med att förmå barnet att frivilligt medverka till en avresa (se bet. 1992/93:SfU3 s. 20).

Ett barn som ska avvisas eller utvisas kan inte hållas i förvar på den grunden att det finns risk för att barnet kommer att bedriva brottslighet i Sverige. Ett barn får heller inte hållas i identitets- eller utredningsförvar.

Enligt 10 kap. 3 § första meningen UtlL får ett barn inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Av bestämmelsen följer att om förutsättningar inte finns att ta barnet i förvar kan inte heller vårdnadshavaren tas i förvar. En vårdnadshavare får dock tas i förvar om barnet har båda sina vårdnadshavare i landet och barnet inte skiljs från den andra vårdnadshavaren.

I förarbetena till bestämmelsen i andra meningen som tillåter förvar av barn utan vårdnadshavare om det finns synnerliga skäl

hänvisades till att det alltid måste finnas en yttersta möjlighet att avlägsna den som inte har rätt att stanna i landet. Möjligheten kan dessutom utgöra ett skydd för barnet mot att det hämtas upp eller göms undan av någon som har andra avsikter än att se till barnets bästa (bet. 1992/93:SfU3 s. 20).

5.2.7 Förvar i säkerhetsärenden

Det finns flera typer av säkerhetsärenden. Det finns säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen, säkerhetsärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar (LSU). Den sistnämnda lagen trädde i kraft den 1 juli 2022 och ersatte då lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Lagen om särskild kontroll av vissa utläningar tillämpas om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU. Lagen tillämpas också om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige under handläggningen av ärendet om utvisning eller efter det att ett utvisningsbeslut har fattats. En utlänning får enligt lagen utvisas ur Sverige om utlänningen med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § LSU).

Ett säkerhetsärende som handläggs enligt utlänningslagen uppstår när Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet exempelvis motsätter sig att en utlänning beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller förordar att utlänningen avvisas eller utvisas eller att utlänningens uppehållstillstånd återkallas (se 1 kap. 7 § UtL). Det är endast Säkerhetspolisen som kan påverka den omständigheten att ett ärende är ett säkerhetsärende och en enskild kan inte heller föra talan i fråga om den omständigheten. Migrationsverket och domstolarna är dock inte bundna av Säkerhetspolisens inställning i sakfrågorna.

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen. Det innebär bl.a. att Migrationsverkets beslut överklagas till migrationsdomstol. Ärendena är dock som regel mer komplexa och därigenom också generellt sett betydligt mer arbetskrävande. Ett säkerhetsärende ska dessutom enligt 1 kap. 13 § UtlL handläggas skyndsamt. Säkerhetspolisen har enligt 14 kap. 11 § UtlL rätt att överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden och är enligt 16 kap. 6 § andra stycket UtlL, vid sidan av Migrationsverket, utlänningsens motpart i migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen. Om inte annat bestämts, är det enligt 12 kap. 14 § andra stycket UtlL Säkerhetspolisen som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende.

En utlänningsärende kan ställas under uppsikt eller tas i förvar i ett säkerhetsärende som handläggs enligt utlänningslagen enligt de allmänna bestämmelserna om förvar och uppsikt i 10 kap. utlänningslagen.

I ärenden som handläggs enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningsgäller särskilda regler om förvar i 3 kap. och om uppsikt i 4 kap. i den lagen.

5.3 Utlänningslagens bestämmelser om uppsikt

Bestämmelser om uppsikt finns i 10 kap. 6–8 §§ UtlL. Av 10 kap. 6 § UtlL framgår att en utlännings som har fyllt 18 år får ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar om förutsättningarna i 10 kap. 1 § är uppfyllda. Det innebär att förutsättningarna för att ett beslut om uppsikt ska få fattas är samma som för ett beslut om förvar. Det följer av 1 kap. 8 § UtlL att uppsikt måste väljas i stället för förvar om uppsikt är tillräckligt.

Av 10 kap. 7 § första stycket UtlL framgår att ett barn får ställas under uppsikt under de förutsättningar som anges i 10 kap. 2 § första stycket 1 och 2. Av detta följer att ett barn får ställas under uppsikt när det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller av Migrationsverket med omedelbar verkställighet eller det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut. Som en ytterligare förutsättning enligt bestämmelsen krävs att risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas. Regeln

innebär att förutsättningarna för att ställa ett barn under uppsikt i de angivna situationerna är betydligt strängare än för att ställa en vuxen utlänning under uppsikt i samma situationer.

Ett barn får dessutom ställas under uppsikt när ett beslut om avvisning har meddelats i andra fall än de som avses i 10 kap. 7 § första stycket UtlL eller när ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. UtlL har meddelats (se 10 kap. 7 § andra stycket UtlL). Detta innebär att ett barn får ställas under uppsikt om barnet avisats utan ett förordnande om omedelbar verkställighet eller om barnet utvisats på grund av brott eller för att han eller hon saknar tillstånd att vistas i Sverige. Det krävs inte, som beträffande uppsikt vid beslut som gäller omedelbart, att det finns en uppenbar risk att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas.

I 10 kap. 8 § UtlL förklaras vad som avses med uppsikt. Enligt bestämmelsen innebär uppsikt att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten på orten eller hos Migrationsverket. I ett beslut om uppsikt får en utlänning enligt samma bestämmelse också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling. En utlänning kan alltså i samma beslut åläggas både en anmälningsskyldighet och en skyldighet att lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling (se prop. 2004/05:170 s. 293).

I MIG 2018:23 har Migrationsöverdomstolen klargjort att den rättsliga grunden för att besluta om uppsikt i syfte att säkerställa en överföring enligt Dublinförordningen finns i artikel 28.2 i Dublinförordningen.

5.4 EU-rättsakter som reglerar grunder för förvar

5.4.1 Inledning

Inom EU-rätten regleras frågor om förvar direkt i tre lagstiftningar: återvändandedirektivet, mottagandedirektivet och Dublinförordningen.

Återvändandedirektivet skulle införlivas i medlemsstaterna senast den 24 december 2010. Direktivet har införlivats i svensk rätt genom vissa ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 maj 2012 (prop. 2011/12:60).

Mottagandedirektivet skulle, såvitt gäller bl.a. direktivets bestämmelser om förvar, införlivas i medlemsstaterna senast den 20 juli 2015. Regeringen har anmält till EU-kommissionen att Sverige har genomfört direktivet (se prop. 2017/18:284 s. 39).

I det följande görs en genomgång av direktivens och förordningens bestämmelser av betydelse för medlemsstaternas möjligheter och förutsättningar för att ta en utlänning i förvar. De bestämmelser i direktiven som berör andra frågor som ingår i översynen redogörs för mer i detalj i respektive avsnitt.

Som framgår av avsnitt 3 har EU beslutat om genomförandet av den nya asyl- och migrationspakten våren 2024. De nya EU-förordningar som ingår i pakten har inte trätt i kraft. Det nya omarbetade mottagandedirektivet⁵ som ingår i pakten ska genomföras i medlemsstaternas lagstiftning senast den 12 juni 2026 (se artikel 35). Ändringarna i direktivet innebär en del ändringar i sak samt en ändrad numrering av artiklar. Eftersom ändringarna som följer av det nya omarbetade mottagandedirektivet och den förordning som ska ersätta Dublinförordningen har betydelse för utformningen av våra förslag kommer även dessa att behandlas i relevanta delar i detta avsnitt.

5.4.2 Återvändandedirektivet

Direktivets fjärde kapitel innehåller bestämmelser om förvar inför avlägsnande.

I artikel 15.1 föreskrivs att om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när det finns risk för avvikande, eller den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet. Förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.

Av artikel 15.4 framgår att när det framkommer att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre föreligger på grund av rättsliga eller andra överväganden, eller de villkor som fastställs i punkt 1 inte längre föreligger, upphör hållandet i förvar att vara berättigat och den berörda personen ska omedelbart friges.

I artikel 15.2 anges vissa formella krav som ett förvarsbeslut måste uppfylla och vissa krav på möjlighet till rättslig prövning. Ett beslut om förvar ska fattas av förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter. Beslutet ska utfärdas skriftligt och med angivande av de faktiska och rättsliga omständigheterna. När ett beslut om förvar har fattats av förvaltningsmyndigheter ska medlemsstaterna antingen så snart som möjligt efter det att en person tagits i förvar se till att ett beslut fattas om snabb rättslig prövning av förvarsbeslutets laglighet, eller medge den berörda tredjelandsmedborgaren rätt att inleda förfaranden för att få lagligheten av förvarsbeslutet prövat så snart som möjligt efter det att de aktuella förfarandena inleddes. Medlemsstaterna ska i detta fall omedelbart informera den berörda tredjelandsmedborgaren om möjligheten att ge in en sådan ansökan. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska friges omedelbart om kvarhållandet i förvar inte är lagligt.

Enligt artikel 15.3 ska i varje enskilt fall beslutet om förvar omprövas med lämpliga mellanrum, antingen på begäran av den berörda tredjelandsmedborgaren eller ex officio. För längre perioder av förvar ska prövningar övervakas av en rättslig myndighet.

I punkterna 5 och 6 finns föreskrifter om hur lång tid som en tredjelandsmedborgare får hållas i förvar. Av punkten 5 framgår att tredjelandsmedborgaren ska hållas i förvar så länge som de villkor som fastställs i punkt 1 uppfylls och så länge som det är nödvändigt för att försäkra sig om att avlägsnandet kan genomföras. Varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överstiga sex månader.

Medlemsstaterna får inte förlänga den period som avses i punkt 5 annat än med en begränsad tid som inte överskrider ytterligare tolv månader i enlighet med nationell rätt i sådana fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida, eller beroende på att införskaftet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden.

Artikel 16 och 17 i direktivet innehåller även vissa bestämmelser om placering och behandling av förvarstagna.

5.4.3 Mottagandedirektivet

I artiklarna 8–11 i mottagandedirektivet regleras frågor om förutsättningar för förvar, rättssäkerhetsgarantier för förvarstagna samt förhållandena för förvarstagna.

Av artikel 8.1 framgår att medlemsstaterna inte får hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande i enlighet med asylprocedurdirektivet⁶. Enligt asylprocedurdirektivet avses med sökande en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut (artikel 2 c). Med internationellt skydd avses flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande (artikel 2 i).

I artikel 8.2 anges att om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt får en medlemsstat besluta att ta en sökande i förvar, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

Enligt artikel 8.3 får en sökande endast tas i förvar

- a) i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet,
- b) i syfte att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klargöras utan att ta den sökande i förvar, särskilt om det finns en risk för att sökanden avviker,
- c) som ett led i ett förfarande i syfte att avgöra om den sökande har rätt att resa in på territoriet,
- d) om han eller hon hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att han

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

eller hon redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande,

- e) om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning,
- f) i enlighet med artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

Grunderna för förvar ska fastställas i nationell rätt.

I artikel 8.4 föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att bestämmelser om alternativ till förvar, t.ex. regelbunden rapportering till myndigheterna, ställandet av en finansiell säkerhet eller en skyldighet att stanna på en angiven ort, fastställs i nationell rätt.

Artikel 9 föreskriver vissa garantier för sökanden som tas i förvar. Enligt artikel 9.1 ska en sökande endast hållas i förvar så kort tid som möjligt, och ska hållas i förvar bara så länge grunderna i artikel 8.3 är tillämpliga. De administrativa förfarandena avseende grunderna för förvar i artikel 8.3 ska utföras med tillbörlig skyndsamhet och noggrannhet. Förseningar i administrativa förfaranden som inte kan tillskrivas sökanden berättigar inte fortsatt förvar.

I artikel 9.5 anges att förvaret ska omprövas av en rättslig myndighet med lämpliga tidsintervall, ex officio eller på begäran av den berörda sökanden, i synnerhet om personen hålls i förvar en längre tid, om det uppstår relevanta omständigheter eller kommer fram nya uppgifter som kan påverka förvarets laglighet.

I artiklarna 9.2–9.4 regleras vissa krav när det gäller själva beslutet om förvar, exempelvis krav på skriftlighet och motivering av beslut, samt rätten till rättslig prövning av ett besluts lagenlighet om beslutet har fattats av en förvaltningsmyndighet.

I artiklarna 9.6–9.10 finns bestämmelser om rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde och därmed förenade frågor.

5.4.4 Det nya omarbetade mottagandedirektivet

I det nya omarbetade mottagandedirektivet har mottagandedirektivets bestämmelser om förvar delvis fått nytt innehåll. Grunderna för förvar framgår av artikel 10 i det nya direktivet. I artikel 10.1 anges att medlemsstaterna inte får hålla en person i förvar av enbart det skälet att personen är en sökande eller på grund av den sökandens nationalitet. Förvar ska endast grundas på en eller flera av de grunder för förvar som anges i artikeln fjärde punkt. Förvar ska inte vara av straffrättslig karaktär. Bestämmelserna om att förvar inte får ske på grund av nationalitet och inte får vara av straffrättslig karaktär saknar motsvarighet i nuvarande mottagandedirektiv.

I artikel 10.2 föreskrivs att om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt får en medlemsstat besluta att ta en sökande i förvar, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Bestämmelsen motsvarar artikel 8.2 i mottagandedirektivet.

I artikel 10.3 anges att medlemsstaterna när de tar en sökande i förvar ska ta hänsyn till alla eventuella synliga tecken, uttåg eller beteenden som tyder på att sökanden har särskilda mottagandebehov. Med sökande med särskilda mottagandebehov avses enligt artikel 2.14 en sökande som behöver särskilda villkor eller garantier för att kunna tillvarata de rättigheter och fullgöra de skyldigheter som anges i direktivet. Av artikel 24.1 framgår att medlemsstaterna ska ta hänsyn till att vissa sökande mer sannolikt har särskilda mottagandebehov. Dessa är exempelvis underåriga, ensamkommande barn, personer med funktionsnedsättning, äldre, gravida, homosexuella, bisexuella, transpersoner och intersexuella personer eller personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

I artikel 25 i det nya omarbetade mottagandedirektivet har bestämmelserna skärpts något i jämförelse med mottagandedirektivet när det gäller förfarandet för bedömning av om det finns särskilda mottagandebehov. Enligt artikel 25 ska medlemsstaterna så snart som möjligt efter det att en person har ansökt om internationellt skydd individuellt bedöma huruvida sökanden har särskilda mottagandebehov, med hjälp av muntlig översättning när så krävs. Bedömning ska som huvudregel slutföras inom 30 dagar från det att ansökan om internationellt skydd gjordes.

Av artikel 10.3 följer vidare att om den bedömning som anges i artikel 25 ännu inte har slutförts, ska den slutföras utan onödigt dröjsmål, och resultaten av den ska beaktas när beslut fattas om huruvida personen i fråga fortsatt ska hållas i förvar eller om förhållandena för förvaret behöver justeras. Denna bestämmelse saknar motsvarighet i nuvarande mottagandedirektiv.

I artikel 10.4 anges att en sökande får tas i förvar endast på grundval av ett eller flera av följande skäl:

- a) För att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet.
- b) För att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klargöras utan att ta sökanden i förvar, särskilt om det finns en risk för avvikande.
- c) För att säkerställa efterlevnad av rättsliga skyldigheter som har ålagts sökanden genom ett individuellt beslut i enlighet med artikel 9.1 i fall där sökanden inte har efterlevt sådana skyldigheter och det fortfarande finns en risk för avvikande.
- d) Som ett led i ett gränsförfarande i enlighet med artikel 43 i förordning (EU) 2024/1348 för att avgöra om sökanden har rätt att resa in på territoriet.
- e) Om sökanden hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG (14), för att förbereda återvändandet eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att sökanden redan haft möjlighet att få tillgång till förfarandet för internationellt skydd, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att sökanden gör ansökan om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande.
- f) Om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning.
- g) I enlighet med artikel 44 i förordning (EU) 2024/1351.

I förhållande till nuvarande mottagandedirektiv är den grund för förvar som framgår av artikel 10.4 c) ny.

I femte punkten anges på samma sätt som i nuvarande direktiv att medlemsstaterna ska säkerställa att regler om alternativ till förvar, t.ex. regelbunden rapportering till myndigheterna, ställandet av en finansiell säkerhet eller en skyldighet att stanna på en bestämd plats, fastställs i nationell rätt.

I det nya omarbetade mottagandedirektivet finns även några nya bestämmelser som särskilt tar sikte på förvar av barn. Dessa redogörs för i avsnitt 5.4.7.

5.4.5 Dublinförordningen

I den nu gällande Dublinförordningen finns bestämmelser om förvar inför en överföring till en annan medlemsstat vilket inte fanns i 2003 års Dublinförordning⁷.

I Dublinförordningen klargörs inledningsvis i artikel 28.1 att medlemsstaterna inte får hålla en person i förvar enbart av det skälet att han eller hon är föremål för det förfarande som fastställs genom förordningen.

I artikel 28.2 anges att om det finns en betydande risk för att en person avviker får medlemsstaterna ta honom eller henne i förvar i syfte att säkerställa överföringsförfarandena i enlighet med förordningen på grundval av en individuell bedömning och endast om hållandet i förvar är proportionellt och andra, mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

I tredje punkten i artikel 28 regleras tidsfrister för förvar och överföring av förvarstagna som avviker från artikel 29. Enligt bestämmelsen bör förvar pågå en så kort tidsperiod som möjligt och ska inte pågå längre än vad som rimligen krävs för att med tillbörlig aktsamhet fullgöra de nödvändiga administrativa förfarandena till dess att överföringen enligt förordningen har genomförts.

Om en person hålls i förvar med stöd av artikeln ska en framställan om övertagande eller återtagande göras senast en månad efter det att ansökan lämnades in. Den medlemsstat som genomför förfarandet i enlighet med förordningen ska i sådant fall begära ett brådskande svar. Detta svar ska lämnas inom två veckor från mottagandet av ansökan. Underlåtenhet att svara inom två veckor ska anses

⁷ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

som ett godtagande av framställan och medföra skyldighet att överta eller återta personen, vilket innefattar en skyldighet att ombesörja lämpliga ankomstarrangemang.

Om en person hålls i förvar enligt artikeln ska överföringen av denna person från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten verkställas så snart det är praktiskt möjligt, och senast inom sex veckor från det att en annan medlemsstats framställan om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs implicit eller explicit eller från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan i enlighet med artikel 27.3. Om den anmodande medlemsstaten inte respekterar tidsfristerna för att göra en framställan om övertagande eller återtagande eller om överföringen inte verkställs inom den tidsfristen på sex veckor ska personen inte längre hållas i förvar.

I artikel 28.4 anges att när det gäller förhållanden för förvar, och tillämpliga garantier för personer i förvar, i syfte att säkerställa överföringsförfarandena till den ansvariga medlemsstaten, ska artiklarna 9, 10 och 11 i mottagandedirektivet tillämpas.

Bestämmelsen om förvar i artikel 28 skiljer sig alltså i vissa delar från utlänningslagens regler. Som har redogjorts för tidigare ska utlänningslagens bestämmelser om förvar inte tillämpas i mål eller ärenden om överföring enligt Dublinförordningen i den mån de avviker från förordningens bestämmelser (MIG 2015:5).

5.4.6 Förordningen om asyl- och migrationshantering

I maj 2024 antogs asyl- och migrationshanteringsförordningen⁸. Genom asyl- och migrationshanteringsförordningen upphävs Dublinförordningen.

Asyl- och migrationshanteringsförordningen har ett vidare syfte än Dublinförordningen. Enligt artikel 1 i förordningen är syftet att fastställa en gemensam ram för hantering av asyl och migration i unionen samt för det gemensamma europeiska asylsystemets funktion inrätta en solidaritetsmekanism och ange kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

Även asyl- och migrationshanteringsförordningen innehåller bestämmelser om förvar. Kriterierna för förvarstagande skiljer sig dock från Dublinförordningen. Enligt Dublinförordningen kan en asylsökande tas i förvar i syfte att säkerställa överföringsförfarandena i enlighet med förordningen om det finns en betydande risk för att en person avviker. Enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen krävs inte en betydande risk utan det räcker att det finns en risk för avvikande. Ett förvarstagande kan också enligt den nya förordningen ske om det krävs för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning. I asyl- och migrationshanteringsförordningen har också i jämförelse med Dublinförordningen tidsgränserna för framställningar och övertagande och återtagande snävats in när personer är förvarstagna.

Asyl- och migrationshanteringsförordningen ska i de delar som gäller förvar tillämpas från och med den 1 juli 2026.

5.4.7 Särskilt om förvarstagande av barn

Av EU:s regelverk framgår att särskilda hänsyn ska tas inför beslut om förvar av barn.

Av artikel 24 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) framgår bl.a. att vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, förutom när det strider mot barnets bästa.

Under asylprocessen

När det gäller processen för mottagande av asylsökande framgår av artikel 11.2 i mottagandedirektivet att underåriga får tas i förvar endast som en sista utväg, sedan det har konstaterats att andra, mindre ingripande alternativa åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Detta förvar ska begränsas till en så kort tid som möjligt, och alla åtgärder ska vidtas för att underåriga som hålls i förvar ska kunna frigges och placeras i inkvartering som är lämplig för underåriga. De

underårigas bästa ska, enligt artikel 23.2, vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna.

Ensamkommande barn får enligt artikel 11.3 enbart tas i förvar under exceptionella omständigheter. Alla åtgärder ska vidtas för att frigge ensamkommande barn i förvar så snart som möjligt.

I artikel 23.1 föreskrivs att barnets bästa ska vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna när de genomför bestämmelser som gäller underåriga i direktivet. Medlemsstaterna ska säkerställa en levnadsstandard som är lämplig för de underårigas fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.

Enligt artikel 23.2 ska medlemsstaterna vid bedömningen av vad som är bäst för ett barn särskilt ta vederbörlig hänsyn till följande faktorer:

- a) Möjligheterna till familjeåterförening.
- b) Den underåriges välbefinnande och sociala utveckling, med särskild hänsyn till den underåriges bakgrund.
- c) Säkerhets- och trygghetshänsyn, särskilt om det finns risk för att den underåriga är offer för människohandel.
- d) Den underåriges åsikter, beroende på hans eller hennes ålder och mognad.

I förhållande till dagens reglering innehåller det nya omarbetade mottagandedirektivet vissa skarpare skrivningar. Det anges nu uttryckligen att sökande med särskilda mottagningsbehov (t.ex. barn, funktionshindrade, äldre, offer för människohandel) inte ska tas i förvar om detta skulle utsätta deras fysiska och psykiska hälsa för allvarliga risker (artikel 13.1). När det särskilt gäller barn anges också att barn som regel inte får tas i förvar. De ska i stället placeras i lämpligt boende med beaktande av barnets bästa m.m. (artikel 13.2). Det har också förtydligats i artikel 13.2 att barn får tas i förvar om en förälder eller annan som står för vårdsnaden om barnet tas i förvar. Om barnet är ensamkommande får förvarstagande ske om förvar skyddar barnet.

I återvändandeprocessen

I artikel 5 i återvändandedirektivet anges att medlemsstaterna, när de genomför direktivet, ska ta vederbörlig hänsyn till bl.a. barnets bästa. Enligt artikel 17.1 ska ensamkommande barn och familjer med underåriga endast hållas i förvar som en sista utväg och under en så kort tid som möjligt. När underåriga hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande ska barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 17.5).

Förutom de garantier som fastställs i artikel 17 i återvändandedirektivet måste principerna i artikel 15 i direktivet om tillämpning av de generella reglerna om förvar respekteras. Detta innebär att förvar endast får användas som en sista utväg, att ett stort antal verkningfulla alternativ måste vara tillgängliga och att en individuell bedömning av varje fall måste utföras. EU-kommissionen anger i sin Handbok om återvändande att när underåriga och familjer hålls i förvar ska alltid barnets bästa komma i främsta rummet och medlemsstaterna uppmuntras att involvera organ för skydd av barn i alla frågor i samband med förvar och, där det finns anledning till förvar, att allt som är möjligt ska göras för att säkerställa att ett stort genomförbart spektrum av verkningfulla alternativ till förvar av barn (både ensamkommande och de med familjer) är tillgängliga. Kommissionen rekommenderar dock att nationell lagstiftning inte bör hindra möjligheten att placera barn i förvar när det är absolut nödvändigt för att säkerställa genomförandet av ett slutligt beslut om återvändande och om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas effektivt i det enskilda fallet.⁹

Överföringar mellan medlemsstater

Vid överföringar enligt Dublinförordningen gäller enligt artikel 6.1 i Dublinförordningen att barnets bästa ska vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna vid alla förfaranden som föreskrivs i förordningen. Vid bedömningen av barnets bästa ska medlemsstaterna samarbeta nära med varandra och särskilt ta vederbörlig hänsyn till vissa faktorer som räknas upp i artikel 6.3. Se också skäl 13 till förordningen där det påtalas att barnets bästa bör komma i främsta

⁹ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam "Handbok om återvändande" som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande, L 339/83, avsnitt 16.

rummet vid tillämpningen av förordningen i enlighet med Barnkonventionen och EU:s rättighetsstadga.

5.5 Den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

Återvändandedirektivet, mottagandedirektivet och Dublinförordningen är tillämpliga på tredjelandsmedborgare eller statslösa personer. Direktiven och förordningen omfattar alltså inte medborgare i länder i EU. EU:s regelverk innehåller inte några direkta bestämmelser om förvar av unionsmedborgare (se dom *Ordre des barreaux francophones och germanophone m.fl.* [Mesures préventives en vue d'éloignement], C-718/19, ECLI:EU:C:2021:505, punkterna 33–34). Utlänningslagens regler om förvar innehåller inte heller några särregleringar för medborgare i andra EU-länder. Sådana särskilda bestämmelser finns dock när det gäller exempelvis avvisning och utvisning av unionsmedborgare vilket också är bestämmelser som påverkar unionsmedborgares rätt att röra sig fritt.

Av artikel 20 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) framgår att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som vidtas för att genomföra dessa (artikel 21.1 i EUF-fördraget). Dessa rättigheter bekräftas också i artikel 45 i EU:s rättighetsstadga.

I det s.k. rörlighetsdirektivet¹⁰ regleras bl.a. villkoren för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium. Direktivet syftar till att underlätta och stärka utövandet av denna rätt.

Rörlighetsdirektivet ska tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar som följer med eller

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

ansluter sig till unionsmedborgaren (artikel 3.1). I artikel 2.2 definieras familjemedlemmar. Med detta avses bl.a. make eller maka eller släktingar i rakt nedstigande led som är under 21 år.

Familjemedlemmars rätt att röra sig fritt och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier regleras inte uttryckligen i EUF-fördraget. Denna rätt härleds i stället ur rätten till bevarande av familjens enhet, vilket är en grundläggande rättighet enligt medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Denna rättighet skyddas i gemenskapsrätten och omnämns i EU:s rättighetsstadga. I direktivets skäl 5 anges att det är för att säkerställa att varje unionsmedborgare kan utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som även familjemedlemmar ska beviljas denna rätt.

I artikel 3.2 i rörlighetsdirektivet finns bestämmelser om att den mottagande medlemsstaten ska underlätta inresa och uppehåll för ytterligare kategorier av personer, bl.a. anhöriga som inte omfattas av direktivets definition av familjemedlem, om de i det land från vilket de har kommit är beroende av eller bor hos den unionsmedborgare som har primär uppehållsrätt.

I direktivets tredje kapitel (artiklarna 6–15) behandlas rätten för en unionsmedborgare och dennes familjemedlem att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium och vissa med uppehållsrätten sammanhängande administrativa åtgärder. I kapitel fem (artiklarna 22–26) finns gemensamma bestämmelser, bl.a. regler om territoriell räckvidd, likabehandling och kontroller. Kapitel sex (artiklarna 27–33) innehåller regler om begränsningar i rätten till inresa och uppehåll med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Rörlighetsdirektivet genomfördes i svensk rätt i huvudsak genom ändringar i utlänningslagen och utlänningsförordningen (2006:97), UtlF, som trädde i kraft den 30 april 2006 (prop. 2005/06:77, bet. 2005/06:SfU9, rskr. 2005/06:191). Genomförandet innebar, vilket också tidigare hade gällt, en särreglering för unionsmedborgare grundad i dessa utlänningsars rätt till fri rörlighet enligt unionsrätten som till övervägande del även är tillämplig på övriga EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Bakgrunden till att även de EES-medborgare som inte är unionsmedborgare omfattas av angiven reglering är att den aktuella unionsrättsliga regleringen av fri rörlighet för personer blivit en del av EES-avtalet (prop. 2005/06:77 s. 39). Utöver

unionsmedborgare gäller regleringen därför även medborgare i Island, Norge och Liechtenstein.

Ändringarna 2006 innebar bl.a. att den tidigare ordningen med uppehållstillstånd för EES-medborgare och deras familjemedlemmar avskaffades. I stället infördes begreppet uppehållsrätt, som innebär en rätt att vistas i landet utan föregående prövning. Upehållsrätten inträder automatiskt under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. En EES-medborgare har exempelvis uppehållsrätt om han eller hon är arbetstagare eller egen företagare i Sverige eller har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heläckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige. En familjemedlem till en EES-medborgare har uppehållsrätt om EES-medborgaren har uppehållsrätt (3 a kap. 3–4 §§ UtlL).

Med familjemedlem till EES-medborgare avses i utlänningslagen en utlänning som följer med eller i Sverige ansluter sig till en EES-medborgare och som har viss anknytning till medborgaren som beskrivs i 3 a kap. 2 § första stycket UtlL. Det ska t.ex. var fråga om att utlänningen är make eller sambo till EES-medborgaren eller släkting i rakt nedstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år. Enligt 3 a kap. 2 § andra stycket UtlL avses med familjemedlem till EES-medborgare även en utlänning med sådan familjeanknytning som anges i första stycket till en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet och som utlänningen har följt med eller anslutit sig till när den svenska medborgaren utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. För att en utlänning ska anses vara familjemedlem till en EES-medborgare i utlänningslagens mening är det alltså inte tillräckligt att utlänningen exempelvis är gift med en svensk medborgare. Det krävs dessutom att den svenska medborgaren har återvänt till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet och att utlänningen har följt med eller anslutit sig till den svenska medborgaren under den tid som denna utnyttjade sin rätt till fri rörlighet. I förarbetena anges att var gränsen går för att den svenska medborgaren ska anses ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet är en fråga för rättstillämpningen och ytterst EU-domstolen. Det torde dock inte vara tillräckligt att en svensk medborgare reser till en annan EES-stat som vanlig turist (prop. 2013/14:81 s. 42).

I samband med en senare uppföljning av implementeringen av rörlighetsdirektivet förtydligades reglerna om bl.a. uppehållsrätt samt avvisning och utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar (SOU 2012:57 och prop. 2013/14:82). Genom ändringarna reglerades förutsättningarna för avlägsnande av EES-medborgare och deras familjemedlemmar för sig inom 8 kap. utlänningslagen och bestämmelserna om utvisning på grund av brott placeras för sig i ett eget 8 a kap. i utlänningslagen.

Av bestämmelserna framgår att en EES-medborgare och deras familjemedlemmar får avvisas i anslutning till inresa eller inom eller under de tre första månaderna efter inresan om han eller hon saknar pass eller visering när det krävs en sådan handling för inresa eller vistelse i Sverige (8 kap. 8 § UtL). Avvisning kan också enligt 8 kap. 9 § UtL ske under de tre första månaderna efter inresan om han eller hon saknar uppehållsrätt och visar sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (2001:453). Av 8 kap. 10 § UtL framgår att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har vistats i Sverige mer än tre månader och som inte har uppehållsrätt, får utvisas om han eller hon uppehåller sig här men saknar de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet. Av Migrationsöverdomstolens praxis framgår att ett beslut om utvisning av en EES-medborgare alltid ska föregås av en prövning av om utlänningen har uppehållsrätt (MIG 2007:53).

I 8 kap. 11–15 §§ UtL regleras avvisning och utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Av bestämmelserna följer att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Efter tre månader kan en sådan utlänning utvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Avvisning eller utvisning får ske endast om utlänningens eget beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Tidigare domar i brottmål får inte i sig utgöra skäl för ett sådant beslut. Det får inte vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet.

Vid bedömningen av frågan om avvisning eller utvisning ska hänsyn tas till utlänningens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation samt sociala och kulturella integrering i Sverige. Hänsyn ska också tas till hur länge utlänningen har vistats i Sverige

och till banden till ursprungslandet. En utlänning med permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas endast om det är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. En EES-medborgare som är barn får avvisas eller utvisas endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

Bestämmelserna om avvisning och utvisning av hänsyn till allmän ordning och säkerhet har sin grund i artikel 27 i direktivet som reglerar i vilka fall en utlänning som uppfyller de i rörlighetsdirektivet uppställda villkoren för rätt till inresa och/eller uppehåll i en annan medlemsstat, ändå kan förvägras inresa eller avlägsnas från denna medlemsstats territorium.

5.6 EU-domstolens praxis

EU-domstolen har i flera domar uttalat sig angående tolkningen av återvändandedirektivets, mottagandedirektivets och Dublinförordningens bestämmelser om förutsättningar för förvar. I det följande redogörs för centrala delar av denna praxis.

5.6.1 Principerna om nödvändighet och proportionalitet

Av det EU-rättsliga regelverket framgår att en person får frihetsberövas genom förvar endast om detta är nödvändigt och proportionerligt. I artikel 15.5 i återvändandedirektivet anges att en tredjelandsmedborgare ska hållas i förvar så länge som de villkor som fastställs i punkt 1 uppfylls och så länge som det är nödvändigt för att försäkra sig om att avlägsnandet kan genomföras. Av artikel 15.1 framgår att förvar i syfte att avlägsna en tredjelandsmedborgare får användas om det finns en risk för avvikande m.m. men endast om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningfullt i det konkreta fallet (se också skäl 16 till direktivet).

EU-domstolen har uttalat att medlemsstaterna ska genomföra avlägsnanden med medel som är så lite ingripande som möjligt. Det är bara i den situationen att verkställigheten av avlägsnandebeslutet riskeras på grund av den berörda personens uppträdande, vilket ska bedömas utifrån varje specifikt fall, som medlemsstaterna får frihetsberöva denne genom förvar. Turordningen för de olika stegen i det förfarande för återvändande som införts genom återvändandedirek-

tivet motsvarar en gradvis upptrappning av de åtgärder som ska vidtas för att verkställa återvändandebeslutet. Upptrappningen sker från den åtgärd som ger den berörda personen störst frihet, dvs. att denne ges en tidsfrist för att frivilligt lämna landet, till de tvångsåtgärder som är mest ingripande för denne, dvs. förvar i en särskild förvarsanläggning. Under alla dessa steg måste det säkerställas att proportionalitetsprincipen iakttas (dom El Dridi, C-61/11, ECLI:EU:C:2011:268, punkterna 39–41).

I artikel 8.2 i mottagandedirektivet anges att ett beslut om förvar endast kan fattas om detta visar sig nödvändigt på grundval av en individuell bedömning av ett ärende, och om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. I skäl 15 till direktivet anges att sökande endast får hållas i förvar under mycket klart definierade exceptionella omständigheter som fastställs i direktivet och med beaktande av principen om nödvändighet och proportionalitet, avseende såväl formerna för som syftet med, ett sådant förvar. I skäl 20 anges att för att på ett bättre sätt säkerställa den sökandes fysiska och psykiska integritet bör förvar tillgripas som en sista utväg och får endast tillämpas sedan alla icke-frihetsberövande alternativa åtgärder till förvar vederbörligen prövats. Alla alternativa åtgärder till förvar måste respektera sökandes grundläggande mänskliga rättigheter.

Kravet på nödvändighet och proportionalitet framgår också av artikel 28.2 i Dublinförordningen som anger att förvar för att säkerställa överföringar enligt förordningen endast får ske på grundval av en individuell bedömning och endast om hållandet i förvar är proportionellt och andra, mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

Enligt EU-domstolens fasta praxis innebär proportionalitetsprincipen att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna, varvid de vållade olägenheterna inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvalda målen (dom N., C-601/15, ECLI:EU:C:2016:84, punkt 54).

5.6.2 Allmänt om återvändandedirektivets tillämpningsområde

Av artikel 2 i återvändandedirektivet framgår att direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Med olaglig vistelse avses enligt artikel 3 vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i kodexen om Schengengränserna¹¹ eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.

I sin tidiga praxis kring återvändandedirektivet konstaterade EU-domstolen bland annat att direktivet endast handlar om återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat och att det således inte syftar till någon harmonisering av samtliga nationella regler om utlänningars vistelse. Direktivet utgör därför inte hinder för ett annat frihetsberövande, t.ex. polisarrest, i avvaktan på att det ska fastställas huruvida en tredjelandsmedborgares vistelse är laglig eller olaglig. Det skulle undergräva syftet med direktivet – dvs. att tillämpa en effektiv återvändandepolitik för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – om medlemsstaterna saknade möjligheten att vidta en frihetsberövande åtgärd för att se till att en person som misstänks för olaglig vistelse inte avviker innan hans eller hennes fall har utretts färdigt (dom Achughbadian, C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807, punkterna 28–30). I ett annat avgörande poängterade domstolen också att medlemsstaterna endast får avvika från direktivets normer och förfaranden på de villkor som föreskrivs i direktivet, bland annat i artikel 4. Av detta följer att artikel 4.3 i direktivet visserligen ger medlemsstaterna rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet än bestämmelserna i direktivet, förutsatt att dessa förmånligare bestämmelser är förenliga med direktivet. Medlemsstaterna ges däremot inte något utrymme att tillämpa striktare normer inom det område som regleras i direktivet (dom El Dridi, punkterna 32–33).

Enligt EU-domstolen följer av definitionen av olaglig vistelse att varje tredjelandsmedborgare som vistas på en medlemsstats territorium utan att uppfylla villkoren för att resa in i, vistas i eller vara

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (kodifiering).

bosatt i den medlemsstaten redan av den anledningen vistas olagligt där. Det krävs inte att vistelsen ska vara av en viss minsta längd eller att det finns en avsikt att stanna kvar där (dom Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punkt 48).

En tredjelandsmedborgare kan också vistas olagligt i en medlemsstat även om han eller hon har ett giltigt uppehållstillstånd i en annan medlemsstat av det skälet att han eller hon har beviljats flyktingstatus i den medlemsstaten. Direktivets bestämmelser är dock inte tillämpliga på en tredjelandsmedborgare i den situationen när det inte är möjligt att fatta ett beslut om återvändande till hemlandet enligt direktivet, exempelvis på grund av principen om non-refoulement (se dom M m.fl. [Transfert vers un État membre], C-673/19, ECLI:EU:C:2021:127, punkterna 30 och 44–46).

5.6.3 Villkoren för förvar enligt återvändandedirektivet

Enligt EU-domstolen utgör varje förvar av en tredjelandsmedborgare – oavsett om det sker enligt återvändandedirektivet, mottagandedirektivet eller Dublinförordningen – ett allvarligt ingrepp i den rätt till frihet som stadfästs i artikel 6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Mot bakgrund av detta är de nationella myndigheternas behörighet att ta tredjelandsmedborgare i förvar strikt reglerad. Ett beslut om förvarstagande eller kvarhållande i förvar kan därför endast fattas med iakttagande av allmänna och abstrakta regler som fastställer villkoren och formerna för förvaret. De allmänna och abstrakta regler som, såsom unionens gemensamma normer, fastställer villkoren för förvar återfinns i artikel 15.1, 15.2 andra stycket, 15.4, 15.5 och 15.6 i återvändandedirektiv, artiklarna 8.2, 8.3, 9.1, 9.2 och 9.4 i mottagandedirektivet och artikel 28.2–28.4 i Dublinförordning. I dessa rättsakter har införts skyddssystem för den enskilde som innebär att rättslig myndighet, som ska pröva om villkoren i unionsrätten för att ett beslut om förvar av en tredjelandsmedborgare ska vara lagligt har iakttagits bland annat ex officio ska pröva huruvida ett laglighetsvillkor som inte återopats av den berörda personen har uppfyllts (dom Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid [Examen d’office de la rétention], förenade målen C-704/20 och 39/21, ECLI:EU:C:2022:858, punkterna 72, 75–76, 86–87 och 94).

Enligt artikel 15.1 i direktivet får den berörda personen endast tas i förvar *för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet*. Domstolen har i detta avseende preciserat att det endast är om verkställigheten av beslutet om återvändande i form av avlägsnande riskerar att äventyras av den berörda personens beteende, mot bakgrund av en bedömning i det enskilda fallet, som medlemsstaterna får frihetsberöva honom eller henne genom en förvarsåtgärd. Det innebär att förvar av en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna som det beslutats om i avvaktan på avlägsnande av vederbörande endast är avsett att säkerställa att återvändandeförfarandet genomförs på ett effektivt sätt och inte tjänar något bestraffningssyfte (dom Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, punkterna 37–38). I det avseende har EU-domstolen också slagit fast att en person inte kan hållas i förvar med hänsyn till allmän ordning och säkerhet med stöd av återvändandedirektivet (dom Kadzoev, C-357/09, ECLI:EU:C:2009:741, punkt 70). Tidigare beteenden eller uppträdanden hos en person som utgör risk för allmän ordning och säkerhet kan dock beaktas vid bedömningen av om det finns en avvikanderisk.

Vidare föreskrivs i artikel 15.1 uttryckligen två skäl för förvar, dels att det föreligger en risk för avvikande enligt definitionen i artikel 3 led 7 i direktivet, dels att den berörda personen håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet. Dessa två skäl är dock enligt EU-domstolen inte uttömmande vilket framgår av användningen av uttrycket *särskilt* i bestämmelsens första mening. Medlemsstaterna får därför föreskriva andra särskilda skäl för förvar, utöver de två skäl som uttryckligen anges i denna bestämmelse. Möjligheten att anta kompletterande skäl för förvar är emellertid strikt begränsad av såväl de krav som följer av återvändandedirektivet i sig som av de krav som följer av skyddet för de grundläggande rättigheterna, särskilt den grundläggande rätten till frihet som följer av artikel 6 i EU:s rättighetsstadga (dom Politsei- ja Piirivalveamet [Placement en rétention – Risque de commettre une infraction pénale], C-241/21, ECLI:EU:C:2022:753, punkterna 35–37). Domstolen påpekade att placering i förvar av en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande utgör ett allvarligt ingrepp i dennes rätt till frihet. Placeringen är därför underkastad strikta garantier, nämligen att det finns en rättslig grund, klarhet, förutsebarhet, tillgänglighet och skydd mot

godtycklighet (punkt 50). I det aktuella fallet ansåg domstolen att det inte var godtagbart att besluta om förvar av en tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i landet, enbart på grundval av ett allmänt kriterium avseende risk för äventyrande av den effektiva verkställigheten av ett avlägsnande, utan att något av de specifika skäl för förvar som klart anges i den lagstiftning som införlivar denna bestämmelse med nationell rätt var uppfyllt (punkt 55).

Som anförts ovan är huvudsyftet med förvar inför avlägsnande att säkerställa att återvändande inte försvårar verkställigheten av skyldigheten att återvända genom att avvika.

En nationell lagstiftning som möjliggjorde att en tredjelandsmedborgare togs i förvar på grund att denne var föremål för ett beslut om återvändande och inte kunde tillgodose sina behov (logi och annat uppehälle) bedömdes inte heller tillräcklig för att vederbörande ska kunna tas i förvar med stöd av artikel 15 i direktivet. Denna omständighet är nämligen inte en sådan omständighet som skulle kunna äventyra effektiviteten i förfarandena för återvändande och avlägsnande, om en förvarsåtgärd inte beslutades (dom Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19, ECLI:EU:C:2020:367, punkterna 269–271).

EU-domstolen har också tolkat bestämmelsen i artikel 15.4 i direktivet om att hållandet i förvar upphör att vara berättigat och den förvarstagne omedelbart ska frigges om det framkommer att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre föreligger eller de villkor som fastställs i artikeln inte längre föreligger. Domstolen har då uttalat att för att det ska anses finnas rimliga utsikter till ett avlägsnande i den mening som avses i artikel 15.4 måste det, vid den tidpunkt då den nationella domstolen prövar lagenligheten av beslutet om hållande i förvar, framstå som om det finns faktiska utsikter för att avlägsnandet kan genomföras med hänsyn till de tidsgränser som föreskrivs i artikel 15.5 och 15.6 i direktivet. Rimliga utsikter till ett avlägsnande föreligger således inte när det framstår som föga sannolikt att den berörda personen kommer att tas emot i ett tredjeland med hänsyn till ovannämnda tidsgränser (dom Kadzoev, punkterna 65–66).

I en dom 2011 slog EU-domstolen fast att artiklarna 15 och 16 i återvändandedirektivet är ovillkorliga och tillräckligt precisa för att ha direkt effekt. Enskilda har således rätt att åberopa dessa gentemot en medlemsstat när medlemsstaten har underlåtit att inom den före-

skrivna fristen införliva direktivet med nationell rätt eller när staten har införlivat direktivet felaktigt (dom El Dridi, punkterna 46–47).

5.6.4 Tillämpligt direktiv när den förvarstagne har ansökt om asyl

I ett avgörande 2009 klargjorde EU-domstolen att förvar inför avlägsnande och hållande av asylsökande i förvar omfattas av olika regelverk (dom Kadzoev, punkt 45). Domstolen här därefter slagit fast att återvändandedirektivet inte är tillämpligt på en tredjelandsmedborgare som har lämnat in en ansökan om internationellt skydd, i den mening som avses i asylprocedurdirektivet. Detta gäller från det att ansökan lämnas in till dess att beslut fattats i första instans för att avgöra ansökan eller, i förekommande fall, fram till dess att ett eventuellt överklagande av beslutet har avgjorts (se dom Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 49).

EU-domstolen har i några ytterligare domar uttalat sig angående vilka konsekvenser en ansökan om asyl och en överklagandeprocess avseende ett avslag på en sådan ansökan får för återvändandedirektivets tillämplighet. I artikel 9.1 i asylprocedurdirektivet anges en sökande ska ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet pågår, till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut i enlighet med de förfaranden i första instans som fastställs i direktivets tredje kapitel. Rätten att stanna kvar ska inte utgöra ett berättigande till uppehållstillstånd.

I domen Gnandi uttalade domstolen att det ankommer på medlemsstaterna att säkerställa att överklagandet av beslutet om avslag på ansökan om internationellt skydd ges full verkan. Det innebär bland annat att det uppställs ett krav på att samtliga verkningar av beslutet om återvändande upphör att gälla under den tidsfrist ett sådant överklagande kan ges in och, om så sker, till dess att överklagandet har avgjorts. Det är inte tillräckligt att den berörda medlemsstaten avstår från att verkställa beslutet om återvändande. Det är tvärtom nödvändigt att samtliga rättsverkningar av beslutet upphävs, och i synnerhet att den tidsfrist för frivillig avresa som anges i artikel 7 i återvändandedirektivet inte börjar löpa så länge som den berörda personen har rätt att stanna kvar. Under den perioden får personen inte heller tas i förvar i avlägsnandesyfte med stöd av ar-

tikel 15 i direktivet (dom Gnandi, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, punkterna 61–62).

I ett efterföljande avgörande slog domstolen fast att unionsrätten inte kräver att ett beslut om återvändande och avlägsnande ska kunna prövas i två domstolsinstanser (dom Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie [Överklagandets suspensiva verkan], C-180/17, ECLI:EU:C:2018:775, punkterna 30–33).

Principerna om spärrverkan av asylansökningar har också bekräftats gälla när en tredjelandsmedborgares ansökan om internationellt skydd har avslagits som uppenbart ogrundad. En person i den situationen får inte tas i förvar med stöd av artikel 15 i återvändandedirektivet innan fristen för att överklaga avslagsbeslutet har löpt ut. Om ett sådant beslut överklagas får personen inte heller tas i förvar med stöd av denna artikel så länge som denne har tillstånd att stanna på den berörda medlemsstatens territorium i enlighet med asylprocedurdirektivet (dom C m.fl., C-269/18, ECLI:EU:C:2018:544, punkterna 51–52 och 54).

Den omständigheten att den sökande har lämnat in en ansökan om internationellt skydd hindrar emellertid inte att personen tas i förvar med stöd av artikel 8 i mottagandedirektivet. Enligt EU-domstolen leder ett sådant förvarstagande inte till att sökanden fråntas sin rätt, enligt artikel 9.1 i asylprocedurdirektivet, att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet för internationellt skydd pågår, till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut beträffande ansökan om internationellt skydd i första instans (dom N., punkt 74).

Att återvändandedirektivet inte är tillämpligt under handläggningen av asylansökan betyder inte att återvändandeförfarandet är slutligt avslutat. Återvändandeförfarandet kan nämligen fortlöpa om asylansökan skulle avslås. Detta motiveras bl.a. av att det skulle undergräva syftet med direktivet – dvs. en effektiv återvändandepolitik för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – om det var omöjligt för medlemsstaterna att förhindra att förvaret av den berörde tredjelandsmedborgaren, på de villkor som nämns i artikel 8.3 d) i mottagandedirektivet med automatik upphör om han eller hon lämnar in en asylansökan (dom Arslan, punkt 60).

EU-domstolen har också betonat att för att återvändandedirektivet ska få en ändamålsenlig verkan krävs det att ett förfarande som

har inletts med stöd av det direktivet – inom ramen för vilket ett beslut om återvändande har antagits – kan återupptas i det skede där det befann sig när det avbröts på grund av att en ansökan om internationellt skydd ingavs, och detta så snart som den ansökan har avslagits i första instans. Medlemsstaterna har enligt återvändandeditivets en skyldighet att verkställa beslut om avlägsnande snarast möjligt. Denna skyldighet uppfylls inte om avlägsnandet fördröjs på grund av att ett förfarande, efter det att en ansökan om internationellt skydd har avslagits i första instans, måste tas om från början och inte kan återupptas i det skede där det avbröts (se dom N., punkterna 75–76).

5.6.5 Grunderna för förvar i mottagandedirektivet

När det gäller tillämpningen av artikel 8 i mottagandedirektivet har EU-domstolen slagit fast att artikel 8.3 innehåller en uttömmande uppräknning av de olika skäl som kan göra det befogat att ta någon i förvar och att vart och ett av dessa skäl motsvarar ett specifikt behov och är självständigt i förhållande till de övriga (dom N., punkt 59). Mot bakgrund av detta har EU-domstolen konstaterat att det inte finns grund för förvar när det skäl för förvar som åberopas är att det är omöjligt att finna en plats för utlänningen i ett humanitärt mottagningscenter eller att en person som ansöker om internationellt skydd vistas olagligen på en medlemsstats territorium (se dom Ministerio Fiscal [Tillgång till förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd], C-36/20, ECLI:EU:C:2020:495, punkt 106 och dom Valstybės sienos apsaugos tarnyba, C-72/22, ECLI:EU:C:2022:505, punkt 84).

Enligt artikel 8.2 i direktivet får förvar endast ske om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt och om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkingsfullt. Detta innebär enligt domstolen att nationella myndigheter kan ta en person som ansöker om internationellt skydd i förvar endast efter att i varje enskilt fall ha kontrollerat att ett sådant förvar är proportionerligt i förhållande till de eftersträvade målen, varvid myndigheterna bl.a. ska förvissa sig om att förvar enbart tillgrips som en sista utväg (beslut Republika Slovenija [Rétention d'un deman-

deur de protection internationale], C-186/21, ECLI:EU:C:2021:447, punkt 33 och där angiven praxis).

I några avgöranden har EU-domstolen haft anledning att uttala sig om artikel 8.3 i direktivet är förenlig med artikel 6 i EU:s rättighetsstadga mot bakgrund av att artikel 5 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ska beaktas vid tolkningen av stadgan. Av artikel 5.1 f) i Europakonventionen framgår att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i den ordning som lagen föreskriver när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning.

EU-domstolen uttalade i ett första avgörande att Europadomstolens praxis skulle tolkas så att det fortfarande pågår ett förfarande rörande utlämnings utvisning eller utlämning i den mening som avses i artikel 5.1.f) i Europakonventionen när asylansökan avslagits och det före ansökan har fattats ett beslut om återvändande. Vid en giltighetsprövning av artikel 8.3 första stycket e) mottaganddirektivet, mot bakgrund av artikel 52.1 i stadgan, fann domstolen att artikel 8.3 första stycket e) uppfyllde kraven i artikel 5.1 f) i Europakonventionen (dom N., punkterna 75 och 79–81).

Därefter har domstolen i ytterligare ett avgörande konstaterat att om det inte har fattats något beslut om återvändande avseende sökanden är det uteslutet att det pågår ett förfarande för utvisning eller utlämning som rör honom i den mening som avses i andra delen av mening i artikel 5. f) i Europakonventionen. Enligt domstolen framgick dock av Europadomstolens praxis att ett förvarstagande kunde vara tillåtet för att förhindra att utlämningen obehörigen reser in i landet, dvs. första ledet av mening i artikel 5.1 f) i Europakonventionen, under förutsättning att en sådan åtgärd är laglig och utövas på villkor som är förenliga med målsättningen att skydda den enskilde mot godtycke (dom K., C-18/16, ECLI:EU:C:2017:680, punkterna 51–52).

I fråga om tillämpningen av artikel 8.3 d) har domstolen uttalat att unionslagstiftaren i och med användningen av begreppet *inbegripet* endast avsett ge ett exempel på ett objektiva kriterium som de behöriga nationella myndigheterna kan åberopa för att styrka att det finns rimliga skäl att anta att sökanden har ansökt om internatio-

nell skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återvändande (beslut Republika Slovenija [Rétention d'un demandeur de protection internationale], punkterna 37–38).

Enligt EU-domstolen garanteras den strikta regleringen av de behöriga nationella myndigheternas möjlighet att ta en asylsökande i förvar med stöd av artikel 8.3 första stycket e) i mottagandedirektivet av innebörden av begreppen *nationell säkerhet* och *allmän ordning*, vilka båda förekommer i andra rättsakter. Att skydda allmän ordning tolkas generellt som att förhindra störande av samhällsordningen. Begreppet *allmän ordning* förutsätter under alla omständigheter att det utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Begreppet nationell säkerhet finns inte definierat i någon rättsakt. EU-domstolen har inte heller fastställt någon tydlig definition av begreppet och har uttalat att ankommer på medlemsstaterna att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen och att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa inre och yttre säkerhet (dom La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, ECLI:EU:C:2020:791, punkt 99. Se också *Data-lagring och åtkomst till elektronisk information*, SOU 2023:22, s. 182).

EU-domstolen har uttalat att med hänsyn till kravet på nödvändighet kan hot mot nationell säkerhet eller allmän ordning endast motivera att en asylsökande tas eller hålls i förvar med stöd av artikel 8.3 första stycket e) i mottagandedirektivet under förutsättning att hans eller hennes individuella beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller den berörda medlemsstatens inre eller yttre säkerhet (dom N., punkt 67 och Valstybės sienos apsaugos tarnyba, C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505, punkt 89). Uttalandena bör såvitt gäller nationell säkerhet tolkas med viss försiktighet i ljuset av artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Enligt denna artikel ska unionen respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar.

5.6.6 Förvar av EES-medborgare

I ett avgörande 2021 tog EU-domstolen ställning till nationella regler om bland annat förvar som var tillämpliga på unionsmedborgare och deras familjemedlemmar och identiska med eller liknar bestämmelser som syftar till att införliva återvändandedirektivet med nationell rätt (dom *Ordre des barreaux francophones och germanophone m.fl.* [Mesures préventives en vue d'éloignement], C-718/19, ECLI:EU:C:2021:505).

Enligt domstolen innebär att ta en unionsmedborgare i förvar en begränsning av den rätt att lämna en medlemsstats territorium som föreskrivs i artikel 4.1 i rörlighetsdirektivet. Begränsningarna av rätten till fri rörlighet och rätten att uppehålla sig fritt kan dock vara motiverade enligt unionsrätten. Exempelvis artikel 27.1 i rörlighetsdirektivet som anger att medlemsstaterna får begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Begränsningen måste dock vara proportionerlig enligt artikel 27.2.

Med hänsyn till unionsmedborgarskapets grundläggande ställning får enligt EU-domstolen åtgärder för att undvika risken för avvikande som kan vidtas i samband med avlägsnande av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet inte vara mindre förmånliga än de åtgärder som föreskrivs i nationell rätt för att undvika risken för att tredjelandsmedborgare avviker (punkt 57).

Den lagstiftning som prövades i målet behandlade unionsmedborgare och deras familjemedlemmar lika med tredjelandsmedborgare som omfattades av återvändandedirektivet vad gäller den maximala tiden för att hålla en person i förvar inför avlägsnande. Domstolen konstaterade att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som i denna egenskap omfattas av rörlighetsdirektivet inte befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för tredjelandsmedborgare som är föremål för ett förfarande för återvändande enligt återvändandedirektivet vad gäller varaktigheten av avlägsnandeförfarandet. Detta bl.a. med hänsyn till de samarbetsmekanismer som finns mellan medlemsstaterna och att det rent praktiskt är lättare att organisera återvändandet till en annan medlemsstat. Enligt domstolen var det därför inte motiverat att behandla unionsmedborgare och

tredjelandsmedborgare som omfattades av återvändandedirektivet lika med avseende på den maximala tiden en person kan hållas i förvar inför avlägsnande (se punkterna 65–72).

5.6.7 Artikel 28 i Dublinförordningen

I målet *Al Chodor* tog EU-domstolen ställning till om artikel 2 n) i Dublinförordningen jämförd med artikel 28.2 innebär att medlemsstaterna i nationell lagstiftning måste fastställa objektiva kriterier för att det ska kunna anses föreligga *en risk för avvikande*. Enligt artikel 28.2 i Dublinförordningen får en person tas i förvar i syfte att säkerställa en överföring om det finns en betydande risk för att han eller hon avviker. Enligt artikel 2 n) i Dublinförordningen definieras en risk för avvikande som skäl i det enskilda fallet och grundade på lagstadgade objektiva kriterier att anta att en person som ska överföras avviker. Enligt domstolen måste kriterierna för avvikande, trots att det är fråga om en direkt tillämplig förordning, fastställas i nationell rätt eftersom kriterierna varken är fastställda i förordningen eller någon annan unionsrättsakt. Vidare poängterade domstolen att ett förvarstagande måste ske med iakttagande av strikta garantier som följer av artikel 5 i Europakonventionen och artikel 6 i EU:s rättighetsstadga. Detta innebär att det måste finnas en rättslig grund, klarhet, förutsebarhet, tillgänglighet och skydd mot godtycklighet. Med hänsyn till detta räckte det inte att kriterierna för avvikande var fastställda i rättspraxis utan de behövde vara fastställda i lag. Om kriterierna inte var fastställda i lag skulle förvarstagandet anses vara rättsstridigt, vilket medför att artikel 28.2 i Dublinförordningen inte är tillämplig (dom *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, punkterna 28, 38–40 och 45–46).

5.7 Migrationsöverdomstolens rättspraxis

Migrationsöverdomstolen har i flera avgöranden uttalat sig om tolkningen av utlänningslagens regler om förvar och uppsikt i förhållande till återvändandedirektivet, mottagandedirektivet och Dublinförordningen.

5.7.1 Praxis angående återvändandedirektivet och mottagandedirektivet

I MIG 2020:2 slog Migrationsöverdomstolen fast att det behöver finnas en förvarsgrund som är förenlig med EU-rätten för att uppsikt ska kunna användas i stället för förvar. Vid prövningen av om det finns grund för förvar ska utlänningslagens bestämmelser om förvar tolkas och tillämpas på ett sådant sätt att de står i överensstämmelse med EU-rätten. För att en utlänning som omfattas av mottagandedirektivet ska kunna tas i förvar eller ställas under uppsikt måste således förutsättningarna i artikel 8 i direktivet var uppfyllda. I det aktuella fallet hade Polismyndigheten beslutat att en tredjelandsmedborgare skulle tas i förvar med stöd av 10 kap. 1 andra stycket 2 och tredje stycket UtlL, s.k. sannolikhetsförvar, före utlänningens ansökan om asyl. Vid tillämpningen av artikel 8.3 d) fann domstolen att tredjelandsmedborgaren vistades olagligt i Sverige vid tidpunkten för förvarsbeslutet. Denne skulle anses vara föremål för ett förfarande för återvändande även om något beslut om avlägsnande ännu inte hade fattats. Detta eftersom vara ”föremål för förfarande om återvändande” inte är synonymt med att vara ”föremål för ett beslut om återvändande” enligt återvändandedirektivet. Detta innebar att domstolen behövde pröva om övriga förutsättningar för förvar i artikel 8.3.d) var uppfyllda.

I MIG 2020:14 hade Migrationsverket beslutat om sannolikhetsförvar av en utlänning i anslutning till att denne sökte asyl. Eftersom utlänningen inte redan hölls i förvar som ett led i ett återvändandeförfarande som omfattas av återvändandedirektivet vid tidpunkten för asylansökan, kunde han inte tas i förvar med stöd av artikel 8.3 d) i mottagandedirektivet. Domstolen fann vidare att utlänningslagens bestämmelser om identitets- och utredningsförvar hade en sådan utformning att de begränsade de möjligheter till förvarstagande som i och för sig fanns i mottagandedirektivet.

Även i MIG 2021:3 kom Migrationsöverdomstolen fram till att det inte fanns grund för förvar enligt artikel 8.3 d) i mottagandedirektivet. I målet hade en utlänning ansökt om asyl men ansökan hade avvisats och Migrationsverket hade beslutat att utlänningen skulle överföras enligt Dublinförordningen samt ställas under uppsikt. Överföring enligt Dublinförordningen kunde dock inte fullföljas på grund av att tidsfristen för överföring hade löpt ut. Vid prov-

ningen av asylansökan i sak avslogs denna och utlänningen utvisades ur Sverige. Migrationsverket beslutade samtidigt att ta utlänningen i sannolikhetsförvar. Domstolen konstaterade att utlänningen vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut inte hölls i förvar varför det inte kunde bli aktuellt att tillämpa artikel 8.3 d) i mottagandedirektivet. Det hade inte heller gjorts gällande i målet att det var förenligt med någon annan punkt i artikel 8.3 i mottagandedirektivet att ta utlänningen i förvar. Enligt domstolen var det inte heller – mot bakgrund av att uppräkningslistan i artikel 8 är uttömmande och att det är fråga om ett frihetsberövande – möjligt att utöka artikelns tillämpningsområde.

I MIG 2020:15 slog Migrationsöverdomstolen fast att mottagandedirektivets bestämmelser om förvar inte är tillämpliga när en asylsökande är dömd till utvisning på grund av brott och tas i förvar för att förbereda eller verkställa det utvisningsbeslutet. I målet hade Polismyndigheten beslutat att ta en asylsökande i förvar inför verkställighet av ett beslut om utvisning fattat av allmän domstol. Domstolen tog fasta på att punkten 17 i skälen i mottagandedirektivet anger att de skäl för förvar som anges i direktivet inte påverkar andra skäl för förvar, däribland skäl för förvar inom ramen för straffrättsliga förfaranden, som är tillämpliga enligt nationell rätt, och som saknar samband med tredjelandsmedborgarens eller den statslösa personens ansökan om internationellt skydd. Eftersom det aktuella förvarsbeslutet inte hade något samband med utlänningens ansökan om asyl var mottagandedirektivets bestämmelser om förvar inte tillämpliga.

I MIG 2021:20 var frågan om en utlänning som omfattades av ett verkställbart utvisningsbeslut men sedan hade beviljats en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § UtlL kunde tas i sannolikhetsförvar. Migrationsöverdomstolen fann att sökanden omfattades av reglerna om efterföljande ansökan i artikel 40 i asylprocedurdirektivet. Sökanden hade därmed rätt att stanna kvar i medlemsstaten så länge prövningen pågick enligt artikel 9.1 i samma direktiv. Det tidigare lagakraftvunna utvisningsbeslutet kunde därmed inte verkställas innan frågan om uppehållstillstånd avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft (12 kap. 19 a § andra stycket utlänningslagen). Sedan ny prövning av asylskälen hade beviljats omfattades sökanden därför av mottagandedirektivets tillämpningsområde och det kunde beslutas om sannolikhetsförvar om förut-

sättningarna för det var uppfyllda. Domstolen ansåg emellertid att det i det aktuella fallet inte fanns förutsättningar att ta sökanden i förvar med stöd av artikel 8.3 e i mottagandedirektivet dvs. med hänvisning till att det var nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, vilket Migrationsverket hade gjort gällande.

I MIG 2021:13 klargjorde Migrationsöverdomstolen att förvar inte får vidtas mot en utlänning för att säkerställa verkställigheten av ett avlägsnandebeslut under tiden som tidsfristen för frivillig avresa löper.

I MIG 2022:6 slog Migrationsöverdomstolen fast att den omständigheten att utvisningen av en EES-medborgare som regel inte kan verkställas förrän fyra veckor efter att denne delgetts beslutet om utvisning, inte utgör hinder mot att denne tas i förvar, om förutsättningarna för förvar för övrigt är uppfyllda. I avgörandet påpekade domstolen bland annat att rörlighetsdirektivet inte hindrar att en unionsmedborgare tas i förvar så länge som förutsättningarna för förvaret inte är mindre förmånliga för unionsmedborgare än för tredjelandsmedborgare och att åtgärden är proportionerlig (se också ovan angående EU-domstolens mål C-718/19).

Migrationsöverdomstolen prövade i MIG 2023:9 om en utlänning som omfattas av ett omedelbart verkställbart avvisningsbeslut enligt 8 kap. 19 § UtlL kunde hållas i sannolikhetsförvar. Enligt migrationsdomstolen skulle en utlänning som omfattades av ett omedelbart verkställbart avvisningsbeslut endast kunna tas i förvar enligt utlänningslagens regler om verkställighetsförvar eftersom det var fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Enligt Migrationsöverdomstolen krävde emellertid unionsrätten (bl.a. utifrån EU-domstolens mål Gnandi) att beslut att avvisa en asylsökande, även om Migrationsverket har beslutat om omedelbar verkställighet, får verkställas först när överklagandetiden för beslutet att avslå asylansökan har löpt ut och, om detta beslut överklagas, när den enskildes rätt att stanna har avgjorts slutligt av migrationsdomstolen. Eftersom beslutet om avvisning inte fick verkställas eller ges andra rättsverkningar under överklagandetiden var det inte föremål för ett temporärt verkställighetshinder och därmed var situationen inte sådan att verkställighetsförvar kunde komma i fråga. I stället skulle förvarsfrågan avgöras utifrån bestämmelserna om sannolikhetsförvar som Migrationsverket hade gjort.

Migrationsöverdomstolen ansåg i MIG 2024:15 att en utlänning, som omfattas av ett omedelbart verkställbart avvisningsbeslut med hänvisning till att ansökan om asyl bedömts som uppenbart ogrundad, kunde tas i verkställighetsförvar när utlänningen hade överklagat beslutet och migrationsdomstolen hade beslutat att inte avbryta verkställigheten. I målet konstaterade domstolen att migrationsdomstolen när den beslutade att inte avbryta verkställigheten av beslutet att avvisa utlänningen slutligt avgjorde utlänningens rätt att stanna i avvaktan på att överklagandet prövades.

I MIG 2023:11 tog Migrationsöverdomstolen ställning till om det fanns grund för sannolikhetsförvar när en utlänning ansökt om asyl men före ansökan hade varit föremål för verkställighetsförvar. I målet hade Polismyndigheten först fattat beslut om att avvisa utlänningen och att ta denne i verkställighetsförvar. Polismyndigheten upphävde sina beslut när ärendet överlämnades till Migrationsverket med anledning av att utlänningen hade ansökt om asyl och Migrationsverket beslutade i samband med överlämnandet, i egenskap av handläggande myndighet, om sannolikhetsförvar. Domstolen fann att Polismyndighetens beslut om verkställighetsförvar fortfarande var gällande vid tidpunkten för Migrationsverkets prövning. Den omständigheten att Polismyndigheten i samband med överlämnandet av asylansökan, till följd av nationella regler om ansvarsfördelningen mellan myndigheter, upphävde avvisningsbeslutet saknade betydelse för Migrationsverkets rätt att hålla utlänningen i förvar med stöd av bestämmelserna om sannolikhetsförvar och artikel 8.3 d) i mottagandedirektivet.

5.7.2 Praxis angående Dublinförordningen

Av MIG 2015:5 framgår att EU-rättens företrädare framför nationell rätt innebär att utlänningslagens förvarsbestämmelser inte är tillämpliga när det är fråga om ett förvar som regleras enligt Dublinförordningen. Enligt Dublinförordningen krävs för att förvar ska kunna beslutas i syfte att säkerställa överföringsförfarandena att det finns en betydande risk att utlänningen avviker. Domstolen konstaterade att detta är ett högre krav än som gäller för förvar enligt utlänningslagen.

I MIG 2018:23 tog Migrationsöverdomstolen ställning till vilka bestämmelser som ska tillämpas i fråga om uppsikt i syfte att säker-

ställa en överföring enligt Dublinförordningen. Enligt domstolen motsvarade uppsikt i den mening som avses i utlänningslagen en sådan mindre ingripande åtgärd som artikel 28.2 Dublinförordningen tillåter. Den rättsliga grunden för att besluta om förvar eller andra, mindre ingripande tvångsåtgärder i syfte att säkerställa en överföring enligt Dublinförordningen finns i denna artikel i förordningen. Det innebär att det krävs en betydande risk för att en person avviker, alltså ett högre krav än vad som gäller för uppsikt enligt utlänningslagen (se också MIG 2015:5 angående beslut om förvar). Eftersom Dublinförordningen saknar särskilda förfaranderegler i fråga om uppsikt blir utlänningslagen regler tillämpliga och kompletterar förordningen.

5.8 Behovet av förändring av nuvarande reglering av grunderna för förvar

I samband med översynen av regelverket kring grunderna för uppsikt och förvar i utlänningslagen har vi funnit några områden där det finns brister i lagstiftningen som behöver åtgärdas. Dessa områden redovisas i det följande under skilda rubriker. I avsnitt 5.10–5.12 redogör vi sedan för hur en ändrad reglering av grunderna för uppsikt och förvar bör vara utformad.

5.8.1 Utgångspunkter för en reglering som möjliggör uppsikt och förvar inom migrationsprocessen

Ett beslut om förvar innebär ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och i den enskildes rörelsefrihet. En reglering som möjliggör förvar måste därför uppfylla höga krav på rättssäkerhet. Förutsättningarna för förvarstagandet bör vara fastställda i lag och tillämpningen ska vara förutsebar. Det innebär bl.a. att det tydligt ska framgå under vilka förutsättningar åtgärden får vidtas och vilka processuella regler som är tillämpliga. Motsvarande gäller också för en reglering avseende åtgärder som begränsar den enskildes rörelsefrihet men som inte innefattar ett frihetsberövande, dvs. alternativ till förvar som kan uppfylla samma syften som förvar.

Eftersom förvar är av sådan ingripande karaktär bör också gälla att åtgärden endast får användas om den är nödvändig och andra,

mindre ingripande åtgärder, inte är tillräckliga. Lagstiftningen bör även säkerställa att den tid som en utlänning är tagen i förvar är så kort som möjligt.

En ändamålsenligt utformad migrationsprocess förutsätter samtidigt att myndigheterna kan utöva nödvändig kontroll över dem som reser in i och vistas i landet. Myndigheten behöver ha verktyg för att effektivt kunna utreda en utlännings rätt till vistelse i Sverige och att sätta kraft bakom ett beslut om avvísning eller utvisning. Möjligheten att på rättssäkra och förutsebara grunder ställa en utlänning under uppsikt eller att ta denne i förvar är ett viktigt led i att en välordnad verkställighetsprocess ska kunna upprätthållas (jfr prop. 2017/18:284 s. 35).

5.8.2 Det behövs en tydligare reglering av förutsättningarna för förvar av asylsökande

Enligt EU-domstolen är de nationella myndigheternas behörighet att ta tredjelandsmedborgare i förvar strikt reglerad mot bakgrund av att förvar utgör ett allvarligt ingrepp i den rätt till frihet som slås fast i artikel 6 i EU:s rättighetsstadga. Ett beslut om förvarstagande eller kvarhållande i förvar kan därför endast fattas med iakttagande av allmänna och abstrakta regler som fastställer villkoren och formerna för förvaret. De allmänna och abstrakta regler som, såsom unionens gemensamma normer, fastställer villkoren för förvar återfinns i artikel 15.1, 15.2 andra stycket, 15.4, 15.5 och 15.6 i återvändandedirektivet, artiklarna 8.2, 8.3, 9.1, 9.2 och 9.4 i mottagandedirektivet och artikel 28.2–28.4 i Dublinförordningen (dom *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* [*Examen d’office de la rétention*], punkterna 72, 75–76).

Återvändandedirektivet och mottagandedirektivet har olika syften. I återvändandedirektivet fastställs regler för en effektiv återvändandepolitik som ska gälla för alla tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa, vistelse eller bosättning i en medlemsstat (se skäl 4 och 5 till återvändandedirektivet). Den övergripande målsättningen med mottagandedirektivet är att säkerställa att alla som ansöker om internationellt skydd behandlas lika i hela unionen samt ges en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater (skäl 8 och 11 till mottagandedirektivet).

Återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt genom vissa ändringar i bl.a. bestämmelserna om verkställighetsförvar som trädde i kraft 2012 (se ovan avsnitt 5.4.1). Några lagändringar i fråga om förvar har inte skett med anledning av mottagandedirektivets ikraftträdande, eftersom bedömningen gjordes att de svenska reglerna överensstämmer med direktivet (se prop. 2017/18:284 s. 39).

EU-domstolen har slagit fast att artikel 8.3 i mottagandedirektivet innehåller en uttömmande uppräkningslista av de olika skäl som kan göra det befogat att ta en asylsökande i förvar och att vart och ett av dessa skäl motsvarar ett specifikt behov och är självständigt i förhållande till de övriga (dom N., punkt 59).

Enligt artikel 8.2 i mottagandedirektivet får förvar endast ske om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt och om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Detta innebär enligt EU-domstolen att nationella myndigheter kan ta en person som ansöker om internationellt skydd i förvar endast efter att i varje enskilt fall ha kontrollerat att ett sådant förvar är proportionerligt i förhållande till de eftersträvarde målen, varvid myndigheterna bland annat ska förvissa sig om att förvar enbart tillgrips som en sista utväg (beslut Republika Slovenija [Réten-tion d'un demandeur de protection internationale], punkt 33 och där angiven praxis).

Det ställs alltså i mottagandedirektivet upp tydliga förutsättningar för att ta en tredjelandsmedborgare som ansöker om asyl i förvar. Utlänningslagen har emellertid inte några särskilda bestämmelser om förvar som tar hänsyn till om den utlänning som ska tas i förvar har ansökt om asyl. En analys av praxis från Migrationsöverdomstolen visar att domstolen i flera avgöranden har behövt tolka och tillämpa utlänningslagens regler för att ge mottagandedirektivet och EU-domstolens praxis genomslag.

Migrationsöverdomstolen har bl.a. behövt ändra sin praxis angående vilken grund för förvar i utlänningslagen som ska tillämpas när en utlänning har ansökt om asyl. Enligt äldre praxis krävs för ett beslut om verkställighetsförvar normalt att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är verkställbart, antingen på grund av att det gäller omedelbart eller för att det har fått laga kraft. Det kan fortfarande vara fråga om ett verkställighetsförvar även om verkställigheten har inhiherats eller utlänningen har beviljats en ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtlL (se t.ex. MIG 2011:14 och MIG 2014:13).

I MIG 2021:20 slogs emellertid fast att det inte kunde beslutas om verkställighetsförvar efter att en utlänning med ett verkställbart utvisningsbeslut hade ansökt om asyl och beviljats ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtlL. Detta mot bakgrund av den asylsökandes rätt att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av asylansökan (se bl.a. dom Gnandi, punkterna 61–62). En asylansökan utgjorde således inte ett tillfälligt verkställighetshinder som medförde att det fortfarande var fråga om verkställighetsförvar. Reglerna om sannolikhetsförvar skulle därför tillämpas.

Samma utfall blev det i MIG 2023:9. Även i det fallet bedömde domstolen alltså att sannolikhetsförvar, och inte verkställighetsförvar, skulle tillämpas. Detta trots att Migrationsverket hade beslutat att ett avvisningsbeslut skulle gälla omedelbart enligt 8 kap. 19 § UtlL. Anledningen till detta var att beslutet om avvisning inte fick ges några rättsverkningar under tiden för prövningen av utlänningens asylansökan och därmed fanns det inte något verkställbart avvisningsbeslut. I detta senare avgörande har det alltså även varit nödvändigt att sätta en tydlig bestämmelse i svensk rätt om verkställighet av avvisningsbeslut åt sidan för att ge mottagandedirektivets regler effekt.

Bestämmelserna om sannolikhetsförvar har således tillämpats när det har varit fråga om att ta en asylsökande i förvar. Vid prövningen av om det funnits förutsättningar för sannolikhetsförvar synes domstolen ha gjort en direktivkonform tolkning av reglerna som innebär att domstolen i många fall har prövat om grunderna för förvar i artikel 8.3 i mottagandedirektivet är uppfyllda.

De flesta avgörandena har gällt artikel 8.3 d) i mottagandedirektivet. I några avgöranden bedömdes förutsättningarna för förvar i artikel 8.3 d) i mottagandedirektivet vara uppfyllda (MIG 2020:2, MIG 2023:9 och MIG 2023:11). I några fall kom domstolen fram till att det inte fanns grund för förvar enligt artikel 8.3 d) eftersom den förvarstagne inte före asylansökan var tagen i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt återvändandedirektivet (MIG 2020:14 och MIG 2021:3).

När artikel 8.3 d) har bedömts inte kunna ligga till grund för förvar har det i regel krävts att den myndighet som har beslutat om förvar har åberopat någon annan punkt i artikeln för att det ska komma i fråga att pröva om det finns någon annan grund för förvar. (MIG 2021:3 och MIG 2021:20). I MIG 2020:14 förelåg ett delvis

annat angreppssätt där grunder som inte hade återopats ändå prövades.

Det står klart att mottagandedirektivets bestämmelser om förvar måste beaktas av myndigheter och domstolar vid tillämpningen av utlänningslagens regler om förvar.

Eftersom förvar innebär ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och i den enskildes rörelsefrihet är det av största vikt att det framgår tydligt av lagstiftningen under vilka förutsättningar en person kan tas i förvar. Nuvarande ordning är inte tillfredställande eftersom grunderna för förvar i mottagandedirektivet inte framgår av utlänningslagen men ska tillämpas direkt av den handläggande myndigheten.

Praxis från EU-domstolen tydliggör också att förvar inför återvändande och förvar av asylsökande omfattas av olika regelverk. Detta beror bl.a. på att en asylsökande inte ska anses vistas olagligt i medlemsstaten (se t.ex. dom Kadzoev, punkt 45, och dom Arslan, punkt 52). Det innebär att en tredjelandsmedborgare kan omfattas av olika EU-rättsliga regler under olika delar av vistelsen i medlemsstaten.

I samband med genomförandet av återvändandedirektivet i svensk rätt infördes inte några särskilda regler i fråga om förvar av asylsökande. Regeringen bedömde att det inte fanns något behov av en definition av begreppet olaglig vistelse (se artikel 1 och 3 i återvändandedirektivet) som skulle ha avgränsat förvar som omfattas av återvändandedirektivet från förvar i andra situationer (prop. 2011/12:60 s. 26, se också SOU 2009:60 s. 52–53). Vid den tiden hade inte mottagandedirektivet antagits och det fanns inte någon harmonisering av de skäl som kunde motivera att en asylsökande togs i förvar. Det var därför upp till medlemsstaterna att i nationell rätt fastställa på vilka grunder en asylsökande kunde placeras i förvar (dom Arslan, punkterna 55–56). I och med antagandet av mottagandedirektivet finns en harmonisering även av frågan på vilka grunder en asylsökande kan tas i förvar.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till den praxis som har utvecklats av EU-domstolen och Migrationsöverdomstolen finns ett behov också att i utlänningslagen tydliggöra vilken grund för förvar som gäller för tredjelandsmedborgare i olika situationer och på olika stadier av handläggningen och att asylsökande omfattas av ett särskilt regelverk.

5.8.3 Utanför EU-direktivens tillämpningsområde finns inte behov av nya grunder för förvar

De typer av förvar som finns i utlänningslagen har olika syften som återspeglar sig i grunderna för förvaren. Identitetsförvar syftar till att kontrollera vem utläningen är. Utredningsförvar används för att kunna utreda utlänningsrätt att stanna i Sverige. Sannolikhets- och verkställighetsförvar syftar båda till att säkerställa verkställigheten av avlägsnandebeslut vid en risk för avvikande m.m. Dessa grunder för förvar finns också i princip i återvändandedirektivet och mottagandedirektivet. Det står klart att direktivens grunder för förvar ska tillämpas inom direktivens tillämpningsområde.

I situationer utanför direktivens tillämpningsområde finns dock möjlighet att ha nationella regler. Det kan handla om förvar för utredning av en tredjelandsmedborgare, som inte är asylsökande, i ett inledande skede innan personen anses befinna sig olagligt i medlemsstaten och bedöms kunna avlägsnas (se dom Achughbadian, punkterna 28–30). Ett annat scenario är en tredjelandsmedborgare som befinner sig lagligt här men inte har ansökt om asyl, t.ex. en person med uppehållstillstånd som ansökt om förlängt uppehållstillstånd (jfr 5 kap. 18 § andra stycket 3 UtL). Det kan också röra sig om en EU-medborgare och deras familjemedlemmar vilka inte omfattas av EU-direktiven.

Även om det beträffande dessa situationer finns utrymme att ha helt nationella regler har det inte kommit fram att det finns behov av att använda förvar för andra ändamål än för att utreda identitet och rätt till vistelse i landet samt för att kunna verkställa ett kommande eller redan beslutat avlägsnandebeslut.

5.8.4 Grunderna för att ta barn i förvar behöver ändras till viss del

Utredningen har uppmärksammat vissa tillämpningsproblem med dagens regler om förvarstagande av barn. Det gäller kravet vid verkställighetsförvar i andra fall än i samband med avvisning med omedelbar verkställighet att det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet ska ha visat sig inte vara tillräckligt att barnet ställts under uppsikt. I tillämpningen har dessa krav inneburit bl.a. att verkställigheten av avlägsnandebeslut gällande barnfamiljer försvårats i och med att

familjemedlemmarna gått ”under jorden” redan när uppsiktsbesluten meddelades och ibland orsakat familjesplittring när endast en av föräldrarna tagits i förvar. Problemen är av sådan omfattning att det finns anledning att åtgärda dessa i lagstiftningen genom ändringar som syftar till att åstadkomma en mer välordnad verkställighetsprocess. Eftersom det blir fråga om att utöka förutsättningarna för att ta barn i förvar krävs att det finns mycket starka skäl för det. Det måste också stå klart att en sådan förändring inte strider mot barnets bästa. Vi bedömer dock att det finns förutsättningar för att förändra regelverket i denna del (se nedan avsnitt 5.12.2).

Vidare finns det på samma sätt som för vuxna ett behov av att i lagstiftningen införa särskilda regler angående förvarstagande av barn under asyprocessen för att uppnå en bättre överensstämmelse med EU-direktiv på området.

5.9 Förutsättningarna för uppsikt bör fortsatt vara samma som för förvar

I vårt uppdrag ingår att utreda vad som kan göras för att uppsikt ska kunna utgöra ett så ändamålsenligt alternativ till förvar som möjligt. En åtgärd är att införa fler åtgärder inom ramen för en uppsikt vilket bidrar till att skapa flexibla och tillräckligt effektiva alternativ till förvar (se avsnitt 6). Utredningen har även övervägt att sänka kraven för att få använda uppsikt men funnit att detta inte är ändamålsenligt.

I lagstiftningen finns i dag ett antal åtgärder som frikopplade från reglering om förvar och uppsikt närmast tar sikte på att *minska risken för avvikande*, exempelvis skyldigheten för utlänningar att uppge sin adress för Migrationsverket och Migrationsverkets system med särskilda handläggare kopplade till varje ärende i ansökningsprocessen.

I artikel 7.1 i mottagandedirektivet fastställs den grundläggande principen att en sökande får röra sig fritt på värdmedlemsstatens territorium eller inom ett område som har anvisats dem av den medlemsstaten. Av artikel 7.2 framgår att medlemsstaterna får besluta om var den sökande ska bosätta sig, av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd. Medlemsstaterna får ställa som villkor för att bevilja de materiella mottagningsvillkoren i direktivet att de sökande

bosätter sig på en bestämd plats, vilken fastställts av medlemsstaterna (artikel 7.3). Det följer sedan av artikel 7.4 att medlemsstaterna ska se till att det finns möjlighet att bevilja tillfälliga tillstånd för de sökande att lämna den bosättningsort som anges i punkterna 2 och 3 och/eller det anvisade område som anges i punkt 1. Beslut ska fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och ska motiveras om de går den sökande emot.

I det nya omarbetade mottagandedirektivet finns också utökade möjligheter för medlemsstaterna att införa åtgärder för att minska risken för avvikande. Medlemsstaterna kan anvisa sökande till förläggningar inom sitt territorium i syfte att hantera sina asyl- och mottagningssystem och införa system som innebär att asylsökande är skyldiga att vistas inom ett geografiskt område inom sitt territorium där de kan röra sig fritt under hela förfarandet för internationellt skydd (artikel 7 och 8). Det är också möjligt för medlemsstaterna att införa föreskrifter i nationell rätt om att asylsökande ska bo i ett boende som bestäms av myndigheterna när det finns risk för avvikande. För att säkerställa att beslut om boendeskyldighet iakttas eller för att effektivt förhindra att den asylsökande avviker får medlemsstaterna också kräva att den sökande anmäler sig till de behöriga myndigheterna vid en viss angiven tidpunkt eller med rimliga intervall (artikel 9).

De nyss beskrivna åtgärderna är inte alternativ till förvar. De är åtgärder för att organisera mottagningssystemen och för att säkerställa att den asylsökande finns tillgänglig för medlemsstaternas myndigheter utan att de tillåtna grunderna för förvar behöver beaktas i det enskilda fallet. Som framgår ovan föreskriver artikel 8.4 mottagandedirektivet en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att det finns alternativ till förvar fastställda i den nationella rätten.

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har i två betänkanden lämnat förslag som delvis implementerar dessa delar av mottagandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet. Förslagen innebär i korthet följande.

I delbetänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende* (SOU 2022:64) föreslog utredningen att möjligheten för asylsökande att bo i eget boende med bibehållna förmåner skulle tas bort och att asylsökande som utgångspunkt skulle bo på Migrationsverkets asylboenden. Förslagen i delbetänkandet innebar bl.a. att Migrationsverket skulle tilldela alla asylsökande en plats på ett asylboende och

att asylsökande skulle bo på det boendet för att kunna få dagersättning, särskilt bidrag och möjlighet att arbeta i Sverige. Migrationsverket skulle också få en lagreglerad rätt att tillträda asylsökandes boendetrymmen och undersöka slutna förvaringsutrymmen för att kontrollera närvaron. Om asylsökande som inte bodde på asylboendet lät bli att informera Migrationsverket om sin bostadsadress, eller om det kunde antas att en asylsökande inte bodde där, skulle Migrationsverket kunna förutsätta att asylansökan hade återkallats. I prop. 2024/25:49, *En ny ordning för asylsökandes boende*, har regeringen föreslagit att utredningens förslag i huvudsak ska genomföras. Detta föreslås ske genom ändringar i bl.a. lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och utlänningslagen.

I slutbetänkande *Mottagandelagen – En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande* (SOU 2024:68) föreslår utredningen att en ny lag, mottagandelagen, ska reglera mottagandet av vissa utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige i stället för den nuvarande lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Mottagandelagen föreslås omfatta utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande, dvs. asylsökande. Lagen ska också vara tillämplig på personer som omfattas av massflyktsdirektivet¹². Utlänningar som både har uppehållstillstånd och är folkbokförda när ansökan om uppehållstillstånd görs undantas från mottagandelagens tillämpningsområde. Barn som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd eller av andra skäl inte omfattas av lagen samt EU-medborgare omfattas som utgångspunkt inte av lagen. Inte heller utlänningar som ansöker om asyl efter att ha haft vissa specifika tidsbegränsade uppehållstillstånd eller utlänningar vars ansökan handläggs enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar omfattas av lagen.

Mottagandelagen föreslås omfatta asylsökande även efter att ett beslut rörande deras ansökan om uppehållstillstånd fått laga kraft, vilket innebär att lagen kommer att omfatta fler personer och omfatta personerna under en längre tid än i dag. Mottagandelagen ska alltså omfatta alla som har sökt asyl och som ska lämna landet. Asylsökande och barn som är 16 år eller äldre ska delta i närvarokontroller på asylboendena genom att registrera ett s.k. mottagandekort som in-

¹² Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

tygar att innehavaren omfattas av mottagandelagen på det asylboende där den asylsökande tilldelats plats. Registrering ska ske tre dagar per vecka.

Utredningen föreslår att asylsökande ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget. Utlänningen ska kunna beviljas tillstånd att tillfälligt vistas utanför området om det finns särskilda skäl. Om en asylsökande inte vistas i det geografiska område som anvisats ska dagersättningen kunna sättas ned.

Det föreslås vidare att Migrationsverket i vissa situationer vid behov ska kunna fatta ett individuellt beslut om boendeskyldighet för en asylsökande av hänsyn till allmän ordning eller för att effektivt hindra den asylsökande från att avvika. I dessa situationer ska Migrationsverket även kunna fatta individuella beslut om skyldighet att anmäla sig till Migrationsverket vid vissa angivna tidpunkter, för att säkerställa att beslutet om boendeskyldighet följs eller för att förhindra att den asylsökande avviker. Anmälningsskyldigheten ska enligt förslaget inte gälla barn under 16 år. Beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet ska enligt förslaget kunna överklagas till förvaltningsdomstol.

Utredningen föreslår även att personer med avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att anmäla sig till Migrationsverket tre dagar per vecka. Anmälningsskyldigheten ska fullgöras på asylboendet. Personer med avlägsnandebeslut ska även vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget. Om en asylsökande eller en person med avlägsnandebeslut åsidosätter sin skyldighet att vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på, eller åsidosätter den anmälningsskyldighet som ålagts honom eller henne, ska dagersättningen kunna sättas ned.

När reglerna om asylsökandes boende har införts (se prop. 2024/ 25:49) och om de förslag som har lämnats i slutbetänkandet SOU 2024:68 genomförs kommer det således att finnas ett omfattande system med olika former av kontroll över utlänningar som ansöker om eller har ansökt om asyl.

Vissa av de nya uppsiktsformer som vi föreslår är sådana som även kan förekomma inom systemet med administrering av asylsökande och personer med avlägsnandebeslut. Att ha samma kontrollåtgärder med lägre eller samma krav i utlänningslagen skulle därmed i vissa

avseenden skapa ett parallellt system när det gäller asylsökande och personer som har varit asylsökande. I ett sådant system måste det nya omarbetade mottagandedirektivets regler beaktas, i vart fall såvitt gäller asylsökande, och därmed bestämmer direktivet vilka krav som måste vara uppfyllda för att åtgärden ska kunna införas. Exempelvis är förutsättningarna för att i det enskilda fallet besluta att en utlännings ska bo på en anvisad plats reglerad i artikel 9.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Enligt den artikeln får boendeskyldighet beslutas av hänsyn till allmän ordning eller för att effektivt hindra sökanden från att avvika, när det finns risk för avvikande. Det är således inte möjligt att sänka kraven för att besluta om uppsikt under denna nivå, även om det skulle anses behövas för att skapa incitament till att använda dessa kontrollåtgärder i stället för förvar och i förlängningen minska användningen av förvar.

Om det finns parallella system skulle bestämmelser som syftar till att implementera direktivet finnas i olika lagstiftningar trots att lagstiftningarna har samma ändamål. Dessutom skulle de olika besluten om exempelvis anmälningsskyldighet och boendeskyldighet prövas enligt olika processuella ordningar. En sådan ordning förefaller inte ändamålsenlig då den inte bidrar till att öka tydligheten och överskådligheten av regelverket.

En särskild reglering i utlänningslagen med kontrollåtgärder skulle i och för sig kunna omfatta både f.d. asylsökande och personer som aldrig ansökt om asyl eftersom ingen av dessa grupper omfattas av mottagandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivets regler. När det gäller före detta asylsökande skulle dock den dubbelreglering som har beskrivits ovan uppstå. En särreglering vad gäller kontrollåtgärder för övriga grupper bedömer vi inte skulle bidra till ökad tydlighet i lagstiftningen.

Uppsikt bör därmed endast användas som ett alternativ till förvar och därmed, på samma sätt som gäller enligt nuvarande regelverk, komma i fråga först när myndigheten i det enskilda fallet överväger att besluta om förvar på grund av att förutsättningarna för förvar är uppfyllda. Av regleringen ska således följa, på samma sätt som i dag, att uppsikt får beslutas under samma förutsättningar som förvar.

Eftersom våra föreslagna nya uppsiktsformer boendeskyldighet och vistelseskyldighet innebär motsvarande skyldigheter som följer av förslagen av *Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande* måste det tydliggöras vilket regelverk som ska tillämpas när

en utlänning riskerar att omfattas av båda regelverken samtidigt. I avsnitt 6.5.6 föreslår vi hur detta kan åstadkommas.

Som kommer att framgå i det följande (avsnitt 5.11) föreslår vi att förutsättningarna för att ta utlänningar i förvar ändras i flera avseenden för att ligga i linje med EU-rättens krav. I jämförelse med dagens reglering innebär förslagen att kraven sänks för att ta vuxna utlänningar i förvar. Detta innebär i sin tur att förutsättningarna för att besluta om uppsikt ökar.

Vi föreslår också att det ska införas fler åtgärder inom ramen för uppsikt (se avsnitt 6.5–6.6) och att det av reglerna om förvar ska uttryckligen framgå att förvar endast får tillgripas om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd (se avsnitt 5.11.1). I vårt delbetänkande har vi föreslagit att 1 kap. 8 § UtlL kompletteras med en uttrycklig proportionalitetsregel som anger att en ingripande åtgärd får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är en mindre ingripande åtgärd tillräcklig, ska den användas (se *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar*, SOU 2024:5 s. 89 f.). Sammantaget bör dessa förändringar innebära att uppsikt blir ett mer ändamålsenligt alternativ till förvar och används i högre utsträckning än i dag även om grunderna för uppsikt och förvar är samma.

5.10 En ändrad reglering avseende grunderna för uppsikt och förvar

5.10.1 Utgångspunkter

En reglering av förutsättningarna för uppsikt och förvar bör vara ändamålsenlig, effektiv och överskådlig samtidigt som den är förenlig med EU-rätten och ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt våra utredningsdirektiv ska vi analysera hur det svenska regelverket bör anpassas för att överensstämma med EU-rätten och inriktningen ska vara att svensk rätt fullt ut ska motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger.

Utlänningslagens nuvarande reglering ställer i vissa avseenden upp högre krav för att förvar ska kunna användas än vad EU-rätten kräver. För att identitetsförvar ska komma i fråga enligt 10 kap. 1 § första stycket UtlL måste utlänningens identitet vara oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppe-

hållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig. Det krävs även att utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå. Enligt artikel 8.3 första stycket a) i mottagandedirektivet får en asylsökande tas i förvar i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet.

Vidare kan det konstateras att återvändandedirektivet inte ställer upp något krav på en viss grad av säkerhet för att ett avlägsnandebeslut ska komma att fattas för att förvarstagande ska kunna ske, vilket krävs för sannolikhetsförvar. Förvar i återvändandeprocessen kan enligt artikel 15 i återvändandedirektivet användas när det pågår ett förfarande för återvändande. Direktivet säger däremot inget direkt om vilka krav som ska gälla för att påbörja ett förfarande för återvändande.

Det finns alltså utrymme att utvidga möjligheterna till förvarstagande inom EU-direktivens tillämpningsområde. Med hänsyn till våra utredningsdirektiv har vår utgångspunkt varit att det eventuella utrymme som finns ska utnyttjas när det är möjligt och ändamålsenligt.

Som framgår ovan (se avsnitt 3) trädde vissa ändringar i mottagandedirektivet i kraft i juni 2024. Ändringarna ska vara genomförda i medlemsstaternas lagstiftning senast 12 juni 2026. Inom ramen för den översyn av lagstiftningen som nu görs är det ändamålsenligt att beakta de ändringar som skett i direktivet och, när det finns tillräckligt underlag för det, föreslå hur ändringarna bör genomföras i svensk rätt.

Eftersom grunderna för uppsikt och förvar ska vara samma (se ovan avsnitt 5.9) blir regleringen tydligare om förutsättningarna för åtgärderna anges i samma paragrafer. I och med det tydliggörs en lägstanivå för användningen av uppsikt och förvar. Vilken åtgärd som ska användas i det specifika fallet avgörs sedan utifrån vad som är nödvändigt och proportionerligt.

5.10.2 Uppsikt och förvar av asylsökande och förvarstagande av barn ska regleras särskilt

Som framgår av föregående avsnitt har det uppstått oklarheter i rättstillämpningen med anledning av att den nuvarande lagstiftningen inte beaktar de särskilda grunder för förvar av asylsökande som gäller enligt mottagandedirektivet.

Av det EU-rättsliga regelverket framgår att återvändandedirektivet är tillämpligt när en tredjelandsmedborgare som befinner sig olagligt i medlemsstaten och därför är föremål för ett förfarande för återvändande ska tas i förvar. När en tredjelandsmedborgare ansöker om asyl gäller under tiden som ansökan prövas och utlänningen har rätt att vistas i landet att ett förvarstagande endast får ske på de grunder som anges i mottagandedirektivet. Om asylansökan avslås och det blir fråga om att avvisa eller utvisa utlänningen, blir återvändandedirektivet återigen tillämpligt under verkställighetsfasen. Den EU-rättsliga regleringen gör det alltså nödvändigt att ha särskilda regler avseende förvar på olika stadier av handläggningen gällande tredjelandsmedborgare. Nationella regler om förvar behöver ta hänsyn till detta.

För att uppfylla EU-rättens krav bör det införas särskilda grunder för förvar av asylsökande i utlänningslagen, *förvar av asylsökande*. På detta sätt blir det tydligt vilka förutsättningar som gäller för att ta asylsökande i förvar.

Det bör även tydliggöras i lagstiftningen att en asylsökande inte kan tas i förvar för att avvisas eller utvisas under tiden asylansökan är under prövning. Det bör göras genom att nuvarande bestämmelser om sannolikhets- och verkställighetsförvar ersätts av en ny form av förvar, *förvar inför återvändande*, som ska gälla när en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande. Med beaktande av återvändandedirektivet kan kraven för att ta en utlänning i förvar inför ett avlägsnande också sänkas genom att det inte behöver krävas att det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas. Det bör i stället räcka att det kan antas att ett avlägsnandebeslut kommer att fattas.

Möjligheterna att ta utlänningar som inte är asylsökande i förvar för att klarlägga identitet och utreda rätten till vistelse regleras inte i återvändandedirektivet vilket innebär att nationella regler kan tillämpas. I lagstiftningen bör därför förvar i syfte att utreda identitet

eller rätt till vistelse, *identitets- och utredningsförvar*, för andra utlänningar än asylsökande regleras för sig.

Dessa båda former av förvar kan regleras tillsammans i en bestämmelse om *förvar av vuxna som inte är asylsökande*.

Grunderna för uppsikt och förvar av barn bör på samma sätt som gäller i dag regleras särskilt. Utgångspunkten är de former av uppsikt och förvar som ska gälla för vuxna men bestämmandet av förutsättningarna för de olika formerna bör ske genom en avvägning mellan barns särskilda behov och behovet av att upprätthålla en effektiv migrationsprocess.

I avsnitt 5.11.2–5.11.3 redogörs för våra överväganden och förslag angående förutsättningarna för uppsikt och förvar av vuxna och i avsnitt 5.12 redovisas våra överväganden och förslag avseende grunderna för uppsikt och förvar av barn.

En definition av begreppet vuxen bör införas i utlänningslagen

Utredningens förslag: Det ska införas en definition av begreppet vuxen i utlänningslagen. Av definitionen ska framgå att med vuxen avses i lagen en person som är minst 18 år.

I 1 kap. 2 § UtL anges att med barn avses i lagen en person som är under 18 år. I lagen finns dock inte någon definition av vuxen. Inte heller begreppet utlänning är definierat i utlänningslagen. Med utlänning menas dock i lagen den som inte är svensk medborgare. Utlänningslagen gäller både den som är medborgare i ett annat land och den som saknar medborgarskap, dvs. statslösa personer. En person med både svenskt medborgarskap och annat medborgarskap betraktas enligt folkrättsliga principer på samma sätt som en svensk medborgare i detta sammanhang.¹³

När uttrycket *utlänning* används i utlänningslagens bestämmelser avses både barn och vuxna om det inte särskilt markeras att föreskriften endast gäller barn. I nuvarande regleringar i 10 kap. utlänningslagen används uttrycket *en utlänning som har fyllt 18 år* när en föreskrift gäller en annan utlänning än ett barn som är utlänning (se t.ex. 10 kap. 1 och 6 §§ UtL). När föreskrifterna gäller endast barn

¹³ Wikrén & Sandesjö, Utlänningslagen (14 juni 2024, Version 13B, JUNO), Kommentaren till 1 kap. 1 §.

används uttrycket *barn* (se exempelvis 10 kap. 2–3 och 5 §§ UtL). På andra ställen i utlänningslagen används antingen uttrycket *barn* eller *utländskt barn* i sammanhang där det framgår att det som avses är ett barn som är utlänning (se t.ex. 5 kap. 3 och 6 §§ UtL). Begreppet *vuxen* förekommer endast i två paragrafer i utlänningslagen och då i samband med uttrycken *vuxen person* eller *vuxen ålder* (se 5 kap. 3 och 3 a § UtL).

Eftersom terminologin inte är enhetlig i utlänningslagen bedömer vi att i bestämmelserna om uppsikt och förvar kan uttrycket *barn* användas även i fortsättningen. Av förutsättningarna för åtgärderna framgår att det inte kan bli fråga om att dessa riktas mot barn som är svenska medborgare. Vi anser dock att den lagtekniska utformningen av bestämmelserna om uppsikt och förvar när det gäller vuxna bör förenklas genom att uttrycket *vuxen utlänning* används i stället för *en utlänning som har fyllt 18 år*. Vad som avses med *vuxen* är, till skillnad mot *barn*, inte definierat i utlänningslagen. När begreppet ska användas i 10 och 10 a kap. bör det därför definieras i lagen även vad som avses med *vuxen*, vilket är en person som är minst 18 år. En sådan förändring bedöms inte innebära att ovan nämnda bestämmelser där begreppet *vuxen* förekommer i utlänningslagen får en tillämpning som inte är avsedd.

5.10.3 Förutsättningarna för att ställa andra än asylsökande under uppsikt eller ta dem i förvar ska inte vara beroende av medborgarskap

Utlänningslagens nuvarande bestämmelser om uppsikt och förvar tillämpas oberoende av utlänningens medborgarskap.

Det framgår av EU-domstolens praxis att rörlighetsdirektivet inte hindrar att en unionsmedborgare tas i förvar så länge som förutsättningarna för förvaret inte är mindre förmånliga för unionsmedborgare än för tredjelandsmedborgare och att åtgärden är proportionerlig (dom *Ordre des barreaux francophones och germanophone m.fl.* [Mesures préventives en vue d'éloignement] och MIG 2022:6).

Förvar utgör begränsningar av den rätt till fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som framgår av unionsrätten (bl.a. artikel 20 och 21 i EUF-fördraget). Det är emellertid fråga om en begränsning av rörelsefriheten endast om den berörda personen har uppehållsrätt och därmed rätt att röra sig och uppehålla

sig på den mottagande medlemsstatens territorium. Av artikel 15 i rörlighetsdirektivet framgår att förfarandena i artiklarna 30 och 31 på motsvarande sätt ska tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet. I artikel 30 och 31 finns föreskrifter om bl.a. delgivning och rätt till domstolsprövning av beslut. Enligt EU-domstolens praxis får en unionsmedborgare eller en familjemedlem till denne som inte längre uppfyller kraven för uppehållsrätt avlägsnas med stöd av artikel 15 i rörlighetsdirektivet men då gäller de processuella föreskrifterna i artiklarna 30 och 31 (dom *Chenchooliah*, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693, punkt 74 och 77).

När förvar används för att utreda identitet eller rätten till vistelse har dessa personer inte konstaterats ha någon rörelsefrihet eftersom själva uppehållsrätten är föremål för utredning. EU-domstolens nyss nämnda dom kan uppfattas som att även vid andra begränsningar av rörelsefriheten än utvisning för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som ska avlägsnas på grund av att de bedöms sakna uppehållsrätt måste förfarandereglerna i artikel 30 och 31 iakttas. I vart fall om det är fråga om en situation där en tidigare uppehållsrätt har upphört. Enligt våra förslag kommer beslut om förvar att vara kringgårdade av sådana processuella garantier som uppfyller kraven i dessa artiklar.

Av artikel 27.1 i rörlighetsdirektivet framgår att medlemsstaterna får begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften. Enligt artikel 27.2 ska åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar ska inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder. Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn ska inte accepteras.

I artikel 28 finns vissa bestämmelser om skydd mot utvisning. Enligt dessa måste medlemsstaten innan den fattar ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet beakta sådana faktorer som längden av personens uppehåll inom dess territorium,

personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet.

Artiklarna 27 och 28 i rörlighetsdirektivet är endast tillämpliga om den berörda personen vid tidpunkten för beslutet har en antingen tillfällig eller permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten (dom *Chenchooliah*, punkt 87). Avvisning eller utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt kan endast ske med hänsyn till allmän ordning och säkerhet enligt 8 kap. 11–14 §§ UtL som implementerar dessa artiklar. Därmed kommer den begränsning av rörelsefriheten som följer av ett förvarstagande att vara motiverad med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet (jfr dom *Ordre des barreaux francophones och germanophone m.fl.* [*Mesures préventives en vue d'éloignement*]).

Mottagandedirektivet gäller endast tredjelandsmedborgare och statslösa personer (se artikel 3) och det regelverk som här föreslås avseende förvar av asylsökande avser att implementera direktivet. Utlänningslagens bestämmelser om rätt till internationellt skydd som flykting eller alternativt skyddsbehövande (4 kap. 1 och 2 §§ UtL) gör inte skillnad på om vilket land en utlänning är medborgare i. Det är dock synnerligen ovanligt att EES-medborgare ansöker om asyl i Sverige. Därmed kan det inte annat än i ett mycket begränsat antal fall bli aktuellt att tillämpa bestämmelser om förvar av asylsökande på EES-medborgare om en sådan reglering inte gör skillnad på sökandens medborgarskap.

Med hänsyn till detta och till att det inte heller i övrigt har kommit fram skäl som motiverar att EES-medborgare och deras familjemedlemmar omfattas av särskilda förutsättningar för att ställas under uppsikt eller tas i förvar bör den nu föreslagna regleringen gälla även för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Att grunderna för förvar för denna grupp gäller lika oberoende av medborgarskap gör också regelverket mer överskådligt och lättillämpat.

5.10.4 Nödvändighet och proportionalitet

Som framgår av avsnitt 5.6.1 måste förvar med stöd av återvändandedirektivet och mottagandedirektivet vara nödvändigt och proportionerligt.

Det innebär för det första att en lagstiftning som gör det möjligt att ta en person i förvar måste uppfylla dessa krav. Lagstiftningen måste alltså bl.a. innehålla en balanserad avvägning mellan det eftersträvade målet av allmänintresse och det ingrepp i rätten till frihet som förvar innebär (jfr dom N.).

För det andra måste den tillämpande myndigheten i varje enskilt fall bedöma om förvar är nödvändigt och proportionerligt.

I 1 kap. 8 § UtL anges att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Av bestämmelsen följer att en åtgärd får företas endast om den är nödvändig med hänsyn till syftet med åtgärden. Om alternativa medel kan användas för att uppnå det eftersträvade målet ska det medel väljas som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes fri- och rättigheter. Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att 1 kap. 8 § UtL kompletteras med en uttrycklig proportionalitetsregel som anger att en ingripande åtgärd får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är en mindre ingripande åtgärd tillräcklig, ska den användas (se *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar*, SOU 2024:5 s. 89 f.). Vi föreslår även att det införs en särskild bestämmelse i utlänningslagen som förtydligar att en utlänning endast får tas i förvar om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd. Genom dessa bestämmelser säkerställs att nödvändighet och proportionalitet beaktas av myndigheter och domstolar vid beslut om förvar.

Eftersom förvar innebär tvång mot utlännen ska proportionalitetsprincipen tillämpas vid alla beslut som rör sådana åtgärder. Den gäller alltså för både beslut om att åtgärden som sådan ska vidtas och hur länge den ska få pågå.

Vid proportionalitetsbedömningen ska det allmänna skäl för frihetsberövandet ställas i proportion till vad frihetsberövandet innebär för den enskilde. Det allmänna intresse som motiverar förvar skiftar beroende på grunden för förvarstagandet. I många fall är behovet av en effektiv verkställighetsprocess för utlänningar som ska avlägsnas framträdande. Ytterst handlar detta om att upprätthålla systemet med reglerad invandring.

Det allmänna intresse som motiverar förvar väger i regel tungt vid en proportionalitetsbedömning. Det intrång eller men som ett förvar innebär för utlännen kan dock väga över. Det ska i det sammanhanget beaktas att förvar innebär intrång i de olika rättig-

heterna som är skyddade av Europakonventionen, exempelvis rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8. Det framgår också av mottagandedirektivet att medlemsstaterna under hela asylförfarandet ska visa särskild hänsyn till utsatta gruppers situation på grund av deras utsatthet. Med utsatta personer avses underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiska störningar, samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, t.ex. kvinnlig könsstympning (artikel 21). Av artikel 3.9 och 16.3 i återvändandedirektivet framgår att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt situationen för utsatta personer.

I det nya omarbetade mottagandedirektivet anges att dessa personer sannolikt har särskilda mottagandebeständigheter och att de inte får tas i förvar om förvarstagandet skulle utgöra en allvarlig risk för deras fysiska och psykiska hälsa (artikel 13 och 24). När det gäller barn framgår att underåriga som regel inte får tas i förvar. De ska i stället placeras i annan lämplig inkvartering. Lämpliga alternativ till förvar ska som regel användas för familjer med underåriga i enlighet med principen om familjesammanhållning. Sådana familjer ska inkvarteras på ett sätt som lämpar sig för dem. I första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 13).

När det gäller barn ska även rättigheterna i Barnkonventionen alltid beaktas vid en proportionalitetsbedömning. Beslutsfattare ska bland annat ta hänsyn till ickediskrimineringsprincipen i artikel 2, barnets bästa i artikel 3, rätten till liv, hälsa och utveckling i artikel 6, rätten till barnets vårdnadshavare i artikel 9, rätten att komma till tals och få sina åsikter beaktade i artikel 12, rätten till privatliv i artikel 16, skyddet mot tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling i artikel 37 och rättigheter för barn som misstänks för brott i artikel 40. Rättigheterna i Barnkonventionen ska ses som en helhet, är odelbara och ömsesidigt förstärkande (prop. 2017/18:186 s. 95 f.).

I säkerhetsärenden bör det allmännas intresse att upprätthålla Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet väga mycket tungt vid en proportionalitetsbedömning. Det bör därför krävas mycket starka skäl för att det intrång eller men som en åtgärd innebär för utlän-

ningen ska väga över. Det kan emellertid inte uteslutas att det kan vara så i enskilda fall.

Även om förvar bedöms vara nödvändigt för att kunna verkställa ett utvisningsbeslut, kan tillämpningen av proportionalitetsprincipen leda till att en utlänning inte tas i förvar eller frigges efter en viss tid i förvar. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen kan i det enskilda fallet också leda till att en utlänning ställs under uppsikt i stället för att tas i förvar.

5.10.5 Tillämpningen av bestämmelserna ställer krav på utbildning och rutiner

Den reglering som föreslås avser att tillhandahålla vissa garantier för att hänsyn tas till särskilt utsatta gruppers situation vid beslut om uppsikt och förvar. Utlänningar som tillhör särskilt utsatta grupper är exempelvis barn, ensamkommande barn, personer med funktionsnedsättning, personer med allvarliga sjukdomar och offer för människohandel (se t.ex. artikel 21 i mottagandedirektivet). För att säkerställa en effektiv tillämpning av dessa garantier behöver de tillämpande myndigheternas personal ha lämplig utbildning på områden som särskilt rör utlänningar som tillhör dessa grupper, t.ex. barns rättigheter och individuella behov. Myndigheterna behöver även ha rutiner som gör det möjligt att på ett tidigt stadium i handläggningen upptäcka utlänningar som tillhör en särskilt utsatt grupp.

Det nu gällande mottagandedirektivet kompletteras av riktlinjer om mottagningsvillkor som har utarbetats av Europeiska unionens asylbyrå (EUAA)¹⁴. Riktlinjerna anger metoder som medlemsstaterna kan använda sig av för att fastställa normer för mottagande som ger en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater. De innehåller detaljerade rekommendationer om boende, mat, kläder och andra artiklar än mat, dagersättning, hälso- och sjukvård, information och rådgivning, personalutbildning samt identifiering, bedömning och tillgodoseende av särskilda behov. Riktlinjerna är särskilt inriktade på tillhandahållande av mottagningsvillkor in natura, identifiering, bedömning och tillgodoseende av särskilda mottagandebehov och utbildning av personal som arbetar inom nationella mottagningssystem.

¹⁴ EASO (numera EUAA), Easos riktlinjer om mottagningsvillkor: operativa standarder och indikatorer, september 2016.

5.11 Nya grunder för uppsikt och förvar

5.11.1 Det förtydligas att en utlänning får tas i förvar endast om mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga

Utredningens förslag: En utlänning får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Av EU:s regelverk följer att förvar ska användas som en sista utväg.

I artikel 15.1 i återvändandedirektivet, artikel 8.2 i mottagandedirektivet och artikel 28.2 i Dublinförordningen anges att en utlänning får tas i förvar om *andra, mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt*. I skäl 20 till mottagandedirektivet anges att för att på ett bättre sätt säkerställa den sökandes fysiska och psykiska integritet bör förvar tillgripas som en sista utväg och får endast tillämpas sedan alla icke-frihetsberövande alternativa åtgärder till förvar vederbörligen prövats. Alternativ till förvar kännetecknas av att de innebär inskränkningar av rörelsefriheten, men inte ett frihetsberövande. Alla alternativa åtgärder till förvar måste respektera sökandens grundläggande mänskliga rättigheter.

Det framgår också av EU-domstolens praxis att det alltid finns en skyldighet att använda det minst ingripande alternativet när förvar övervägs (se ovan avsnitt 5.6.1).

Det finns emellertid inte någon definition av alternativ till förvar inom det EU-rättsliga regelverket. I artikel 8.4 i mottagandedirektivet och artikel 10.5 i det nya omarbetade mottagandedirektivet anges endast några exempel på alternativ till förvar som medlemsstaterna ska fastställa i nationell rätt – regelbunden rapportering till myndigheterna, ställandet av en finansiell säkerhet eller en skyldighet att stanna på en angiven ort eller plats.

Dessa uttryckliga krav i EU-direktiven och förordningen följer dessutom av internationella förpliktelser och EU:s rättighetsstadga genom att det finns en skyldighet att beakta alternativen till förvar inom ramen för tillämpningen av principen om nödvändighet och proportionalitet för att undvika godtyckliga frihetsberövanden (se avsnitt 3). I det nya omarbetade mottagandedirektivet (artikel 11.2) har också införts en bestämmelse om att i ett beslut om förvar ska också anges varför mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas

verkningsfullt, vilket ytterligare betonar vikten av att tillämpande myndigheter beaktar alternativ till förvar när förvar övervägs.

Även enligt gällande ordning i svensk rätt gäller att förvar inte ska användas om syftet med förvaret kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd. Detta kommer till uttryck i 1 kap. 8 § UtL som anger att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

I äldre förarbeten underströks vikten av att tillämpande myndigheter iakttog restriktivitet vid bedömningen av frågor som rör förvar. Där angavs även att förvar inte borde tillgripas, om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att en utlänning ställs under uppsikt (prop. 1981/82:146 s. 37). I ett senare lagstiftningsärende övervägdes om det på samma sätt som gäller förvarstagande av barn borde anges uttryckligen i lagen att förvar inte får tillgripas om syftet med tvångsåtgärden kan tillgodoses genom uppsikt. Föredragande statsråd ansåg dock att det inte var befogat att på det sättet inskränka förvarsinstitutets användning. I stället hänvisades till 1 kap. 8 § UtL och att det var underförstått bl.a. att det alltid bör göras en bedömning av om den för individen lindrigaste åtgärden uppsikt kan användas i stället för förvar (prop. 1988/89:86 s. 97–98).

I samband med genomförandet av återvändandedirektivet ansåg både 2009 års förvarsutredning och regeringen att grundförutsättningen för förvar att mindre ingripande åtgärder inte ska vara tillräckliga uppfylldes i svensk rätt genom bestämmelserna om uppsikt som alternativ till förvar och 1 kap. 8 § UtL (SOU 2009:60 s. 158 och prop. 2011/12:60 s. 69 f.)

Vi anser dock att det bör tydliggöras i lagen att förvar endast får användas som en sista utväg när andra åtgärder i det enskilda fallet inte kan åstadkomma det som ett förvarstagande som övervägs syftar till, exempelvis säkerställa närvaro för utredning eller att återvändande kan genomföras. På så sätt visar lagstiftningen tydligt för rätts-tillämparen att det alltid måste övervägas om alternativ till förvar i stället kan uppnå de mål som eftersträvas med ett förvar.

De myndigheter som beslutar om förvar ska motivera varför uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd

Utredningens förslag: I ett beslut om förvar ska det anges varför uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Av artikel 11.2 i det nya omarbetade mottagandedirektivet framgår att beslut om förvar av sökande ska fattas skriftligen av rättsliga eller administrativa myndigheter. I beslutet ska de faktiska och rättsliga skäl beslutet grundar sig på anges, liksom varför mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

I 13 kap. 10 § första stycket UtlL anges att ett beslut om förvar eller uppsikt ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. I svensk rätt saknas dock regler som anger vad skälen ska innehålla och att förvar motiveras i relation till andra mindre ingripande åtgärder.

I syfte att implementera direktivet i denna del och för att stärka samtliga utlänningars rättssäkerhet bör regleringen innehålla föreskrifter om att myndigheterna som beslutar om förvar motiverar varför uppsikt i det enskilda fallet inte är en tillräcklig åtgärd. Det innebär att myndigheten i motiveringen måste redovisa vilka omständigheter som den har tillmätt betydelse och hur den har värderat dessa för att nå slutsatsen att uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd när den beslutar om förvar.¹⁵ En sådan ordning kan bidra till att myndigheterna fäster särskild uppmärksamhet vid frågan att förvar endast ska tillgripas när andra åtgärder inte är tillräckliga. Ur den enskildes perspektiv kan den särskilda motiveringsskyldigheten bidra till att underlätta förståelsen för beslutet och processen för att angripa beslutet genom ett överklagande.

Sådana särskilda regler om motivering kan föras in i utlänningsförordningen.

¹⁵ Jfr Lundmark & Säfsten, Förvaltningslagen (26 augusti 2024, Version 1C, JUNO), kommentaren till 32 §.

5.11.2 Uppsikt och förvar av vuxna som inte är asylsökande

Uppsikt och förvar i syfte att utreda identitet eller rätt till vistelse

Utredningens förslag: En vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras.

Uppsikt eller förvar kan behövas i ett tidigt skede för att kunna säkerställa utlänningens närvaro när det uppkommit frågetecken kring en utlänningens identitet eller rätt till vistelse i landet.

För att identitetsförvar ska komma i fråga enligt dagens reglering krävs att utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd. Bestämmelsen om identitetsförvar är inte tillämplig på utlänningar som påträffas inne i landet och som inte söker uppehållstillstånd (prop. 1988/89:86 s. 174). Identitetsförvar är avsett för att på ett tidigt stadium, i samband med utlänningen kommer till Sverige, kunna kontrollera vem utlänningen är. Syftet med det är att den behöriga myndigheten ska kunna ta ställning till om utlänningen ska avvisas direkt eller om han eller hon kan ha rätt till asyl. Om utlänningen ska avlägsnas direkt, eller i nära anslutning till ankomsten till Sverige, görs det med stöd av reglerna om avvisning i 8 kap. utlänningslagen.

Nu gällande begränsningar till ankomsten till Sverige eller ansökan om uppehållstillstånd bör dock inte fortsatt gälla vid uppsikt eller förvar för att fastställa identitet. Det kan nämligen finnas behov av uppsikt eller förvar för att utreda identitet även när en utlänning påträffas inom landet efter inresa. Uppsikt eller förvar skulle kunna vara nödvändigt om det skulle visa sig att utlänningen har levt i Sverige eller ett annat land under annan identitet. Vad som kan förutses som en typsituation är annars att utlänningen just kommit till Sverige och det har kommit fram skäl att närmare utreda utlänningens identitet.

Förvar för att utredning av rätten till vistelse ska kunna genomföras kan visa sig vara nödvändigt vid samma tidpunkter som förvar för att utreda identitet. Av 9 kap. 11 § UtL framgår att en utlänning

är skyldig att stanna kvar för utredning i högst sex timmar i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna eller i samband med kallelse, medtagande eller hämtning till utredning hos Migrationsverket eller Polismyndigheten. Om det skulle vara så att utredningen av identitet eller rätten till vistelse av något skäl inte kan genomföras inom de sex timmar som utlänningen får kvarhållas för utredning, kan förvar i syfte att utreda detta behöva användas.

Ett rimligt krav för att förvar ska få ske för att utreda identitet och rätten att resa in i eller stanna i Sverige är att förvar för sådana syften är *nödvändigt*. Det motsvarar vad som i dag krävs för att besluta om utredningsförvar och får anses tillgodose behovet av att kunna hålla utlänningar tillgängliga för att genomföra utredning.

Kravet på nödvändighet innebär att förvar får användas endast om det finns en konkret anledning att göra det för att myndigheternas utredning ska kunna genomföras. Så kan vara fallet om utlänningen trots myndigheternas ansträngningar inte har velat medverka till att frågan om hans eller hennes rätt att vistas i landet blir utredd på ett lämpligt sätt. Det kan också finnas omständigheter som indikerar exempelvis att utlänningen undanhåller handlingar eller har lämnat oriktiga uppgifter.

Förvar i syfte att utreda identitet och rätten till vistelse tillämpas i situationerna före det att ett förfarande för avlägsnande har inletts, dvs. före det kan antas att ett avlägsnandebeslut kommer att fattas eller ett sådant har fattats (se nedan). Varken återvändandedirektivet eller mottagandedirektivet reglerar således förvar i detta läge som ligger i tiden före ett förfarande för avlägsnande och eventuell ansökan om asyl (se dom Achughbadian, punkterna 28–30). Det innebär att nationella regler kan införas och tillämpas.

Frågan om när en utlänning har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande

Tillämpningsområdet markeras genom att det ska vara fråga om en vuxen utlänning *som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande*. Motsvarande uttryck används även för att utesluta asylsökande från tillämpningsområdet för förvar inför avlägsnande (se nedan). Under vilken tid en utlänning ska anses som asylsök-

ande har också betydelse för tillämpningen av den bestämmelse som föreslås om förvar av asylsökande (se avsnitt 5.11.3).

Om en utlänning ansöker om asyl gäller att förvar endast får ske på de grunder som anges i mottagandedirektivet (artikel 8.3 mottagandedirektivet). Av EU-domstolens praxis framgår också att en tredjelandsmedborgare som har ansökt om asyl inte får tas i förvar för att avvisas eller utvisas med stöd av återvändandedirektivet under den tid han eller hon i egenskap av asylsökande har rätt att vistas i landet (se dom Gnandi, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, punkterna 61–62, och dom C m.fl., C-269/18, ECLI:EU:C:2018:544, punkterna 51–52 och 54). Under vilken tid en utlänning ska anses vara asylsökande får därmed direkt betydelse för tillämpningen av de förvarsregler som föreslås.

Rätten till vistelse för asylsökande

Enligt artikel 2 c) i asylprocedurdirektivet avses med sökande en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut. I skäl 27 till direktivet anges att med tanke på att tredjelandsmedborgare och statslösa personer som uttryckt önskan om att ansöka om internationellt skydd är personer som ansöker om internationellt skydd, bör de uppfylla sina skyldigheter och komma i åtnjutande av sina rättigheter enligt direktivet och mottagandedirektivet. I detta syfte bör medlemsstaterna snarast möjligt registrera att dessa personer är personer som ansöker om internationellt skydd.

I artikel 2 a) och b) i mottagandedirektivet anges att med *ansökan om internationellt skydd* avses en ansökan om internationellt skydd enligt definitionen i artikel 2 h i skyddsgrundsdirektivet och med *sökande* avses en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd som inte slutligt har avgjorts. Enligt artikel 2 h i skyddsgrundsdirektivet avses med begreppet *ansökan om internationellt skydd* en ansökan om skydd som ges in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och att denne inte uttryckligen ansöker

om en annan typ av skydd som ligger utanför direktivets tillämpningsområde och som kan omfattas av en separat ansökan.

I det nya omarbetade mottagandedirektivet anges att med *ansökan om internationellt skydd eller ansökan* avses en begäran om en medlemsstats beskydd som görs av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som kan antas söka flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande (artikel 2.1). I artikel 2.2 definieras *sökande* som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som har gjort en ansökan om internationellt skydd om vilken ett slutligt beslut ännu inte har fattats.

Enligt EU-domstolen får en tredjelandsmedborgares ställning som sökande av internationellt skydd, i den mening som avses i artikel 2 c i skyddsgrundsdirektivet, så snart vederbörande gör en ansökan. Ställning som sökande av internationellt skydd kan inte underställas krav på registrering eller inlämnande av ansökan. Det faktum att en tredjelandsmedborgare ger uttryck för sin vilja att ansöka om internationellt skydd vid den behöriga myndigheten eller annan myndighet som kan förväntas ta emot en sådan ansökan är således tillräckligt för att ge honom ställning som sökande av internationellt skydd (dom Ministerio Fiscal (Tillgång till förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd), punkterna 92–94).

Av artikel 9.1 i asylprocedurdirektivet framgår att en sökande ska ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet pågår, till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut i enlighet med de förfaranden i första instans som fastställs i direktivets tredje kapitel. Rätten att stanna kvar ska inte utgöra ett berättigande till uppehållstillstånd. Enligt artikel 9.2 får medlemsstaterna göra undantag från rätten att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av ansökan när de kommer att överlämna eller i förekommande fall utlämna en person antingen till en annan medlemsstat enligt skyldigheter i enlighet med en europeisk arresteringsorder eller på annat sätt, eller till ett tredjeland eller till internationella brottmålsdomstolar eller tribunaler. Motsvarande bestämmelse fanns också i det första asylprocedurdirektivet (2005/85/EG).

Rätten att stanna kvar i samband med prövningen i första instans har genomförts i svensk rätt genom vissa bestämmelser om när beslut om avvisning och utvisning får verkställas (se prop. 2009/10:31 och prop. 2016/17:17). Av 12 kap. 8 a och 8 b §§ UtL följer att om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd och åberopat skydds-

skäl ska huvudregeln vara att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas innan ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft eller ett beslut om att avvisa ansökan har fått laga kraft. Undantag från huvudregeln får göras om Migrationsverket har förordnat om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § UtlL eller om utlänningen har utvisats på grund av brott. Sådana beslut får verkställas när ansökan om uppehållstillstånd har prövats av Migrationsverket. Undantag får också göras om utlänningen överlämnas, utlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd.

Rätten att stanna under prövningen av ansökan gäller även under prövningen av verkställighetshinder enligt 12 kap. 19 § UtlL. Av 12 kap. 19 a § UtlL framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas i de fall utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning åberopar sådana nya omständigheter som avses i 12 kap. 19 § UtlL innan Migrationsverket har avgjort frågan om ny prövning ska ske. Om ny prövning beviljas, får verkställighet inte ske innan frågan om uppehållstillstånd har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft. I fråga om beslut om utvisning på grund av brott anges i 12 kap. 19 b § tredje stycket UtlL att beslutet inte får verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om prövning ska ske eller, om prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och ansökan därvid avslagits.

I asylprocedurdirektivet infördes vissa nya bestämmelser som gjorde det möjligt för medlemsstaterna att införa undantag från rätten att stanna kvar vid s.k. efterföljande ansökningar. En efterföljande ansökan är en ansökan om internationellt skydd, som lämnas in efter att ett slutligt beslut har fattats om en tidigare ansökan (artikel 2 q). Efterföljande ansökan i direktivet motsvaras i svensk rätt av ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtlL (se prop. 2016/17:17 s. 75).

Enligt artikel 41.1 i asylprocedurdirektivet får medlemsstaterna göra undantag från rätten att stanna kvar på territoriet om en person har lämnat in en första efterföljande ansökan som inte prövas vidare i enlighet med artikel 40.5. Undantag får göras när ansökan har gjorts enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut som skulle leda till att han eller hon omedelbart avlägsnas från den medlemsstaten, eller lämnar in ytterligare en efterföljande ansökan i samma medlemsstat som redan fattat ett slutligt beslut om att inte

pröva en första efterföljande ansökan enligt artikel 40.5 eller ett slutligt beslut om att avslå den ansökan såsom ogrundad. Medlemsstaterna får göra ett sådant undantag endast om den beslutande myndigheten anser att avlägsnandet inte direkt eller indirekt resulterar i ett återsändande i strid med medlemsstatens internationella och unionsrättsliga åtaganden (refoulement).

Sverige har dock valt att inte utnyttja detta undantag (se Ds 2015:37 s. 125 f., jfr prop. 2016/17:17). I svensk rätt görs alltså inga undantag från rätten att stanna kvar i landet under prövningen i första instans av om det finns nya omständigheter och, för det fall sådana finns, från rätten att stanna kvar i landet under det att den nya prövningen görs i första instans.

I asylprocedurdirektivet tillkom det också bestämmelser om sökandens rätt att stanna kvar i medlemsstaten under tiden ett överklagande prövas (se bl.a. artikel 41 och 46 i direktivet). Vid genomförandet infördes bl.a. ett antal bestämmelser som innebar garantier för den sökande i de fall det inte fanns en rätt att stanna kvar i landet under prövningen av ett överklagande. Dessa återfinns i 12 kap. 8 a § andra stycket och 12 kap. 19 a § UtlL och innebär följande.

Om Migrationsverket fattat beslut om avvisning med omedelbar verkställighet och utlänningen överklagar beslutet i fråga om uppehållstillstånd ska den migrationsdomstol som ska pröva överklagandet pröva om verkställigheten ska avbrytas tills vidare. Beslutet om avvisning får inte verkställas innan denna prövning har gjorts.

Om Migrationsverket beslutar att inte bevilja ett ensamkommande barn ny prövning kan avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte verkställas förrän tidigast en vecka från den dag då barnet fick del av beslutet.

Om en utlänning överklagar ett beslut att inte bevilja ny prövning och frågan om ny prövning inte avgjorts tidigare ska den migrationsdomstol som ska pröva överklagandet pröva om verkställigheten ska avbrytas tills vidare. Beslutet om avvisning eller utvisning får inte verkställas innan denna prövning har gjorts.

Sammanfattningsvis gäller således som huvudregel att en asylsökande har rätt att stanna i Sverige till dess att ett beslut att neka asyl eller att inte bevilja uppehållstillstånd efter ny prövning har fått laga kraft. Undantag gäller om Migrationsverket har förordnat om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § UtlL. Undantag får också göras om utlänningen överlämnas, utlämnas eller överförs till en

annan stat eller internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande. Asylsökande som har utvisats på grund av brott har rätt att stanna i landet under tiden ansökan prövas av Migrationsverket.

Vid en ansökan om verkställighetshinder enligt 12 kap. 19 § UtL har utlänningen också rätt att stanna under tiden ansökan prövas av Migrationsverket. Om ett beslut att inte bevilja ny prövning överklagas och det är första gången utlänningen ansöker om ny prövning, har utlänningen rätt att stanna i vart fall fram till dess att domstolen prövar om verkställigheten ska avbrytas (inhiberas). Om domstolen beslutar att verkställigheten ska avbrytas har utlänningen rätt att stanna till dess att domstolen beslutar annat. Om Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning inte avser en första ansökan om ny prövning finns en rätt att stanna endast under Migrationsverkets prövning. Skulle ett sådant beslut överklagas till Migrationsdomstol med ett yrkande om inhibition av verkställigheten som bifalls av domstolen finns det en rätt att stanna under tiden överklagandet prövas.

Den som har utvisats på grund av brott har vid en ansökan om ny prövning endast rätt att stanna till dess att Migrationsverket har avgjort frågan om prövning ska ske eller, om prövning beviljas, till dess att frågan om uppehållstillstånd har prövats av Migrationsverket och avslagits.

I MIG 2021:20 ansåg Migrationsöverdomstolen att en utlänning som *hade beviljats en ny prövning* av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § UtL omfattades av reglerna om efterföljande ansökan i artikel 40 i asylprocedurdirektivet och därmed hade rätt att kvarstanna i medlemsstaten så länge prövningen pågick enligt artikel 9.1 i samma direktiv. Det tidigare lagkraftvunna utvisningsbeslutet kunde därmed inte verkställas innan frågan om uppehållstillstånd avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft (12 kap. 19 a § andra stycket UtL).

I asylprocedurförordningen¹⁶, som ska tillämpas i stället för asylprocedurdirektivet från och med den 12 juni 2026, finns samma möjligheter som i direktivet för medlemsstaterna att göra undantag från

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

en sökandes rätt att stanna kvar på deras territorium vid efterföljande ansökningar (se artikel 10.4 och 56 i förordningen).

I artikel 3.19 i förordningen definieras *efterföljande ansökan* som en ytterligare ansökan om internationellt skydd som görs i någon medlemsstat efter det att ett slutligt beslut har fattats om en tidigare ansökan, inbegripet fall där ansökan har avslagits såsom uttryckligen eller implicit återkallad.

I asylprocedurförordningen har det förtydligats vad som avses med att *göra, registrera och lämna in* en ansökan om internationellt skydd. I artikel 26 anges att en ansökan om internationellt skydd ska anses ha gjorts när en tredjelandsmedborgare eller statslös person, inbegripet ett ensamkommande barn, personligen till en behörig myndighet som avses i artikel 4.1 och 4.2 uttrycker en önskan om att erhålla internationellt skydd från en medlemsstat. Om tjänstemän från den behöriga myndigheten hyser tvivel om huruvida ett visst uttalande ska betraktas som en ansökan om internationellt skydd ska de uttryckligen fråga personen om han eller hon önskar erhålla internationellt skydd.

Enligt artikel 27 ska myndigheterna som huvudregel registrera en ansökan utan dröjsmål och i alla händelser senast fem dagar efter det att ansökan gjorts. Enligt artikel 28.1 ska sökanden lämna in ansökan till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där ansökan görs så snart som möjligt och senast 21 dagar från det att ansökan registreras, om inte vissa undantag i artikeln är tillämpliga.

I skäl 27 till förordningen uttalas följande angående tillämpningen av dessa artiklar:

Tillgången till det gemensamma förfarandet bör bygga på ett tillvägagångssätt i tre steg, som består i att göra, registrera och lämna in en ansökan. Det första steget som utlöser tillämpningen av denna förordning är att göra en ansökan. En tredjelandsmedborgare eller statslös person anses ha gjort en ansökan när han eller hon uttrycker sin önskan om att erhålla internationellt skydd från en medlemsstat. Om ansökan tas emot av en myndighet som inte är ansvarig för att registrera ansökningar, bör medlemsstaterna i enlighet med sina interna förfaranden och sin interna organisation tillämpa denna förordning så att effektiv tillgång till förfarandet säkerställs. Det bör vara möjligt att uttrycka önskan om att erhålla internationellt skydd från en medlemsstat utan att använda en specifik formulering, och den enskilda sökanden behöver inte nödvändigtvis använda särskilda ord som internationellt skydd, asyl eller subsidiärt skydd. Det avgörande bör vara att tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen uttrycker en rädsla för förföljelse eller allvarlig skada vid återkomst till sitt ursprungsland

eller, i fråga om en statslös person, det land där han eller hon tidigare hade sin stadigvarande bosättning. Om tvivel föreligger om huruvida ett visst uttalande kan tolkas som en ansökan om internationellt skydd, bör tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen uttryckligen tillfrågas om han eller hon önskar erhålla internationellt skydd. Sökanden bör så snart han eller hon gör en ansökan åtnjuta de rättigheter som anges i denna förordning och i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346.

I skäl 28 och 29 anges bl.a. följande. En ansökan bör registreras utan dröjsmål efter det att den har gjorts och sökanden bör få en handling som visar att en ansökan har gjorts och registrerats. Inlämnandet av ansökan är den handling som formaliserar ansökan om internationellt skydd. I detta skede måste sökanden så snart som möjligt lägga fram alla nödvändiga faktorer och handlingar som han eller hon förfogar över för att underbygga ansökan och göra den fullständig, såvida inget annat anges i denna förordning.

Vad som bör förstås med asylsökande och hur långt rätten till vistelse i Sverige sträcker sig vid tillämpningen av utredningens förslag

Mot bakgrund av EU-direktiven och EU-domstolens praxis kan den slutsatsen dras att en utlänning ska anses söka asyl när han eller hon uttrycker en önskan inför myndigheterna att få internationellt skydd. När ansökan är gjord omfattas den sökande av mottaganddirektivet och därmed även av direktivets bestämmelser om förvar. Registrering av själva ansökan och inlämnade av ansökan med angivande av bl.a. grunderna för ansökan kan ske vid ett senare tillfälle. Det innebär att en utlänning som inte tidigare har fått sin asylansökan prövad omfattas av här föreslagna regler om förvar av asylsökande från och med det att han eller hon uttrycker en vilja att söka internationellt skydd t.ex. hos Polismyndigheten eller Migrationsverket.

En utlänning som har ansökt om asyl har som huvudregel rätt att vistas i Sverige fram till dess att eventuella domstolsförfaranden är slutförda och ansökan därmed har prövats slutligt. Undantag från detta är om Migrationsverket har förordnat om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § UtlL eller om utlänningen har utvisats på grund av brott. Sådana beslut får verkställas när ansökan om uppehållstillstånd har prövats av Migrationsverket (se 12 kap. 8 a och 8 b §§ UtlL). När det gäller avvisningsbeslut med omedelbar verk-

ställighet som har överklagats gäller dock att beslutet inte får verkställas innan migrationsdomstolen har tagit ställning till om verkställigheten ska avbrytas (12 kap. 8 a § andra stycket UtL).

I MIG 2024:15 uttalade Migrationsöverdomstolen att en migrationsdomstol när den beslutar att inte avbryta verkställigheten av beslutet att avvisa utlänningen slutligt avgör utlänningens rätt att stanna i avvaktan på att överklagandet prövades. Detta avgörande sammanläst med MIG 2023:9 kan tolkas som att utlänningens rätt att stanna i Sverige som asylsökande vid beslut om omedelbar avvisning gäller fram till dess att överklagandetiden för beslutet att avslå asylansökan har löpt ut och, om beslutet överklagas, när den enskildes rätt att stanna i landet har avgjorts slutligt av migrationsdomstolen vilket sker när en migrationsdomstol har prövat inhibitionsfrågan. Under den tiden ska förvar av asylsökande tillämpas.

Fråga kvarstår då vad som gäller när en utlänning, som redan har fått sin asylansökan prövad genom ett beslut som har fått laga kraft, återoppar nya asylskäl. Utlänningen anses i det läget göra en s.k. efterföljande ansökan som ska prövas enligt 12 kap. 19 § UtL. Enligt 12 kap. 19 a § första stycket UtL får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän Migrationsverket har prövat om det finns förutsättningar för en ny prövning. En utlänning som gör en efterföljande ansökan i asylprocedurdirektivets mening har alltså rätt att stanna i Sverige från och med det att ny prövning begärs. Om det är utlänningens första begäran om ny prövning och denna avslås av Migrationsverket kvarstår dessutom rätten att stanna fram till dess att en migrationsdomstol har prövat om verkställigheten ska inhiberas (12 kap. 19 a § tredje stycket UtL). För utlänningar dömda till utvisning på grund av brott gäller motsvarande beträffande rätten att stanna under prövningen hos Migrationsverket enligt 12 kap. 19 b § UtL).

Vad som framgår av EU-direktiven, EU-domstolens praxis och det regelverk som införts i svensk rätt när det gäller rätten att stanna talar närmast för att en utlänning ska anses vara asylsökande redan när ny prövning begärs enligt 12 kap. 19 § UtL. En alternativ tolkning kan dock vara att sökande i mottagandedirektivets mening är den vars ansökan om internationellt skydd tas upp till materiell prövning. Stöd för det kan till viss del finnas i MIG 2021:20 där en utlänning som hade beviljats en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § UtL ansågs omfattas av mottagande-

direktivet. Frågan om utlänningen omfattades av mottagandedirektivet redan vid ansökan om ny prövning var emellertid inte föremål för prövning i målet.

Rättsläget får bedömas som i viss mån oklart i avsaknad av tydlig praxis på området. För att inte riskera att asylsökande går miste om sina rättigheter enligt mottagandedirektivet, är vår bedömning att utgångspunkten vid tillämpningen av grunderna för förvar bör vara att vid begäran om ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtlL ska bestämmelserna om förvar av asylsökande tillämpas. En konsekvens av detta blir att den behöriga myndigheten i fler fall kommer att behöva ta ställning om det finns grund för förvar av asylsökande. Med våra förslag om att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska fortsätta att vara behöriga att besluta om förvar även när ny prövning begärs (se avsnitt 9.4.5) kommer dock den prövning som ska göras mot bestämmelsen om förvar av asylsökande i varje fall att göras av den myndighet som ansvarar för verkställigheten fram till dess att ny prövning beviljas. Problematiken uppstår inte heller i relation till utläningar som är utvisade på grund av brott som ansöker om ny prövning enligt 12 kap. 19 b § UtlL eftersom de inte omfattas av reglerna om förvar av asylsökande (se avsnitt 5.11.3).

Om det sedermera klagas i praxis att en utlänning som ansöker om ny prövning inte ska anses ansöka om internationellt skydd förrän ny prövning beviljas får naturligtvis tillämpningen anpassas efter det.

Som framgår ovan bör rätten till vistelse i Sverige som asylsökande vid begäran om ny prövning anses upphöra när en migrationsdomstol har beslutat att verkställigheten inte ska inhiberas (jfr MIG 2023:9 och MIG 2024:15) om överklagandet gäller ett beslut att inte bevilja ny prövning och det är första gången utlänningen ansöker om ny prövning. Om domstolen däremot har beslutat att verkställigheten ska avbrytas har utlänningen rätt att stanna till dess att domstolen beslutar annat. Om Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning inte avser en första ansökan om ny prövning upphör rätten till vistelse i Sverige som asylsökande i samband med Migrationsverkets beslut.

Uppsikt och förvar inför avlägsnande

Utredningens förslag: En vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får ställas under uppsikt eller tas i förvar om det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

Förvar inför avlägsnande ersätter sannolikhets- och verkställighetsförvar

Enligt gällande rätt krävs att det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut för att verkställighetsförvar ska kunna beslutas. 2009 års förvarsutredning bedömde att artikel 15 i återvändandedirektivet inte omfattade förvarsbeslut under förfarandet för prövningen av om en utvisning eller avvisning ska ske, utan endast förvar för verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning (SOU 2009:60 s. 155). När återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt förtydligades i 10 kap. 1 § andra stycket 3 UtIL att en vuxen utlänning får tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Motsvarande ändring gjordes även i 10 kap. 2 § UtIL angående förvar av barn. Enligt tidigare lydelse var förutsättningen för verkställighetsförvar att det var fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Förändringen motiverades av att det inte skulle råda någon tvekan om att både förberedelsefasen och genomförandefasen av ett avlägsnande omfattas (se prop. 2011/12:60 s. 70).

Det är något oklart vad som avses med förtydligandet eftersom det har gjorts utan att ta hänsyn till uttrycket i artikel 15.1 i direktivet att en utlänning ska *vara föremål för förfaranden för återvändande*. En särskild frågeställning som uppkommer är om *förbereda verkställigheten* kan inträffa före det att ett avlägsnandebeslut fattas. Det som talar för att vad som avses är en tidpunkt efter ett avlägsnandebeslut har fattats är att ett verkställighetsförvar anses kräva laga kraft av ett avlägsnandebeslut och användningen av bestämd form (*verkställigheten*) i paragrafen. Uttrycket *förbereda* i 10 kap. 1 §

andra stycket 3 UtlL skulle då avse förberedelser för själva avlägsnandet, t.ex. åtgärder som att ha kontakter med andra länder inför verkställighet, ordna identitets- och resehandlingar för den förvarstagne. Alltså åtgärder som inte är genomförandet av själva verkställigheten, dvs. resan ut ur landet (det som direktivet definierar som *avlägsnande*, se artikel 3.5).

I EU-kommissionens handbok om återvändande¹⁷ görs ett klargörande i denna fråga.

[D]et formella kravet att vara föremål för förfaranden för återvändande i artikel 15.1 är inte synonymt med att vara föremål för ett beslut om återvändande. Om alla villkor enligt artikel 15 är uppfyllda kan det hända att personen redan hålls i förvar innan ett formellt beslut fattas, t.ex. medan förberedelserna för ett beslut om återvändande pågår och beslutet ännu inte har utfärdats.

Ett beslut om återvändande definieras i återvändandedirektivets artikel 3.4 som ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända. Ett beslut om återvändande i återvändandedirektivets mening motsvaras i svensk rätt av ett beslut om avvisning eller utvisning (se prop. 2011/12:60 s. 64). Det kan också noteras att den engelska lydelsen av rubriken före artikel 15 i återvändandedirektivet är *Detention for the purpose of removal*, vilket indikerar att syftet med förvaret är av betydelse.

Migrationsöverdomstolen prövade i MIG 2020:2 vad som skulle gälla när Polismyndigheten hade beslutat att en tredjelandsmedborgare skulle tas i sannolikhetsförvar innan det hade fattats något avvisnings- eller utvisningsbeslut. Utlänningen ansökte om asyl efter förvarsbeslutet. Vid tillämpningen av artikel 8.3 d) i mottagandedirektivet fann domstolen, med hänvisning till EU-kommissionens handbok, att tredjelandsmedborgaren vid tidpunkten för förvarsbeslutet skulle anses vara föremål för ett förfarande för återvändande även om något beslut om avlägsnande ännu inte hade fattats. Förutsättningarna för förvar enligt återvändandedirektivet var således uppfyllda vid tidpunkten för Polismyndighetens beslut om förvar (även om man använde sig av den svenska konstruktionen sannolikhetsförvar). Domstolen tog också fasta på att artikel 8.3 d) i mot-

¹⁷ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam "Handbok om återvändande" som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande, L 339/83, avsnitt 14.1.

tagandedirektivet har som syfte att undvika att ett förvar enligt återvändandedirektivet inte kan fortsätta när utlänningen ansöker om asyl för att försena återvändandet. Ett sådant undvikande skulle vara möjligt om det krävdes att det fanns ett avlägsnandebeslut vid tidpunkten för asylansökan.

Detta ger stöd för att artikel 15 i återvändandedirektivet även omfattar förvarsbeslut som tar sikte på avlägsnande redan innan ett avlägsnandebeslut har fattats av myndigheterna under förutsättning att utlänningen befinner sig olagligt i medlemsstaten.

Som redogjorts för ovan har uppdelningen i sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar gett upphov till tolkningsproblem i rättstillämpningen. Migrationsöverdomstolen har i flera fall behövt lämna vägledning för vilken typ av förvar som ska användas i olika situationer (se exempelvis MIG 2006:5, MIG 2011:14 och MIG 2014:13). Denna problematik kan åtgärdas genom att verkställighetsförvar tas bort och ersätts av en form av förvar som avser att säkerställa möjligheterna att verkställa både ett kommande avlägsnandebeslut och ett sådant beslut som fått laga kraft.

Förvar ska kunna beslutas om det kan antas att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning

Frågan är då vilka krav som ska gälla för att besluta om förvar som syftar till att säkerställa att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

Återvändandedirektivet ställer inte upp något krav på grad av säkerhet för att ett avlägsnandebeslut ska komma att fattas för att förvarstagande ska kunna ske, vilket krävs för sannolikhetsförvar. För att ta en utlänning i förvar med stöd av återvändandedirektivet krävs endast att utlänningen är föremål för förfaranden för återvändande. Direktivet säger dock inget direkt om vilka krav som ska gälla för att påbörja ett sådant förfarande.

Det finns alltså ett visst utrymme att sänka kraven för att ta en utlänning i förvar inom direktivets tillämpningsområde.

Bestämmelserna om sannolikhetsförvar har varit i allt väsentligt desamma sedan de infördes 1976. Före ändringen gällde att det räckte enligt lagens lydelse att det hade uppkommit fråga om avvisning eller utvisning eller annat avlägsnande för att en utlänning skulle

kunna tas i förvar. Därutöver krävdes enligt förarbetsuttalanden att det t.ex. skulle finnas misstankar om att utlänningen höll sig undan. Regeringen ansåg att lagtextens formulering var vag och kunde ge utrymme för alltför stort utrymme för diskretionär prövning. Lagstiftningen skulle i stället ha rättegångsbalkens regler om häktning som utgångspunkt på så sätt att det skulle krävas sannolika skäl för avvisning eller utvisning för att förvar skulle få beslutas när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte hade fått laga kraft (prop. 1975/76:18 s. 130 f.). Kravet på sannolika skäl innebär ett förhållandevis högt beviskrav.

Under utredningens gång har det inte kommit fram att rekvisitet *sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas* har varit svår-tillämpat. Inte heller att det har innefattat ett för högt ställt krav som har inverkat menligt på möjligheterna att upprätthålla en effektiv migrationsprocess. Våra utredningsdirektiv anger emellertid att inriktningen ska vara att svensk rätt fullt ut ska motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger. Med hänsyn till detta finns anledning att ändå överväga att utnyttja det utrymme som finns att sänka kraven för att besluta om förvar i återvändandeprocessen.

Enligt vår mening bör ett förvar som syftar till att verkställa avlägsnande inte kunna beslutas med ett alltför lågt ställt krav, exempelvis redan när det uppkommer fråga om avvisning eller utvisning. En sådan ordning skulle ge tillämpande myndigheter möjligheter att beslut om förvar i ett mycket tidigt skede av processen då det fortfarande kan finnas en stor osäkerhet om det kommer att beslutas om avvisning eller utvisning. Dessutom är det tveksamt om en utlänning så tidigt i processen kan anses vara föremål för förfaranden för återvändande i den mening som avses i artikel 15.1 i återvändandedirektivet.

Ett krav som både tillgodoser utlänningens intresse att inte frihetsberövas i onödan och statens intresse av en effektiv återvändandeprocess kan vara att förvar inför avvisning och utvisning får ske om det *kan antas* att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas. Ytterligare ett skäl som talar för att ställa upp ett antaglighetskrav är att det blir lättare för rättstillämparen att fastställa när ett förfarande för avlägsnande ska anses ha inletts.

Rekvisitet *kan antas* används som beviskrav på flera andra ställen i utlänningslagen (se exempelvis 9 kap. 9 § och 12 kap. 19 § UtlL).

I förarbetena till bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kap. 19 § UtlL finns vissa uttalanden angående beviskravet. Där betonas att innebörden av rekvisitet *kan antas* är att det inte får vara fråga om någon mer eller mindre avlägsen möjlighet att de återopade omständigheterna utgör ett bestående hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Det som avses är att verkställighetshindret ska kunna bedömas föreligga i det enskilda fallet (se prop. 2004/05:170 s. 300).

MIG 2010:11 rör tillämpning i ärenden om hinder mot verkställighet. I rättsfallet uttalade domstolen att beviskravet kan antas eller att något är antagligt förekommer även i annan lagstiftning och innebär att även om det är fråga om ett antagande ska det finnas objektiva grunder som ger stöd för antagandet. Domstolen konstaterar också att i det doktrin rent allmänt har uttalats att antagligt betyder en mindre sannolikhetsövertikt för att antagandet är riktigt.

Ledning för bedömningen av om det kan antas att en utlänning kommer att avvisas eller utvisas bör kunna hämtas från dessa uttalanden. Det innebär att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet om utredningen av utlänningens rätt till vistelse i landet ger stöd för antagandet att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas.

I tillämpningen kan den punkt där det är antagligt nås relativt fort när det är tydligt att det saknas rätt till vistelse i Sverige. Det kan tänkas att denna punkt kan nås redan under den tid om sex timmar som en utlänning enligt 9 kap. 11 § UtlL är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna eller i samband med kallelse, medtagande eller hämtning till utredning hos Migrationsverket eller Polismyndigheten.

Förvar inför avlägsnande ska också kunna användas när det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Med detta avses ett beslut som är verkställbart, antingen på grund av att det gäller omedelbart eller har fått laga kraft. Före det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut kan förvar inför avlägsnande ske på grund att det kan antas att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas.

För att förvar ska kunna beslutas krävs emellertid, förutom att det ska kunna antas att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas eller att det är fråga om att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, att det finns en avvikanderisk m.m. vilket kommer att utvecklas i följande avsnitt.

Utlänningar som omfattas av uppsikt och förvar inför avlägsnande

Förvar inför avlägsnande bör vara tillämpligt när det är fråga om ett förfarande om avvisning eller utvisning. Det innebär en hänvisning till samtliga relevanta paragrafer i 8 kap. utlänningslagen om avvisning och utvisning som uttryckligen hänvisas till i nu gällande bestämmelse om sannolikhetsförvar i 10 kap. 1 § andra stycket 2 UtlL. Även utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. utlänningslagen omfattas.

Samtliga utlänningar som inte har ansökt om asyl och har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande omfattas. En utlänning blir som utgångspunkt asylsökande från och med det att utlänningen uttrycker sin önskan om att erhålla internationellt skydd från en medlemsstat och omfattas av föreslagna regler om förvar av asylsökande så länge de har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande (se ovan).

Förvar inför avlägsnande omfattar därmed tredjelandsmedborgare som omfattas av återvändandedirektivet eftersom de befinner sig olagligt här och är föremål för ett förfarande för återvändande. Tredjelandsmedborgare som befinner sig lagligt här men inte har ansökt om asyl, t.ex. en person med uppehållstillstånd som ansökt om förlängt uppehållstillstånd (jfr 5 kap. 18 § andra stycket 3 UtlL), omfattas också om det har bedömts att det blir aktuellt med utvisning.

Bestämmelsen omfattar också exempelvis EES-medborgare och deras familjemedlemmar som ska eller har avvisats eller utvisats på någon grund i 8 kap. 8–11 §§ UtlL. Rörlighetsdirektivet hindrar inte att en unionsmedborgare tas i förvar så länge som förutsättningarna för förvaret inte är mindre förmånliga för unionsmedborgare än för tredjelandsmedborgare och åtgärden är proportionerlig (MIG 2022:6).

Genom hänvisningen till hela 8 kap. utlänningslagen tillgodoses även ett önskemål om lagändringar i en hemställan från Migrationsverket till regeringen den 15 maj 2023 angående förvar av EES-medborgare och deras familjemedlemmar. I hemställan konstaterar Migrationsverket att utformningen av bestämmelsen om sannolikhetsförvar innebär att det saknas grund för förvarstagande av en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare som har vistats i Sverige längre tid än tre månader och därför ska utvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Denna brist i lagstiftningen

beror på att nuvarande 10 kap. 1 § andra stycket 2 UtlL inte hänvisar till att det ska vara sannolikt att utlänningen kommer att utvisas enligt 8 kap. 11 § andra stycket utan endast hänvisar till avvisning enligt 8 kap. 11 § första stycket.

Enligt verket är denna diskrepans i lagstiftningen inte motiverad, detta särskilt mot bakgrund av vilka typer av beteenden som kan medföra att en utlänning anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Denna problematik gör sig även gällande då det är fråga om säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtlL, dvs. ärenden där Säkerhetspolisen, av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet, t.ex. förordar att en EES-medborgare eller dennes familjemedlem ska utvisas.

Av förarbetena framgår inte (prop. 2013/14:82) varför bestämmelsen om sannolikhetsförvar inte hänvisar till hela 8 kap. 11 § UtlL. Som Migrationsverket påpekar har det inte kommit fram skäl att göra skillnad i fråga om möjligheterna att besluta om förvar beroende på om det sker en avvisning eller utvisning när avlägsnandet sker av hänsyn till allmän ordning.

Avvikanderisk

För att förvar inför avlägsnanden ska få beslutas ska krävas också att det finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Detta motsvarar i huvudsak vad som gäller enligt nuvarande 10 kap. 1 § tredje stycket UtlL vid sannolikhets- och verkställighetsförvar. Enligt den bestämmelsen får förvar beslutas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Hänvisningen till risk för avvikande innebär på samma sätt som gäller i dag att endast sådana omständigheter som anges i 1 kap. 15 § UtlL får beaktas. Ledning för bedömningen av avvikanderisk och risk att utlänningen håller sig undan kan hämtas i de förarbetsuttalanden och den praxis som redan finns (se avsnitt 5.2.4).

Förutsättningen att det finns en risk att utlänningen på annat sätt försvårar myndighetens handläggning avser att markera på ett tydligare sätt att förvar kan komma i fråga innan ett avlägsnande-

beslut har fattats. Rekvisitet kan vara uppfyllt exempelvis om utlänningen vägrar att medverka till att resedokument upprättas eller i övrigt inte vill samarbeta under myndigheternas handläggning av ett avlägsnandebeslut.

I samband med införlivandet av återvändandedirektivet i svensk rätt analyserades om risk för brottslig verksamhet kunde ligga till grund för förvar som omfattades av direktivet. 2009 års förvarsutredning gjorde bedömningen att direktivets regler inte tillät detta eftersom direktivet betonar att verkställighetsförvar får användas endast för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om återvändande (SOU 2009:60 s. 158). Regeringen ansåg dock att direktivets regler kunde tillåta att brottslig verksamhet åberopades så länge det var fråga om att förbereda eller verkställa ett avlägsnandebeslut. Vidare lyfte regeringen fram att möjligheterna att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut skulle hindras om möjligheten att beakta risken för brottslig verksamhet skulle tas bort (prop. 2011/12:60 s. 70 f.).

Frågan är om det nu har kommit fram skäl att frångå regeringens ståndpunkt med anledning av bl.a. utvecklingen i rättspraxis.

Enligt EU-domstolens praxis framgår av artikel 15 i återvändandedirektivet att ett förvar av en tredjelandsmedborgare som vistas i landet olagligt endast kan vara motiverat för att förbereda hans eller hennes återvändande eller för att genomföra avlägsnandet av vederbörande, särskilt när det finns risk för avvikande eller när tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet (dom Landkreis Gifhorn, punkt 37). Det är således endast om verkställigheten av beslutet om återvändande i form av avlägsnande riskerar att äventyras av den berörda personens beteende, mot bakgrund av en bedömning i det enskilda fallet, som medlemsstaterna får frihetsberöva honom eller henne genom en förvarsåtgärd (dom Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, punkt 269 och 271). I ett annat avgörande har EU-domstolen uttalat att en person inte med stöd av återvändandedirektivet kan hållas i förvar med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (dom Kadzoev, C-357/09, ECLI:EU:C:2009:741, punkt 70). I EU-kommissionens handbok om återvändande anges också att möjligheten att hålla i förvar eller förlängning av hållande i förvar med hänvisning till allmän ordning inte täcks av texten i återvändandedirektivet. Syftet med artikel 15 är inte att skydda samhället

från personer som utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Det i och för sig legitima syftet att *skydda samhället* bör uppnås med hjälp av annan lagstiftning, särskilt straffrättsliga bestämmelser.¹⁸

I senare praxis från EU-domstolen har dock uttryckts att artikel 15 i återvändandedirektivet inte utgör hinder för att en tredjelandsmedborgare, när han eller hon utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande, under förutsättning att denna åtgärd uppfyller villkoren i artiklarna 15–18 i direktivet (dom Adde m.fl., C-143-22, ECLI:EU:C:2023:689, punkt 43).

Mot denna bakgrund skulle det kunna ifrågasättas om risk för brottslig verksamhet kan åberopas som grund för förvar i samband med ett avlägsnande som omfattas av återvändandedirektivet. Enligt vår bedömning är dock risken att utlänningen bedriver brottslig verksamhet en sådan omständighet som skulle kunna äventyra effektiviteten i avlägsnandeförfarandet, om förvar inte beslutades. Därmed bör en tredjelandsmedborgare som kan antas avvisas eller utvisas och bedöms komma att bedriva brottslig verksamhet i Sverige kunna tas i förvar inför avlägsnande.

Eftersom bestämmelsen om förvar inför avlägsnande ska tillämpas vid förvar av samtliga utlänningar som inte är asylsökande, kommer risken för brottslig verksamhet i Sverige också att kunna beaktas när det gäller EES-medborgare och deras familjemedlemmar som inte omfattas av återvändandedirektivet. Detsamma gäller vissa tredjelandsmedborgare som inte omfattas av återvändandedirektivet. Exempel på det sistnämnda är en tredjelandsmedborgare som ska avvisas eller utvisas till en annan medlemsstat i vilken han eller hon har beviljats flyktingstatus. Direktivets bestämmelser är inte tillämpliga på en tredjelandsmedborgare i den situationen när det inte är möjligt att fatta ett beslut om återvändande till hemlandet enligt direktivet, exempelvis på grund av principen om non-refoulement (se dom M m.fl. [Transfert vers un État membre], punkterna 30 och 44–46).

¹⁸ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam "Handbok om återvändande" som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande, L 339/83, avsnitt 14.1.

5.11.3 Förvar av vuxna asylsökande

Utredningens förslag: En vuxen utlänning får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande endast om

- det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet,
- det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som ansökan om asyl grundas på.
- utlänningen vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,
- det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, eller
- förvarstaganet grundar sig på Dublinförordningen.
Bestämmelserna ska inte tillämpas när det gäller utlänningar som är utvisade på grund av brott.

Asylsökande ska kunna ställas under uppsikt och tas i förvar endast på grunder som anges i mottagandedirektivet

Av EU:s direktiv och rättspraxis framgår att förvar av asylsökande endast får ske under de förutsättningar som anges i mottagandedirektivet (se avsnitt 5.4 och 5.6).

Enligt artikel 8.3 i mottagandedirektivet får en sökande endast tas i förvar

- a) i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet,
- b) i syfte att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klargöras utan att ta den sökande i förvar, särskilt om det finns en risk för att sökanden avviker,
- c) som ett led i ett förfarande i syfte att avgöra om den sökande har rätt att resa in på territoriet,

- d) om han eller hon hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt återvändandedirektivet, för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att han eller hon redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande,
- e) om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning,
- f) i enlighet med artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

Grunderna för förvar ska också fastställas i nationell rätt.

Artikel 8.3 innehåller en uttömmande uppräknning av de olika skäl som kan göra det befogat att ta någon i förvar och att vart och ett av dessa skäl motsvarar ett specifikt behov och är självständigt i förhållande till de övriga (dom N., punkt 59).

Av förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (KOM(2008) 0815 slutlig) som legat till grund för mottagandedirektivet framgår att grunderna som tagits in i artikel 8.3 är baserade på rekommendationen av den 16 april 2003 från Europarådets ministerkommitté om åtgärder för kvarhållande av asylsökande och UNHCR:s riktlinjer från den 26 februari 1999 om tillämpliga kriterier och normer för kvarhållande av asylsökande. Av 2012 års version av UNHCR:s riktlinjer¹⁹ framgår att förvar utgör en undantagsåtgärd som endast kan motiveras med hänvisning till ett legitimt syfte och att det finns tre skäl – *allmän ordning, folkhälsa och nationell säkerhet* – som kan göra det nödvändigt med förvar i ett enskilt fall. Det framgår också att förvar endast får tillgripas som en

¹⁹ UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (2012), s. 16 f.

sista lösning, i fall där det är fastställt att detta är nödvändigt, rimligt och proportionellt i förhållande till ett legitimt syfte.

Enligt vår mening är det motiverat att förvarstagande av asylsökande kan ske på de grunder som anges i artikel 8.3 i mottagandedirektivet. Redan i dag tillämpas dessutom direktivets grunder för förvar av myndigheter och domstolar inom ramen för prövningen av om det finns grund för sannolikhetsförvar. I en tydlig och förutsebar nationell lagstiftning som avser att möjliggöra förvarstagande av asylsökande bör direktivets förutsättningar för förvarstagande framgå av lagstiftningen och att förvar endast får ske på de grunder som framgår av bestämmelsen. På detta sätt markeras också att det inte är möjligt att ta en asylsökande i förvar endast på grund av att han eller hon har ansökt om asyl, vilket framgår av artikel 8.1 i mottagandedirektivet.

Reglering bör i detta fall också ligga så nära direktivtexten som möjligt för att underlätta tillämpningen av rekvisiten utifrån utvecklingen i EU-domstolens praxis.

Tillämpningsområdet för förvar av asylsökande

Reglerna om förvar av asylsökande avser att möjliggöra förvar av utlänningar som omfattas av mottagandedirektivet. Mottagandedirektivet gäller tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd på en medlemsstats territorium (se artikel 3 i mottagandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet). Ovan har redogjorts för när en utlänning ska anses vara asylsökande och när han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande (se avsnitt 5.11.2).

Före utlänningen har ansökt om asyl gäller att han eller hon kan tas i förvar för att utreda identitet eller rätten till vistelse eller för att det kan antas att det kommer att fattas ett beslut om avvisning eller utvisning om förutsättningarna för sådana förvar är uppfyllda. Efter att rätten till vistelse som asylsökande har upphört kan utlänningen tas i förvar inför avlägsnande för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

En unionsmedborgare som ansöker om asyl i Sverige omfattas inte av mottagandedirektivet. Om en unionsmedborgare mot förmodan skulle ansöka om asyl i Sverige blir dock reglerna om förvar

av asylsökande tillämpliga eftersom regleringen i detta fall inte utesluter unionsmedborgare från reglernas tillämpningsområde.

Utlänningar som har dömts till utvisning på grund av brott kan tas i förvar inför avlägsnande även om de ansöker om asyl

Bestämmelsen ska inte tillämpas på utlänningar som har dömts till utvisning på grund av brott och har en öppen asylansökan. I MIG 2020:15 konstaterade Migrationsöverdomstolen att punkt 17 i skälen i mottagandedirektivet anger att de skäl för förvar som anges i direktivet inte påverkar andra skäl för förvar, däribland skäl för förvar inom ramen för straffrättsliga förfaranden, som är tillämpliga enligt nationell rätt, och som saknar samband med tredjelandsmedborgarens eller den statslösa personens ansökan om internationellt skydd. Enligt domstolen leder detta till att när förvar beslutas inför verkställighet av ett beslut om utvisning fattat av allmän domstol har beslutet inte något samband med ansökan om asyl och då är mottagandedirektivets bestämmelser angående förvar inte tillämpliga. Det nya omarbetade mottagandedirektivet innehåller också i skäl 30 motsvarande skrivning som i nuvarande punkt 17 i skälen i mottagandedirektiv.

Det innebär att mottagandedirektivets bestämmelser inte utgör hinder mot att tillämpa den bestämmelse som föreslås om förvar av andra än de som har ansökt om asyl i fråga om utlänningar som har dömts till utvisning på grund av brott, även om utlänningen har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande. I regleringen bör särskilt anges att utlänningar som har dömts till utvisning på grund av brott omfattas av den regeln i stället för reglerna om förvar av asylsökande.

Förvar i samband med screening och gränsförfaranden

Utredningens bedömning: I nuläget bör det inte införas regler i utlänningslagen om förvar i samband med screening eller gränsförfaranden.

En komponent i den nya asyl- och migrationspakten är screeningförfordningen²⁰. Screening kommer att tillämpas på personer som, även om de inte uppfyller villkoren för inresa till EU, passerar en yttre gräns land-, sjö- eller luftvägen eller förs i land under sök- och räddningsinsatser till havs. Screening ska också tillämpas på personer som grips inom territoriet om de inledningsvis har undsluppit kontroller vid de yttre gränserna. Screening innebär identifiering eller verifiering av identitet, hälso- och säkerhetskontroller, fingeravtryckstagning och registrering i Eurodacdatabasen.

Screeningen ska genomföras vid eller i närheten av de yttre gränserna, eller på andra platser inom en medlemsstats territorium. Tredjelandsmedborgaren ska inte ha rätt att resa in i medlemsstaten förrän screeningen har slutförts. En tredjelandsmedborgare som genomgår screening hänvisas efter slutförandet av screeningen till asylförfarandet eller återvändandeförfarandet.

I skäl 11 i förordningen anges att de tredjelandsmedborgare som genomgår screening bör hållas tillgängliga för screeningmyndigheterna under pågående screening. Medlemsstaterna bör i sin nationella rätt fastställa bestämmelser som säkerställer dessa tredjelandsmedborgares närvaro under screeningen, för att förhindra att de avviker. Om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt får en medlemsstat besluta att ta en person som genomgår screening i förvar, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. I skäl 11 anges vidare att de relevanta bestämmelserna i det nya omarbetade mottagandedirektivet, för personer som ansöker om internationellt skydd, och de relevanta reglerna om förvar i återvändandedirektivet bör vara tillämpliga under screeningen. Av artikel 8.7 framgår att de relevanta reglerna om förvar i återvändandedirektivet ska vara tillämpliga under screeningen på tredjelandsmedborgare som inte har gjort någon ansökan om inter-

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

nationellt skydd. Screeningförordningen ska tillämpas från och med den 12 juni 2026.

Enligt artikel 8.3 c) i mottagandedirektivet får en asylsökande tas i förvar som ett led i ett förfarande i syfte att avgöra om den sökande har rätt att resa in på territoriet. Den situation som avses omfattar det system för förvar som medlemsstaterna kan införa när de beslutar att genomföra gränsförfaranden i den mening som avses i artikel 43 i asylprocedurdirektivet (se dom, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, punkterna 237 och 238). Enligt artikel 43 får medlemsstaterna besluta om förvar av personer som ansöker om internationellt skydd och som anländer till deras gränser, innan de beviljas rätt att resa in i respektive land, på de villkor som anges i artikel 43 och för att säkerställa att de förfaranden som föreskrivs i denna artikel faktiskt kan genomföras (dom Kommissionen mot Ungern [Accueil des demandeurs de protection internationale], C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029, punkt 179).

I det nya omarbetade mottagandedirektivet fick denna punkt i direktivet en ny lydelse och anger att förvar får beslutas som ett led i ett gränsförfarande i enlighet med artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om sökanden har rätt att resa in på territoriet (artikel 10.4 d).

Den nya punkten innebär som tidigare att förvar får beslutas inom ramen för s.k. gränsförfaranden för att avgöra sökandens rätt att resa in på territoriet.

Gränsförfaranden regleras i artiklarna 43–45 i asylprocedurförordningen. Gränsförfaranden kan tillämpas efter att screeningförfarandet i Screeningförordningen har genomförts när en tredjelandsmedborgare som inte har tillåtelse att resa in på medlemsstaternas territorium enligt Schengenreglerna har ansökt om asyl. Gränsförfaranden kan äga rum bl.a. när en asylansökan görs vid en gränsövergång eller i en transitzon, när någon grips i samband med en otillåten passage av gränsen eller när landstigning skett på ett territorium efter en räddningsaktion. Sökanden som är föremål för gränsförfarandet ska som huvudregel inte tillåtas resa in på en medlemsstats territorium. I samband med gränsförfarandet kan det beslutas att avvisa eller avslå asylansökningar på de grunder som räknas upp i artikel 39 och 43 i förordningen, exempelvis en uppenbart ogrundade asylansökan eller en ansökan från någon som redan har beviljats skydd i en annan EU-stat.

Av artikel 55 i asylprocedurförordningen framgår att medlemsstaterna i enlighet med artikel 9 i mottagandedirektivet (se ovan) ska kräva att den asylsökande som huvudregel bor i anslutning till gränsen eller transitzonen. I skäl 69 till förordningen anges att det bör vara möjligt att ta en asylsökande som är föremål för ett gränsförfarande i förvar i syfte att besluta om rätten att resa in på territoriet.

Gränsförfarandet är obligatoriskt för personer som utgör en säkerhetsrisk, som vilseleder myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller undanhålla information eller som kommer från länder med en låg andel godkända ansökningar (artikel 45 i förordningen). I övrigt är det valfritt för medlemsstaterna att tillämpa gränsförfaranden. Asylprocedurförordningen ska tillämpas från och med den 12 juni 2026 på förfarandet för beviljande av internationellt skydd för ansökningar som lämnats in från och med det datumet.

Som en del i asyl- och migrationspakten ingår också återvändandegränsförordningen²¹. Genom den förordningen inrättas ett gränsförfarande för återvändande och den är tillämplig på tredjelandsmedborgare och statslösa personer vars ansökan har avslagits inom ramen för gränsförfarandet för asyl. Av förordningen framgår bl.a. att tredjelandsmedborgare och statslösa personer vars ansökan har avslagits inom ramen för gränsförfarandet för asyl inte får tillåtas att resa in på den berörda medlemsstatens territorium (artikel 4). Enligt artikel 5 i förordningen får dessa personer under vissa förutsättningar fortsatt hållas i förvar om de hölls i förvar under gränsförfarandet för asyl, eller tas i förvar under vissa förutsättningar om de inte tidigare hölls i förvar.

Även denna förordning ska tillämpas från och med den 12 juni 2026.

Som framgår är det lång tid kvar till dess att ovan nämnda förordningar angående screening, gränsförfaranden och återvändandegränsförfaranden träder i kraft. Det är ännu inte klarlagt hur screeningförfarandet kommer att arrangeras i Sverige samtidigt som Screeningförordningen får uppfattas som att det behövs nationella regler som reglerar frågan om förvar under screeningförfarandet. Man vet inte heller i vilken omfattning Sverige kommer att tillämpa gränsförfaranden. Vidare kan eventuella regler om förvar i samband

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1349 av den 14 maj 2024 om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148.

med screening och gränsförfaranden behöva samordnas med varandra och med bestämmelserna om förvar i förordningen om återvändandegränsförfaranden. Med hänsyn till detta bör utredningens förslag inte innehålla någon grund för förvar inom ramen för screeningförfarandet eller gränsförfaranden enligt artikel 10.4 d) i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Frågan bör i stället utredas inom ramen för regeringens arbete med implementering av asyl- och migrationspakten.

Förvar i syfte att fastställa sökandens identitet eller nationalitet eller faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på

Mottagandedirektivets bestämmelse i artikel 8.3 a) om att en asylsökande får tas i förvar i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet innefattar, även med hänsyn också till direktivets krav på nödvändighet, ett något lägre krav än som gäller för att identitetsförvar ska få användas enligt 10 kap. 1 § UtL.

När det gäller förvar för utredning av ansökan som följer av artikel 8.3 b) i direktivet så är det inte direkt jämförbart med utredningsförvar i 10 kap. 1 § andra stycket 1 UtL eftersom tillämpningsområdet är snävare i och med att syftet bara ska vara att utreda omständigheterna som asylansökan grundas på. Det kan också konstateras att kraven för förvar är striktare i och med kravet att grunderna för ansökan inte ska kunna utredas utan att utlänningen tas i förvar.

I avsnitt 5.11.2 har vi föreslagit att utanför EU-direktivens tillämpningsområde får en utlänning tas i förvar i syfte att utreda identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige endast om detta är nödvändigt. Det har inte kommit fram att det skulle vara motiverat att ha ett lägre ställt krav när det gäller att fastställa en asylsökandes identitet, nationalitet eller grunderna för asylansökan.

När det gäller tillämpningen av artikel 8.3 a)–b) har EU-domstolen uttalat att ett väl fungerande gemensamt europeiskt asylsystem kräver att behöriga nationella myndigheter förfogar över tillförlitliga upplysningar om identitet och nationalitet beträffande personer som ansöker om internationellt skydd och om de faktorer som deras ansökan grundas på (dom Kommissionen mot Ungern (Accueil des demandeurs de protection internationale, C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029, punkt 175).

Tillförlitliga uppgifter om identitet behövs bl.a. för att kunna pröva asylansökan mot rätt land, bedöma om utlänningen kan vara undantagen från internationellt skydd enligt skyddsgrundsdirektivet och fastställa ansvarig medlemsstat enligt Dublinförordningen (se Generaladvokatens yttrande i målet K., punkterna 59–64). Ett sådant syfte kan emellertid inte motivera att förvarsåtgärder beslutas utan att dessa nationella myndigheter på förhand och i varje enskilt fall har kontrollerat att åtgärderna är proportionerliga i förhållande till de eftersträlvade målen. Vid en sådan kontroll ska myndigheterna bland annat förvissa sig om att förvar enbart används som en sista utväg (dom Kommissionen mot Ungern (*Accueil des demandeurs de protection internationale*, punkt 175)).

En asylsökande är enligt artikel 13 i asylprocedurdirektivet skyldig att samarbeta med de behöriga myndigheterna. Bland annat för att fastställa deras identitet, deras nationalitet samt skälen för ansökan vilket innebär att i den utsträckning det är möjligt tillhandahålla styrkande handlingar och i förekommande fall lämna de förklaringar och upplysningar som begärs (se dom K., punkt 38). I sammanhanget måste beaktas att asylsökande i många fall kan ha godtagbara skäl att resa in i ett land illegalt utan identitetshandlingar, varför kraven på uppvisande av handlingar eller kvaliteten på handlingarna inte får vara orealistiska. Vid bedömningen av om förvar är nödvändigt för att fastställa identitet eller nationalitet behöver beaktas om den asylsökande har rimliga förklaringar till varför han eller hon saknar handlingar eller har falska handlingar eller har förstört handlingar. Hänsyn får tas till om den asylsökande har haft för avsikt att vilseleda myndigheterna eller vägrar att medverka i identifieringsprocessen.

Förvar i syfte att utreda grunderna för asylansökan får bara användas om man inte kan få fram uppgifterna från den asylsökande på annat sätt än genom att denna tas i förvar. Det som avses är inte att få fram alla fakta om grunderna för ansökan utan enbart grundläggande information om varför personen ansöker om asyl.

Förvar av asylsökande som redan hålls i förvar inför avlägsnande

Enligt artikel 8.3 första stycket d) i mottagandedirektivet får en asylsökande tas i förvar om han eller hon hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt återvändandedirektivet, för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att han eller hon redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 10.4 e i det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Artikeln utgör en kodifiering av EU-domstolens dom Arslan, och gör det möjligt för medlemsstaterna att förhindra att förvaret av en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett förfarande för återvändande med automatik upphör om han eller hon lämnar in en asylansökan. Av EU-domstolens praxis framgår att för att det skäl för förvar som avses i artikel 8.3 första stycket d) i mottagandedirektivet ska anses föreligga krävs att två olika villkor samtidigt är uppfyllda. Det krävs dels att en person som ansöker om internationellt skydd redan hålls i förvar i syfte att denne ska avlägsnas enligt kapitel IV i återvändandedirektivet, dels att det finns rimliga skäl, grundade på objektiva kriterier, att anta att sökanden har ansökt om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återvändande (beslut Republika Slovenija [Rétention d'un demandeur de protection internationale], punkt 36).

Vid bedömningen av om det finns anledning att anta syftet med ansökan är att försena eller hindra ett beslut om avvisning eller utvisning kan beaktas omständigheter som är hänförliga till den sökandes personliga beteende före och i samband med att asylansökan lämnades in (dom Arslan, punkt 58). Hänsyn bör tas t.ex.vis om utlänningen har vistats i Sverige utan att ha legaliserat sin vistelse innan förvarsbeslutet fattades och om så är fallet hur lång tid utlänningen har vistats här utan tillstånd. Vidare är det av betydelse vilka uppgifter utlänningen själv lämnar om sin vistelse och anledningen till asylansökan (jfr t.ex. MIG 2020:2 och MIG 2023:11). Enligt själva direktivbestämmelsen ska också beaktas om utlänningen redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet när ansökan lämnas in.

Tillämpningen kan illustreras av två relativt vanliga situationer.

1. En utlänning stoppas av gränspolisen. Polismyndigheten beslutar att utlänningen ska avvisas enligt 8 kap. 2 § UtL eftersom han eller hon saknar visering eller något tillstånd för att resa in eller stanna i landet och inte heller uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 6 i Schengen-kodexen. Avvisningsbeslutet är omedelbart verkställbart (12 kap. 6 § UtL). Polismyndigheten kan besluta om förvar inför avlägsnande eftersom det kan antas att utlänningen kommer att avvisas i och med att det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut. Om utlänningen därefter ansöker om asyl blir Migrationsverket handläggande myndighet och vid överlämnandet av ärendet dit upphäver Polismyndigheten avvisningsbeslutet. I egenskap av behörig myndighet ska Migrationsverket besluta i frågan om förvar (se avsnitt 9 angående behörig myndighet). Eftersom utlänningen hålls i förvar inför avlägsnande kan Migrationsverket grunda sitt beslut på den här föreslagna punkten. Det förutsätter att det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett kommande avlägsnandebeslut.

2. Polis påträffar en utlänning vid poliskontroll inom landet. Polismyndigheten bedömer att det behövs vidare utredning för att fatta beslut om avvisning, eller det råder tidsbrist, men det bedöms preliminärt finnas fog för ett avvisningsbeslut på grund av att utlänningen t.ex. saknar tillstånd att vara i landet. Polismyndigheten kan då fatta beslut om förvar inför avlägsnande när det kan antas att utlänningen kommer att avvisas. Om utlänningen ansöker om asyl efter förvarsbeslutet har fattats blir Migrationsverket ansvarig för frågan om förvar. Migrationsverket ska då besluta i frågan om förvar. Eftersom utlänningen är föremål för förvar inför avlägsnande kan Migrationsverket grunda sitt beslut på den här föreslagna punkten om det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett kommande avlägsnandebeslut.

Förvar i syfte att skydda nationell säkerhet och allmän ordning

Av artikel 8.3 e) framgår att en asylsökande får tas i förvar om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning. Hur dessa begrepp ska tolkas och tillämpas har redogjorts för i avsnitt 5.6.5.

Om det är fråga om hot mot allmän ordning på grund av brottslighet kan bl.a. gärningens art och svårhetsgrad samt den tid som förflutit sedan gärningen begicks beaktas. Vid brottsmisstankar måste domstolen beakta tillförlitligheten av brottsmisstanken mot den berörda tredjelandsmedborgaren. Även risken för framtida återfall

ska vägas in (se dom Zh. och O., C-554/13, EU:C:2015:377 punkterna 62 och 65, samt MIG 2021:20).

I MIG 2024:9 prövade Migrationsöverdomstolen om en person som var misstänkt för att ha arbetat i Sverige utan arbetstillstånd, vilket är ett brott enligt 20 kap. 3 § UtlL, kunde anses utgöra ett hot mot allmän ordning. Enligt domstolen bidrar anställningar utan tillstånd till en osund konkurrens på arbetsmarknaden och andra problem i det svenska samhället. Därmed innebär sådana anställningar generellt sett ett hot mot grundläggande samhällsintressen såsom en reglerad arbetsmarknad, en reglerad invandring och ett välfungerande välfärdssystem. En utlänning som tar en anställning och arbetar utan att ha tillstånd till det anses därför utgöra ett hot mot den allmänna ordningen i samhället. Vid bedömningen av om omständigheterna i det enskilda fallet fann domstolen också att det fanns ett verkligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen.

Förvarstagande med hänsyn till nationell säkerhet och allmän ordning kan t.ex. tänkas tillämpas i sådana fall där en asylsökandes ärende uppfyller kraven för att utgöra ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtlL.

Förvar för att säkerställa överföring enligt Dublinförordningen

Enligt artikel 8.3 f) i mottagandedirektivet får en asylsökande tas i förvar i enlighet med artikel 28 i Dublinförordningen. I det nya omarbetade mottagandedirektivet finns motsvarande bestämmelse i artikel 10.4 g) men hänvisningen sker då till förvar enligt artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

I bestämmelserna om förvar av asylsökande bör det upplysas om att en asylsökande kan tas i förvar för överföring till en annan medlemsstat som är ansvarig för att pröva asylansökan. Eftersom asyl- och migrationshanteringsförordningens regler om förvar ska tillämpas från och med den 1 juli 2026 behöver hänvisningen i den svenska bestämmelsen i nuläget avse artikel 28 i Dublinförordningen i enlighet med mottagandedirektivet. Kriterierna för förvarstagande följer direkt av Dublinförordningen och ska inte anges i lag.

Förvar när boendeskyldighet inte har följts bör för närvarande inte införas

Utredningens bedömning: Det saknas för närvarande anledning att införa regler i utlänningslagen som möjliggör förvar av asylsökande som inte har följt ett beslut om boendeskyldighet. Frågan bör dock övervägas i samband med beredningen av våra förslag och förslagen i betänkandet *Mottagandelagen – En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande* (SOU 2024:68).

I det nya omarbetade mottagandedirektivet införs en ny grund för förvar enligt vilken asylsökande får tas i förvar om denne inte har följt en anvisning om var han eller hon ska bo enligt ett beslut enligt artikel 9.1 i direktivet och det finns en fortsatt risk att sökanden avviker (nya artikel 10.4 c). Enligt nya artikel 9.1 får medlemsstaterna besluta att en asylsökande endast får bo på en specifik plats. En förutsättning för ett sådant beslut är att det är nödvändigt med hänsyn till allmän ordning eller för att effektivt hindra en asylsökande från att avvika när det finns en avvikanderisk. Vid bedömningen av risken för avvikande ska särskilt hänsyn tas till om det är fråga om en asylsökande som ska återföras till en annan medlemsstat eller en asylsökande som har återförts till medlemsstaten enligt Dublinreglerna efter att tidigare ha avvikit till en annan medlemsstat. Boendeskyldigheten enligt nya mottagandedirektivet är inte ett alternativ till förvar, dvs. det är inte en åtgärd som enligt direktivet ska användas när det finns grund för förvar utan den är en egen kontrollåtgärd med egna rekvisit.

Direktivbestämmelsen skapar en ny grund för förvar som alltså kan tillämpas även när direktivets andra grunder för förvar inte är uppfyllda. Som framgår ovan innebär våra förslag att förutsättningarna för förvar ska vara uppfyllda för att uppsikt ska komma i fråga. När uppsikt i form av boendeskyldighet beslutas som ett alternativ till förvar för en asylsökande (se avsnitt 6.5) måste alltså redan grunderna för förvar i mottagandedirektivet vara uppfyllda. Eftersom det redan finns grund för förvar i och med att det krävs för uppsikt i form av boendeskyldighet kan förvar alltid användas om uppsikten inte följs, oavsett uppsiktsåtgärd. Det bör därför inte införas någon särskild grund för förvar av asylsökande kopplad till boendeskyldighet som beslutas som uppsiktsåtgärd.

Som framgår ovan har *Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande* i SOU 2024:68 förslagit att det beträffande asylsökande ska införas en möjlighet att besluta i ett enskilt fall att en sökande endast får bo på en bestämd plats av hänsyn till allmän ordning eller för att hindra sökanden från att avvika (se avsnitt 5.9). Genom bestämmelsen genomförs artikel 9.1 i nya omarbetade mottagandedirektivet i svensk rätt (se SOU 2024:68 s. 280).

Om de förslag som har lämnats av *Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande* genomförs skulle en grund för förvar av asylsökande som inte har uppfyllt en sådan boendeskyldighet kunna införas i regelverket. Frågan bör övervägas av regeringen i beredningen av utredningarnas förslag. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas på följande sätt med utgångspunkt i författningsförslagen i SOU 2024:68 (s. 39) när det gäller vuxna: *En vuxen utlämning får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande om utlämningen inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt 3 kap. 9 § mottagandelagen (2026:00) och det finns en fortsatt risk för att han eller hon avviker.*

I tillämpningen ska precis som vid bedömningen av avvikanaderisken vid uppsiktsbeslut de omständigheter som räknas upp i 1 kap. 15 § Utl beaktas vid bedömningen om det finns en fortsatt avvikanaderisk. Hänsyn bör också tas till de omständigheter som redogjorts för ovan som särskilt ska beaktas när det gäller avvikanaderisk inför beslut om boendeskyldighet enligt artikel 9.1.

När det gäller barn bör en reglering dock utformas något annorlunda med beaktande av barns särskilda situation. Det bör krävas att det finns en uppenbar risk för att barnet avviker. På så sätt skulle regleringen ligga i linje med regleringen gällande förvar inför avlägsnande av barn. En bestämmelse skulle kunna utformas enligt följande: *Ett barn får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande om barnet inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt 3 kap. 9 § mottagandelagen (2026:00) och det fortsatt finns en uppenbar risk för att han eller hon avviker.*

5.12 Grunderna för uppsikt och förvar av barn

5.12.1 Även i fortsättningen ska förvar av barn ske endast i undantagsfall

Av de internationella konventioner och rättsakter som Sverige är bundna av, bl.a. Barnkonventionen och Europakonventionen, och av EU:s direktiv framgår att restriktivitet ska gälla vid förvarstagande av barn (se avsnitt 3). EU-rätten skiljer visserligen inte i fråga om grunderna för förvar direkt mellan barn och vuxna. En tillämpning av proportionalitetsprincipen, EU:s rättighetsstadga och Barnkonventionen innebär dock att regelverket måste säkerställa en mycket restriktiv tillämpning i praktiken. Förvar kan användas endast om det är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet med frihetsberövandet. Åtgärden måste även vara proportionerlig.

Därtill måste lagstiftningen säkerställa att förvar används som en sista utväg sedan det konstaterats att andra mindre ingripande alternativ inte är tillräckliga. Barns särskilda behov måste snabbt utvärderas i migrationsprocessen och barnets bästa ska beaktas i beslutsfattandet (se avsnitt 3).

Den restriktiva synen på förvarstagande av barn återspeglas i lagstiftningen i EU:s medlemsstater.²² Endast hälften av medlemsstaterna har lagstiftning som möjliggör förvarstagande av ensamkommande barn i återvändandeprocessen. Förvar tillämpas vanligtvis som en sista utväg och när det finns en risk för att barnet avviker.

Av det europeiska migrationsnätverkets²³ (EMN) studie från 2022 framgår att ett antal medlemsstater har lagstiftningar som inte tillåter förvar av ensamkommande barn, barn med medföljande vuxna eller familjer med barn (åtta länder) eller bara tillåter det under exceptio-

²²Uppgifterna är hämtade från European Migration Networks (EMN) rapporter, *Children in Migration – Report on the state of implementation in 2019 of the 2017 Communication on the protection of children in migration* (2021) och *Detention and alternatives to detention in international protection and return procedures* (2022).

²³EMN är ett nätverk som består av migrations- och asylexpert som bl.a. arbetar för att tillhandahålla aktuell, objektiv, tillförlitlig och jämförbar information om migration och asyl till medlemsstaternas myndigheter och EU:s institutioner, i syfte att stödja utformningen av politiken i Europeiska unionen på dessa områden. EMN inrättades år 2008 genom beslut i rådet (2008/381/EC) med tillägg/ändringar 2014 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) No 516/2014. Europeiska kommissionen koordinerar arbetet inom EMN. EMN består av nationella kontaktpunkter i varje medlemsstat (förutom Danmark) och leds av en styrelse som bl.a. lägger fram strategiska vägledningar för verksamheten. Styrelsen leds av Europeiska kommissionen och består av en representant från varje medlemsstat. Studien är gjord utifrån uppgifter som inhämtats från medlemsstaternas nationella kontaktpunkter.

nella omständigheter (tio länder). Samtliga medlemsstater använder sig dock av alternativ till förvar för denna grupp.²⁴

Enligt nuvarande reglering i utlänningslagen är möjligheterna att ta barn i förvar mycket striktare än möjligheterna att ta vuxna i förvar. Det är inte möjligt att ta barn i identitets- eller utredningsförvar. Det är inte heller möjligt att ta barn i sannolikhetsförvar inför ett beslut om avvisning som inte gäller omedelbart eller ett beslut om utvisning. Förvar av barn i samband med avvisning med omedelbar verkställighet kräver att risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas och att det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt. För att verkställighetsförvar ska kunna beslutas i andra fall än vid avvisning med omedelbar verkställighet, krävs att det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt. Brottslig verksamhet kan inte heller åberopas som grund för sannolikhets- eller verkställighetsförvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

Förvarstagande av barn har skett i mycket begränsad omfattning de senaste tre åren (se avsnitt 4.2.2).

I samband med implementeringen av återvändandedirektivet ansåg regeringen att nuvarande regler uppfyllde direktivets krav (prop. 2011/12:60 s. 72 f.). I senare lagstiftningsarbeten har regeringen bedömt att regleringen om förvarstagande av barn i utlänningslagen stämmer överens med de krav som följer av de konventionsåtaganden och andra internationella rättsakter som Sverige är bundet av (prop. 2017/18:284 s. 39 f.).

Det nya omarbetade mottagandedirektivet innehåller vissa nya skarpare skrivningar kring förvarstagande av barn. Det anges nu uttryckligen att sökande med särskilda mottagningsbehov, t.ex. barn, inte ska tas i förvar om detta skulle utsätta deras hälsa för allvarliga risker (artikel 13.1). Det anges också att barn i regel inte ska tas i förvar. De ska i stället placeras i lämpligt boende med beaktande av barnets bästa m.m. Det har även förtydligats i artikel 13.2 att barn får tas i förvar om en förälder eller annan som står för vårdnaden om barnet tas i förvar. Om barnet är ensamkommande får förvarstagande ske om förvar skyddar barnet (artikel 13.2).

²⁴ EMN, *Detention and alternatives to detention in international protection and return procedures* (2022), s. 15 och 26.

Enligt vår bedömning uppfyller den nuvarande regleringen om förvarstagande av barn i utlänningslagen det nya omarbetade mottagandedirektivets krav.

Trots den restriktivitet som ska råda när det gäller att ta barn i förvar bedömer vi att lagstiftningen även fortsättningsvis behöver innehålla möjligheter att ta barn i förvar för att säkerställa verkställighet av vissa avlägsnandebeslut. Utredningen har inte något underlag som ger stöd för att det finns anledning att utvidga möjligheterna att ta barn i förvar för att säkerställa verkställighet av avlägsnandebeslut i jämförelse med vad som gäller i dag, t.ex. genom att möjliggöra förvar vid sannolikhet för utvisning eller avvisning utan omedelbar verkställighet. Detsamma gäller behovet att ta barn i förvar för att utreda identitet och rätt till vistelse även om mottagandedirektivet medger förvarstagande av barn på sådana grunder.

Däremot kan förvar av barn vara nödvändigt för de övriga syften som kan motivera förvar av vuxna under asylprocessen. Det är egentligen inte fråga om några nya grunder för förvar eftersom mottagandedirektivets förvarsgrunder ska tillämpas redan i dag vid en direktivkonform tolkning av reglerna om sannolikhetsförvar (jfr avsnitt 5.8).

Utgångspunkten för våra förslag är alltså att förvar av barn som inte ansöker om asyl ska kunna ske inför de avvisningsbeslut och vid verkställighet av de avvisnings- och utvisningsbeslut som gäller i dag. Om barnet är asylsökande ska dock särskilda grunder gälla som delvis motsvarar vad som gäller för vuxna. Förvar av asylsökande barn ska inte kunna användas i syfte att utreda barnets identitet eller grunderna för asylansökan. På så sätt motsvarar regleringen vad som gäller för barn som inte är asylsökande.

5.12.2 Förvar av barn som inte är asylsökande

Utredningens förslag: Ett barn, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får ställas under uppsikt eller tas i förvar om

- det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller
- det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om uppsikt eller förvar får meddelas endast om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

Uppsikt och förvar ska fortsatt få användas endast inför vissa avvisningsbeslut och vid verkställighet av avlägsnandebeslut

Som vi har påpekat tidigare har det inte kommit fram några skäl att möjliggöra förvarstagande av barn för att utreda identitet och rätt till vistelse eller att utvidga möjligheterna att ta barn i förvar för att underlätta verkställighet av avlägsnandebeslut.

Det innebär för det första att när det inte finns ett avlägsnandebeslut som har fått laga kraft bör uppsikt eller förvar av barn få ske endast när det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket. För det andra bör uppsikt eller förvar kunna beslutas även i andra fall i samband med verkställighet om det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut. Detta motsvarar vad som gäller i dag enligt 10 kap. 2 § första stycket 1 och andra stycket 1 UtlL.

På samma sätt som gäller vid förvar av vuxna bör dock förvar av barn som omfattas av återvändandedirektivet skiljas från förvar av barn som söker asyl. Detta görs genom att i bestämmelsen ange att förvar inför avlägsnande inte gäller barn som omfattas av en pågående prövning av en ansökan om asyl. Beträffande asylsökande barn gäller i stället att de får tas i förvar endast på de grunder som regleras särskilt i lagen. För barn gäller samma regler som för vuxna i fråga om

när de ska anses vara asylsökande. I avsnitt 5.11.2 har redogjorts för när en utlänning ska anses bli asylsökande och varaktigheten av status som asylsökande.

De ytterligare förutsättningar som ska gälla för uppsikt och förvar inför avlägsnande

I nuvarande reglering skiljer sig de övriga förutsättningar som gäller för att ta ett barn i förvar åt beroende på om det är fråga om sannolikhetsförvar och förvar för verkställighet av avlägsnandebeslut som gäller omedelbart eller förvar av andra lagakraftvunna avlägsnandebeslut. Enligt 10 kap. 2 § första stycket 2 och 3 UtL krävs för att ett barn ska kunna tas i förvar i samband med ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet att risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas och att det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt. Vid verkställighet av andra avlägsnandebeslut krävs enligt 10 kap. 2 § andra stycket UtL att det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt.

När det gäller rekvisitet *risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas* uttalas i förarbetena att detta framför allt bedömdes kunna anses vara fallet om verkställighet skulle ske till ett s.k. första asyl-land. Det framhölls också i propositionen att det kan vara viktigt att verkställigheten inte fördröjs i ärenden där det redan har gått en längre tid efter det verkställbara avlägsnandebeslutet, särskilt om det var barnet eller dennes vårdnadshavare som själva avsiktligt hade fördröjt verkställigheten (prop. 1988/89:86 s. 175 f.).

Att undanhållandet ska äventyra en verkställighet som inte bör fördröjas kan anses ge uttryck för ett något lägre krav än att hindra verkställigheten vilket är vad som gäller för sannolikhets- och verkställighetsförvar av vuxna enligt 10 kap. 1 § tredje stycket UtL. Samtidigt krävs att risken är *uppenbar* att barnet håller sig undan. Sammantaget är därför kraven vid förvarstagande av barn strängare än vad som gäller för att ta en vuxen utlänning i förvar i samma situationer.

I 2009 års förvarsutredning diskuterades frågor om förutsättningarna för förvarstagande av barn (SOU 2011:17 s. 91–94). Personal från polismyndigheterna och Kriminalvården samt Rikspolisstyrelsen

hade påtalat vissa tillämpningsproblem med förvarsreglerna avseende barn. Det gällde framför allt bestämmelsen i 10 kap. 2 § andra stycket UtlL. Rekvisitet att *ett tidigare försök att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning* ska vara uppfyllt för att förvar ska kunna ske medförde att det arbete som Polismyndigheten lade ner på att förbereda en resa i många fall gjordes i onödan och att kostnaderna för inställda resor var stora. Det medförde även att personalen hos Kriminalvårdens transporttjänst inte kunde utnyttjas fullt ut, eftersom de inte kunde ta sig an en ny verkställighetsresa med kort varsel om en resa ställdes in.

Föreskriften i 10 kap. 2 § andra stycket UtlL att det vid det tidigare verkställighetsförsöket *inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt* hade också orsakat speciella handläggningsrutiner. Enligt verksamma poliser avstod myndigheten i vissa fall från att fatta ett beslut om uppsikt när det gällde ett barn och dennes familj. Det gjordes inte heller något försök att få till stånd en frivillig verkställighetsresa när det gällde barnet och familjen. I stället hämtade man barnfamiljen i omedelbar anslutning till att en verkställighetsresa skulle ske, ofta sent på kvällen eller tidigt på morgonen. Förfarandet motiverades av att man ville undvika misslyckade verkställighetsförsök samt att familjen avviker och därefter håller sig gömd en längre tid.

Tillämpningen kunde enligt polisens personal även leda till att en barnfamilj splittras. Det skedde i de fall bara en vuxen i en familj hade tagits i förvar men en verkställighetsresa hade bokats för hela familjen. När resan väl ska äga rum har den övriga familjen avvikit medan verkställigheten genomförs när det gäller den vuxne som hållits i förvar.

Rikspolisstyrelsen påtalade under utredningen att det kunde vara svårt att verkställa beslut som rörde barn som är 15–17 år och som dömts till utvisning på grund av brott eftersom barnen, och även deras familjer, enligt uppgift inte sällan avvek när ett uppsiktsbeslut hade fattats. Rikspolisstyrelsen påtalade också att det var problem att delge uppsiktsbeslut eftersom det var förhållandevis vanligt att en barnfamilj avvek omedelbart efter att ett beslut om avvisning eller utvisning hade fattats. Det var då inte möjligt att besluta om förvar av hela familjen om de senare hittades av polisen, vilket också kunde leda till familjesplittring.

2009 års förvarsutredning bedömde dock att det inte behövdes några ändrade regler avseende förvarstagande av barn. Enligt utredningen fanns det flera skäl som talade för att ett barn i större utsträckning skulle kunna tas i förvar. Dessa skäl var framför allt att verkställighetsprocessen skulle effektiviseras och sannolikt kosta väsentligt mindre för samhället. Det kunde även ifrågasättas om ett system som möjliggjorde att barn och deras familjer levde gömda var utformat till barnens bästa. Utredningen ansåg dock att övervägande skäl talade emot att ändra reglerna. Här pekade man särskilt på att om reglerna tillämpades som det var tänkt skulle det förvisso kosta mer för samhället men man skulle inte få den problematik med abrupta hämtningar av barnfamiljer som Polismyndigheten praktiserade. Ekonomiska överväganden kunde enligt utredningen inte tillmätas någon avgörande betydelse särskilt mot bakgrund av utredningsdirektiven och återvändandedirektivets bestämmelser som ger uttryck för restriktivitet vid förvarstagande av barn. När det gällde övriga situationer som beskrivits som problem av myndigheterna ansåg utredningen att det inte framkommit att det otvetydigt skulle vara till ett barns bästa att han eller hon togs i förvar.

Enligt uppgifter från Polismyndigheten och Migrationsverket kvarstår den problematik som myndigheterna påtalade kring tillämpningen av rekvisiteten i 10 kap. 2 § andra stycket 2 UtL i samband med 2009 års förvarsutredning. I sammanhanget kan dock nämnas den verkställande myndigheten numera har en befogenhet enligt 9 kap. 12 UtL att omhänderta den som ska avvisas eller utvisas om det är nödvändigt för att verkställigheten ska kunna förberedas eller genomföras. Av förarbetena framgår att ett omhändertagande enligt paragrafen, till skillnad från t.ex. ett omhändertagande enligt polislagen (jämför 17 § polislagen [1984:387]), inte ger någon möjlighet till insättning i arrest eller motsvarande inlåsning. Däremot kan den omhändertagne t.ex. vid längre transporter placeras i ett bevakat hotellrum över en natt. Om det i det enskilda fallet finns ett behov av en mer ingripande åtgärd får förutsättningarna för det avgöras utifrån bestämmelserna om förvar i 10 kap. utlänningslagen (prop. 2016/17:191 s. 39). Ett sådant omhändertagande får pågå under högst 48 timmar. Denna möjlighet används i praktiken vid verkställighet i vissa situationer. De beskrivna befogenheterna kan i någon mån mildra den påtalade problematiken, men utgör inte någon lösning.

De påtalade tillämpningsproblemen som innebär att verkställigheten av avlägsnandebeslut som har fått laga kraft inte kan genomföras effektivt samt kostnader för samhället i samband med inställda verkställighetsresor måste vägas mot barnets rättigheter enligt bl.a. Barnkonventionen. Utredningens analys ger i och för sig inte stöd för att det är ett omfattande problem att Polismyndigheten abrupt hämtar barnfamiljer för att undvika misslyckade verkställighetsförsök och att familjer avviker och därefter håller sig gömda en längre tid. Eftersom ett sådant förfarande i många fall får anses svår-förenligt med barnets bästa, utgör emellertid enbart förekomsten skäl för att ändra regelverket. Det kan även ifrågasättas om ett system som möjliggör att barn och deras familjer lever gömda är utformat till barnens bästa. Det finns också ett värde i att undvika den familjesplittring som kan följa av att en förälder tas i förvar och avlägsnas utan att barnet har följt med på grund av en annan vårdnadshavare har gått under jorden med barnet. Med tanke på de mycket korta förvarstider som fortsatt ska gälla vid förvar av barn (se avsnitt 7.4.8) är det sannolikt endast i de situationerna att en verkställighetsresa är planerad och nära förestående som förvar av barn tillsammans med barnets vårdnadshavare kan komma att aktualiseras. I en sådan situation kan det vara förenligt med barnets bästa att tas i förvar tillsammans med båda vårdnadshavarna i stället för att familjen splittras.

Mot denna bakgrund anser vi att kraven att det vid ett tidigare verkställighetsförsök inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt bör tas bort. Vidare bör de ytterligare krav som gäller för förvar inför avlägsnande som utgångspunkt utformas mer i enlighet med vad som gäller för att i motsvarande fall ta vuxna i förvar, oavsett om det är fråga om sannolikhetsförvar eller förvar för verkställighet av avlägsnandebeslut.

Till skillnad mot vad som gäller för vuxna bör det dock krävas att det finns en uppenbar risk att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning eller hindrar verkställigheten för att beslut om uppsikt eller förvar ska kunna fattas. Den uppenbara risken måste kunna konstateras i det enskilda fallet utifrån barnets och vårdnadshavarnas tidigare beteenden och omständigheterna i övrigt.

Den största skillnaden jämfört med dagens reglering blir att risken för att barnet bedriver brottslig verksamhet även ska kunna beaktas vid prövningen. Det bedöms angeläget att denna kan beaktas

framför allt när ungdomar över 15 år som har dömts till utvisning på grund av brott behöver ställas under uppsikt eller tas i förvar inför verkställighet av utvisningsbeslutet.

Särskilt om förutsättningarna för uppsikt gällande barn

Hänsyn till barnets bästa och särskilda behov till följd av deras utsatta ställning gör att alternativ till förvar bör komma i första hand när det är fråga om barn. Det bör strävas efter att hitta lösningar som tillgodoser barnets bästa samt barnets rättigheter till frihet och familjeliv genom ett regelverk som tillåter barn att under migrationsprocessen bo med sina familjemedlemmar eller vårdnadshavare på platser ute i samhället som inte är förvar.

För barn bör, på samma sätt som ska gälla för vuxna, krävas att förutsättningarna för att ta barnet i förvar är uppfyllda för att uppsikt ska komma i fråga. Enligt våra förslag ska barn som inte är asylsökande kunna tas i förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. I dessa fall ska som ytterligare krav också gälla att det ska finnas en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning om förvar inte beslutas.

Enligt nuvarande reglering i 10 kap. 7 § andra stycket UtlL krävs för att uppsikt ska kunna beslutas vid avvisning i andra fall än vid sannolikhet för omedelbar avvisning eller verkställighet av en sådant avvisningsbeslut eller vid utvisningsbeslut inte att det finns en risk för att barnet håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas (jfr 10 kap. 2 § första stycket 2 UtlL). Detta innebär att förutsättningarna för att ställa ett barn under uppsikt är betydligt mindre stränga än för att ställa en vuxen utlänning under uppsikt i samma situation (se 10 kap. 1 och 6 §§ UtlL), vilket inte är en rimlig ordning. Genom våra förslag åtgärdas detta på så sätt att samma förutsättningar för att besluta om förvar av barn ska gälla för att ställa ett barn under uppsikt i dessa situationer.

Många gånger kan uppsikt antas vara det enda tänkbara alternativet eftersom barn får hållas i förvar endast under en mycket be-

gränsad tid (se avsnitt 7.4.8). När den tillåtna förvarstiden har gått ut kan alltså ett förvarsbeslut ersättas med ett beslut om att barnet i stället ska ställas under uppsikt. De särskilda förutsättningarna för att ta barn i förvar inför avlägsnande, (inom asylprocessen) och efter utvisning på grund av brott ska emellertid vara uppfyllda.

På motsvarande sätt som vid förvar ska oklar identitet inte kunna utgöra skäl för beslut om uppsikt över barn. Inte heller ska uppsikt kunna användas i syfte att utreda rätten till vistelse eller grunderna för en asylansökan.

5.12.3 Förvar av barn som ansöker om asyl

Utredningens förslag: Ett barn får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande endast om

- barnet vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,
- det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, eller
- förvarstagandet grundar sig på Dublinförordningen.
Bestämmelserna ska inte tillämpas när det gäller barn som är utvisade på grund av brott.

Som har konstaterats ovan bör förvar för att fastställa identitet eller nationalitet eller grunderna för ansökan inte komma i fråga när det gäller barn, även om mottagandedirektivet medger att barn tas i förvar på sådana grunder. Skälet till detta är den restriktivitet som bör tillämpas när det gäller förvarstagande av barn och att det inte har kommit fram behov av sådana möjligheter (se avsnitt 5.12.1). Däremot kan förvar av barn vara nödvändigt för de övriga syften som kan motivera förvar av vuxna även om den tid som barn kan hållas i förvar som huvudregel fortsatt ska vara mycket kort, maximalt tolv dagar (se avsnitt 7.4.8). Det kan exempelvis förekomma att barn anländer till Sverige med sina föräldrar som egentligen har

ett annat syfte än att söka asyl men ändå ansöker om asyl efter att familjen har meddelats ett avvisningsbeslut. I syfte att förhindra att ett eventuellt förvar som har beslutats med anledning av avvisningsbeslutet med automatik upphör om familjen lämnar in en asylansökan bör förvar kunna ske när barnet redan hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten att ett beslut om avvisning eller utvisning. Även om förvar av barn i dessa begränsade fall endast ska kunna pågå under kort tid kan förvar också säkerställa att en annan kontrollform kan tillämpas när den maximala förvarstiden löpt ut om det finns behov av det.

Förvar bör också, som för vuxna kunna användas när det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet och allmän ordning. I det sammanhanget kan pekas på att Säkerhetspolisen ser ett fortsatt hot från minderåriga som radikaliseras inom våldsbejakande högerextremism och islamism. Detta följer en längre trend där Säkerhetspolisen noterat ett ökat inflöde av underrättelser avseende yngre individer med uttryckt avsikt att begå någon form av våldsbrott (se också 2024 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, Skr. 2024/25:68). Vi ser därför att det även för exempelvis ungdomar under 18 år som ansöker om asyl men där utredningen visar att det finns omständigheter som indikerar att barnet utgör ett hot mot allmän ordning eller nationell säkerhet kan finnas behov av förvar. Det kan handla om ungdomar som har dömts för allvarliga brott eller misstänks för sådana brott eller som misstänks för samröre med extremistiska organisationer. I avsnitt 5.11.3 har redogjorts för förutsättningarna för tillämpning av en motsvarande bestämmelse avseende vuxna. När frågan om förvar av asylsökande barn aktualiseras ska naturligtvis hänsyn tas till barns särskilda situation och barnets bästa alltid beaktas.

För barn som är utvisade på grund av brott bör som för vuxna gälla att de särskilda bestämmelserna om förvar av asylsökande inte är tillämpliga även om barnet har rätt att stanna i Sverige i egenskap av asylsökande (se avsnitt 5.11.3).

5.12.4 Ytterligare förutsättningar för att ta barn i förvar

Utredningens förslag: Ett barn får skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

Utredningens bedömning: Nuvarande reglering om att ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige endast får tas i förvar om det finns synnerliga skäl bör behållas.

Det bör i undantagsfall vara möjligt att besluta om förvar även om det innebär att barnet skiljs från sina vårdnadshavare

Enligt nuvarande reglering i utlänningslagen får ett barn inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar.

Av bestämmelsen följer att om förutsättningar inte finns att ta barnet i förvar kan inte heller vårdnadshavaren tas i förvar. En vårdnadshavare får dock tas i förvar om barnet har båda sina vårdnadshavare i landet. Detta bygger på tanken att ett barn alltid ska kunna vara med åtminstone en av sina vårdnadshavare. I tidigare förarbeten har uttalats att om barnet redan har skilts från föräldrarna genom deras eget agerande, t.ex. genom att de har lämnat barnet hos någon annan och själva håller sig undan, kan själva förvarstagandet inte anses medföra familjesplittring (prop. 1988/89:86 s. 176).

Av artikel 9.1 i Barnkonventionen följer att konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig prövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, bedömer att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Ett sådant beslut kan vara nödvändigt i ett särskilt fall, t.ex. vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas om var barnet ska bo. Enligt artikel 9.2 ska vid förfaranden enligt punkt 1 alla berörda parter beredas möjlighet att delta i förfarandet och att lägga fram sina synpunkter. I artikel 9.3 och 9.4 finns bestämmelser om barnets rätt till kontakt med åtskilda familjemedlemmar och information om var en åtskild familjemedlem befinner sig. I sam-

band med Barnkonventionsutredningens analys av svensk rätts för-
enlighet med artikel 9 i Barnkonventionen uttalade utredningen bl.a.
följande (SOU 2020:63 s. 448 f.):

Av artikelns ordalydelse framstår det som att en stat endast kan skilja ett barn från sina föräldrar med barnets bästa som grund. Läser man hela artikeln och andra artiklar i konventionen framgår det emellertid att en stat även i andra fall kan skilja ett barn från dess föräldrar. Det gäller t.ex. när ett barn eller en förälder häktas, sätts i fängelse, utvisas eller rekryteras till militären (jämför bl.a. artiklarna 9.4, 37, 38.3 och 40.4). De två första punkterna i artikeln fokuserar i stället på att åtskiljandet från en förälder ska ske på ett ordnat vis, med lagstöd och i enlighet med ett förutbestämt förfarande, vid vilka alla berörda parter ska få möjlighet att delta. Ett åtskiljande ska med andra ord vara förutsebart, rättssäkert och inte följderna av t.ex. en tjänstemans skönsmässiga bedömning. Det märks också av att en separation inte bara ska vara lämplig utan nödvändig för barnets bästa.

[...]

För att en stat ska kunna skilja ett barn från en förälder med barnets bästa som grund krävs, enligt artikel 9.1, att det är nödvändigt för barnets bästa. Denna formulering skiljer sig från den i artikel 3.1, om att barnets bästa ska beaktas i första hand i alla beslut som rör barn. Formuleringen i artikel 9.1 indikerar att ett åtskiljande bör vara en sista utväg och att andra åtgärder först bör övervägas. Formuleringen tydliggör att i en bedömning av barnets bästa måste också barnets behov av sina föräldrar beaktas och vägas mot övriga förhållanden (jämför även artikel 7). Det måste vara nödvändigt för barnets bästa för att ett åtskiljande ska beslutas, dvs. inga mindre ingripande åtgärder ska vara tillräckliga. Detta indikerar att det bör finnas en stark presumtion för att ett barn ska ha tillgång till båda sina föräldrar, eller i vart fall inte ska skiljas från någon av dem

Vi delar Barnkonventionsutredningens uppfattning att artikel 9 i Barnkonventionen ger uttryck för en stark presumtion för att ett barn ska ha tillgång till båda sina föräldrar. Det bör därför inte komma i fråga att tillåta förvar som innebär att ett barn skiljs från samtliga sina vårdnadshavare annat än i undantagsfall. Enligt vår mening kan det finnas situationer då detta är nödvändigt för att upprätthålla en effektiv verkställighetsprocess men det bör krävas att det finns synnerliga skäl för att ett åtskiljande ska få förekomma. Ett sådant exempel kan vara att en ungdom under 18 år som har dömts till utvisning på grund av brott håller sig undan verkställighet av utvisningsbeslutet och det finns en risk för fortsatt brottslig

verksamhet men barnets vårdnadshavare däremot medverkar till verkställighet av avlägsnandebeslutet. Ett förvarstagande av barnet kan i detta läge vara nödvändigt för att verkställighet av barnets och vårdnadshavarnas avlägsnandebeslut ska kunna ske.

Det kan också vara så att vårdnadshavarna har lämnat barnet hos någon annan och sedan håller sig undan. Ett förvarstagande av vårdnadshavare skulle i och för sig kunna sägas innebära att barnet skiljs från vårdnadshavarna, eftersom ett förvarstagande omöjliggör att vårdnadshavarna återförenas med sitt barn om de skulle vilja det. I denna situation kan dock bedömas finnas synnerliga skäl om samtliga vårdnadshavare tas i förvar just med beaktande av att barnet redan har skiljts från sina vårdnadshavare genom deras eget agerande. Det bör naturligtvis inte förekomma att barnets vårdnadshavare sätts i förvar utan att barnets boende och övriga personliga förhållanden utanför förvaret är ordnade på ett betryggande sätt.

Förvar av ensamkommande barn

Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl (10 kap. 3 § första meningen UtL.)

Möjligheten att ta barn utan vårdnadshavare i förvar om det föreligger synnerliga skäl motiveras av att det behöver finnas en yttersta möjlighet att använda förvar när det inte finns någon annan tillgänglig åtgärd som kan säkra ett avlägsnande. I förarbetena framhölls också att möjligheten att ta barn utan vårdnadshavare i förvar kunde utgöra ett skydd för barnet mot att det hämtas upp eller göms undan av någon som har andra avsikter än att se till barnets bästa (bet. 1992/93:SfU3 s. 20).

Enligt vår mening bör det på samma sätt som i dag finnas en möjlighet att i undantagsfall ta barn utan vårdnadshavare i förvar. Av Barnkonventionen följer att konventionsstaterna ska vara mycket restriktiva när det gäller frihetsberövande av barn utan tillgänglig vårdnadshavare. I Barnrättskommitténs allmänna kommentarer anges att i enlighet med artikel 37 i Barnkonventionen och principen om barnets bästa bör ensamkommande eller från föräldrarna åtskilda barn som regel inte tas i förvar. Frihetsberövande kan inte motiveras enbart av att barnet är ensamkommande eller har skilts från sina

föräldrar, eller på grund av barnets migrationsstatus eller hemvist. Om frihetsberövande undantagsvis motiveras av andra skäl får det endast användas som en sista utväg och under kortast möjliga tid.²⁵

Genom våra förslag införs nya grunder för förvar av asylsökande barn vilket innebär att mottagandedirektivets reglering avseende förvarstagande av barn måste särskilt beaktas. Enligt artikel 11.3 i mottagandedirektivet får ensamkommande barn enbart tas i förvar under exceptionella omständigheter. Alla åtgärder ska vidtas för att frige ensamkommande barn i förvar så snart som möjligt. I artikel 13.2 tredje stycket i det nya omarbetade mottagandedirektivet anges att i undantagsfall får underåriga tas i förvar, som en sista utväg, sedan det har konstaterats att andra, mindre ingripande alternativa åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt, och efter att förvar bedömts vara för deras eget bästa. Förvar får beslutas i fall med medföljande barn, om barnets förälder eller huvudsakliga omsorgsperson hålls i förvar, eller i fall med ensamkommande barn, om förvaret skyddar barnet.

Ett krav på att det ska finnas synnerliga skäl för förvar av ensamkommande barn tydliggör att det är fråga om undantagssituationer när förvar får användas. Som har framhållits i de äldre förarbeten som beskrivits ovan kan en möjlighet att ta ett ensamkommande barn som ska avlägsnas i förvar i vissa fall tänkas skydda barn från att hämnas i händerna på personer som har illvilliga syften. Synnerliga skäl kan normalt sett ansetts finnas också i de undantagsfall då ett barn misstänks utgöra ett hot mot nationell säkerhet. Kravet på synnerliga skäl i kombination med övriga strikta förutsättningar för förvarstagande av barn får anses uppfylla kraven för förvarstagande av ensamkommande barn i nya omarbetade mottagandedirektivet.

²⁵ FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmänna kommentar nr 6 (2005) om behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, punkt 61.

5.13 Beslut om uppsikt och förvar i samband med andra åtgärder som inskränker rörelsefriheten

5.13.1 Nuvarande tillämpning vid beslut som inte kan verkställas

Bland myndigheter och domstolar tillämpas i dag bestämmelserna om förvar på så sätt att det kan beslutas om förvar trots att beslutet inte kan verkställas. Skälet till att beslutet inte kan verkställas kan vara att utlänningen är avviken eller frihetsberövad i annan ordning. Det kan t.ex. handla om en utlänning som avtjänar ett fängelsestraff och ska utvisas på grund av brott. Polismyndigheten eller Migrationsverket kan då besluta om förvar före utlänningen släpps från fängelset och ange i beslutet att förvaret ska verkställas när utlänningen frigges. Detta är alltså en form av vilande beslut om förvar. Att ett sådant beslut fattas när utlänningen är avviken är mindre problematiskt eftersom det då är tydligt att det finns grund för åtgärden. Det är dock annorlunda om ett annat frihetsberövande pågår. Det kan då ifrågasättas om det finns grund för uppsikt eller förvar, då avvikanerisken i ett sådant fall som regel är låg.

Migrationsöverdomstolen har uttalat att beslut om förvar de facto upphör när en utlänning börjar att avtjäna ett fängelsestraff och att den behöriga myndigheten bör upphäva förvarsbeslutet så snart utlänningen börjar avtjäna ett fängelsestraff (MIG 2014:2). Detta bygger på tanken att en utlänning som är frihetsberövad genom att vara intagen på kriminalvårdsanstalt inte kan avvika eller på annat sätt hindra verkställighet av ett avlägsnandebeslut när det är fråga om förvar som syftar till avlägsnande. Det finns därmed inte grund för förvar.

Även när det gäller övriga förvarstaganden som har andra syften än förvar inför avlägsnande kan det ifrågasättas om det finns grund för att upprätthålla förvarsbeslutet när en utlänning avtjänar ett fängelsestraff. Exempelvis kan ett förvar i syfte att utreda identitet eller rätt till vistelse i landet inte anses nödvändigt för att kunna genomföra utredningarna eftersom utlänningen finns tillgänglig för den beslutande myndigheten genom att vara frihetsberövad i annan ordning.

En utlänning kan också vara föremål för andra administrativa frihetsberövanden där det finns anledning att på samma sätt ifrågasätta om grunderna för förvar är uppfyllda när det andra frihetsberövandet pågår. Ett beslut om förvar kan inte verkställas om en utlänning ges psykiatrisk tvångsvård, rättspsykiatrisk vård eller bereds annan tvångsvård. Därmed kan Migrationsverket inte utöva de befogenheter som framgår av 11 kap. utlänningslagen och inte heller tillgodose de rättigheter som utlänningen har i samband med förvar (jfr mottagandedirektivets bestämmelser om detta).

I rättspraxis har emellertid denna typ av vilande beslut om förvar godtagits av Migrationsöverdomstolen, se MIG 2014:2 (fängelsestraff) och dom den 2 februari 2021 i mål nr UM 840-21 (psykiatrisk tvångsvård). I det sistnämnda målet hade en migrationsdomstol beslutat om förvar av en utlänning som skulle överföras enligt Dublinförordningen men förordnat att beslutet inte skulle verkställas så länge utlänningen genomgick vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Migrationsöverdomstolen poängterade att migrationsdomstolen hade förordnat att förvarsbeslutet inte fick verkställas under tiden tvångsvården pågick och lade även vikt vid att tvångsvården hade pågått under en förhållandevis kort tid och att frågan om tvångsvårdens upphörande skulle omprövas fortlöpande. Med hänsyn till detta ansåg domstolen att det inte fanns skäl att ändra migrationsdomstolens dom. Avslutningsvis påpekade Migrationsöverdomstolen att förutsättningarna för förvar måste vara uppfyllda även vid den tidpunkt som förvarsbeslutet verkställs.

5.13.2 Möjligheten att besluta om uppsikt och förvar när utlänningens rörelsefrihet är begränsad med stöd av annan lag ska regleras

Utredningens förslag: En utlänning får ställas under uppsikt eller tas i förvar även om det vid beslutstidpunkten saknas en avvikanaderisk på grund av att hans eller hennes rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag. Ett sådant beslut får dock bara verkställas om förutsättningarna för uppsikt eller förvar är uppfyllda.

Enligt våra förslag ska på samma sätt som gäller redan i dag beslut om uppsikt och förvar omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet (se avsnitt 9.5.2). En sådan ordning motiveras av att en tvångsåtgärd inte ska pågå längre än vad som är absolut nödvändigt. Det innebär att beslut om uppsikt eller förvar i många fall ska upphävas när utlänningen blir föremål för en annan tvångsåtgärd (se avsnitt 5.14.2).

Även fortsättningsvis finns skäl att ha system som gör det möjligt att undvika ”glapp” i förvarskedjan när utlänningar som är ställda under uppsikt eller hålls i förvar blir föremål för administrativa tvångsåtgärder en tid och sedan ska fortsätta att vara förvarstagna eller ställda under uppsikt. Det bör även finnas möjlighet att undvika glapp mellan andra tvångsåtgärder och uppsikt eller förvar även när en annan tvångsåtgärd ligger i tiden före ett uppsikts- eller förvarsbeslut ska fattas. Riskerna är annars att utlänningen avviker i skarven mellan åtgärderna och därmed minskar möjligheterna att hålla en utlänning tillgänglig för utredning eller för verkställighet av avlägsnandebeslut.

En metod för att undvika avbrott i kedjan av tvångsåtgärder skulle kunna vara att den myndighet som administrerar det andra tillfälliga frihetsberövandet i god tid ska underrätta den myndighet som beslutar om uppsikt eller förvar om att utlänningen ska släppas. Ett sådant system bedöms dock var omständligt och svårtillämpat. Ett beslut om psykiatrisk tvångsvård kan exempelvis upphöra mycket snabbt efter beslut av chefsöverläkaren eller domstol och då kan det vara mycket svårt att uppfylla en underrättelseskyldighet. Dessutom kan det starkt ifrågasättas om det är lämpligt att vårdinrättningar åläggs en skyldighet att före beslut fattas om att vården ska upphöra alltid lämna information till myndigheterna som beslutar om uppsikt och förvar. Om frågan om uppsikt eller förvar inte är aktuell för en utlänning som exempelvis ges psykiatrisk tvångsvård är en sådan informationsskyldighet onödig.

Vi bedömer därför att den ordning med vilande beslut om uppsikt och förvar som tillämpas i dag bör vara kvar. Detta innebär ett avsteg från vad som normalt gäller att grunderna för uppsikt och förvar ska vara uppfyllda vid tiden för beslutet. I de fall utlänningen redan har varit förvarstagen i anslutning till det andra frihetsberövandet påbörjas kan detta motiveras utifrån vad som är känt om utlänningen i fråga om avvikanerisk m.m. När det gäller utlänningar

som inte tidigare har varit föremål för någon tvångsåtgärd enligt utlänningslagen kan en prognos av risken för avvikande m.m. ge skäl för att uppsikt eller förvar kommer att behövas när det andra frihetsberövandet upphör.

Behovet av vilande beslut om uppsikt är visserligen inte lika stort som för beslut om förvar, men det bör ändå finnas en möjlighet att fatta sådana beslut. Våra förslag innebär exempelvis att ett uppsiktsbeslut ska kunna innebära att en utlänning är skyldig att vistas inom ett anvisat geografiskt område (se avsnitt 6.5.4). Den myndighet som får besluta om uppsikt kan exempelvis ha intresse av att besluta om sådan uppsikt medan utlänningen är föremål för en tvångsåtgärd. I så fall kan myndigheten ange i beslutet att det gäller från det att tvångsåtgärden upphör och beslutet kan delges utlänningen under tiden denne omfattas av åtgärderna enligt den andra lagstiftningen.

Eftersom uppsikt och förvar kan innefatta stora inskränkningar i rörelsefriheten bör det framgå av lag att beslut om uppsikt och förvar kan fattas under tiden en utlänning är frihetsberövad med stöd av annan lag. Nuvarande tillämpning bör alltså kodifieras i lag.

När vilande beslut om uppsikt eller förvar ska kunna fattas

De vanligaste situationer när det kan bli aktuellt att fatta vilande beslut om uppsikt eller förvar kan antas vara när utlänningen ges psykiatrisk tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) eller rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV). Det kan också handla om att utlänningen hålls i isolering enligt smittskyddslagen (2004:168), bereds vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) eller att utlänningen är anhållen, häktad, verkställer fängelsestraff eller annat straff som innefattar frihetsberövande.

Som framgår av avsnitt 5.14.2 nedan kan graden av frihetsinskränkning enligt de ovan nämnda lagstiftningarna variera.

En reglering av möjligheterna att fatta vilande beslut om uppsikt eller förvar syftar till att skapa förutsättningar för myndigheterna att besluta om uppsikt eller förvar, trots att utlänningen är föremål för tvångsåtgärder i annan ordning som egentligen gör att det inte är motiverat att besluta om eller att upprätthålla ett beslut om uppsikt

eller förvar. Utifrån det skulle befogenheterna att besluta om vilande uppsikt eller förvar kunna vara begränsade till fall då det kan konstateras att utlänningen omfattas av sådana inskränkningar i rörelsefriheten att det är fråga om ett frihetsberövande.

Att avgöra om begränsning av rörelsefriheten innefattar ett frihetsberövande eller endast en mindre ingripande inskränkning av rörelsefriheten är dock inte alltid enkelt. Den myndighet som handlägger frågan om uppsikt eller förvar kan också ha bedömt att ett sådant beslut är motiverat trots att den tvångsåtgärd som utlänningen är föremål för inte tydligt innefattar ett frihetsberövande.

För att inte begränsa tillämpningsområdet för vilande beslut om uppsikt och förvar bör därför myndigheterna kunna fatta vilande beslut när utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag. På så sätt kan vilande beslut användas även vid åtgärder som är mindre ingripande än frihetsberövande enligt olika lagstiftningar.

I många fall när en annan tvångsåtgärd som innefattar sådana mindre inskränkningar i rörelsefriheten påbörjas under tiden uppsikt eller förvar pågår kan det emellertid antas att det inte finns skäl för att upphäva uppsikten eller förvaret varför det kommer att saknas behov av att fatta vilande beslut.

Förutsättningarna för åtgärden måste vara uppfyllda vid den tidpunkt den ska verkställas

Eftersom beslutet om uppsikt eller förvar som fattas under tiden ett annat frihetsberövande pågår i någon mening är provisoriskt är det angeläget att också säkerställa att förutsättningarna för åtgärden är uppfyllda när beslutet kan verkställas i samband med att det andra frihetsberövandet upphör. Det bör därför framgå av regleringen att beslutet om uppsikt eller förvar inte får verkställas om inte förutsättningarna för förvar och uppsikt är uppfyllda när det är möjligt att verkställa beslutet. Det innebär att det finns en skyldighet för den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar att pröva att förutsättningarna för åtgärden är uppfyllda när åtgärderna kan verkställas. Om omständigheterna har ändrats sedan beslutet fattades på så sätt att det inte längre bedöms finnas grund för uppsikt eller förvar ska beslutet upphävas i stället för att verkställas. Om det bedöms att det finns förutsättningar för åtgärden kan beslutet verkställas. Detta ska inte manifesteras i något nytt särskilt

beslut och beräkning av maximala tidsgränser för förvar och frister för ny prövning räknas från det att uppsikten eller förvarstaganden verkställs (se vidare avsnitt 7.4.6 och 8.6.6).

5.13.3 Underrättelseskyldighet för inblandade myndigheter

För att undvika avbrott mellan den andra frihetsinskränkningen och uppsikt eller förvar behöver det säkerställas att information överförs mellan de inblandade aktörerna. Den myndighet som har beslutat om uppsikten eller förvaret behöver underrätta den myndighet som har beslutat om den andra frihetsinskränkningen. Den senare myndigheten behöver underrätta den myndighet som beslutar om uppsikt eller förvar när åtgärden upphör.

Underrättelse om beslut från myndigheten som beslutat om vilande förvar

Utredningens förslag: Om Polismyndigheten, Migrationsverket eller Säkerhetspolisen meddelar ett beslut om vilande uppsikt eller förvar ska den myndighet som vid tillfället ansvarar för vården eller omhändertagandet av utlänningen omedelbart underrättas.

Information om att det har fattats ett beslut om vilande uppsikt eller förvar behöver lämnas till den myndighet som administrerar den inskränkning av rörelsefriheten som utlänningen är föremål för. Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska därför underrätta den myndighet som ansvarar för verkställigheten av beslutad vård eller frihetsberövande. Detta kan föreskrivas i utlänningsförordningen som redan innehåller ett antal bestämmelser om underrättelseskyldighet för den myndighet som har beslutat om förvar (se t.ex. 7 kap. 15 § UtlL). Av bestämmelsen ska framgå att om Polismyndigheten, Migrationsverket eller Säkerhetspolisen fattar ett beslut om vilande uppsikt eller förvar ska den myndighet som vid tillfället ansvarar för vården eller omhändertagandet av utlänningen omedelbart underrättas.

Underrättelse till den myndighet som har beslutat om vilande förvar

Utredningens bedömning: Utlänningsförordningens nuvarande regler tillgodoser behovet av underrättelser till Polismyndigheten och Migrationsverket om när en anstaltsplacering upphör.

Utredningens förslag: Kriminalvården ska underrätta även Säkerhetspolisen när en anstaltsplacering upphör.

Om utlänningen är omedelbart omhändertagen eller bereds vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och socialnämnden har underrättats om ett beslut om vilande uppsikt eller förvar ska nämnden omedelbart underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar om vården upphör.

Om utlänningen ges vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och chefsöverläkaren har underrättats om ett beslut om vilande uppsikt eller förvar ska chefsöverläkaren omedelbart underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar om vården upphör.

Om utlänningen hålls isolerad enligt smittskyddslagen (2004:168) och smittskyddsläkaren har underrättats om ett beslut om vilande uppsikt eller förvar ska smittskyddsläkaren omedelbart underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar om isoleringen upphör.

Om Kriminalvården har underrättats om ett beslut om vilande uppsikt eller förvar, ska Kriminalvården omedelbart underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvaret när ett beslut att utlänningen ska vara häktad har upphört.

När det gäller information från en myndighet om att ett en åtgärd ska upphöra till den myndighet som har beslutat om vilande uppsikt eller förvar kan konstateras att utlänningsförordningen innehåller vissa föreskrifter i denna fråga. I 7 kap. 13 § UtIF föreskrivs att Kriminalvården ska underrätta Migrationsverket och Polismyndigheten om den tidpunkt då en anstaltsplacering beräknas upphöra. Detta ska ske senast sex månader före det att placeringen upphör såvitt gäller medborgare i utomnordiska länder. Om tidsfristen inte

kan följas ska underrättelse ske så snart som möjligt. Om tidpunkten eller orten för frigivningen ändras, ska Kriminalvården underrätta Migrationsverket och Polismyndigheten om ändringen. Den underrättelseskyldighet som redan finns tillgodoser därmed behovet av information för Polismyndigheten och Migrationsverket när de har beslutat om vilande beslut om uppsikt eller förvar när utlänningen avtjänar ett fängelsestraff. Även Säkerhetspolisen kan dock fatta sådana vilande beslut när den är ansvarig för frågan om uppsikt och förvar, t.ex. när Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden. Säkerhetspolisen har därför samma behov av underrättelser från Kriminalvården som övriga myndigheter. Bestämmelsen i 7 kap. 13 § UtLF bör därför föreskriva att Kriminalvård ska underrätta även Säkerhetspolisen inför att en anstaltsplacering upphör.

Någon motsvarande underrättelseskyldighet finns däremot inte om utlänningen är föremål för ett kortare frihetsberövande inom ramen för en brottmålsprocess eller en annan administrativ tvångsåtgärd än förvar. I de situationerna går det inte, som vid fängelsestraff, att veta på förhand hur länge åtgärden ska pågå. Vid tvångsvård ska vården upphöra när det inte längre finns något vårdbehov och besluten kan fattas av den myndighet som verkställer besluten även om det är en förvaltningsdomstol som har beslutat att vården får inledas eller fortsätta. Även en förvaltningsdomstol kan besluta att vården ska upphöra i vissa fall. En åklagare kan häva ett häktningsbeslut om åtal inte har väckts (24 kap. 20 § RB).

I dessa situationer är det inte rimligt att bestämma att den myndighet som ska besluta om att frihetsinskränkningen ska upphöra underrättar exempelvis Migrationsverket före det att själva beslutet om upphörande av åtgärden fattas. Det skulle i så fall bli fråga om en form av förhandsinformation om att myndigheten avser att fatta beslut på ett visst sätt. En sådan förhandsinformation är tveksam med hänsyn till att beslutet om upphörande av vården inte gäller förrän det har meddelats. Det borde inte heller vara möjligt för den beslutande myndigheten att avvakta med att verkställa beslutet om upphörande på grund av att en annan myndighet ska underrättas. Exempelvis ska beslut om psykiatrisk tvångsvård upphöra genast när det inte längre finns förutsättningar för tvångsvård (27 § LPT). Det bör därför inte införas en ordning som innebär att den myndighet som administrerar den andra frihetsinskränkningen ska under-

rätta Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen en viss tid innan åtgärden upphör.

Vad som kvarstår då är att säkerställa att myndigheterna under rättar den som har beslutat om vilande uppsikt eller förvar när åtgärden upphör. I de fallen uppstår i och för sig risken att utlänningen hinner avvika om myndigheterna som har beslutat om förvar inte kan få tag i personen innan han eller hon lämnar exempelvis vårdinrättningen eller häkte.

Av 25 kap. 10 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) följer att sekretess som annars gäller för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden inom hälso- och sjukvården, inte gäller beslut i ärende enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård, rättspsykiatrisk vård eller smittskyddslagen om beslutet avser frihetsberövande åtgärd. Både själva beslutet och skälen för beslutet är undantagna från sekretess. Ett beslut om att vård ska upphöra är ett sådant beslut som undantas från sekretess (jfr prop. 1991/92:59 s. 30). Av 26 kap. 7 § OSL framgår att beslut om vård utan samtycke är undantagna från den sekretess som annars gäller för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i ärenden enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Beslut om upphörande av vård ingår bland de beslut som omfattas av bestämmelsen (jfr RÅ 1987 not. 131).

En allmän domstols beslut att häva en häktning är i regel offentliga (43 kap. 8 § OSL).

Eftersom de ovan nämnda besluten i regel är offentliga bör de inblandade myndigheterna i och för sig kunna samarbeta i samband med ett vilande beslut om uppsikt eller förvar på så sätt att man kommer överens om att den myndighet som administrerar tvångsåtgärden ska meddela när vården eller frihetsberövandet upphör. Det förefaller dock vanskligt att förlita sig på denna typ av samarbeten. Därför bör det föreskrivas en skyldighet för den myndighet som har tagit emot ett beslut om vilande uppsikt eller förvar att meddela när beslut har fattats om att utlänningen inte längre ska omfattas av en tvångsåtgärd. På så sätt ökar möjligheten att det i alla fall finns ett verkställbart beslut om uppsikt eller förvar som kan verkställas om exempelvis Polismyndigheten påträffar en utlänning efter att tvångsåtgärden har upphört.

En underrättelseskyldighet bör föreskrivas för den myndighet som administrerar de ovan beskrivna vanligast förekommande tvångsåtgärderna även om det inte alltid är så att den myndigheten är behörig att besluta i fråga om åtgärdens upphörande. I det följande redovisas vad som bör gälla för de olika verksamheterna.

Underrättelse om att tvångsvård har upphört

Vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall beslutas av förvaltningsrätten på ansökan av socialnämnden (se 4 § LVU och 5 § LVM). När vård bereds unga är det socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Nämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården ska ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans eller hennes personliga förhållanden. Socialnämnden ska också noga följa vården av den som får vård med stöd av lagen (11 § och 13 a § LVU).

Vid vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall gäller att socialnämnden ska se till att rättens beslut om tvångsvård verkställs genom att missbrukaren bereds vård i LVM-hem eller på sjukhus (12 § LVM). Om beslut har fattats om tvångsvård eller omedelbart omhändertagande enligt lagen ska Statens institutionsstyrelse efter anmälan av socialnämnden anvisa plats i ett LVM-hem. Statens institutionsstyrelse ska fortlöpande hålla socialnämnden underrättad om hur vården framskrider och samråda med nämnden i alla frågor av vikt (25–26 §§ LVM).

Av regleringen kring tvångsomhändertagande av unga och missbrukare framgår alltså att socialnämnden i ärenden enligt de olika lagstiftningarna har ett ansvar att fortlöpande följa vården. Socialnämnden är också part i målen i förvaltningsdomstol.

I fråga om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård har chefsöverläkaren ett särskilt ansvar. Beslut om intagning för psykiatrisk vård fattas av chefsöverläkaren och denne ska också ansöka hos förvaltningsrätten om fortsatt vård (6 a-9 §§ LPT). När det inte längre finns förutsättningar för tvångsvård, ska chefsöverläkaren genast besluta att tvångsvården ska upphöra. Frågan om tvångsvårdens upphörande ska övervägas fortlöpande (27 § LPT). Vid rätts-

psykiatrisk vård ska chefsöverläkaren bl.a. fortlöpande anmäla hos förvaltningsrätten om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska fortsätta och fortlöpande överväga om vården ska upphöra eller ske i annan form (16 a § LRV).

Av 1 kap. 9 § smittskyddslagen framgår att i varje region ska det finnas en smittskyddsläkare. Smittskyddsläkaren kan bl.a. ansöka hos förvaltningsrätten om isolering av en enskild, själv besluta om kortvarig tillfällig isolering och ansöka om förlängning av pågående isolering (5 kap. 2–5 §§ smittskyddslagen). Finns inte längre skäl för isolering ska smittskyddsläkaren omedelbart besluta att isoleringen ska upphöra. Smittskyddsläkaren ska även fortlöpande överväga frågan om isoleringens upphörande (5 kap. 8 §).

Med beaktande av den funktion och det ansvar som socialnämnder, chefsöverläkare och smittskyddsläkare har enligt respektive lagstiftningar är det lämpligt att det är de som ska fullgöra skyldigheten att meddela Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om att ett beslut om vård har upphört. Eftersom även en förvaltningsdomstol kan upphäva beslut om vård uppkommer frågan om även domstolarna ska underrätta dessa myndigheter om vården upphör. Det förefaller dock inte motiverat att i lag införa en skyldighet för domstol att i fallet med vilande beslut om uppsikt eller förvar underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar. Det är socialnämnden, chefsöverläkaren respektive smittskyddsläkaren som ska verkställa domstolarnas beslut om att vården ska upphöra genom att släppa personen. Uppgiftsskyldigheten bör därför fullgöras av dessa, även i de fall en domstol har beslutat att vården ska upphöra. Som angetts ovan ska underrättelseskyldigheten omfatta uppgiften att vården har upphört vilket inte är en sekretessbelagd uppgift. Den uppgiftsskyldighet som föreskrivs innebär dock ett rättsligt stöd för myndigheterna att lämna ut uppgiften även om den skulle omfattas av sekretess (se 10 kap. 28 § OSL).

Eftersom en underrättelseskyldighet för socialnämnd, chefsöverläkare och smittskyddsläkare innefattar ett åliggande för kommunerna behöver en sådan föreskrift meddelas genom lag enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen (RF).

Underrättelser om att häktning och anhållande har upphört

Som framgår ovan följer av utlänningsförordningen att Kriminalvården ska meddela Migrationsverket och Polismyndigheten när en utlänning som avtjänar straff i kriminalvårdsanstalt kommer att frigges. Föreskriften omfattar inte den situationen att en häktning eller anhållande av en utlänning hävs.

Av 5 § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. framgår att om en domstol upphäver ett häktnings- eller anhållningsbeslut, ska domstolen genast underrätta åklagaren och den myndighet som svarar för förvaringen av den häktade eller anhållne. Om åklagaren upphäver ett sådant beslut, ska åklagaren genast underrätta den myndighet som svarar för förvaringen av den häktade eller anhållne.

Vid verkställighet av beslut om gripande, anhållande eller häktning gäller häkteslagen. Kriminalvården ansvarar för att bedriva verksamheten i häktena (se förordning [2023:797] med instruktion för Kriminalvården). Det är alltså Kriminalvården som i regel kommer att vara den myndighet som svarar för förvaringen av den häktade eller anhållne. Kriminalvården får genom regleringen av underrättelseskyldighet för domstolar och åklagare snabbt reda på om en häktad person ska frigges. Eftersom Kriminalvården kommer att vara den myndighet som får reda på ett vilande beslut om förvar eller uppsikt bör Kriminalvården vara den myndighet som ska underrätta den myndighet som har beslutat om vilande uppsikt eller förvar om anhållandet eller häktningen hävs.

Vid så korta frihetsberövanden som gripande och anhållande på grund av misstanke om brott finns normalt inte förutsättningar för Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att häva ett gällande beslut om uppsikt eller förvar och fattat ett vilande beslut innan frihetsberövandet övergår i häktning eller hävs. I de situationerna kan därför antas att Kriminalvårdens underrättelseskyldighet inte kommer att aktualiseras. Eftersom utlännen då kan vara förvarstagen ska däremot Kriminalvården se till att utlännen överlämnas till Migrationsverket för vidare verkställighet av förvaret.

5.14 Upphörande av uppsikts- och förvarsbeslut

Utredningens förslag: Ett beslut om uppsikt eller förvar upphör att gälla när utlänningen lämnar Sverige.

Utredningens bedömning: Frågan om ett beslut om uppsikt eller förvar ska upphöra i samband med att en förvarstagen blir föremål för andra administrativa tvångsåtgärder eller frihetsberövas inom ramen för en brottmålsprocess eller för att verkställa straff bör inte regleras i lag. Den myndighet som får besluta om uppsikt eller förvar bör i stället ta ställning till om förvaret ska bestå utifrån den skyldighet myndigheten har att kontinuerligt pröva om det finns grund för åtgärden.

5.14.1 Upphörande av uppsikts- eller förvarsbeslut i samband med verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning

I 1 kap. 6 § UtlL anges att med utresa avses i utlänningslagen att en utlänning passerar ut över gränsen för svenskt territorium. Av 12 kap. 22 § UtlL framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning ska anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet. Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelats av Migrationsverket upphör inte att gälla, i normalfallet, förrän fyra år efter det att beslutet fick laga kraft (12 kap. 22 § UtlL). Detta brukar uttryckas som att avlägsnandebeslutet preskriberas. Enligt 12 kap. 23 § UtlL kan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som huvudregel verkställas mer än en gång under förutsättning att det har vunnit laga kraft eller gäller omedelbart och inte har upphört att gälla exempelvis på grund av preskription.

Av praxis framgår att ett beslut om förvar upphör att gälla när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har verkställts och utlänningen har lämnat landet (se t.ex. MIG 2015:26 och MIG 2019:17). Detta bygger på tanken att i och med att verkställighet ägt rum, och så länge utlänningen befinner sig utomlands, finns det inte längre förutsättningar för verkställighetsförvar. Det är normalt inte möjligt att upprätthålla ett frihetsberövande med tvång på en annan stats territorium.

Med hänsyn till detta är det rimligt att ett uppsikts- eller förvarsbeslut upphör att gälla i samband med att utlänningen lämnar svenskt territorium och att Migrationsöverdomstolens praxis därmed kodifieras i lag. Detta innebär att så länge en utlänning befinner sig i Sverige består ett beslut om förvar även om ett verkställighetsförsök påbörjats beträffande utlänningen genom en transport från ett förvar eller häkte till t.ex. en flygplats. I de fall transporten ombesörjs av Migrationsverket har verkets personal ansvar för tillsynen av utlänningen och befogenhet att tillgripa våld om utlänningen t.ex. försöker rymma. Av detta följer vidare att något nytt beslut om förvar inte behöver fattas om verkställighetsförsöket av någon anledning avbryts redan innan utlänningen lämnat Sverige.

Om en utlänning anträffas här i landet efter att verkställighet har skett, krävs det alltså ett nytt beslut om uppsikt eller förvar för att utlänningen ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar. Som framgår av avsnitt 7.4.6 följer av MIG 2019:17 och MIG 2023:13 att i samband med detta nya förvarsbeslut ska beaktas om det är fråga om ett nytt verkställighetsärende för att bedöma den maximala tiden för det aktuella förvaret.

5.14.2 Vid inledandet av andra administrativa tvångsåtgärder bör beslut om uppsikt och förvar inte upphöra med automatik

Som framgår ovan ska på samma sätt som gäller redan i dag beslut om uppsikt och förvar omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet (se avsnitt 9.5.2). En sådan ordning motiveras av att en tvångsåtgärd inte ska pågå längre än vad som är absolut nödvändigt.

Migrationsöverdomstolen har uttalat att beslut om förvar de facto upphör när en utlänning börjar att avtjäna ett fängelsestraff och att den behöriga myndigheten bör upphäva förvarsbeslutet så snart utlänningen börjar avtjäna fängelsestraff (MIG 2014:2). Detta bygger på tanken att en utlänning som är frihetsberövad genom att vara intagen på kriminalvårdsanstalt inte kan avvika eller på annat sätt hindra verkställighet av ett avlägsnandebeslut när det är fråga om förvar inför avlägsnande och därmed finns inte grund för förvar.

Även när det gäller övriga förvarstaganden som har andra syften än förvar inför avlägsnande kan det ifrågasättas om det finns grund för att upprätthålla förvarsbeslutet när en utlänning avtjänar ett

fängelsestraff. Exempelvis kan ett förvar i syfte att utreda identitet eller rätt till vistelse i landet inte anses nödvändigt för att kunna genomföra utredningarna eftersom utlänningen finns tillgänglig för den beslutande myndigheten genom att vara frihetsberövad i annan ordning.

En utlänning kan också vara föremål för andra administrativa tvångsåtgärder där det finns anledning att på samma sätt ifrågasätta om grunderna för förvar är uppfyllda när den andra åtgärden pågår. Ett beslut om förvar kan vidare inte verkställas om en utlänning ges psykiatrisk tvångsvård, rättspsykiatrisk vård eller bereds annan tvångsvård. Därmed kan Migrationsverket inte utöva de befogenheter som framgår av 11 kap. utlänningslagen och inte heller tillgodose de rättigheter som utlänningen har i samband med förvar (jfr mottagandedirektivets bestämmelser om detta).

Mot den bakgrunden finns anledning att ifrågasätta om uppsikt och förvar automatiskt ska upphöra om en annan tvångsåtgärd inleds. På så sätt skulle kunna säkerställas att det inte råder några oklarheter vilket beslut som är bärare av tvångsåtgärden och som därmed är det beslut som ska prövas på nytt inom de tidsgränserna som gäller för ny prövning (se avsnitt 8.6.7). Det finns dock skäl som talar emot en sådan ordning.

För det första kan konstateras att graden av frihetsberövande varierar mellan olika lagstiftningar.

En utlänning som verkställer en fängelsepåföljd eller annan påföljd för brott som innefattar frihetsberövande, t.ex. slutna ungdomsvård enligt 30 kap. 5 § BrB, är föremål för omfattande inskränkningar av rörelsefriheten (se fängelselagen och lagen [1998:603] om verkställighet av slutna ungdomsvård). Detsamma gäller personer som är anhållna eller häktade. Inskränkningarna av rörelsefriheten regleras då av häkteslagen. I dessa fall är risken att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndigheternas handläggning normalt sett så pass reducerad att det inte finns grund för att hålla utlänningen i förvar.

Även beslut om tvångsvård kan innefatta sådana inskränkningar av rörelsefriheten att risken för avvikande är så liten att det inte är rimligt att upprätthålla ett beslut om förvar. Migrationsöverdomstolen har i en dom den 2 februari 2021 (mål nr UM 840-21) ansett att ett beslut om förvar som fattades efter att en utlänning tagits in

för psykiatrisk tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) kunde godtas. I målet hade en migrationsdomstol beslutat om förvar av en utlänning som skulle överföras enligt Dublinförordningen men förordnat att beslutet inte skulle verkställas så länge utlänningen genomgick vård enligt LPT. Migrationsöverdomstolen poängterade att migrationsdomstolen hade förordnat att förvarsbeslutet inte fick verkställas under tiden tvångsvården pågick och lade även vikt vid att tvångsvården hade pågått under en förhållandevis kort tid och att frågan om tvångsvårdens upphörande skulle omprövas fortlöpande. Med hänsyn till detta ansåg domstolen att det inte fanns skäl att ändra migrationsdomstolens dom.

Någon motsvarande praxis finns inte angående andra administrativa frihetsberövanden, exempelvis tvångsvård av unga eller missbrukare.

Vård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård kan ges som sluten eller öppen psykiatrisk tvångsvård. Vid sluten psykiatrisk tvångsvård får en patient hindras att lämna vårdinrättningens område eller den del av inrättningen där han eller hon ska vistas. Om andra åtgärder inte är tillräckliga, får det tvång användas som är nödvändigt för att hindra patienten att lämna vårdinrättningens område eller den del av inrättningen där denne ska vistas, för att upprätthålla ordningen på vårdinrättningen eller för att tillgodose säkerheten i vården (18 § LPT). I lagen finns också vissa ytterligare befogenheter för vårdpersonalen, exempelvis att spanna fast patienten med bälte eller liknande anordning eller avskilja patienten (19–20 a §§ LPT).

När vård ges som öppen psykiatrisk vård får patienten enligt 26 § LPT vistas utanför sjukvårdsinrättningen men en förvaltningsrätt ska föreskriva särskilda villkor som ska gälla för vården. De särskilda villkoren får avse bl.a. skyldighet att underkasta sig medicinerings eller annan vård eller behandling, skyldighet att vistas på ett hem eller annan institution för vård eller behandling eller att besöka en vårdcentral eller anlita socialtjänsten eller förbud mot att vistas på en viss plats eller att ta kontakt med en viss person.

Vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) kan ges som sluten eller öppen rättspsykiatrisk vård. Vid sluten rättspsykiatrisk vård kan en patient hindras att lämna vårdinrättningen på samma sätt som gäller enligt LPT och vårdpersonalen har i huvudsak motsvarande befogenheter i övrigt (8 § första stycket LRV). Den som ges öppen rättspsykiatrisk vård får vistas utanför

sjukvårdsinrättningen men en förvaltningsrätt ska föreskriva de särskilda villkor som ska gälla för vården. De särskilda villkoren får vara sådana som anges i 26 § LPT (6 och 12 a §§ LRV).

Vid tvångsvård med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) ska vården som huvudregel ges genom hem som är särskilt avsedda att lämna vård enligt denna lag (LVM-hem). För missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas LVM-hem som är anpassade för sådan tillsyn (22–23 §§ LVM). Av 24 § LVM framgår att vården ska inledas på sjukhus, om förutsättningar för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt. Om någon behöver sjukhusvård under vårdtiden, ska han eller hon ges tillfälle till sådan vård. Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där missbrukaren vistas ska se till att socialnämnden eller Statens institutionsstyrelse genast underrättas, om missbrukaren önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Verksamhetschefen ska besluta att missbrukaren ska hindras från att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att missbrukaren kan föras över till ett LVM-hem.

Enligt 34 § första stycket LVM får den som vårdas i ett LVM-hem för särskilt noggrann tillsyn hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning i rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras. Enligt andra stycket samma paragraf får den intagne beredas vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar eller på något annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn (vård vid låsbar enhet) bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes, övriga intagnas eller personalens säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne avviker eller för att i övrigt genomföra vården.

På samtliga LVM-hem gäller att det under vissa förutsättningar kan fattas beslut om rumsvisitation, att intagna ska kroppsvisiteras eller inte får inneha exempelvis alkoholhaltiga drycker eller narkotika (se 31–32 c §§ LVM).

När unga bereds vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) bestämmer som huvudregel socialnämnden hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Socialnämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården ska ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans

eller hennes personliga förhållanden (11 § LVU). För vård av unga som på grund av eget beteende enligt 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem (12 § LVU). Om den unge vistas i ett särskilt ungdomshem, får han eller hon hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras. Den unges rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet (15 § LVU). Om vissa förutsättningar är uppfyllda får också den som vistas i ett särskilt ungdomshem beredas vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar eller på något annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn (vård vid låsbar enhet). I 21 a § LVU anges att beslut om vård med stöd av lagen inte hindrar beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen och att ett vårdbeslut upphör när ett avlägsnande-beslut har verkställts.

Enligt smittskyddslagen (2004:168) kan smittskyddsläkaren bestämma om åtgärder för att minska spridningen av samhällsfarliga sjukdomar. Smittskyddsläkaren kan besluta att en person ska hållas i karantän i en viss byggnad, i en avgränsad del av en byggnad eller inom ett visst område. Ett sådant beslut innebär förbud att lämna byggnaden, del av byggnaden eller området samt förbud att ta emot besök där (3 kap. 9 §). Smittskyddsläkaren kan även besluta att ett visst område ska vara avspärrat. Ett beslut om avspärrning innebär förbud för den som vistas i området att lämna det och förbud för den som befinner sig utanför området att besöka det (3 kap. 10 §). Den som bär på en allmänfarlig sjukdom får också isoleras om vissa förutsättningar är uppfyllda. Beslutet om isolering fattas av förvaltningsrätten på ansökan av smittskyddsläkaren om isolering ska vara utöver 4 dagar (5 kap. 1 och 3 §§). Isoleringen ska ske på vårdinrättning och den som är isolerad får hindras att lämna vårdinrättningens område eller den del av inrättningen där han eller hon ska vistas och får i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för isoleringen. Rörelsefriheten får också inskränkas när det behövs av hänsyn till den isolerades egen eller andras säkerhet (5 kap. 4 och 12 §§).

Som framgår av redogörelsen ovan varierar graden av inskränkning av rörelsefriheten för de som är föremål för tvångsåtgärder enligt de olika lagstiftningarna. De allvarligaste inskränkningarna följer av beslut om slutna psykiatrisk och rättspsykiatrisk tvångs-

vård, vistelse i LVM-hem för särskilt noggrann tillsyn och särskilda ungdomshem enligt LVU samt isolering enligt smittskyddslagen. I de situationerna innebär lagstiftningen att den som ges vård får hindras att lämna den plats där han eller hon befinner sig. Migrationsverkets personal har motsvarande befogenheter i fråga om de som har tagits i förvar (se 11 kap. 2 § UtlL). I övriga fall kan tvångsvårdsplaceringen antas vara förenad med en högre risk för att den som bereds vård avviker med beaktande av tillgängliga kontrollåtgärder.

Att graden av frihetsinskränkning kan variera mellan olika vårdformer talar för att beslut om förvar inte ska upphöra i samtliga fall då en utlänning bereds vård med stöd av ovannämnda lagstiftningar. I många fall kan det också vara svårt att förutse hur länge ett administrativt frihetsberövande kommer att pågå vilket kan skapa problem. Om exempelvis ett uppsiktsbeslut upphör enligt lag i samband med det andra frihetsberövandet kan den situationen uppstå att den beslutande myndigheten saknar kännedom om att utlänningen har varit föremål för ett annat frihetsberövande. Om det administrativa frihetsberövandet upphör och utlänningen därmed kan röra sig fritt får myndigheten som beslutar om uppsikt eller förvar inte reda på detta och det finns inte något aktivt beslut om uppsikt eller förvar. Det kan i samband med det finnas en stor risk att utlänningen avviker.

Det kan också vara så att frihetsberövandet kan förutses bli kortvarigt, exempelvis om en utlänning som befinner sig i förvar ska ges akut psykiatrisk tvångsvård. I det läget kan en regel om att förvaret automatiskt upphör orsaka administrativt merarbete om myndigheten alltid måste besluta om förvar på nytt trots att det andra frihetsberövandet pågår en mycket begränsad tid.

I syfte att skapa ett flexibelt regelverk bör det räcka att de myndigheter som beslutar om uppsikt eller förvar avgör om förvaret ska bestå utifrån bestämmelsen om att uppsikt eller förvar ska upphöra om det inte längre finns skäl för beslutet. Vid den prövningen kan det i många fall vara uppenbart att ett beslut om uppsikt eller förvar ska upphöra. Det gäller t.ex. om en utlänning ska avtjäna straff eller tas in för rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Ledning för bedömningen kan också hämtas i Migrationsöverdomstolens ovan nämnda praxis.

Vi anser dock att om ett uppsikts- eller förvarsbeslut upphävs i samband med att ett annat frihetsberövande inleds bör det finnas

en möjlighet att fatta ett nytt – vilande – beslut om uppsikt eller förvar som kan verkställas när det andra frihetsberövandet upphör. I avsnitt 5.13 har vi redovisat våra förslag på hur en sådan ordning bör regleras i lag.

5.15 Förslagen är förenliga med grundlag och internationella förpliktelser

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa.

I avsnitt 3 har redogjorts för de delar av regeringsformen och av de konventioner och andra internationella förpliktelser som har betydelse för utformningen av en reglering som innefattar frihetsberövanden eller andra inskränkningar av rörelsefriheten. I detta avsnitt analyseras närmare hur våra förslag i fråga om förutsättningarna för att ta utlänningar i förvar förhåller sig till dessa grundläggande fri- och rättigheter.

5.15.1 Förslagen har stöd i sekundärrätten

Som framgår ovan har grunderna för att ta utlänningar i förvar utformats i enlighet med flera bestämmelser i återvändandedirektiv, mottagandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet som reglerar frågan om förvar. Förutsättningarna för att ställa en utlänning under uppsikt regleras inte i direktiven.

I artikel 15.1 i återvändandedirektivet föreskrivs att om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när det finns risk för avvikande, eller den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet.

Enligt våra förslag får en vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, tas i förvar om det kan

antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Gällande barn föreslås att ett barn, som inte omfattas av en pågående prövning av en ansökan om asyl, får ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. I fråga om barn krävs också för att förvar ska kunna beslutas att det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Att det kan antas eller, när det är fråga om barn, är sannolikt att den vuxna utlänningen kommer att avvisas eller utvisas eller ett sådant avlägsnandebeslut ska verkställas motsvaras av direktivets krav att utlänningen ska vara föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet. Den föreslagna förutsättningen att det ska finnas en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning uppfyller direktivets krav på risk för avvikande, eller att den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet. Enligt våra förslag ska också som gäller i dag de objektiva kriterierna som får beaktas i vid bedömningen av om det finns en risk för avvikande vara fastställda i 1 kap, 15 § UtlL. På så sätt stämmer regelverket överens med artikel 3.7 i återvändandedirektivet.

Utöver dessa förutsättningar gäller enligt 1 kap. 8 § UtlL och den proportionalitetsregel som vi har föreslagit i delbetänkandet SOU 2024:5 att förvar endast får beslutas om det är nödvändigt och proportionerligt i det enskilda fallet. Genom detta uppfylls direktivets krav att förvar endast får beslutas om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet.

Förvar av vuxna asylsökande och asylsökande barn får enligt våra förslag ske endast under de förutsättningar som anges i lagen och som motsvarar några av de skäl för förvarstagande som ställs upp i artikel 8.3 i mottagandedirektivet och i artikel 10.4 i det nya om-

arbetade mottagandedirektivet. Även beträffande förvarstagande av asylsökande gäller ovan nämnda krav på nödvändighet och proportionalitet. Därmed uppfylls även kraven i artikel 8.2 i mottagandedirektivet och artikel 10.2 i det nya omarbetade mottagandedirektivets att medlemsstaterna endast får besluta att ta en asylsökande i förvar om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

Vi föreslår också att nu gällande föreskrifter om att ett beslut om uppsikt eller förvar omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet ska finnas kvar. På så sätt uppfylls kraven i artikel 9 mottagandedirektivet och artikel 15.1 och 15.4–5 där denna grundprincip kan utläsas.

Särskilt om förenlighet med direktivens regler när det gäller förvarstagande av barn

Enligt 1 kap. 10 § UtlL gäller att i fall som rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Detta gäller alltså även vid beslut om förvar av barn. Genom bestämmelsen tillgodoses kraven i artikel 5 och 17 i återvändandedirektivet och artikel 13 i mottagandedirektivet att barnets bästa ska beaktas och komma i främsta rummet.

Enligt våra förslag ska inte barn få skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar om det inte finns synnerliga skäl. Regeln om att barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige endast får tas i förvar om det finns synnerliga skäl föreslås också behållas. Enligt våra förslag gäller också väsentligt högre krav än för vuxna för att barn ska kunna tas i förvar inför avlägsnande. Bedömningen är att regleringen uppfyller kraven i artikel 17 i återvändandedirektivet och artikel 11.2 i mottagandedirektivet som anger att förvar av barn endast får användas som en sista utväg, sedan det har konstaterats att andra, mindre ingripande alternativa åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Den föreslagna regleringen får även bedömas vara förenligt med kraven i artikel 13 i det nya om arbetade mottagandedirektivet som anger att underåriga som regel inte får tas i förvar utan ska placeras i annan lämplig inkvartering. Kravet på synnerliga skäl i kombination med övriga strikta förutsättningar för förvarstagande av barn får också anses

uppfylla kraven för förvarstagande av ensamkommande barn i det nya omarbetade mottagandedirektivet.

5.15.2 Förvar används för godtagbara syften

Av artikel 5.1 (f) i Europakonventionen och artikel 6 i EU:s rättighetsstadga följer att frihetsberövanden för kontroll av migranter endast får användas för att förhindra att han eller hon obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans eller hennes utvisning eller utlämning. Av Europadomstolens praxis framgår att artikel 5.1 (f) möjliggör att utlänningar som söker internationellt skydd eller andra utlänningar frihetsberövas före statens godkännande av rätten att resa in i eller stanna i landet (Europadomstolens dom den 28 januari 2008 i målet *Saadi v. The United Kingdom*, punkterna 65–66).

De grunder som vi föreslår ska gälla för att en utlänning ska kunna tas i förvar motsvarar de syften som anges i artikel 5.1 (f) i Europakonventionen. Förvar i syfte att utreda identitet eller rätten till vistelse i landet motiveras ytterst av att förhindra att utlänningar obehörigen reser in i landet. Detsamma kan sägas om våra förslag om förvar av asylsökande som grundar sig på mottagandedirektivets bestämmelser. EU-domstolen har också slagit fast att förvar som har stöd i mottagandedirektivet kan vara motiverat för att förhindra att utlänningar obehörigen reser in i landet (dom K., punkterna 51–52). I övrigt innebär våra förslag att förvar under vissa förutsättningar är möjligt som ett led i ett förfarande som rör utlänningens utvisning. Förvar för sådana syften erkänns också av återvändandenedirektivet.

Förslagen är därmed förenliga med kraven i artikel 5.1 (f) i Europakonventionen och artikel 6 i EU:s rättighetsstadga att frihetsberövanden inom migrationsprocessen endast får användas för att förhindra att utlänningar obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör utlänningens utvisning eller utlämning.

5.15.3 Lagstiftningen möjliggör inte godtyckliga frihetsberövanden eller otillåtna inskränkningar i rätten till privat- och familjeliv

Förvar innebär sådana begränsningar av rörelsefriheten att det innebär ett frihetsberövande (se 11 kap. UtlL). Därmed måste beslut om förvar ha stöd i lag och regleringen vara kringgärdad av sådana rättssäkerhetsgarantier att den inte möjliggör godtyckliga frihetsberövanden (se t.ex. 2 kap. 25 § RF, artikel 5 i Europakonventionen, artikel 9 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 37.1 b i Barnkonventionen).

Beslut om förvar innefattar också tydliga ingrepp i en persons rätt till privat- och familjeliv. Förvar kan därför bara godtas om det är nödvändigt för att tillgodose vissa legitima ändamål i ett demokratiskt samhälle (se artikel 8 i Europakonventionen, artikel 7 och 52.1 i EU:s rättighetsstadga samt artikel 16 i Barnkonventionen).

Av artikel 8.2 i Europakonventionen framgår att statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller förebyggandet av oordning eller brott eller skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter kan vara sådana legitima ändamål.

Av artikel 52.1 i EU:s rättighetsstadga följer också att en begränsning av rättigheterna i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Vid tillämpningen av artikel 5 i Europakonventionen har Europadomstolen uttalat att i fråga om frihetsberövande av barn måste, till skillnad mot vad som gäller för vuxna, frihetsberövande vara nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas (Europadomstolens dom den 12 juli 2016 i målet A.B. m.fl. mot Frankrike, punkt 120).

Vid utformningen av den av utredningen föreslagna regleringen har som framgår av de avsnitt där förslagen presenteras tagits hänsyn till innehållet i relevanta internationella konventioner och EU-rätten. I skäl 24 till återvändandedirektivet och i skäl 35 till mottagandedirektivet har unionslagstiftaren också uttryckt att direktiven står i

överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns särskilt i EU:s rättighetsstadga.

Genom den föreslagna regleringen av förutsättningarna att ta utlänningar i förvar uppfylls kravet på att grunderna för frihetsberövandet ska vara fastställda i lag i den nationella rätten. Förutsättningarna för ett förvarstagande är tydligt reglerade i lagen och bedöms vara tillräckligt förutsebara för att en utlänning rimligen ska kunna förutse när förvar kan komma i fråga.

Den reglering vi föreslår möjliggör förvar i syfte att hålla utlänningar tillgängliga för att utreda identitet eller rätt till vistelse i landet eller för att verkställa beslut om att utlänningen ska avlägsnas ur landet. Förvaren syftar därmed till att bl.a. säkerställa upprätthållandet av en reglerad invandring samt allmän ordning och säkerhet, vilka är legitima intressen som kan motivera inskränkningar av rätten till frihet samt privat- och familjeliv (se t.ex. Europadomstolens dom den 8 april 2008 i målet Nyanzi mot Förenade kungariket, punkt 76, och MIG 2016:3) I fråga om förvar som aktualiserar en implementering av återvändandedirektivet och mottagandedirektivet framgår av dessa direktiv att syftena svarar mot mål av allmänt intresse som är fastställda i unionsrätten (se exempelvis artikel 8.3 e i mottagandedirektivet när det gäller allmän ordning och nationell säkerhet).

I många situationer där avvikanterisken är särskilt hög finns inga andra tillräckligt effektiva alternativ för att se till att utlänningen är tillgänglig för myndigheterna. Det är därför nödvändigt att lagstiftningen innehåller möjlighet till förvarstagande om det bedöms nödvändigt och proportionerligt i det enskilda fallet.

En lagstiftning som gör det möjligt att ta en person i förvar får emellertid inte gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. I det sammanhanget får de vållade olägenheterna inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (dom N., punkt 54).

Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att 1 kap. 8 § UtL, som anger att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall, kompletteras med en uttrycklig proportionalitetsregel. Av proportionalitetsregeln ska framgå att en ingripande åtgärd får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är en mindre ingripande åtgärd tillräcklig, ska den användas. Det ska vidare

framgå direkt av regelverket att en utlänning får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd. Sådana bestämmelser innebär att de tillämpande myndigheterna i varje enskilt fall ska bedöma om förvar är nödvändigt eller om det ändamål som förvaret syftar till kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder (se avsnitt 5.11.1).

Enligt våra förslag ska beslut om förvar omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Det innebär att en utlänning aldrig får hållas i förvar när det inte längre finns laglig grund för eller behov av åtgärden (se avsnitt 9.5.2). Vi föreslår också fastställda yttersta tidsgränser för förvar för att säkerställa att förvar, trots myndigheternas skyldigheter att kontinuerligt beakta om det finns grund för förvar, inte pågår för lång tid (se avsnitt 7). Utlänningen ska också på samma sätt som gäller i dag ha möjlighet att överklaga besluten om förvar och få frågan prövad i en migrationsdomstol. Därmed tillgodoses också kraven på möjlighet till domstolsprövning som följer av regeringsformen, artikel 15.2 i återvändandenedirektivet, artikel 9.3 i mottagandedirektivet, artikel 5.4 i Europakonventionen och artikel 47 i EU:s rättighetsstadga.

I våra förslag finns således inbyggda mekanismer för att förhindra att förvar används när det inte är nödvändigt eller pågår under onödigt lång tid. Utlänningens individuella förhållanden ska också alltid beaktas i det enskilda fallet inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Det allmännas skäl för förvarstagandet måste stå rimlig proportion till vad förvaret innebär för den enskilde.

Enligt vår bedömning uppfyller därmed den föreslagna regleringen unionsrättens krav på nödvändighet och proportionalitet och innehåller rimliga rättssäkerhetsgarantier för att förhindra godtyckliga frihetsberövanden och otillåtna inskränkningar i rätten till privat- och familjeliv.

5.15.4 Förslagen är förenliga med Barnkonventionen

Av artikel 37.1 b i Barnkonventionen framgår att staterna måste säkerställa att inget barn olagligt eller godtyckligt frihetsberövas. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller andra former av frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Enligt artikel 16 i Barnkonventionen har ett barn också rätt till lagens

skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens samt mot olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende.

I Barnkonventionen finns inte någon tydlig uppräknin g av vad som kan utgöra legitima skäl för att besluta på ett sätt som inte är till barnets bästa. Frågan om en inskränkning kan anses legitim får i stället avgöras utifrån hur de olika rättigheterna i konventionen är formulerade²⁶.

De ovan nämnda delarna av våra förslag som innehåller rättssäkerhetsgarantier för att förhindra godtyckliga frihetsberövanden gäller för alla utlänningar oavsett ålder, alltså även för barn. Det finns anledning att framhålla att den föreslagna regeln om att en utlänning får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd innefattar att förvar endast får användas som en sista utväg. De tillämplande myndigheterna har alltså en skyldighet att alltid överväga om det ändamål som förvaret syftar till att uppnå kan åstadkommas med mindre ingripande åtgärder än förvar. De nya uppsiktsformer som föreslås syftar till att öka möjligheterna att använda alternativ till förvar i större utsträckning än i dag och därmed relativt sett minska användningen av förvar.

Ett förvarstagande kan sällan anses förenligt med barnets bästa. Vid en intresseavvägning gentemot de legitima intressen som nämnts ovan kan dock barnets intresse inte som utgångspunkt alltid väga så tungt att det intresset ska ha företräde. Det bör därför, på samma sätt som gäller i dag, finnas möjlighet i lagen att ta barn i förvar även om det innebär inskränkningar i barnets rätt till frihet och privat- och familjeliv. Däremot ska våra övriga föreslagna bestämmelser, som inkluderar särskilda bestämmelserna om förvarstagande av barn, säkerställa att förvar endast används när det är nödvändigt och proportionerligt med beaktande av barnets särskilda situation.

Vid åtgärder som rör barn gäller redan enligt 1 kap. 10 § UtL att det särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Enligt våra förslag ska ett barn få skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Regeln om att barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige

²⁶ Dane, L, *Den reglerade invandringen och barnets bästa – Barns rätt till familjeliv och privatliv enligt barnkonventionen, Europakonventionen, EU-rätten och svensk utlämningslagstiftning* (2019), s. 432.

endast får tas i förvar om det finns synnerliga skäl ska också behållas. Dessa bestämmelser syftar till att beakta barnets bästa och barnets rätt att inte skiljas från sina föräldrar mot sin vilja (artikel 9 i Barnkonventionen).

Vi föreslår också vissa särskilda regleringar avseende barn som minskar användningen av förvar i jämförelse med vad som gäller för vuxna.

Till skillnad mot vuxna kan barn endast tas i förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Som ytterligare krav gäller att förvar endast får beslutas om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Förvar ska precis som i dag inte få ske i syfte att utreda barnets identitet eller rätt till vistelse (se avsnitt 5.12).

Enligt våra förslag ska barn endast kunna tas i förvar under en mycket begränsad tid. Som huvudregel högst sex dygn med möjlighet till förlängning med högst sex dygn (se avsnitt 7.4.8).

Genom en sådan reglering begränsas förvarstagandet av barn före det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut till situationer då det är sannolikt att barnet ska avvisas eller utvisas och det inte har hunnit växa fram förväntningar på att få stanna i landet. Det är fråga om situationer då barnet kanske inte ens har tillåtits att resa in i landet eller enbart har vistats här en mycket kort tid.

När det finns ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning krävs en uppenbar risk att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Kraven för att ta barn i förvar är därmed väsentligt högre ställda än för att ta vuxna i förvar i motsvarande situation.

Våra förslag innebär vissa förändringar i befintliga regler i utlänningslagen som tillgodoser barnets rätt enligt artikel 37 d i Barnkonventionen till juridiskt biträde, annat lämpligt stöd och en snabb prövning av lagligheten av frihetsberövandet samt rätt att höras vid förfaranden som rör barnet enligt artikel 12 i konventionen (se t.ex. 1 kap. 11 §, 16 kap. 4 § och 18 kap. 1 § UtlL). Enligt våra förslag ska barn kunna få ett offentligt biträde i ärenden om uppsikt och ska alltid förordnas ett offentligt biträde om barnet hålls i förvar vilket inte har varit fallet tidigare. Barn ska också, precis som vuxna,

kunna tilldelas ett offentligt biträde i mål och ärenden om förstärkt uppsikt.

Det finns även anledning att framhålla att bestämmelser som innebär en implementering av EU-direktivens bestämmelser ska tolkas direktivkonformt och direktiven innehåller en rad regler om att barns behov särskilt ska beaktas. De rättstillämpande myndigheterna ska alltså i sin tillämpning tolka dessa bestämmelser utifrån bl.a. artikel 24 i EU:s rättighetsstadga som anger att vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Enligt artikel 17.1 i återvändandedirektivet ska ensamkommande barn och familjer med underåriga endast hållas i förvar som en sista utväg och under en så kort tid som möjligt. När underåriga hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande ska barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 17.5).

Av artikel 11 i mottagandedirektivet framgår vidare att underåriga får tas i förvar endast som en sista utväg, sedan det har konstaterats att andra, mindre ingripande alternativa åtgärder inte kan tillämpas verkningfullt. Detta förvar ska begränsas till en så kort tid som möjligt, och alla åtgärder ska vidtas för att underåriga som hålls i förvar ska kunna frigges och placeras i inkvartering som är lämplig för underåriga. Underårigas bästa ska enligt artikeln vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna.

Sammantaget bedömer vi att den föreslagna regleringen angående grunderna för förvar tillgodoser Barnkonventionens skydd mot godtyckliga frihetsberövanden och godtyckliga eller olagliga ingripanden i barnets privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens.

5.15.5 Förslagen är inte diskriminerande

De föreslagna bestämmelserna om förutsättningar att ställa en utlänning under uppsikt eller att ta en utlänning behandlar utlänningar som befinner sig i samma eller likartade situationer lika. I lagstiftningen görs ingen åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Striktare regler gäller i och för sig för att ta barn i förvar. Barn kan dock inte anses befinna sig i samma situation som vuxna. Även detta skulle vara fallet, kan en annorlunda behandling

motiveras av intresset att i största möjliga utsträckning skydda barn från frihetsberövanden och andra begränsningar av rörelsefriheten. En skillnad i behandling har därmed ett legitimt ändamål och är proportionerlig (jfr Europadomstolens dom den 16 maj 2002 i målet D.G. mot Irland). De föreslagna reglerna kommer därmed inte i konflikt med artikel 14 i Europakonventionen eller artikel 21 i EU:s rättighetsstadga.

6 Ändamålsenliga alternativ till förvar

6.1 Inledning

Enligt våra utredningsdirektiv ska utredningen ta ställning till om det finns åtgärder som kan vidtas för att uppsikt ska utgöra ett så ändamålsenligt alternativ till förvar som möjligt. Vi ska även undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så är fallet, ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas, samt lämna nödvändiga författningsförslag.

I detta kapitel redogörs för utredningens överväganden och förslag i fråga om vilka uppsiktsformer som bör finnas i lagsstiftningen och användning av elektronisk övervakning i samband med uppsikt. Frågor om hur lång tid uppsikt ska kunna pågå behandlas i avsnitt 7. I avsnitt 8 behandlas frågor om ny prövning av beslut om uppsikt och i avsnitt 10 vissa andra processuella frågor med anknytning till uppsiktsbeslut.

Kapitlet inleds med en beskrivning av utlänningslagens nuvarande uppsiktsformer (avsnitt 6.2) och en redogörelse för användningen av alternativ till förvar bland EU:s medlemsstater (avsnitt 6.3). Därefter redovisas våra överväganden och förslag i fråga om nya uppsiktsformer och användning av elektronisk övervakning i samband med uppsikt (avsnitt 6.4–6.8). Kapitlet avslutas med en analys av förslagets förenlighet med regeringsformen och internationella förpliktelser (avsnitt 6.9).

6.2 Nuvarande former av uppsikt

6.2.1 Utlänningslagen

I dagsläget finns endast två former av uppsikt i svensk rätt. Enligt 10 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716), UtlL, innebär uppsikt att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten på orten eller hos Migrationsverket. I ett beslut om uppsikt får en utlänning också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling. En utlänning kan alltså i samma beslut åläggas både en anmälningsskyldighet och en skyldighet att lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling (se prop. 2004/05:170 s. 293).

6.2.2 Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

Den 1 juli 2022 trädde ett nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden i kraft. Lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, LSU, ersatte då lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. En nyhet i lagstiftningen är att ett beslut om uppsikt kan innebära att utlänningen förbjuds att lämna ett visst område (4 kap. 1 § LSU). I förarbetena framhölls att förbud för utlänningen att lämna ett visst område där han eller hon bor kunde vara ett verkkningsfullt sätt att kontrollera var utlänningen befinner sig. Åtgärden var inte lika ingripande för utlänningen som att ta honom eller henne i förvar men mer effektiv än att enbart besluta att utlänningen ska anmäla sig på en viss plats vid en viss tidpunkt. Det område som förbudet skulle omfatta skulle bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt regeringen borde ett förbud inom ramen för uppsikt på samma sätt som ett reseförbud enligt rättegångsbalken (RB) kunna utformas så att personen förbjuds att lämna ett område bestående av en eller flera kommuner eller ett län (prop. 2021/22:131 s. 132 f.).

6.3 Användningen av alternativ till förvar bland EU:s medlemsstater

Av EU:s regelverk följer att förvar ska användas som en sista utväg som endast får tillämpas sedan alla icke-frihetsberövande alternativa åtgärder till förvar övervägts (se avsnitt 5.4 och 5.6). Alternativ till

förvar kännetecknas av att de innebär inskränkningar av rörelsefriheten, men att de inte är ett frihetsberövande. Alla alternativa åtgärder till förvar måste respektera utlänningens grundläggande mänskliga rättigheter.

Det finns dock inte någon definition av alternativ till förvar inom det EU-rättsliga regelverket. I artikel 8.4 i mottagandedirektivet¹ och artikel 10.5 i nya mottagandedirektivet² anges endast några exempel på alternativ till förvar som medlemsstaterna ska fastställa i nationell rätt – regelbunden rapportering till myndigheterna, ställandet av en finansiell säkerhet eller en skyldighet att stanna på en angiven ort eller plats.

6.3.1 De vanligaste alternativen till förvar

I EU:s medlemsstater används en rad alternativ till förvar. Sådana åtgärder syftar normalt sett till att säkerställa regelefterlevnaden under migrationsprocessen, öka kostnadseffektiviteten i förfarandet och minska påfrestningarna för utlänningar jämfört med förvar med hänsyn till grundläggande rättigheter. I syfte att säkerställa regelefterlevnaden under migrationsprocessen ingår bl.a. att kunna upprätthålla en snabb och rättvis handläggning av ärenden, underlätta återvändande samt minska risken för avvikande.

Vanliga alternativ till förvar är följande³:

- Rapporteringsskyldighet
- Boende- eller vistelseskyldighet
- Skyldighet att meddela adress
- Skyldighet att lämna ifrån sig pass eller annan identitetshandling
- Frisläppande mot borgen
- Betalning av en deposition eller ställande av en finansiell säkerhet

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

³ Redogörelsen i detta avsnitt bygger på Europarådets rapport *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), European Migrations Network (EMN), *Detention and alternatives to detention in international protection and return procedures* (2022) och Frontex rapport *Good Practices on Alternatives to Detention in Return Procedures* (2025). Vid tidpunkten för överlämnande av betänkandet till tryckeriet var Frontex rapport färdigställd men ännu inte publicerad.

- Deltagande i särskilda program för återvändande
- Rådgivning i samband med återvändande
- Elektronisk övervakning.

Nedan följer en översiktlig redogörelse för dessa alternativ till förvar som inkluderar en analys av fördelar och nackdelar med de olika åtgärderna. När alternativ till förvar används är risken för avvikande alltid högre än vid förvar, varför redogörelsen när det gäller nackdelar redovisar övriga eventuella nackdelar med det aktuella alternativet.

Rapporteringskyldighet

Rapporteringskyldighet innebär att utlänningen måste anmäla sig hos en angiven myndighet, vanligtvis polis eller migrationsmyndighet, på regelbundna tider. Skyldigheten att anmäla sig varierar mellan olika medlemsstater, från dagligen till med flera veckors mellanrum. Alternativet med rapporteringskyldighet finns fastställt i lag i alla 25 medlemsstater och används av 24. I vissa medlemsstaters lagstiftningar är effektiviteten av åtgärden förstärkt genom att konsekvenser som förvarstagande eller böter följer direkt om rapporteringskyldigheten inte uppfylls. I en medlemsstat tillåter lagstiftningen att elektroniska hjälpmedel som telefon eller mobilappar används för att fullgöra skyldigheten.

Fördelarna med rapporteringskyldighet är att den medför regelbunden kontakt mellan utlänningen och myndigheterna vilket bidrar till att säkerställa att utlänningen är tillgänglig för exempelvis utredningar eller andra åtgärder. Rapporteringskyldighet är också mindre ingripande för den enskilde eftersom utlänningen kan röra sig fritt och vara tillsammans med sin familj. Åtgärden är inte heller så resurskrävande som förvar eftersom det inte krävs särskilda anläggningar, dygnet-runt-övervakning m.m.

Praktiska utmaningar med åtgärden är dock att den, när rapportering ska ske genom personlig inställelse hos myndigheten, kan innebära en administrativ börda i jämförelse med andra alternativ. Exempelvis kan det vid omfattande rapporteringskyldighet krävas att myndighetspersonal är tillgänglig i princip dygnet runt, inklusive helger.

Boende- eller vistelseskyldighet

Dessa skyldigheter innebär att utlänningen ska bo eller vistas på en av myndigheterna anvisad plats eller uppehålla sig inom ett visst angivet geografiskt område. Det kan exempelvis vara boende i en privatbostad eller boende i ett center med varierande grad av öppenhet. Boende i center som drivs av myndigheterna kan kombineras med krav på att anmäla sin närvaro på boendet med vissa intervaller eller vara förenat med skyldighet att inte lämna boendet vissa tider, t.ex. nattetid. Dessa alternativ till förvar används ibland i kombination med andra alternativ, t.ex. elektronisk övervakning. Olika former av boende- eller vistelseskyldighet kan enligt lag användas i 20 medlemsstater och används i praktiken i 17 medlemsstater.

I hälften av medlemsstaterna finns mekanismer på plats som möjliggör kontroll av att skyldigheterna efterlevs. I tre medlemsstater har exempelvis myndigheterna möjlighet att utföra inspektioner på den plats en utlänning ska bo eller vistas på.

I de flesta medlemsstater finns ingen fastställd tidsgräns för hur länge skyldigheterna kan bestå utan de kan finnas kvar så länge asylförfarandet pågår eller tills återvändandeprocessen har slutförts. I två medlemsstater motsvarar dock denna åtgärd husarrest och därmed en *alternativ form av förvar* vilket har motiverat dessa länder att sätta absoluta tidsgränser för åtgärden.

Effekterna på den enskildes frihet påverkas av skyldigheter som förenas med boende- eller vistelseskyldigheten. Exempel på detta är skyldigheter är att inte lämna bostaden vissa tider, förbud mot att vistas på vissa platser eller besöka eller kontakta specifika individer eller en begränsning av områden med rörelsefrihet.

Fördelarna med skyldigheten att vistas i ett boende är flera. Åtgärden har mindre påverkan på enskildas fri- och rättigheter än förvar. Den kräver mindre resurser än förvar och därmed kan möjliggöra att mer tid avsätts för rådgivning och coachning inför återvändande. Åtgärden har också den fördelen att den möjliggör för familjer att bo tillsammans.

Några av fördelarna med skyldigheten att vistas inom ett geografiskt område är att det är ett mindre kostsamt alternativ till förvar och att enskilda i stort sett kan leva i samhället på samma sätt som andra.

De svårigheter som kan uppkomma vid användning av boendeskyldighet är framför allt platsbrist eller kostnader förenade med att bygga nya anläggningar för boende.

Skyldighet att meddela adress

En skyldighet att uppge sin adress till myndigheterna kan inkludera skyldighet att begära tillstånd att ändra adress eller snarast anmäla adressändringar. Detta alternativ är fastställt i lag i 13 medlemsstater och används i åtta medlemsstater. Endast ett fåtal medlemsstater har lagstiftning på plats som innefattar mekanismer för att kontrollera att skyldigheterna fullföljs.

Utmaningarna med att tillämpa detta alternativ består i att utlänningen kan sakna en fast adress eller behöver byta boende ofta vilket försvårar kontrollen. Den låga graden av kontroll gör också att åtgärden inte avskräcker från eller förhindrar att utlänningen avviker i jämförelse med många andra alternativ.

En av fördelarna är att staten inte behöver tillhandahålla boenden i särskilda center vilket annars är kostsamt.

Skyldigheten att lämna ifrån sig pass eller annan identitetshandling

Skyldigheten att lämna ifrån sig pass eller annan identitetshandling innebär att utlänningen är skyldig att lämna ifrån sig sådana handlingar till myndigheterna. Detta alternativ till förvar finns i 17 medlemsstater och används regelbundet i 14 medlemsstater.

Det finns vissa utmaningar förenade med att tillämpa detta alternativ eftersom utlänningar endast i begränsad omfattning har giltiga identitetshandlingar och befintliga handlingar kan vara förfalskade eller förvanskade. Bland fördelarna med åtgärden märks att den inte orsakar stora administrativa kostnader.

Frisläppande mot borgen

Frisläppande mot borgen innebär att utlänningen släpps ur förvar mot betalning av ett belopp som säkerhet för att utlänningen ska infinna sig i domstol eller på annat sätt vara tillgänglig för myndigheterna. Alternativet är tillgängligt i nio medlemsstater och används i praktiken i fyra.

Vilket belopp som ska betalas bestäms utifrån omständigheterna i det enskilda fallet med beaktande av att det inte får lägga en för stor börda på individen. Beloppet kan betalas av den förvarstagne själv, någon annan person eller exempelvis en frivilligorganisation.

I vissa fall är borgen förenad med att en tredje person, exempelvis en organisation eller en person bosatt i eller medborgare i medlemsstaten, garanterar att utlänningen kommer att följa myndigheternas anvisningar i migrationsprocessen.

Användningen av detta alternativ möter praktiska svårigheter genom att det kan vara svårt att bedöma individens inkomster eller att utlänningen saknar inkomster. Åtgärden kan tänkas vara mer effektiv beträffande utläningar som har vistats i landet under lång tid och på så sätt har etablerat starkare band till landet.

Fördelarna med detta alternativ är att det är mindre kostsamt och mindre ingripande än förvar.

Betalning av en deposition eller ställande av en finansiell säkerhet

Betalning av en deposition eller ställande av en finansiell säkerhet kan användas för att säkerställa att en utlänning fortsatt kommer att befinna sig på statens territorium. Detta alternativ tillämpas, till skillnad mot frisläppande mot borgen, före det att en utlänning frihetsberövas. Möjligheten att använda detta alternativ finns lagreglerad i sju medlemsstater.

De fördelar och nackdelar som finns med åtgärden är samma som när det gäller frisläppande mot borgen.

Deltagande i särskilda program för återvändande

Deltagande i särskilda program för återvändande innefattar att utlänningar som ska återvända till sina hemländer får hjälp av en eller fler myndighetshandläggare under återvändandeprocessen. Hjälpen kan innebära psykologiskt och socialt stöd samt rådgivning kring och planering av återvändandet. Inom ramen för programmet bor utlänningen i eget boende eller av myndigheterna särskilt ordnade boenden, t.ex. återvändandecenter. Åtgärden används i olika former i fyra medlemsstater.

Fördelen med denna åtgärd är att den innefattar en låg grad av tvång och därmed relativt små inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter.

Rådgivning i samband med återvändande

Rådgivning i samband med återvändande är en åtgärd som används i många medlemsstater. Åtgärden innebär att utlänningen får information, coachning och rådgivning för att minska risken för avvikande och uppmuntra återvändande för utlänningar som omfattas av avlägsnandebeslut. En sådan åtgärd kan innefatta en skyldighet att delta i möten med myndigheterna i syfte att underlätta återvändande.

Åtgärden innebär en låg grad av tvång och därmed små inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter.

Elektronisk övervakning

Elektronisk övervakning innebär att elektroniska hjälpmedel (t.ex. mobilappar eller fotboja) används för att övervaka efterlevnaden av rapporteringsskyldighet eller skyldighet att vistas på en viss plats eller inom ett visst geografiskt område. När metoden används i de senare fallen kan den enskildes rörelser följas genom positionsbestämning via t.ex. gps för att upptäcka om denne lämnar den anvisade platsen eller området. Elektronisk övervakning finns fastställd i lag i fyra medlemsstater, Luxemburg, Portugal, Ungern och Tyskland. Alternativet används i praktiken endast Ungern och Portugal.

Fördelar med elektronisk övervakning är att den kan vara mindre ingripande än förvar och billigare att använda än förvar.

Negativa aspekter av användningen är att utlänningar som bär fotboja kan förknippas med brottsdömda vilket kan orsaka stigma, psykisk påfrestning eller skador samt känsla av social uteslutning. Om den elektroniska utrustningen får tekniska problem eller problem med GSM-uppkoppling (mobilnät) kan detta orsaka att den som använder utrustningen känner oro för att tas i förvar om denne inte kan visa att han eller hon fullföljer sina skyldigheter.

Frågan om elektronisk övervakning behandlas ytterligare nedan (se avsnitt 6.6).

6.3.2 Faktorer som avgör om förvar eller alternativ till förvar ska användas

I nästan samtliga medlemsstater sker bedömningen av om ett alternativ till förvar eller förvar ska tillämpas från fall till fall samtidigt som det beaktas om det finns grund för förvar.

I de flesta medlemsstaterna är risken för avvikande det avgörande kriteriet för att bestämma om förvar eller alternativ till förvar ska användas. Vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av avvikanderisken är vanligtvis fastställda i den nationella rätten. Det beaktas också hur ändamålsenligt det aktuella alternativet är med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Exempelvis innebär detta att mer specifika alternativ som anmälningsskyldighet inte används om utlänningen saknar fast bostad. Genom att en proportionalitetsbedömning sker vid prövningen av om alternativ till förvar eller förvar ska användas beaktas påverkan på grundläggande fri- och rättigheter. En annan faktor som beaktas vid bedömningen i det enskilda fallet är utlänningens utsatthet, vilket innefattar en bedömning om personen har speciella behov, om minderåriga är inblandade samt fysisk och psykisk status hos personen i fråga.

I vissa medlemsstater används även andra kriterier vid bedömningen av om förvar eller alternativ ska användas. Ett sådant kriterium är kostnadseffektivitet som används i fyra medlemsstater. Exempel på sådan tillämpning är att om det är ont om förvarsplatser används förvar endast för utlänningar i återvändandeprocessen där det bedöms finnas goda utsikter att personen kan verkställas. Nationalitet eller ursprungsland kan i vissa medlemsstater beaktas t.ex. på så sätt att förvar inte kommer i fråga om omständigheterna i ursprungslandet är sådana att verkställighet med tvång är uteslutet. Det förekommer

bland ett fåtal medlemsstater att faktorer som tidigare brottslig verksamhet, bristande samarbetsvilja eller hot mot allmän ordning eller säkerhet beaktas vid bedömningen av om förvar eller mindre ingripande alternativ ska användas.

6.3.3 Det europeiska migrationsnätverkets slutsatser kring användningen av alternativ till förvar

I sina slutsatser avseende medlemsstaternas tillämpning av alternativ till förvar konstaterar det europeiska migrationsnätverket (EMN)⁴ att samtliga medlemsstater hade gjort alternativ till förvar tillgängliga i sin nationella lagstiftning och att antalet alternativ hade ökat sedan 2015. De vanligaste alternativen är rapporteringsskyldighet, boende- eller vistelseskyldighet, skyldighet att uppge sin adress till myndigheterna, skyldighet att lämna ifrån sig pass eller annan identitetshandling och frisläppande mot borgen. I praktiken använder länderna dock inte alla de tillgängliga alternativen.

Det finns enligt EMN ett växande erkännande av värdet av alternativ till förvar bland medlemsstaterna.

Enligt studien har medlemsstaterna rapporterat vissa utmaningar beträffande implementering av de vanligaste alternativen till förvar. Vissa alternativ, som anmälningsskyldighet och bosättningskrav, innebär en stor administrativ börda eftersom det kräver hög tillgänglighet hos personalen, inklusive under helger. Den enskildes begränsade ekonomiska resurser kan innebära svårigheter att ställa borgen eller svårighet att använda alternativet med bosättningskrav eftersom den enskilde kan ha svårt att betala för sin egen bostad. Vidare kan alternativet att lämna ifrån sig identitetshandlingar inte tillämpas när det saknas sådana handlingar eller handlingarna är förfalskade.

⁴ European Migrations Network (EMN), *Detention and alternatives to detention in international protection and return procedures* (2022). EMN är ett nätverk som består av migrations- och asylexperters som bl.a. arbetar för att tillhandahålla aktuell, objektiv, tillförlitlig och jämförbar information om migration och asyl till medlemsstaternas myndigheter och EU:s institutioner, i syfte att stödja utformningen av politiken i Europeiska unionen på dessa områden. EMN inrättades år 2008 genom beslut i rådet (2008/381/EC) med tillägg/ändringar 2014 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) No 516/2014. Europeiska kommissionen koordinerar arbetet inom EMN. EMN består av nationella kontaktpunkter i varje medlemsstat (förutom Danmark) och leds av en styrelse som bl.a. lägger fram strategiska vägledningar för verksamheten. Styrelsen leds av Europeiska kommissionen och består av en representant från varje medlemsstat. Studien är gjord utifrån uppgifter som inhämtats från medlemsstaternas nationella kontaktpunkter.

Alternativen till förvar är mindre kostsamma än förvar (som kräver särskilda anläggningar, dygnet-runt-övervakning m.m.) och minskar behovet av att tillhandahålla förvarsplatser. Alternativen är också mindre ingripande för den enskilde eftersom de reducerar inskränkningarna av grundläggande rättigheter och ger större rörelsefrihet. Samtliga medlemsstater saknar dock utvärderingar av hur förvar och alternativ till förvar påverkar mänskliga rättigheter.

EMN konstaterar vidare att det finns mycket begränsad data tillgänglig i medlemsstaterna för att utvärdera påverkan av förvar och alternativ till förvar på effektiviteten av asyl- eller återvändandeförfaranden. Information från fem medlemsstater indikerar att förvar har större påverkan på avvikanderisken i asylförfarandet medan alternativ till förvar är förknippade med högre överklagandefrekvens. I Luxemburg avvek 68 procent av sökande av internationellt skydd som var föremål för alternativ till förvar åren 2017–2019. Inte någon person som hade tagits i förvar under samma tidsperiod avvek. I Lettland avvek 79 procent av de sökande som var föremål för alternativ till förvar åren 2017–2019 jämfört med endast ett fåtal bland de utläningar som hade tagits i förvar. I återvändandeprocessen indikerar data från tre medlemsstater att återvändandeprocessen effektiviseras när förvar används i jämförelse med alternativ till förvar.

EMN påpekar dock att en utvärdering av åtgärdernas respektive effektivitet ligger utanför studien. Tillförlitliga resultat av effektiviteten skulle behöva baseras på analysmetoder som beaktar sammansättningen av de grupper som omfattas av åtgärderna vilket inte kan garanteras endast genom att jämföra med återvändandefrekvensen. I en studie från 2015⁵, som undersökte tillämpningen av alternativ till förvar i sex dåvarande medlemsstater i EU (Belgien, Förenade Kungariket, Litauen, Slovenien, Sverige och Österrike), redovisas emellertid uppgifter om att alternativ till förvar i hög grad har bidragit till att utläningar har följt regelverket i migrationsprocessen. Enligt studien uppskattas att mindre än tio procent av de utläningar som är föremål för elektronisk övervakning genom bl.a. fotboja i Förenade Kungariket ha avvikit. I Sverige hade 22,9 procent av utläningar under uppsikt avvikit och i Belgien hade 23 procent avvikit från återvändandecenter. I Litauen och Slovenien var avvikandefrekvensen

⁵ Bloomfield, A., Tsourdi, E., Pétin, J., & De Bruycker, P., *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU. Time for implementation*, Odysseus Network, January 2015, s. 113–114.

dock väsentligt högre. I Litauen försvann drygt 60 procent av alla asylsökande som placerades i mottagandecenter och 80 av 81 ensamkommande barn. I Slovenien avvek 85 procent av de som hade placerats inom ramen för mottagandet. I studien påpekas också att det saknas verktyg för att utvärdera alternativ till förvar i alla undersökta länder.

6.4 Åtgärder för att öka användningen av alternativ till förvar

Utredningens bedömning: Det bör införas fler alternativ till förvar i svensk rätt i syfte att öka användningen av uppsikt.

I vårt uppdrag ingår att utreda vad som kan göras för att uppsikt ska utgöra ett så ändamålsenligt alternativ till förvar som möjligt. En åtgärd som kan bidra till att åstadkomma detta är att möjliggöra användning av fler åtgärder inom ramen för en uppsikt.

De enda alternativ till förvar som finns i utlänningslagen är de alternativ som ingår i uppsikt, dvs. anmälningssplikt och att det kan beslutas att utläningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling. Statistik över antal förvarstagna och individer föremål för uppsikt visar att åren 2022–2023 användes uppsikt i knappt 7 procent av ärendena där åtgärden skulle kunna komma i fråga (se avsnitt 4.2). Åtgärderna användes således i ett mycket begränsat antal fall.

Att använda alternativ till förvar har flera fördelar. Det finns flera studier som visar att frihetsberövanden påverkar enskildas fysiska och psykiska välmående på ett negativt sätt. Svenska Röda Korset har t.ex. i en rapport studerat hur verkställighet av förvar påverkar enskilda. I rapporten anges att forskning visar att frihetsberövande i synnerhet är skadligt för barn och andra grupper i särskild utsatthet, såsom äldre, gravida, offer för tortyr eller människohandel, HBTQ-personer, personer med funktionsnedsättning, psykisk eller fysisk sjukdom. Av rapporten framgår även att barn påverkas negativt av att separeras från föräldrar som tas i förvar. Den negativa påverkan är enligt rapporten ofta långvarig.⁶

⁶ Svenska Röda Korset, *Bortom förvar – om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande* (2022), s. 30–36.

Sammantaget kan man konstatera att frihetsberövande genom förvar har negativ påverkan på enskilda och att vissa grupper, däribland barn och personer med funktionsnedsättningar, påverkas än mer. Som framgår av avsnitt 12.2.7 förekommer det att förvarstagna är i behov av hemsjukvård och att det i dag inte fungerar väl när sådant behov föreligger. Mycket talar för att den gruppen drabbas extra hårt av att vara frihetsberövade. Det finns alltså flera grupper som i dag tas i förvar som påverkas extra hårt av frihetsberövandet.

Alternativ till förvar ger större rörelsefrihet och åtgärderna inkräktar mindre på grundläggande fri- och rättigheter som exempelvis rätten till privat- och familjeliv. Vi bedömer även att tillgången till återkommande sjukvårdskontakter, hemsjukvård och hemtjänst underlättas när man är inte är frihetsberövad.

Ytterligare fördelar med att ha användbara alternativ till förvar kan vara att man därigenom kan åstadkomma bättre samarbete i samband med utredningar vilket kan leda till en högre återvändandefrekvens. Genom förvarstagandet berövas utlänningen sin frihet av skäl som kanske inte alltid är lätta att förstå vilket kan skapa en känsla av orättvisa och utanförskap. När förvarstagandet upphör kan detta påverka utlänningens syn på staten negativt. Detta kan försvåra integrering i samhället för det fall han eller hon får stanna i landet. Det kan även minska viljan att samarbeta med myndigheterna om det har beslutats att utlänningen ska avvisas eller utvisas.

Vidare är alternativ till förvar förenat med lägre kostnader. Statens kostnader för att hålla en person i förvar är höga. År 2023 var exempelvis kostnaden per boendedygn i förvarsverksamhet 6 257 kronor.⁷ Migrationsverket har visserligen inte någon statistik gällande kostnader för uppsikt. Det är dock rimligt att anta att förvar är mer kostsamt än samtliga ovan beskrivna alternativ till förvar eftersom det är förenat med höga kostnader att ha personal för att upprätthålla säkerheten dygnet runt, tillhandahålla förvarslokaler och annan infrastruktur i samband med förvar. En jämförelse med faktiska kostnaden för ett dygn med elektronisk övervakning visar också att placering i förvar är dyrare. Enligt uppgifter från Kriminalvården varierar kost-

⁷ Migrationsverkets årsredovisning 2023, s. 79. I kostnaderna ingår kost och logi, ersättning till asylsökande, vård, personal, kontorslokaler och övrigt.

naderna⁸ för den elektroniska övervakningen utifrån hur många individer som övervakas samtidigt. Ju fler som övervakas desto lägre är kostnaden per individ. År 2023 övervakade Kriminalvården i genomsnitt 532 klienter. Då uppgick Kriminalvårdens månadskostnad för en klient till 14 206 kronor per månad, dvs. en dygnskostnad om cirka 476 kronor. Under perioden den 1 januari–31 juli 2024, när Kriminalvården i genomsnitt övervakade 657 klienter, uppgick månadskostnaden för en klient till 13 558 kronor per månad. Kostnaden per dygn var då 452 kronor.

Riskerna med att använda alternativ till förvar är att det kan finnas en ökad risk för avvikande och att utlänningar som inte har för avsikt att legalisera sin vistelse inte avskräcks från att uppehålla sig i landet i tillräcklig utsträckning. Som framgår ovan saknas emellertid större och tillförlitliga utvärderingar av hur avvikanderisken påverkas om alternativ till förvar eller förvar tillämpas. Den begränsade data som finns från olika medlemsstater visar att effektiviteten skiljer sig åt mellan olika länder och över tid.

Även om erfarenheterna synes vara sådana att de mest använda alternativen till förvar bland EU:s medlemsstater innebär en större avvikanderisk anser vi att svensk rätt, på samma sätt som andra EU-länders, bör innehålla fler användbara alternativ till förvar. Om antalet alternativ utökas och kan användas i kombination med varandra i stället för att utlänningen tas i förvar ökar incitamenten att använda alternativen. På så sätt minskar ingripandet i den enskildes mänskliga rättigheter samtidigt som statens kostnader för förvarstaganden kommer minska.

I avsnitt 5.11.1 har vi också föreslagit att bestämmelserna om förvar uttryckligen ska ange att utlänningar får tas i förvar endast om det inte är tillräckligt att ställa utlänningen under uppsikt. Att lagstiftningen på detta sätt också tydligt markerar att uppsikt ska användas i första hand bör bidra till att alternativen till förvar används i större utsträckning.

⁸ Kostnaderna avser systemet inkl. hårdvara, abonnemangskostnad mobiloperatör, monitorering av system och klienter, montering/installation, kontroll samt avtagning. Beloppen inkluderar inte kostnader för handläggning, lämplighetsbedömning, beslut och eventuell misskötsamhets-hantering. Inte heller kostnader för central förvaltningsorganisation är inkluderade.

6.5 Skyldigheter som ska kunna ingå i uppsikt

Utredningens förslag: Ett beslut om uppsikt får innebära att en utlänning är skyldig att

- på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket,
- lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling,
- bo på en anvisad plats eller
- vistas inom ett anvisat geografiskt område.

6.5.1 Alternativ till förvar som bör finnas i lagstiftningen

Som framgått ovan anges i artikel 8.4 i mottagandedirektivet och i artikel 10.5 i nya mottagandedirektivet tre exempel på alternativ till förvar – rapportering till myndigheterna, ställandet av en finansiell säkerhet eller skyldighet att stanna på en angiven ort eller plats. Detta är också några av de vanligaste alternativen som används bland EU:s medlemsstater. Skyldighet att lämna ifrån sig pass eller annan identitetshandling, boendeskyldighet, skyldighet att uppge sin adress till myndigheterna och frisläppande mot borgen är utöver dessa de vanligaste alternativen (se avsnitt 6.3.1). Det bör övervägas om det är ändamålsenligt att inom ramen för uppsikt använda de alternativ som används bland EU:s medlemsstater.

Alternativ till förvar måste vara effektiva för att vara användbara. Alternativen behöver säkerställa att utlänningar är närvarande för utredning eller när avlägsnande blir aktuellt genom att förhindra att utlänningar avviker eller håller sig undan. Alternativen ska också respektera utlänningars grundläggande fri- och rättigheter som påverkas i varierande grad, t.ex. rätten till privat- och familjeliv.

Frisläppande mot borgen eller ställande av en finansiell säkerhet är åtgärder som sannolikt skulle kunna tillämpas enbart i begränsad omfattning. Skälet till detta är att många utlänningar, t.ex. asylsökande, har små ekonomiska resurser samtidigt som den säkerhet som behöver ställas behöver vara av sådan omfattning att den motverkar avvikande m.m. Dessutom kan det vara svårt att utreda utlänningens inkomster. Vidare finns ett inneboende diskriminerande element i

att de utan ekonomiska resurser inte kan komma i fråga för åtgärden. Frisläppande mot borgen eller ställande av en finansiell säkerhet är förfaranden som inte heller i övrigt tillämpas i svensk rättsordning som alternativ till frihetsberövanden. Mot denna bakgrund bör uppsikt inte innefatta någon form av system som gör det möjligt att ställa finansiell säkerhet eller att släppas ut ur förvar mot betalning av ett belopp som säkerhet.

Beträffande skyldigheten att uppge adress är den åtgärden, som vi redogjort för ovan, ineffektiv. Det vore därför inte ändamålsenligt att införa en sådan åtgärd som alternativ till förvar. Eftersom det redan i dag följer av Migrationsverkets föreskrifter om mottagande av asylsökande m.fl. (MIGRFS 2023:4) att en asylsökande som har ordnat eget boende ska uppge sin bostadsadress till Migrationsverket (20 §), skulle en skyldighet att uppge adress inte heller ha någon praktisk betydelse. Det finns ingen motsvarande skyldighet för en utlänning att uppge sin bostadsadress till företrädare för Polismyndigheten. Vid våra kontakter med Polismyndigheten har det visserligen framkommit att det finns ett visst behov av en sådan möjlighet. Som vi konstaterat är det inte ändamålsenligt att införa en sådan skyldighet som alternativ till förvar eftersom det är ineffektivt. Utredningens uppdrag innefattar inte heller att föreslå regler om uppgiftsskyldighet utanför uppsiktsinstitutet varför den frågan får lösas i annan ordning.

De åtgärder som i tillräcklig grad bedöms kunna bidra till att säkerställa en utlännings närvaro under utredning och inför verkställighet är de åtgärder som i dag ingår i uppsikt och skyldigheterna att bo på en av myndigheterna anvisad plats eller uppehålla sig inom ett visst angivet geografiskt område.

För att skyldigheten att vistas inom ett angivet geografiskt område ska kunna kontrolleras effektivt bör den under vissa förutsättningar kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning.

I följande avsnitt redogörs för våra överväganden och förslag gällande åtgärderna som bör ingå i uppsikt. Möjligheterna att använda elektronisk övervakning behandlas därefter i ett eget avsnitt (avsnitt 6.6).

6.5.2 Anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna ifrån sig pass eller en annan identitetshandling

Rapportering till myndigheterna och skyldighet att lämna ifrån sig pass eller annan identitetshandling är åtgärder som en utlänning kan vara skyldig att utföra enligt nu gällande bestämmelser om uppsikt i 10 kap. 8 § UtL. Åtgärderna kan förhindra avvikande under utredning och inför verkställighet av avlägsnandebeslut. Vidare har sådana åtgärder använts under många år och myndigheterna har således erfarenhet av att administrera dem. Åtgärderna bör därför behållas i lagstiftningen.

Den nuvarande bestämmelsen är dock otydlig i fråga om ett uppsiktsbeslut endast kan innebära att en utlänning är skyldig att lämna ifrån sig t.ex. sitt pass. I förarbetena till utlänningslagen anges att ett beslut om uppsikt kan innebära att utlänningen i samma beslut åläggs såväl anmälningsskyldighet som att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling (prop. 2004/05:170 s. 293). Uttalandet kan tolkas som att utlänningens skyldighet att lämna ifrån sig sitt pass är ett komplement till skyldigheten att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller Migrationsverket. När regeringen lämnade förslag till nya förvarsregler föreslog den emellertid att ett uppsiktsbeslut skulle kunna innebära antingen en skyldighet för utlänningen att anmäla sig eller en skyldighet att lämna ifrån sig sin identitetshandling, eller en kombination av de två skyldigheterna (prop. 2017/18:284 s. 42).

I en ny reglering om uppsikt bör det tydliggöras att uppsikt kan innebära antingen att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig, eller att utlänningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling. Skyldigheterna bör också kunna förenas om det behövs.

Anmälningsskyldigheten bör, som enligt nuvarande reglering, kunna fullgöras antingen hos Migrationsverket eller hos Polismyndigheten.

När det gäller skyldigheten att överlämna ett pass eller en annan identitetshandling bör det noteras att utlänningens identitetshandlingar kan ha säkrats med stöd av 9 kap. 4 § UtL tidigare i handläggningen vilket minskar behovet av denna åtgärd. Enligt den bestämmelsen får Migrationsverket eller Polismyndigheten, om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, ta hand om en utlännings pass eller andra identitets-

handlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det.

Omfattningen av anmälningsplikten och var denna ska fullgöras ska framgå av beslutet om uppsikt. Ett uppsiktsbeslut ska även innehålla uppgift om vilka pass eller andra identitetshandlingar som utlänningen ska lämna och till vilken myndighet (se avsnitt 6.7).

6.5.3 Skyldighet att bo på en anvisad plats (boendeskyldighet)

Skyldigheten att bo på en av myndigheterna anvisad plats innebär väsentligt lindrigare begränsningar av rörelsefriheten än förvar. En sådan åtgärd kan i många fall vara tillräcklig för att säkerställa behovet av kontroll inom asylförfarandet eller vid verkställandet av avlägsnande ur landet genom att myndigheterna vet var utlänningen bor om man har behov av att komma i kontakt med denne.

Anvisningar om skyldighet att bo på en anvisad plats innebär att den ansvariga myndigheten beslutar var utlänningen ska bo. Det kan vara ett asylboende, annan förläggning eller en privatbostad. Utlänningen får således inte bo på någon annan plats än den som han eller hon har blivit anvisad, s.k. boendeskyldighet.

Frågan är då vad som ska krävas för att en utlänning ska anses bo på den aktuella adressen. Enligt 7 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481), FOL, anses en person vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. Den som därigenom kan anses vara bosatt på fler än en fastighet anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist. Av andra stycket samma paragraf framgår att en person ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden.

Regleringen i folkbokföringslagen utgår från att en person kan vara bosatt på mer än en fastighet. Den boendeskyldighet som ska kunna beslutas inom ramen för uppsikt innefattar dock att utlänningen endast ska bo på en plats. Det är därför inte lämpligt att tillämpa folkbokföringslagens principer vid en prövning av om den asylsökande ska anses bo på den anvisade platsen. Bedömningen av om ut-

länningen ska anses ha uppfyllt sin boendeskyldighet ska därför inte utgå från folkbokföringslagens begrepp dygnsvila.

I stället ska utlänningen för att anses bo på den anvisade platsen vistas i bostaden under en *sammanhängande vilotid varje dygn*. På det sättet överensstämmer tillämpningen med den som är avsedd när det gäller det kommande regelverket om asylsökandes skyldighet att bo på ett asylboende.

I prop. 2024/25:49, *En ny ordning för asylsökandes boende*, anför regeringen följande i frågan om när en asylsökande kan anses bo på ett asylboende (s. 32):

En asylsökande ska anses bo på tilldelat asylboende om han eller hon tillbringar sin dygnsvila där. Utgångspunkten är att den asylsökande ska vistas på asylboende under en sammanhängande vilotid varje dygn. Undantag bör kunna godtas under kortare perioder vid enstaka tillfällen. Att den asylsökande är borta under ett eller ett par dygn vid enstaka tillfällen, till exempel för att besöka släkt eller vänner, bör exempelvis inte leda till bedömningen att han eller hon inte bor kvar. Om den asylsökande däremot regelmässigt vistas utanför boendet under flera dygn i sträck ska han eller hon inte anses bo på asylboendet. En bedömning får göras i det enskilda fallet.

[...]

Bedömningen av om den asylsökande bor enbart på det tilldelade asylboendet ska alltså göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Utöver uppgifter som den asylsökande själv lämnar om sina boendeförhållanden kan till exempel den omständigheten att den asylsökande har tömt sitt boendetrymme på personliga tillhörigheter eller inte tagit emot sin post tala för att han eller hon inte enbart bor på asylboendet.

Avgörandet av frågan om en utlänning uppfyller kraven på en sammanhängande vilotid varje dygn på den plats som han eller hon ska bo på enligt ett uppsiktsbeslut bör kunna ske med utgångspunkt i de omständigheter som regeringen lyfter fram i propositionen.

6.5.4 Krav på vistelse inom ett angivet geografiskt område (vistelseskyldighet)

Utöver de former av uppsikt som vi har redogjort för ovan menar vi att en skyldighet för utlänningen att vistas inom ett visst område (vistelseskyldighet) kan vara ett ändamålsenligt sätt att kontrollera var utlänningen befinner sig. Åtgärden skulle inte vara lika ingripande

för utlänningen som att ta honom eller henne i förvar men effektivare än att enbart föreskriva att utlänningen ska anmäla sig på en viss plats vid en viss tidpunkt eller bo på en anvisad plats.

Enligt 1980 års utlänningslag (1980:376), härefter 1980 års utlänningslag, kunde regeringen utvisa en utlänning under vissa förutsättningar om det förelåg fara för att denne skulle medverka till terrorhandlingar i Sverige. Om verkställighet inte kunde ske, t.ex. på grund av att utlänningen riskerade förföljelse i sitt hemland, fick regeringen besluta om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i Sverige. Dessa beslut kunde avse bl.a. vistelseort och anmälningsplikt. Regeringens beslut kunde inte överklagas. En utlänning som inte följde regeringens beslut kunde dömas till straff enligt utlänningslagen.

Högsta domstolen prövade i ett par avgöranden om en utlänning som var åtalad för att ha överträtt beslut om anmälningsskyldighet och vistelseort kunde åberopa att reglerna om skydd mot frihetsberövanden i regeringsformen (RF) var tillämpliga och att regeringens beslut därmed var ogiltiga med hänsyn till att utlänningen inte hade rätt enligt utlänningslagen att få det påstådda frihetsberövandet prövat i domstol. I NJA 1989 s. 131 ansåg Högsta domstolen att inskränkningar i utlänningens rörelsefrihet genom ett förbud att under närmare tre år lämna en viss kommun i förening med anmälningsplikt inte hade inneburit en så långvarig frihetsinskränkning och haft sådana verkningar att förhållandena kunde jämföras med ett frihetsberövande. Samma fråga prövades även senare i NJA 1990 s. 636. Högsta domstolen konstaterade då, med hänvisning till det tidigare avgörandet, att inskränkningar i två utlänningars rörelsefrihet i form av ett förbud för dem att vistas utanför en viss kommun i förening med anmälningsplikt som hade varat i närmare fem år, inte kunde anses så långtgående att de kunde betraktas som frihetsberövande.

Möjligheterna för regeringen att ställa upp särskilda villkor togs trots detta bort i samband med att lagen om särskild utlänningskontroll infördes.

Tidigare fanns en möjlighet att i ett beslut om uppsikt enligt utlänningslagen förordna att en utlänning skulle vara skyldig att uppfylla *andra särskilda villkor*. Den möjligheten togs bort 2006. Ett sådant annat särskilt villkor kunde vara att vistas inom ett angivet geografiskt område. Regeringen ansåg dock att möjligheten att låta uppsikt ta formen av ett åläggande för utlänningen att vistas inom ett visst geo-

grafiskt område knappast fyllde någon funktion eftersom det skulle vara mycket svårt att utan en omfattande kontrollapparat avgöra om utlänningen lämnat området eller inte. Syftet att säkerställa att utlänningen var tillgänglig för utredning och delgivning av beslut och för verkställighet kunde uppnås betydligt enklare genom att utlänningen ålades plikt att anmäla sig hos myndigheterna (prop. 2004/05:170 s. 259–260 och 293).

I tidigare förarbeten hade också möjligheten att ålägga en utlänning att vistas inom ett så begränsat område som en mottagningsförläggning avfärdats eftersom ett sådant åläggande kunde innefatta ett frihetsberövande som motsvarade förvar (prop. 1988/89:86 s. 178).

Enligt våra förslag ska Polismyndigheten vara skyldig att underätta den myndighet som har beslutat om uppsikten om Polismyndigheten t.ex. vid en inre utlänningskontroll påträffar en utlänning och det kommer fram att denne befinner sig utanför det geografiska område som han eller hon är skyldig att vistas inom enligt ett uppsiktsbeslut (se avsnitt 6.5.9). Vi föreslår också att efterlevnaden av skyldigheten ska kunna övervakas elektroniskt (se avsnitt 6.6). Beslut som innefattar skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område kan därför vara effektiva för att säkerställa en utlännings närvaro för utredning och verkställighet. Om den maximalt tillåtna tiden för förvar har löpt ut men det bedöms av myndigheterna att det fortfarande finns grund för förvar, kan denna åtgärd antas vara ett effektivt sätt att fortsätta kontrollera utlänningen exempelvis under tiden arbetet pågår med att verkställa ett avlägsnandebeslut. Denna typ av åtgärd är också klart mindre ingripande för den enskilde än förvar och i jämförelse med förvar förenad med lägre kostnader för staten.

Vi menar därför att det ska införas en ny form av uppsikt som innebär att utlänningen måste vistas inom ett anvisat geografiskt område, s.k. vistelseskyldighet.

6.5.5 Vilken omfattning som skyldigheterna får ha

Alternativ till förvar måste respektera de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), t.ex. förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och rätten till privat- och familjeliv.

Dessa rättigheter regleras även i artikel 3 och 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I skäl 33 i det nya omarbetade mottagandedirektivet anges att alla alternativa åtgärder till förvar bör respektera sökandes grundläggande mänskliga rättigheter.

Beslut om uppsikt får inte innehålla sådana inskränkningar av rörelsefriheten att det blir fråga om ett frihetsberövande. Då gäller i stället det regelverk som tillämpas i fråga om förvar. Enligt artikel 5.1 i Europakonventionen har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas sin frihet utom i de fall som anges i artikeln. För att förhindra att någon obehörigen reser in i ett land eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning kan en person berövas friheten enligt artikel 5.1 f med stöd av lag och i den ordning som lagen föreskriver.

Bedömningen av om någon har *berövats friheten* ska ske med utgångspunkt i det enskilda fallet och hänsyn ska tas till bl.a. åtgärdens typ, varaktighet, effekter och implementering. Hänsyn ska tas till en rad olika omständigheter såsom inom hur stort område personen får vistas, vilka möjligheter till sociala kontakter som finns, vilken grad av övervakning som förekommer, om överträdelse av frihetsinskränkningen är sanktionerad och hur lång tid åtgärden har varat (Europadomstolens dom den 6 november 1980 i målet Guzzardi mot Italien, punkterna 91–95).

Enligt artikel 2 h) i mottagandedirektivet avses med förvar en medlemsstats kvarhållande av en sökande inom en särskild anläggning där den sökande är fråntagen sin rörelsefrihet. EU-domstolen har förtydligat att förvar av en person som har ansökt om internationellt skydd, i den mening som avses i denna bestämmelse, är ett självständigt unionsrättsligt begrepp som omfattar alla tvångsåtgärder som berövar sökanden hans eller hennes rörelsefrihet och isolerar vederbörande från resten av befolkningen, genom att ålägga honom eller henne att utan avbrott stanna kvar inom ett begränsat och inhägnat område (dom Kommissionen mot Ungern [Accueil des demandeurs de protection internationale], C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029, punkt 159). Begreppet förvar ska enligt domstolen också ha samma innebörd vid tolkningen av återvändandedirektivet (dom Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19, ECLI:EU:C:2020:367, punkt 224).

I de nyss nämnda målen var personer som ansökte om internationellt skydd och tredjelandsmedborgare som vistades olagligt i Ungern skyldiga att utan avbrott stanna kvar i ett transitområde, som inhägnades av ett taggtrådsstängsel. Utlänningarna var inkvarterade i containrar med en golvyta som inte översteg 13 m². De fick inte kontakta personer utanför det berörda transitområdet, med undantag för sina rättsliga ombud. De hade vidare en begränsad rörelsefrihet inom området och deras förflyttningar övervakades av personal i ordningsmakten som ständigt befann sig i området och i dess omedelbara omgivningar. EU-domstolen fann att placeringen av dessa personer i transitområdena inte skiljde sig från ett system för förvar (Kommissionen mot Ungern [Accueil des demandeurs de protection internationale], punkt 162, och Országos Idegenrendezési Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, punkt 227).

I ett annat mål bedömde EU-domstolen att en utlänning som fick röra sig fritt inom en förläggning, men inte fick lämna förläggningen utan tillstånd eller medföljande personal, hölls isolerad från resten av befolkningen och berövades sin rörelsefrihet. Utlänningen ansågs därför hållas i förvar i den mening som avses i artikel 2 h i mottagandedirektivet (dom Valstybės sienos apsaugos tarnyba, C-72/22, ECLI:EU:C:2022:505, punkterna 41–42).

Mot denna bakgrund är det tydligt att en skyldighet att tillbringa en *sammanhängande vilotid varje dygn* på en särskilt angiven plats inte utgör en sådan begränsning av rörelsefriheten att det blir fråga om ett frihetsberövande. När det gäller skyldigheten att vistas inom ett geografiskt område behöver i utgångsläget det område som utlänningen förbjuds att lämna vara så stort att det möjliggör sociala kontakter. Om området är mindre kan det bli fråga om ett frihetsberövande. Utlänningen ska ha möjlighet att röra sig i ett område där han eller hon kan ta sig till och från en eventuell arbetsplats, utnyttja service såsom mat- och klädesbutiker och uppsöka sjukhus och andra vårdinrättningar. I sammanhanget måste också när det gäller asylsökande beaktas kraven i artikel 8.3 i det nya mottagandedirektivet. Enligt bestämmelsen ska medlemsstaterna säkerställa att sökande har faktisk tillgång till sina rättigheter enligt direktivet. De ska även ha tillgång till förfarandegarantierna i förfarandet för internationellt skydd i det geografiska område till vilket sökandena har anvisats. Det geografiska området ska vara tillräckligt stort, medge tillgång till nödvändig offentlig infrastruktur och inte påverka sök-

andenas omistliga privatlivssfär. Ett län eller en kommun får i vart fall anses vara tillräckligt stora områden. I län eller kommuner med större städer kan även en eller flera stadsdelar vara ett tillräckligt stort område om det där finns tillgång till nödvändig offentlig infrastruktur.

Ett förbud att vistas utanför ett angivet område utformat utifrån detta står inte i konflikt med artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Av praxis följer nämligen att en utlänning som har tillåtelse att enligt nationella regler tillfälligt uppehålla sig på en stats territorium under tiden ansökan om uppehållstillstånd prövas anses endast vistas lagligen i landet så länge utlänningen uppfyller villkoren som rätten till vistelse är förenade med (Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheternas beslut i *Aygün mot Sverige* 1989). Exempelvis vistas en utlänning som har tillåtelse att tillfälligt uppehålla sig i landet under villkoret att han eller hon uppehåller sig i ett särskilt område inte lagligen på territoriet om han reser ut från området utan det tillstånd som behövs. Utlänningen kan i det läget inte åberopa rätten att röra sig fritt (Europadomstolens beslut den 20 november 2007 i målet *Omwenyeke mot Tyskland*).

6.5.6 Förhållandet till den föreslagna nya regleringen i mottagandelagen

Utredningens bedömning: När en utlänning meddelas ett beslut om uppsikt bör skyldigheterna i uppsiktsbeslutet gälla i stället för motsvarande skyldigheter som följer av mottagandelagen som föreslås av *Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande*.

Som framgår av avsnitt 5.9 har regeringen föreslagit att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ändras på så sätt att en asylsökande som huvudregel ska vara skyldig att bo på ett asyloboende under tiden ansökan prövas. I betänkandet *Mottagandelagen – En ny lag för ordnat asylnmottagande och effektivt återvändande* (SOU 2024:68) föreslås att boendeskyldigheten ska omfatta asylsökande även efter att ett beslut rörande deras ansökan om uppehållstillstånd fått laga kraft. Utredningen förslår också att personer som omfattas av regleringen ska vara skyldiga att vistas inom ett geografiskt område motsvarande det län som asyloboendet ligger

inom och att utlänningar ska kunna åläggas en anmälningsskyldighet och boendeskyldighet i särskilda fall.

Om utredningens förslag genomförs får detta konsekvenser för tillämpningen av de här föreslagna bestämmelserna om uppsikt. När en utlänning som är asylsökande eller måste lämna landet efter avslag på sin asylansökan meddelas ett beslut om uppsikt kan denne omfattas av andra beslut om anmälningsskyldighet, boendeskyldighet och skyldighet att vistas inom ett geografiskt område enligt den föreslagna mottagandelagen. Det behöver därför tydliggöras i lagstiftningen vilket regelverk som ska gälla i dessa situationer för att undvika att utlänningen omfattas av olika regler eller beslut i dessa frågor. Olika sanktioner är också kopplade till underlåtenhet att följa skyldigheter enligt mottagandelagen och skyldigheter i ett uppsiktsbeslut. När skyldigheter i mottagandelagen inte följs kan t.ex. dagarsättning dras in eller sättas ned. Om en utlänning inte följer skyldigheterna i ett uppsiktsbeslut kan en direkt konsekvens bli att denne tas i förvar (se avsnitt 6.8). Ett tydliggörande är därför angeläget både för de handläggare som ska besluta i ärenden om uppsikt och utlänningar som ska omfattas av besluten.

Enligt vår mening bör, om en utlänning ska ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar, föreskrifterna i uppsiktsbeslutet ha företräde framför de skyldigheter som kan följa av beslut med stöd av mottagandelagen. Skälet till detta är att åtgärderna inom ramen för uppsikt kan individanpassas på ett annat sätt med hänsyn till avvikanterisk och utlänningens situation i det enskilda fallet. Det kan t.ex. inom ramen för uppsikt bli aktuellt att begränsa det geografiska område som en utlänning får vistas inom till ett mindre område än län, som är det område som gäller enligt mottagandelagen. Det kan också handla om att anmälningsskyldighet vid uppsikt innebär mer frekventa anmälningstillfällen.

Vi bedömer att det är ändamålsenligt att avgränsningen mot beslut om uppsikt görs i själva mottagandelagen. Här kan man tänka sig några olika modeller.

En sådan reglering skulle kunna ange att mottagandelagens boendeskyldighet (generell eller i särskilda fall), anmälningsskyldighet (på boende eller anmälningsskyldighet i särskilda fall) samt geografisk områdesbegränsning inte gäller om utlänningen omfattas av ett beslut om uppsikt som omfattar samma skyldighet. Vid en sådan avgränsning skulle exempelvis utlänningen fortsätta att omfattas av mot-

tagandelagens bestämmelser gällande boendeskyldighet (generell eller i särskilda fall) och geografisk områdesbegränsning om ett uppsiktsbeslut endast gäller anmälningsskyldighet. Nackdelen med en sådan variant kan dock vara att åtgärderna inom ramen för uppsikten i viss mån ”styr” av de andra kontrollåtgärder som följer av eller har beslutats med stöd av mottagandelagen. När en asylsökande omfattas av boendeskyldighet (generell eller i särskilda fall) måste t.ex. ett beslut om uppsikt som innebär vistelseskyldighet beakta var utlänningen är tvungen att bo så att området innefattar denna plats. Annars behöver uppsiktsbeslutet också innehålla en egen anvisning om boende som då ”tar över” mottagandelagens boendeskyldighet.

Ett annat alternativ är att föreskriva i mottagandelagen att om en utlänning är föremål för ett beslut om uppsikt gäller inte mottagandelagens bestämmelser om boendeskyldighet, anmälningsskyldighet och skyldighet att vistas inom länet. Om avgränsningen utformas på det sättet skulle ett beslut om uppsikt alltid behöva innehålla föreskrifter om i vart fall den allmänna skyldighet som finns att bo på asylboende med tillhörande anmälningsplikt på boendet och vistelse inom geografiskt område motsvarande ett län om det finns en intention att behålla den miniminivå som mottagandelagen ger uttryck för. Detta kan tynga handläggningen av uppsiktsbesluten på ett sätt som inte är önskvärt.

6.5.7 Myndigheternas skyldighet att lämna tillbaka vissa handlingar

Utredningens förslag: Ett pass eller en annan identitetshandling som en utlänning har överlämnat enligt ett beslut om uppsikt ska omedelbart lämnas tillbaka till utlänningen om uppsiktsbeslutet upphör eller om det annars inte längre finns skäl för att behålla handlingen.

Ett beslut om uppsikt kan innebära att utlänningen måste lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling. Om det inte längre finns skäl för att behålla handlingen bör den myndighet som har beslutat om åtgärden också omedelbart lämna tillbaka handlingen till utlänningen. Det kan t.ex. vara fråga om fall då uppsiktsbeslutet upphör till följd av att utlänningen lämnar landet (se avsnitt 5.14)

eller om uppsiktsbeslutet upphävs och det inte finns något annat rättsligt stöd för att behålla handlingen. I vissa fall finns det stöd för myndigheterna att behålla identitetshandlingarna även om uppsiktsbeslutet upphävs. Det kan t.ex. vara fråga om att omhänderta handlingarna med stöd av 9 kap. 4–5 §§ UtL under tiden ansökan om uppehållstillstånd prövas eller för att underlätta framtida verkställighet. En förfalskad eller oriktig handling bör inte heller återlämnas. I sådana fall kan det bli fråga om att överlämna handlingarna till Polismyndigheten som får överväga om förundersökning ska inledas.

För att förtydliga att den myndighet som har omhändertagit handlingar med stöd av ett uppsiktsbeslut ska lämna tillbaka dessa om det inte längre finns skäl för att behålla handlingarna, bör detta regleras i föreskrifter. Eftersom det är fråga om föreskrifter riktade till de statliga förvaltningsmyndigheter som beslutar om uppsikt kan bestämmelserna meddelas med stöd av regeringens restkompetens, och lämpligen tas in i utlänningsförordningen (2006:97).

6.5.8 Det behöver inte förtydligas vilken myndighet som ska verkställa beslut om uppsikt

Utredningens bedömning: Det behövs inte några särskilda bestämmelser om verkställighet av beslut om uppsikt.

I 10 kap. 18 § UtL anges att Migrationsverket ansvarar för att beslut om förvar verkställs. Av bestämmelsen följer att Migrationsverket ansvarar för att förvarstagna vistas i särskilt ordnade förvarlokaler och för behandlingen och tillsynen av de utlänningar som hålls i förvar (11 kap. 2 § UtL). Enligt våra förslag ska detta gälla även i fortsättningen.

En relevant fråga är om en liknande reglering behövs för beslut om uppsikt. I prop. 2017/18:284 konstaterade regeringen att det kunde ifrågasättas om uttrycket verkställighet är ändamålsenligt när det gäller uppsikt. Regeringen menade att ett beslut om att en utlänning ska anmäla sig hos en myndighet eller lämna in sina handlingar där inte torde kunna verkställas tvångsvis. Därtill angav regeringen att uppsikt är ett alternativ till förvar. Om utlänningen inte följer föreskrifterna i uppsiktsbeslutet bör myndigheterna överväga att i stället

ta utlänningen i förvar. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att det inte var lämpligt med en regel som pekade ut Migrationsverket som ansvarigt för verkställigheten av ett uppsiktsbeslut. I stället skulle den myndighet som utlänningen ska anmäla sig till eller lämna in handlingar hos följa upp att beslutet efterlevs och vidta åtgärder om så inte är fallet. Regeringen menade att några särskilda regler om detta bedöms inte vara nödvändiga (prop. 2017/18:284 s. 83).

Vi delar regeringens bedömning. Vi bedömer att detsamma ska gälla de nya uppsiktsformer som vi föreslår, boende- och vistelseskyldighet. Inte heller här kan skyldigheterna verkställas tvångsvis. Det är den myndighet som meddelat beslutet om uppsikt som ska följa upp att beslutet och skyldigheterna efterlevs och som ska vidta åtgärder om så inte är fallet. Som framgår nedan anser vi dock att det endast ska vara Polismyndigheten som ska verkställa den elektroniska övervakningen i samband med förstärkt uppsikt (se avsnitt 6.6.7).

6.5.9 Polismyndigheten ska ha en skyldighet att underrätta Migrationsverket och Säkerhetspolisen i vissa fall

Utredningens förslag: Polismyndigheten ska genast underrätta den myndighet som har beslutat om vistelseskyldighet om en utlänning som omfattas av ett sådant beslut anträffas utanför det område som han eller hon har rätt att vistas inom.

Det kan komma att uppstå situationer då en utlänning kontrolleras av Polismyndigheten, t.ex. vid en inre utlänningskontroll, och det då framkommer att denne befinner sig utanför det geografiska område som han eller hon är skyldig att vistas inom enligt ett uppsiktsbeslut. För att de övriga myndigheter som får besluta om uppsikt, Migrationsverket och Säkerhetspolisen, ska få kännedom om att någon har anträffats utanför området bör Polismyndigheten ha en skyldighet att underrätta dessa myndigheter om det. En bestämmelse bör därför införas i utlänningsförordningen om att Polismyndigheten ska underrätta Migrationsverket eller Säkerhetspolisen om en utlänning som omfattas av en vistelseskyldighet anträffas utanför det område som han eller hon har rätt att vistas inom. En sådan underrättelseskyldighet gör det möjligt för den myndighet som har beslutat om uppsikten att snabbt undersöka om överträdelsen av upp-

sikten ska föranleda ett beslut om någon annan uppsiktsåtgärd eller förvar (se avsnitt 6.8). Underrättelsen bör kunna lämnas på det sätt som myndigheterna anser är lämpligt.

Den föreslagna underrättelseskyldigheten innebär att personuppgifter, som i vissa fall kan vara känsliga, kan överföras mellan myndigheterna även om de omfattas av sekretess (jfr 10 kap. 28 OSL). Uppgifterna kan i dessa fall skyddas av sekretess enligt bl.a. 21 kap. 5 § eller 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som gäller hos Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Den överföring och behandling av personuppgifter som det kan bli fråga om bedöms ha nödvändigt stöd i befintlig lagstiftning. För Migrationsverket och Polismyndighetens del i 2, 3, 11 och 13 §§ utlänningsdatalagen (2016:67), UDL, och för Säkerhetspolisen i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

6.6 Förstärkt uppsikt – elektronisk övervakning av vistelseskyldighet

6.6.1 Våra utredningsdirektiv och riksdagens tillkännagivanden

I våra utredningsdirektiv anges att det är tänkbart att en möjlighet till elektronisk övervakning skulle kunna bidra till att avlasta förvaren vid behov, exempelvis genom att en utlänning som är tagen i verkställighetsförvar övervakas elektroniskt fram till dess verkställighet sker, eventuellt i kombination med uppsikt, i stället för att fysiskt vara placerad på ett förvar. Utöver att avlasta förvaren skulle en sådan möjlighet kunna innebära en mindre ingripande åtgärd för den enskilde. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att elektronisk övervakning, t.ex. med fotboja, ska kunna användas för personer som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut (bet. 2021/22:SfU16 punkt 1, rskr. 2021/22:196, se även bet. 2021/22:SfU4, rskr. 2021/22:117).

6.6.2 Nuvarande användning av elektronisk övervakning i andra sammanhang

Enskildas rörelsefrihet är i dag inskränkt enligt en rad olika författningar utanför utlänningsrätten. I en del av dessa kan efterlevnaden av förbud och särskilda villkor övervakas elektroniskt. I detta avsnitt redogörs kortfattat för sådan lagstiftning som är av betydelse för utredningens överväganden i fråga om en eventuell ny reglering som innefattar nya former av uppsikt och elektronisk övervakning. Därtill följer en redogörelse över den teknik som används när nämnda lagstiftning tillämpas.

Elektronisk övervakning som led i verkställighet av vissa påföljder

Lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Kriminalvården kan besluta att ett fängelsestraff som inte överstiger sex månader ska avtjänas genom intensivövervakning med elektronisk övervakning. Enligt 3 och 8 §§ lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖVL, ska då meddelas föreskrifter om bl.a. var den dömd ska bo och under vilka tider och för vilka ändamål den dömd tillåts vistas utanför bostaden. Efterlevnaden av förbudet ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Särskilda föreskrifter får också beslutas i form av förbud för den dömd att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område (8 § andra stycket 2 IÖVL). Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att en sådan föreskrift följs (8 § tredje stycket samma lag IÖVL).

Varje beslut om intensivövervakning föregås av en utredning om det är lämpligt att använda verkställighetsformen. Den förutsätter att den dömd har egen bostad. Om bostaden delas med andra måste också de godta den övervakning som krävs, vilket bl.a. innefattar oanmälda besök i bostaden. Om den dömd inte har någon daglig sysselsättning i form av arbete, studier eller liknande kan intensivövervakning vara olämplig, eftersom den förutsätter att det är möjligt att upprätta ett schema över var den dömd ska befinna sig vid olika tidpunkter. Det är också viktigt att den dömd är tillräckligt motiverad att underkasta sig de olika kontroller som ingår i intensivövervakningen.

Särskilda föreskrifter efter villkorlig frigivning

En person som är dömd för brott och som står under övervakning efter villkorlig frigivning eller inom ramen för en skyddstillsyn kan i vissa fall meddelas särskilda föreskrifter som måste följas. En särskild föreskrift kan exempelvis avse vistelseort (26 kap. 16 § andra stycket 7 och 28 kap. 6 § brottsbalken, BrB). Kriminalvården, eller rätten i fråga om den som har dömts till skyddstillsyn, beslutar om sådana föreskrifter och kan besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera efterlevnaden.

Sedan den 1 maj 2021 har ett förtydligande avseende föreskrift om vistelseort införts i 26 kap. 16 § BrB. En sådan föreskrift kan nu uttryckligen avse anvisningar om platser eller områden där den dömd ska eller inte får vistas. En sådan föreskrift i kombination med elektronisk övervakning ger exempelvis möjligheter att kontrollera att en livsstilskriminell person inte vistas på platser där drogförsäljning sker, där unga riskerar att ledas in i kriminalitet eller annars utgör tillhåll för kända kriminella (prop. 2020/21:85 s. 36).

Eftersom en sådan föreskrift innebär en inskränkning av den dömdes personliga frihet ska möjligheten användas restriktivt och behovet ska alltid prövas mot proportionalitetsprincipen (26 kap. 14 a § BrB, prop. 2018/19:77 s. 62 och 63 samt prop. 2020/21:85 s. 53 och 54).

Verkställighet av sluten ungdomsvård

I lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård finns möjligheter att övervaka verkställigheten av sluten ungdomsvård utanför särskilda ungdomshem. Enligt 18 § ska den dömd tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger. Det förutsätter att det bedöms vara lämpligt för att främja den dömdes anpassning i samhället att han eller hon får vistas utanför det särskilda ungdomshemmet eller att det finns andra särskilda skäl. Ett tillstånd att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs. Vid sådan vistelse får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera villkor som ställts om var den dömd ska befinna sig. Regleringen är alltså inte lika ingående som den som finns för de som avtjänar fängelsestraff.

Verkställighet av ungdomsövervakning

Kriminalvården ansvarar även för verkställigheten av påföljden ungdomsövervakning enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning (LVAU). För unga lagöverträdare som döms till denna påföljd ska en individuellt utformad verkställighetsplan upprättas (7 § LVAU). Planen ska innehålla föreskrifter om inskränkningar i den dömdes rörelsefrihet när det gäller var personen ska vistas eller inte får vistas (14 och 18–21 §§ LVAU). Det handlar i de flesta fall om att den dömda ska vara förbjuden att vistas utanför bostaden under helgkvällar och helgnätter, så kallad helghemarrest (18 § första stycket LVAU). Ett sådant förbud kan ersättas med en annan sorts rörelseinskränkning. Det kan då röra sig om (1) ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, (2) ett förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område, eller (3) en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats (18 § andra stycket). Elektroniska hjälpmedel ska som huvudregel användas för att kontrollera att föreskrifter om inskränkning i rörelsefriheten följs (19 § LVAU).

Utslussning från kriminalvårdsanstalt och permissioner

Elektronisk övervakning används också som ett led i utslussningen från kriminalvårdsanstalt, t.ex. vid frigång som innebär att en intagen under dagtid utför arbete utanför anstalt, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet. Detta regleras i fängelselagen (2010:610), FäL. Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska enligt 11 kap. 6 § FäL förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

Av 10 kap. 1 och 2 §§ FäL framgår att en intagen under vissa förutsättningar kan beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission och särskild permission). Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt ska enligt 10 kap. 5 § FäL förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning. Vid vistelse utanför anstalt för permission får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera meddelade villkor.

Annan lagstiftning som begränsar rätten att röra sig fritt och som tillåter elektronisk övervakning

Kontaktförbud

I 1 § lagen (1988:688) om kontaktförbud (LK) finns det bestämmelser om att förbud får meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (kontaktförbud). Kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda.

I vissa fall räcker det inte med ett vanligt kontaktförbud. Enligt 2 § LK får ett s.k. utvidgat kontaktförbud meddelas om det kan antas att ett kontaktförbud inte är tillräckligt för att avhålla från otillåtna kontakter. Förbudet får då utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller något annat ställe där den personen brukar vistas. Ett sådant beslut får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud, ska beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. (2 § första stycket LK.)

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud kan enligt 2 § andra stycket LK meddelas ett särskilt utvidgat kontaktförbud. Med det avses ett förbud mot att uppehålla sig inom ett större område än som gäller för utvidgat kontaktförbud. Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där skyddspersonen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Förbudet ska också förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Sådant kontaktförbud får endast utfärdas om den mot vilken förbudet ska gälla har brutit mot ett utvidgat kontaktförbud.

Ett kontaktförbud ska gälla för viss tid, högst ett år, och kan förlängas med högst ett år i taget. Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får dock utfärdas för högst två månader och kan förlängas, om det finns särskilda skäl, med högst två veckor i taget. Om ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud förenats med elektronisk övervakning får förlängning ske med högst tre månader i taget (4 § LK).

Beslut om kontaktförbud fattas av åklagare. När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är Polismyndigheten ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen (13 § andra stycket LK).

Preventivt vistelseförbud

Enligt lagen (2024:7) om preventivt vistelseförbud (LPV) får en person förbjudas att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem samt i fordon på allmän plats (vistelseförbud). Ett vistelseförbud får inte avse den som är under 15 år.

Ett vistelseförbud får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en grupp kommer att utövas brottslig verksamhet av viss omfattning inom det område där förbudet ska gälla, och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för gruppen medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten (2 § LPV). Ett vistelseförbud får i vissa fall förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att förbudet följs (7 § LPV). Ett vistelseförbud ska gälla för en viss tid, högst sex månader. Ett förbud med villkor om elektronisk övervakning får dock förlängas med högst tre månader i taget (8 § LPV).

Frågor om vistelseförbud prövas av åklagaren och Polismyndigheten är ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen (13, 16 och 20 §§ LPV).

Tekniken som används vid elektronisk övervakning i Sverige

Elektronisk övervakning av kontaktförbud, preventivt vistelseförbud och vid verkställighet av frihetsstraff sköts i dag på det sättet att den som ska övervakas förses med en s.k. fotboja.

Fotboja innebär att den övervakade ska bära på sig en utrustning som gör att det tekniskt går att kontrollera var den övervakade befinner sig. Vid verkställighet av påföljder är syftet att kontrollera att den dömda finns på den plats där han eller hon enligt ett av myndigheten fastställt schema ska befinna sig. Det ska vid kontaktförbud gå ett larm om den övervakade går in i ett område där han eller hon inte får befinna sig. Den teknik som används går alltså ut på att loka-

liserar var den som övervakas befinner sig. Tekniken är av likartat slag, men den används på olika sätt.

Vid kontaktförbud ska det utlösas ett larm om den som har kontaktförbud med elektronisk övervakning går in i ett förbjudet område. Det ska också gå larm om utrustningen inte fungerar eller om den övervakade försöker manipulera den. Uppgifter om var den övervakade befinner sig får över huvud taget inte tas fram förrän systemet larmar om att han eller hon har kommit in i det förbjudna området. Någon ständig övervakning förekommer alltså inte i de fallen.

När fotboja används som ett led i verkställighet av straff går den elektroniska övervakningen i stället ut på att kontrollera att den dömda befinner sig på den plats (i bostaden, på arbetsplatsen etc.) där han eller hon enligt det förutbestämda schemat ska vara vid den aktuella tidpunkten. Den övervakningen är således ständigt pågående och uppgifter om den dömdes position är tillgängliga hela tiden.

Elektronisk övervakning förutsätter medverkan av den övervakade. Han eller hon måste ställa sig till förfogande för att fotbojan ska kunna sättas på. Den övervakade måste också vara vaksam på att utrustningen fungerar. Vid mobila lösningar måste den övervakade ladda enheterna och, beroende på teknik, se till att alltid ha med sig den enhet som behövs för övervakningen.

Närmare om elektronisk övervakning inom Kriminalvården

Kriminalvården har i uppdrag att elektroniskt övervaka efterlevnaden av föreskrifter och villkor meddelade utifrån flera av de lagstiftningar som har beskrivits ovan. Det gäller bl.a. intensivövervakning av dömda med elektronisk kontroll, övervakning av särskilda föreskrifter efter villkorlig frigivning och verkställighet av ungdomsövervakning. Myndigheten har därför ett system kravställt för elektronisk övervakning som möjliggör kontroll av hemarrest i ett eller flera boenden och övervakning av efterlevnad av rörelseinskränkande föreskrifter i samhället såsom tillåtna eller förbjudna zoner och platser. Det är möjligt att kontrollera kombinationer av dessa och övervakningen kan tidsstyras och pausas.

Den tekniska lösning Kriminalvården använder innebär att myndigheten använder två olika tjänster. Den ena tjänsten är *Övervakning i hemmet*. Den fungerar på det sättet att den dömda har en hemenhet

installerad i hemmet och en sändare fäst runt fotleden. Sändaren kommunicerar med hemenheten via Bluetooth. Till hemenheten finns ett schema nedladdat som anger när den dömda ska befinna sig i hemmet. Hemenheten i sin tur kommunicerar med det centrala övervakningssystemet över mobilnätet. Det centrala övervakningssystemet bevakas dygnet runt av Kriminalvårdens personal. Om den dömda lämnar bostaden under en tidsperiod då han eller hon ska befinna sig i hemmet går det ett larm till det centrala övervakningssystemet. Om den dömda inte har kommit hem i tid går det också ett larm. Larmen genereras alltså av att hemenheten inte kan kommunicera med sändaren på grund av att den är för långt från hemenheten.

Utöver detta kan ett antal tekniska larm gå som exempelvis handlar om batterinivå, kommunikationsproblem gällande telenät och sabotagealarm av olika slag. Den typen av larm är inte kopplade till överträdelser av den dömda, utan är till för att Kriminalvården ska veta att ett problem uppstått i övervakningen och snabbt ska kunna åtgärda detta.

Kriminalvården använder även en tjänst som heter *Övervakning i hem och sambälle*. Den tjänsten innebär att den dömda har en övervakningsenhet i form av en mobiltelefon och en sändare fäst på ankeln. Mobiltelefonen är kopplad till sändaren via Bluetooth och måste därmed befinna sig i sändarens närområde. Mobiltelefonen positionerar den dömda genom gps-positionering och den ger ifrån sig ett larm till det centrala övervakningssystemet om sändaren är för långt borta. Det är alltså inte sändaren som positionerar utan den säkrar upp att den dömda hela tiden bär mobiltelefonen med sig. Mobiltelefonen är låst på så sätt att det enda som finns på den är en övervakningsapp. Det är dock möjligt för Kriminalvården och den dömda att kommunicera via övervakningsappen.

Denna lösning ger möjlighet att övervaka tillåtna och förbjudna zoner. Mobiltelefonen kommunicerar likt hemenheten via mobilnätet med det centrala övervakningssystemet. Den rapporterar in till systemet om den dömda inträder i en förbjuden zon eller om den dömda lämnar en tillåten zon (en zon som den dömda måste vara i). Det finns tillfällen då dömda har såväl hemarrest som tillåtna eller förbjudna zoner, då kopplas en form av stödenhet (beacon) till mobiltelefonen och sändaren. En beacon positionerar vid en specifik adress. Där en beacon är installerad kopplar mobiltelefonen upp mot denna via Bluetooth när den är inom dess räckviddsområde.

Beaconen är då knuten till den namngivna adress där den dömda ska befinna sig. På samma sätt som vid övervakning i hemmet får Kriminalvården larm om överträdelser men även larm av teknisk karaktär för att säkra att Kriminalvården snabbt ska reagera om det finns påverkan på den tekniska övervakningen.

Det kan uppstå svårigheter med gps-positionering ibland, exempelvis när man åker tåg eller befinner sig inne i byggnader eller tunnlar. Mobiltelefonen kan då inte positionera via satelliterna. Kriminalvården har därför ytterligare en positioneringstjänst kopplad till övervakningsenheten som handlar om positionering via mobilmaster.

Polismyndighetens elektroniska övervakning av kontaktförbud och preventiva vistelseförbud

Även Polismyndigheten använder sig av tvåkomponentslösning bestående av att den övervakade har en övervakningsenhet i form av en mobiltelefon och en sändare fäst på ankeln. Mobiltelefonen är kopplad till sändaren via Bluetooth och måste därmed befinna sig i sändarens närområde. Mobiltelefonen kommunicerar via mobilnätet med det centrala övervakningssystemet och rapporterar in till systemet om den personen med kontaktförbud eller vistelseförbud träder in i en förbjuden zon eller om kontakten bryts mellan enheterna.

Elektroniska hjälpmedel för rapportering och för övervakning inom migrationsområdet i vissa andra länder

Som har framgått ovan (avsnitt 6.3.1) används elektronisk övervakning för att kontrollera att en utlänning vistas på en bestämd plats eller inom ett visst område i endast ett fåtal av EU:s medlemsstater.

Myndigheterna i Litauen har utvecklat ett system som möjliggör för utlänningar att fullgöra en rapporteringskyldighet genom användning av bl.a. en mobilapp eller genom e-post där avsändaren kan identifieras.

Utanför EU har Kanada och USA utvecklat system kring alternativ till förvar som bygger på tekniska lösningar.⁹

⁹ Angående dessa system se Frontex rapport *Good Practices on Alternatives to Detention in Return Procedures* (2025). Vid tidpunkten för överlämnande av betänkandet till tryckeriet var Frontex rapport färdigställd men ännu inte publicerad.

I Kanada finns The National Voice Reporting program som innebär att utlänningar som omfattas av rapporteringsskyldighet kan rapportera genom telefonsamtal och myndigheterna använder sig av röstigenkänningsteknik för att identifiera uppringaren. Inom ramen för The Electronic Monitoring program används bl.a. gps, mobiltelefoner och radioteknik för att övervaka en utlännings position. Det senare systemet används endast för utlänningar som bedöms ha en högre avvikanderisk.

I det program som används i USA, Intensive Supervision Appearance Program IV (ISAP IV), kan efter en bedömning i det enskilda fallet utifrån vissa kriterier beslut fattas om särskilda övervakningsåtgärder. Dessa omfattar bl.a. fotboja med övervakning via gps, telefonrapportering som inkluderar röstigenkänning (VoiceID), användning av s.k. *smart watch* (VeriWatch) som kan scanna en persons ansikte och övervaka personens position samt användning av en mobilapp (SmartLINK).

SmartLINK använder ansikts- och röstigenkänningsteknik när utlänningar rapporterar, checkar-in, genom mobilappen. Det sker inte någon kontinuerlig övervakning av utlännings position. Systemet har endast tillgång till enhetens position, mikrofon och kamera vid rapporteringstillfället. Genom systemet kan också utlännen och handläggare på migrationsmyndigheten skicka meddelande och handlingar till varandra. Fördelar med mobilappen är att den inte syns på samma sätt som en fotboja och att utlännen slipper det fysiska obehag som kan uppkomma av fotbojan.

Ansvarig myndighet, U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE), publicerar löpande uppgifter om antalet utlänningar som är föremål för olika typer av övervakningsåtgärder och kostnader för åtgärderna. Av data uppdaterad den 9 mars 2024 framgår att vid den tidpunkten använde 159 629 personer SmartLINK, 17 796 personer omfattades av övervakning via fotboja (gps), 4 597 personer omfattades av rapportering med röstigenkänning och 365 personer omfattades av övervakning via *smart watch*. De dagliga kostnaderna för tekniken¹⁰ var 153 243,84 dollar för SmartLINK, 48 761,04 dollar för fotboja, 827,46 dollar för VoiceID och 1 642,50 dollar för VeriWatch. Den dagliga genomsnittliga kostnaden per person var således 0,96 dol-

¹⁰ Kostnaderna inkluderar inte andra kostnader förenade med åtgärder som exempelvis kostnader för handläggningen.

lar för SmartLink, 2,74 dollar för fotboja, 0,18 dollar för VoiceID och 4,50 dollar för VeriWatch.

Data för perioden den 1 oktober 2022–30 september 2023 visade att totalt 99,1 procent av de som var föremål för elektronisk övervakning eller rapportering inställde sig vid förhandlingar i migrationsdomstol som de hade kallats till. Om det var fråga om slutliga förhandlingar inställde sig 93,6 procent.

6.6.3 Elektronisk övervakning är ett effektivt hjälpmedel för kontroll av uppsikt

Vi menar att de förslag vi lämnat ovan kommer göra uppsikt till ett effektivare och mer ändamålsenligt alternativ till förvar.

Det är dock viktigt att komma ihåg att huvudsyftena med förvar är att utlänningen ska vara tillgänglig för utredning eller verkställighet av avlägsnandebeslut när det finns en avvikanderisk. Vi menar att de åtgärder som kan användas och kombineras med varandra inom ramen för uppsikten inte alltid innebär tillräcklig kontroll utan i vissa situationer kan det behövas verktyg för att övervaka att uppsikten följs. Frågan är då om elektroniska hjälpmedel kan och bör användas för denna kontroll.

Som framgår ovan (avsnitt 6.3.1) används andra elektroniska hjälpmedel än fotboja i andra länder, t.ex. när utlännningar ska fullgöra sin rapporteringsskyldighet till myndigheterna.

De metoder som används är enligt vår bedömning intressanta. En undersökning av om användningen av sådan ny teknik, exempelvis ansikts- och röstigenkänningsteknik och teknik för positionering, skulle vara ändamålsenlig kräver dock ett större utredningsarbete än som är möjligt inom ramen för denna utredning. Det skulle exempelvis involvera omfattande undersökningar av marknaden för den aktuella tekniken och involvera omfattande analyser av förenligheten med gällande dataskyddslagstiftning som inte gjorts tidigare.

Våra överväganden angående användning av elektroniska hjälpmedel utgår därför endast från befintlig teknik på området, dvs. elektronisk övervakning genom användning av fotboja, som i dagsläget används inom Kriminalvården och Polismyndigheten.

En sådan teknik kan användas för att kontrollera att en person bor eller vistas på en anvisad plats eller vistas inom ett anvisat geografiskt område. Övervakning av boendeskyldighet skulle kunna

utformas på så sätt att det övervakas elektroniskt att utlänningen befinner sig i bostaden under en sammanhängande vilotid varje dygn. En sådan skyldighet skulle likna intensivövervakning av brottsdömda i hemmet. Det förutsätter då att det följer av boendeskyldigheten att utlänningen ska vistas i bostaden vissa fastställda tider. Som framgår ovan (avsnitt 6.5.3) är detta inte avsikten med boendeskyldigheten.

Den uppsiktsform som bör kunna förenas med elektronisk övervakning är därmed skyldigheten att vistas inom ett geografiskt område. Denna skyldighet kan kontrolleras genom fotboja på så sätt att systemet larmar om utlänningen antingen lämnar området eller på något sätt manipulerar fotbojan. Systemet skulle även larma om fotbojan inte har laddats.

Att förena skyldigheten att vistas inom ett geografiskt område med villkor om elektronisk övervakning innebär en möjlighet att på distans kontrollera att de skyldigheter som följer av beslutet efterlevs och att avskräcka från överträdelser av förbudet. Med dessa möjligheter blir den föreslagna regleringen mer effektiv än om en möjlighet till sådan övervakning inte fanns. Detta är positivt och innebär att fler utlänningsbeslut om uppsikt i stället för att tas i förvar.

Det finns dock vissa nackdelar med elektronisk övervakning. Detta har bekräftats av både Polismyndigheten och Kriminalvården. Oavsett vilken teknik som används är det vanligt att det förekommer tekniska problem vid användningen av elektronisk övervakning. Skälet till detta är att det kan uppstå problem med uppkopplingen.

Ett exempel på problem som kan uppstå med dagens teknik är att de övervakade måste befinna sig nära mobiltelefonen, cirka två till tre meter och utan tjockare väggar. Detta leder till att det är vanligt att kontakten bryts även i hemmet om exempelvis den övervakade glömmer att bära med sig enheten eller har kraftiga väggar i boendet. Det förekommer även att kontakten bryts för att den övervakade går in i en hiss eller i ett garage eller befinner sig på en ödsligare plats med sämre uppkoppling. Vid samtliga dessa tillfällen går ett larm till myndigheten som direkt måste undersöka orsaken till larmet och eventuellt vidta åtgärder. Enligt uppgift från Polismyndigheten kan det för vissa övervakade gå flera hundra larm per övervakad person på en månad.

Vi bedömer att liknande problem skulle kunna uppstå vid förstärkt uppsikt. Ytterligare en komplikation i sammanhanget är att det vid förstärkt uppsikt kan uppstå språkförbistringar vid eventuella problem med den tekniska utrustningen. För myndigheten kan det vara bråttom att få tag på den övervakade för att reda ut orsaken till larmet samtidigt som det kan vara mycket svårt att få tag på en tolk med kort varsel.

En viktig skillnad i jämförelse med lagstiftningen kring kontaktförbud och preventiva vistelseförbud är att det vid många av de larmsituationerna finns en fara för liv. Vid förstärkt uppsikt skulle faran inte vara lika akut. I många situationer innebär detta att Polismyndighetens första åtgärd kan vara att kontakta utlänningen för att kontrollera skälet till larmet. En annan åtgärd skulle kunna vara att kontakta Migrationsverkets anställda vid det anvisade boende där utlänningen bor. Det är alltså Polismyndigheten som ska reagera på larmet men i många fall kan det vara tillräckligt att de kontaktar utlänningen eller Migrationsverket. Det skulle även kunna innebära att systemet inte behöver larma Polismyndigheten lika snabbt som vid annan övervakning. Därmed skulle vissa larmsituationer, t.ex. till följd av att utlänningen befunnit sig i en hiss, kunna undvikas. Arbetet med övervakningen skulle då bli mindre krävande. Omfattningen av övervakningen och inom vilken tid larmet ska larma är det svårt att uttala sig om generellt. Vi bedömer även att tekniken kommer att utvecklas och att det kommer leda till färre opåkallade larm. Sammantaget ska Polismyndigheten agera skyndsamt vid larm. Som vid all hantering av åtgärder måste det ske en prioritering från myndighetens sida.

Sammantaget menar vi, trots de eventuella problem som kan uppstå och det intrång i den personliga integriteten som elektronisk övervakning kan innebära, att uppsikt ska kunna förenas med elektronisk övervakning.

Som vi konstaterat i avsnitt 6.5.1 ska de olika skyldigheterna som ryms inom uppsikt kunna förenas om det behövs. På samma sätt ska förstärkt uppsikt kunna förenas med de skyldigheter som ryms inom uppsikt.

I följande avsnitt redovisas vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att elektronisk övervakning ska kunna användas vid uppsiktsbeslut som innefattar en skyldighet att vistas inom ett angivet geografiskt område.

6.6.4 Förutsättningarna för att besluta om förstärkt uppsikt

Utredningens förslag: Ett beslut om uppsikt med skyldighet att vistas inom ett geografiskt område får förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att skyldigheten följs (förstärkt uppsikt).

Den elektroniska övervakningen innebär ett betydande ingrepp i den personliga integriteten, särskilt eftersom uppsiktsbesluten inte motiveras av att utlänningen har dömts för brott. Vid utformningen av en reglering måste därför hänsyn tas till den elektroniska övervakningens påverkan på utlänningens privat- och familjeliv samt den fysiska och psykiska integriteten. Samtidigt måste man beakta att alternativet till uppsikten och den elektroniska övervakningen annars är att utlänningen sätts i förvar om inte en mindre ingripande uppsiktsåtgärd bedöms vara aktuell. Vi återkommer nedan till hur förslaget överensstämmer med internationella konventioner och regeringsformen.

Det ska finnas behov av elektronisk övervakning för att kontrollera att villkoren i uppsiktsbeslutet följs

Som har konstaterats ovan kan elektronisk övervakning ha en betydande påverkan på en enskilds personliga förhållanden. Det finns en risk för att utlänningar som övervakas elektroniskt genom att bära fotboja förknippas med brottsdömda vilket kan orsaka stigma, psykisk påfrestning samt känslor av social uteslutning.

Det finns också en risk att den som bär fotboja känner oro för att tas i förvar om den tekniska utrustningen får problem som ligger utanför utlänningens kontroll.

Mot bakgrund av detta bör det inte komma i fråga att i alla situationer låta beslut om uppsikt förenas med elektronisk övervakning. Det bör endast vara möjligt att besluta om elektronisk övervakning när det i det enskilda fallet behövs för att kontrollera att skyldigheten följs. Detta innebär att villkor om elektronisk övervakning får föreskrivas om det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet behövs för att kontrollera att skyldigheten att vistas inom ett angivet geografiskt område följs.

I det sammanhanget är en bedömning av risken för avvikande central. Bakgrunden till ett uppsiktsbeslut som innefattar skyldighet att vistas inom ett geografiskt område är att det har bedömts att det finns en så stor avvikanderisk att det inte är tillräckligt med andra, mindre ingripande, uppsiktformer. Det bör därför i vissa fall finnas skäl och behov av elektronisk övervakning. Uppsikt med skyldighet att vistas inom angivet geografiskt område som förenas med villkor om elektronisk övervakning bör benämnas *förstärkt uppsikt*.

En fråga att ta ställning till är vilka som ska kunna meddelas beslut om förstärkt uppsikt. Som vi nämnt i avsnitt 6.6.2 förekommer elektronisk övervakning av barn från och med 15 år i samband med verkställighet av slutna ungdomsvård och ungdomsövervakning. Eftersom straffmyndighetsåldern är 15 år är det inte möjligt att tillämpa de bestämmelserna före den åldern.

Ett skäl som skulle kunna motivera en nedre åldersgräns även för förstärkt uppsikt är att det för yngre barn kan antas innebära ett större fysiskt och psykiskt obehag att bära fotboja än för vuxna och äldre barn. Det kan också vara svårt för yngre barn att förstå varför fotbojan ska bäras. Risken att ett yngre barn avviker utan sin vårdnadshavare får också antas vara relativt liten. Vid 15 års ålder har barn normalt sett uppnått en större fysisk och psykisk mognad vilket bl.a. innebär att barnet kan förstå syftet med övervakningen.

Det finns dock starka skäl som talar mot en nedre åldersgräns för förstärkt uppsikt. Såsom våra förslag beträffande förvar är utformade finns det – liksom enligt nuvarande ordning – ingen nedre åldersgräns för när man kan tas i förvar. För det fall vi skulle begränsa möjligheterna att meddela beslut om förstärkt uppsikt till en viss ålder, t.ex. 15 år, innebär det att barn under 15 år i stället behöver hållas i förvar. Eftersom förstärkt uppsikt är en mindre ingripande åtgärd än förvar hade en sådan ordning varken varit ändamålsenlig eller proportionerlig. Dessa omständigheter talar emot att det ska införas en nedre åldersgräns för förstärkt uppsikt.

Vi gör mot den bakgrunden bedömningen att någon uttrycklig åldersgräns inte bör införas i utlänningslagen. Även om lagen inte uttryckligen utesluter att ett barn under 15 år träffas av ett beslut om förstärkt uppsikt, kommer en tillämpning av proportionalitetsprincipen i de allra flesta fall att innebära att ett sådant beslut inte får fattas. Det är svårt att se att förstärkt uppsikt i praktiken kommer att användas i mer än något enskilt undantagsfall i fråga om

yngre barn. När det gäller barnfamiljer kan avvikerisken begränsas genom att förstärkt uppsikt används för vårdnadshavarna. Något behov av att också använda sig av förstärkt uppsikt för ett yngre barn i familjen kan då knappast finnas, varför det inte kan anses proportionerligt med ett sådant beslut. Avsikten med lagstiftningen är alltså inte att förstärkt uppsikt annat än i väldigt speciella undantagsfall ska beslutas i fråga om yngre barn. Det bör röra sig om fall då förvar av barnet annars är det enda tänkbara alternativet. Vi menar att det i de allra flesta fall bör vara tillräckligt att använda vanlig uppsikt för yngre barn.

Som vid all prövning av tvångsåtgärder ska det alltså göras en proportionalitetsbedömning där barnets ålder är en av de omständigheter som ska beaktas. Vår bedömning är alltså att förstärkt uppsikt när det gäller barn främst kommer att vara ändamålsenlig och effektiv i åldrarna 15–17 år. Avsikten med förslaget är inte heller att åtgärden generellt ska användas för den här gruppen av barn utan att den ska kunna användas när behovet är som störst, dvs. när det föreligger störst risk för avvikande. Vi bedömer att förstärkt uppsikt främst kommer att användas för brottsutvisade barn och barn i säkerhetsärenden. Åtgärden skulle då kunna användas för att säkerställa att dessa ungdomar finns tillgängliga under återvändandeprocessen utan att de behöver vara frihetsberövade.

Sammantaget bedömer vi alltså att beslut om förstärkt uppsikt bör kunna meddelas för alla barn. Som vid övriga beslut som gäller barn måste det alltid bedömas om beslutet är nödvändigt och proportionerligt samt förenligt med Barnkonventionen och övriga internationella förpliktelser.

I avsnitt 7.3.2 återkommer vi till frågan om hur länge ett barn kan omfattas av ett beslut om förstärkt uppsikt.

6.6.5 Den elektroniska övervakningen ska bygga på samma principer som annan elektronisk övervakning

Utredningens bedömning: När elektronisk övervakning används bör systemet larma om utlänningslämningen lämnar det geografiska område som han eller hon är skyldig att vistas inom och om utrustningen inte fungerar eller om utlänningslämningen försöker manipulera den.

Vi har i avsnitt 6.6.2 redogjort för den teknik som Kriminalvården och Polismyndigheten använder sig av vid elektronisk övervakning. Kortfattat innebär tekniken att den enskilde ska bära på sig en utrustning som gör att det tekniskt går att kontrollera var denne befinner sig. Vid kontaktförbud med elektronisk övervakning, som mest liknar övervakningen vid beslut om förstärkt uppsikt, utlöses ett larm om den som har kontaktförbudet går in i ett förbjudet område. Systemet larmar också om utrustningen inte fungerar eller om den övervakade försöker manipulera den.

Vid förstärkt uppsikt bör tekniken användas på motsvarande sätt men med den skillnaden att det ska utlösas ett larm om utlänningen lämnar det geografiska område som han eller hon är skyldig att vistas inom. Ett sådant system förutsätter också att det regleras att utlänningen är skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Det behöver också regleras i vilka situationer uppgifter om var den övervakade befinner sig får tas fram och hur länge dessa uppgifter får bevaras. I avsnitt 6.6.10 respektive 6.6.13 redovisar vi våra förslag i dessa delar.

6.6.6 Den enskilde ska vara skyldig att medverka vid elektronisk övervakning

Utredningens förslag: När ett beslut om förstärkt uppsikt har meddelats är utlänningen skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

En förutsättning för att den elektroniska övervakningen ska fungera är att den tekniska utrustningen som behövs för övervakningen installeras. Den utlänning som ska övervakas måste under hela övervakningstiden bära en elektronisk mottagare i form av en fotboja. Utlänningen måste också regelbundet ladda batterierna. Det bör därför av lagen framgå att den som meddelats ett beslut om förstärkt uppsikt är skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. För att utlänningen ska kunna fullgöra sin skyldighet måste tydlig och adekvat information ges om den elektroniska övervakningens innebörd och omfattning. Av ett beslut om förstärkt uppsikt ska det framgå uppgifter om vilket

avgränsat geografiskt område utlänningen får vistas inom, dvs. beslutets innebörd och omfattning.

Detta är dock inte tillräckligt för att den elektroniska övervakningen ska kunna fungera. Utlänningen måste också få relevant information om hur utrustningen fungerar och hur den ska skötas, t.ex. hur enheten laddas och hur man ska agera för att kontakten inte ska tappas.

Vidare bör det av beslutet framgå vad den som ålagts beslutet är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Utlänningen bör också upplysas om vilka konsekvenser det kan få att hindra den elektroniska övervakningen, se avsnitt 6.8.

6.6.7 Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet

Utredningens förslag: Polismyndigheten är ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen vid beslut om förstärkt uppsikt.

I verkställigheten av den elektroniska övervakningen ingår flera åtgärder som bl.a. att montera och installera den elektroniska utrustningen, att övervaka och hantera larm samt att avsluta övervakningen.

Att kontrollera att de som har elektronisk övervakning sköter övervakningen kräver resurser, både i form av tekniksystem och anställda. Den här typen av övervakning är även en uppgift som på många sätt skiljer sig från Migrationsverkets övriga ansvarsområden. Frågan är då vem som ska ansvara för verkställigheten.

Beslut om förstärkt uppsikt kommer att kunna meddelas av Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Ett alternativ är att respektive myndighet ansvarar för verkställigheten av sina egna beslut. Vi bedömer dock ett sådant alternativ som ineffektivt eftersom det kräver att myndigheterna har varsitt system för kontroll av överträdelser. Det är även ineffektivt ur ett personalhänseende eftersom det kräver att respektive myndighet anställer och utbildar egen personal. Vi bedömer därför att en enda myndighet ska ansvara för verkställighet av alla beslut om förstärkt uppsikt.

Som vi nämnt ovan är Polismyndigheten verkställande myndighet för beslut om elektronisk övervakning enligt lagen om preventiva

vistelseförbud och lagen om kontaktförbud. Därtill har det i promemorian *En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas*, Ds 2024:30, föreslagits att Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet för elektronisk övervakning av vissa beslut kopplade till barn som fyllt 15 år. I promemorian görs uppskattningen att förslaget kommer att leda till att det meddelas cirka 100 sådana beslut om elektronisk övervakning per år (s. 789).

Att Polismyndigheten redan i dag ansvarar för elektronisk övervakning enligt annan lagstiftning innebär att de har ett uppbyggt system med teknik, utbildning för anställda och anställda som vet hur övervakningen ska genomföras. Att Polismyndigheten i dag har ett välfungerande system, både kunskaps- och teknikmässigt, för den här typen av övervakning utgör ett starkt skäl för att de ska vara verkställande myndighet även för den övervakning som kommer behöva ske vid förstärkt uppsikt. Vi menar att det ur det här perspektivet varken vore ändamålsenligt eller effektivt att låta Migrationsverket bygga upp motsvarande teknik och utbildningsinsatser. Det är ur ett samhällsekonomiskt perspektiv svårt att motivera att en sådan övervakningsuppgift ska uppdras åt ytterligare en myndighet. Detta talar för att Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet.

Montering av utrustningen

Utredningens bedömning: Civilanställda vid Polismyndigheten kommer att kunna utföra monteringen av utrustningen.

En viktig fråga i sammanhanget är vilka befogenheter som krävs vid montering av utrustningen.

Majoriteten av alla monteringar av utrustning kommer att ske i en förvarslokal. Om utlänningen inte medverkar till att utrustningen monteras kommer denna misskötsamhet kunna leda till att beslutet om förstärkt uppsikt upphör och att utlänningen i stället tas i förvar. Eftersom utlänningen ofta kommer befinna sig i förvarslokaler, eller andra myndighetslokaler, bedömer vi att det sällan kommer behöva vidtas några polisiära åtgärder i samband med att utlänningen i stället tas i förvar. Vi menar därför att den personal som ska montera utrustningen inte behöver ha polisiära befogenheter utan att montering

i många fall kan skötas av civilanställda vid Polismyndigheten. Den slutliga bedömningen av vilken personal som ska genomföra monteringen i det enskilda fallet görs alltid av Polismyndigheten.

6.6.8 Migrationsverket och Säkerhetspolisen ska underrätta och lämna uppgifter till Polismyndigheten i vissa fall

Utredningens förslag: När Migrationsverket eller Säkerhetspolisen har beslutat om förstärkt uppsikt ska myndigheterna genast underrätta Polismyndigheten och lämna de uppgifter som behövs för att verkställa den elektroniska övervakningen.

Migrationsverket eller Säkerhetspolisen ska också genast underrätta Polismyndigheten när ett beslut om förstärkt uppsikt upphör eller ändras.

När Migrationsverket eller Säkerhetspolisen har beslutat om elektronisk övervakning måste Polismyndigheten, för att kunna verkställa den elektroniska övervakningen, givetvis informeras om detta. Polismyndigheten behöver få del av själva beslutet om förstärkt uppsikt och uppgifter i övrigt om utlänningens personliga förhållanden som behövs för planeringen och genomförandet av den elektroniska övervakningen. Det kan exempelvis vara uppgifter om att det finns risk för våld i samband med att uppsikten ska verkställas eller att det finns behov av tolk.

Vi bedömer därför att det bör införas en skyldighet för Migrationsverket och Säkerhetspolisen att genast underrätta Polismyndigheten när myndigheten har fattat beslut om förstärkt uppsikt och att även lämna de uppgifter som behövs för att verkställa den elektroniska övervakningen. Informationen bör kunna lämnas på det sätt som myndigheterna anser är lämpligt.

Det är vidare viktigt att den elektroniska övervakningen avslutas omedelbart när ett beslut om förstärkt uppsikt upphör och att Polismyndigheten får reda på om det sker förändringar i villkoren för uppsikten. Vi bedömer därför att det bör föreskrivas att Migrationsverket och Säkerhetspolisen genast ska underrätta Polismyndigheten om ett beslut om förstärkt uppsikt upphör eller ändras.

Regleringen innebär att Migrationsverket och Säkerhetspolisen får en uppgiftsskyldighet i förhållande till Polismyndigheten vilket

innebär att angivna uppgifter enligt 10 kap. 28 § offentlighet- och sekretesslagen (2009:400), OSL, kan lämnas utan hinder av sekretess. De överförda uppgifterna kan skyddas av sekretess enligt bl.a. 21 kap. 5 § eller 37 kap. 1 § OSL hos Polismyndigheten.

6.6.9 Polismyndigheten ska underrätta Migrationsverket och Säkerhetspolisen i vissa fall

Utredningens förslag: Polismyndigheten ska genast underrätta Migrationsverket och Säkerhetspolisen om den förstärkta uppsikten inte kan verkställas eller om den elektroniska övervakningen visar att utlänningen bryter mot vistelseskyldigheten.

Även om Polismyndigheten är den myndighet som ska verkställa den elektroniska övervakningen är det den myndighet som beslutat om den förstärkta uppsikten, vilket även kan vara Migrationsverket och Säkerhetspolisen, som är ansvarig för att kontrollera och följa upp efterlevnaden av vistelseskyldigheten. Det innebär att viss information som Polismyndigheten får i samband med den elektroniska övervakningen måste lämnas till Migrationsverkets och Säkerhetspolisens.

I vissa fall kan det antas att beslutet om förstärkt uppsikt inte kommer kunna verkställas såsom planerat, t.ex. för att utlänningen inte medverkar till monteringen eller inte följer föreskrifter om att ladda enheternas batteri. Om det då uppkommer en situation där verkställigheten inte kan påbörjas måste Migrationsverket och Säkerhetspolisen informeras om detta. Det kan också handla om att batteriet är urladdat eller sändaren har plockats av när verkställigheten pågår. Även sådan information bör lämnas till den myndighet som har beslutat om den elektroniska övervakningen.

Så snart den förstärkta uppsikten inte kan verkställas som planerat, ska Polismyndigheten kontakta Migrationsverket eller Säkerhetspolisen. Skyldigheten att kontakta beslutande myndighet innebär emellertid inte i sig att försök att påbörja verkställigheten ska avbrytas eller att en pågående verkställighet ska avslutas. Vilka åtgärder som ska vidtas får i stället avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet.

Vidare måste Migrationsverket och Säkerhetspolisen få information om den elektroniska övervakningen visar att utlänningen bryter mot vistelseskyldigheten.

Det behövs därför en reglering som anger att Polismyndigheten genast ska underrätta Migrationsverket och Säkerhetspolisen om den förstärkta uppsikten inte kan verkställas respektive om den elektroniska övervakningen visar att utlänningen har brutit mot vistelseskyldigheten.

Den föreslagna underrättelseskyldigheten innebär att uppgifterna kan överföras även om de omfattas av sekretess (jfr 10 kap. 28 OSL). Uppgifterna kan i dessa fall skyddas av sekretess enligt bl.a. 21 kap. 5 § eller 37 kap. 1 § OSL hos Migrationsverket och Säkerhetspolisen.

6.6.10 När uppgifter om utlänningens position får tas fram

Utredningens förslag: Uppgifter om utlänningens position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram endast när utlänningen lämnar det geografiska område som denne är skyldig att vistas inom eller en beslutad elektronisk övervakning hindras.

Syftet med den elektroniska övervakningen är att kontrollera att utlänningen följer beslutet att inte lämna det angivna geografiska området. Eftersom elektronisk övervakning utgör ett ingrepp i den enskildes personliga integritet är det av vikt att övervakningen inte är mer omfattande än vad som är nödvändigt och att uppgifterna inte används för andra ändamål än att kontrollera att skyldigheterna följs. Det kan därför inte komma i fråga att utforma övervakningen på ett sådant sätt att det är möjligt att kontinuerligt registrera var utlänningen befinner sig. Uppgifter om utlänningens position från elektronisk övervakning bör därför endast få tas fram när den som beslutet gäller lämnar det område som denne är skyldig att vistas inom.

För att övervakningens funktion ska garanteras bör dock även uppgifter om utlänningens position kunna tas fram när övervakningen hindras för att tekniken inte fungerar som den ska. Det kan bero på att utlänningen har manipulerat utrustningen men kan också ha andra, rent tekniska orsaker. Det kan i dessa situationer vara av stor betydelse att få reda på var utlänningen befinner sig, för att i tid hinna vidta åtgärder för att hindra att denne lämnar området utan tillstånd.

Vi föreslår alltså att uppgifter om utlänningens position vid elektronisk övervakning endast bör få tas fram när den övervakade lämnar det geografiska område som denne är skyldig att vistas inom eller när pågående elektronisk övervakning hindras. Detta överensstämmer i huvudsak med vad som gäller vid elektronisk övervakning enligt lagen om kontaktförbud och lagen om preventivt vistelseförbud.

6.6.11 Personuppgiftsbehandlingen är förenlig med EU-rätten och nationell rätt

Vårt förslag att Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet för förstärkt uppsikt innebär att Polismyndigheten kommer att behöva behandla uppgifter om utlänningens position. Myndigheten kommer även behandla andra personuppgifter såsom namn, adressuppgifter, telefonnummer, personnummer och samordningsnummer. Även andra typer av uppgifter skulle kunna förekomma i dessa ärenden. Det skulle t.ex. kunna inträffa att en utlänning som meddelats beslut om förstärkt uppsikt behöver uppsöka sjukvård i ett annat geografiskt område än det område som denne får vistas inom. Polismyndigheten skulle då behandla även sådana personuppgifter.

Det kan alltså röra sig om behandling av vitt skilda uppgifter. Eftersom sådana uppgifter utgör information som direkt eller indirekt kan knytas till en person som är i livet är de att betrakta som personuppgifter.

En viktig fråga att ta ställning till är enligt vilken lagstiftning som Polismyndigheten ska behandla dessa personuppgifter och om det finns stöd för sådan behandling i dag. Nästa fråga att ta ställning till är om dessa uppgifter behöver delas med andra myndigheter och i så fall hur sådan delning ska ske.

Nedan följer inledningsvis en redogörelse över relevant lagstiftning.

Grundläggande rättigheter

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får i vissa fall be-

gränsas genom lag, om det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Av Europakonventionen följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Rättigheten får endast inskränkas med stöd av lag, om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

I EU:s rättighetsstadga anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifterna ska bl.a. behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund (artikel 8).

Den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU regleras av den så kallade dataskyddsförordningen¹¹. Syftet med förordningen är dels att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, dels att säkerställa ett fritt flöde av personuppgifter inom unionen. Förordningen är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater men förutsätter samtidigt kompletterande och specificerande nationella bestämmelser av olika slag. I svensk rätt kompletteras dataskyddsförordningen bl.a. av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Lagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning som reglerar behandling av personuppgifter. Därtill finns förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Olika myndigheter har särskilda registerförfattningar som reglerar myndigheternas behandling av personuppgifter. De registerförfattningar som gäller för Polismyndigheten och Migrationsverket redovisas nedan. Beträffande Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter kan det kort nämnas att myndigheten tillämpar lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter vid all behandling av personuppgifter, förutom i strikt administrativ verksamhet.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen tillämpas sedan den 25 maj 2018 och utgör en generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU. Förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2).

I förordningen regleras bl.a. grundläggande principer för behandling av personuppgifter såsom t.ex. rättslig grund för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvar och tillsyn över personuppgiftsbehandling. Där finns också bestämmelser om när det är tillåtet att behandla s.k. känsliga personuppgifter samt personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig.

Dataskyddsförordningen innehåller vissa grundläggande krav som gäller för personuppgiftsbehandling. Till att börja med är behandling av personuppgifter endast laglig om och i den mån åtminstone ett av de särskilt angivna villkoren i artikel 6.1 är uppfyllt. Artikel 6.3 och 6.4 ställer upp ytterligare krav på hanteringen av personuppgifter.

Vidare ställer dataskyddsförordningen upp krav på att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (artikel 5.1). Personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning). De personuppgifter som behandlas ska också vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering). De ska inte förvaras under en längre tid än vad som är nödvändigt (lagringsminimering).

Artikel 9 reglerar behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. *känsliga personuppgifter*. Begreppet omfattar behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Sådan behandling ska som huvudregel vara förbjuden. I artikel 9.2

anges ett antal undantagsfall när sådan behandling får ske. Ett sådant undantag är om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

De registerförfattningar som finns för många myndigheter kompletterar dataskyddsförordningen. Det kan också finnas andra lagar med bestämmelser om personuppgiftsbehandling som myndigheter måste följa.

Gällande regelsystem för Polismyndigheten

Som en följd av att Polismyndigheten har mycket skiftande ansvarsområden regleras myndighetens behandling av personuppgifter i ett stort antal lagar¹² utöver dataskyddsförordningen.

Polismyndighetens behandling av personuppgifter inom den *brottsbekämpande* verksamheten regleras huvudsakligen genom brottsdatalogen (2018:1177), BDL, och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Enligt 1 kap. 2 § BDL gäller lagen vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Vidare anger 2 kap. 1 § BDL att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med en behörig myndighets uppgift avses en uppgift

¹² Brottsdatalogen, lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, kamerabevakningslagen (2018:1200), lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2018:1180) om flygpasageraruppgifter i brottsbekämpningen, lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, vapenlagen (1996:67), efterlysningskungörelsen (1969:293), passförordningen (1979:664), förordningen (1992:1027) om register över förelägganden av ordningsbot och förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem.

som framgår av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften.

Polisens behandling av personuppgifter regleras i vissa fall genom särskilt anpassad lagstiftning. Ett sådant exempel är lagen om belastningsregister (1998:620) som reglerar hur personuppgifter ska behandlas i belastningsregistret.

Polismyndigheten utför också många uppgifter som *inte är brottsbekämpande*. Det kan exempelvis röra sig om utfärdande och hantering av pass och nationella id-kort, vapenlicenser och andra tillståndsprövningar (exempelvis enligt ordningslagen [1993:1617] och lokala föreskrifter).

Det aktuella förslaget rör elektronisk övervakning av utlänningar som meddelats beslut om förstärkt uppsikt. Förslagen rör alltså inte några tillstånd eller ansökningar varför de lagarna inte är tillämpliga. Utlänningarna kommer inte att övervakas för att de har begått några brott eller för att bekämpa brott. Det betyder att brottsdatalagen i de allra flesta fall inte är tillämplig.

Vi har dock identifierat en situation när brottsdatalagen skulle kunna tillämpas och det är när utlänningar som dömts till utvisning av allmän domstol har meddelats beslut om förstärkt uppsikt. Vi återkommer till de fallen nedan.

Utlänningsdatalagen

Migrationsverkets behandling av personuppgifter regleras i utlänningsdatalagen (och utlänningsdataförordningen (2016:30)).

I 1 § UDL anges att syftet med lagen är att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. 2 § UDL räknar upp de situationer när lagen gäller vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet. Enligt första punkten gäller lagen utlänningars inresa i Sverige, i en stat som ingår i EU, i en stat som är ansluten till europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz. Andra punkten anger att utlänningars vistelse eller arbete i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige också omfattas av lagen. Regeringen har i

förarbetena angett att det är naturligt att anse att frågor om förvar och uppsikt ingår i de här beskrivningarna (prop. 2015/16:65 s. 41). Av detta följer att Migrationsverket, när de behandlar personuppgifter vid uppsikt och förvar, har att följa utlänningsdatalagen.

Enligt 3 § UDL gäller lagen också vid behandling av personuppgifter i Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige. Detta innebär att utlänningsdatalagen är tillämplig vid Polismyndighetens behandling av personuppgifter vid uppsikt och förvar.

Vi har ovan nämnt att det finns en situation när Polismyndigheten ska tillämpa brottsdatalagen i stället för utlänningsdatalagen. Regeringen har tidigare berört gränsdragningsproblematiken kring utlänningsdatalagen och brottsdatalagen. Då har uttalats att det är syftet med behandlingen av personuppgifterna som blir avgörande för vilket regelverk som Polismyndigheten ska tillämpa vid sin personuppgiftsbehandling (prop. 2017/18:254 s. 24). Polismyndighetens verksamhet enligt 3 § UDL faller under brottsdatalagens tillämpningsområde om den sker för något av de syften som anges i 1 kap. 2 § BDL. Som exempel kan nämnas Polismyndighetens behandling av personuppgifter vid utvisning på grund av brott. Eftersom utvisning är en särskild rättsverkan av brott, som innebär att en straffrättslig påföljd verkställs, faller denna personuppgiftshantering under brottsdatalagens tillämpningsområde.

Av dessa uttalanden följer att när förstärkt uppsikt används under verkställighetsarbetet av en person som är dömd till utvisning är det en åtgärd som vidtas i Polismyndighetens brottsbekämpande uppdrag. Vi bedömer att det kommer vara ovanligt att en utlänning meddelas beslut om förstärkt uppsikt i de här fallen. När det sker är det dock brottsdatalagen och inte utlänningsdatalagen som ska tillämpas.

Enligt 11 § första stycket första punkten UDL får Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet som avses i 2 och 3 §§.

I 20 § UDL finns en reglering som ger Polismyndigheten rätt att ta del av personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 eller 15 § vid direktåtkomst enligt 19 §. Säkerhetspolisen och utlandsmyndigheterna har motsvarande rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 §. Vidare anger bestämmelsen att Migrationsverket, på begäran av Polismyndigheten,

Säkerhetspolisen eller en utlandsmyndighet, ska lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 11 § 1 eller 2. Migrationsverket ska också på begäran av Polismyndigheten lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 15 § andra stycket 1, 2, 5 eller 6. Enligt tredje stycket ska Migrationsverket, om det finns skäl för det, på eget initiativ lämna uppgifter som avses i andra stycket andra meningen till Polismyndigheten.

Det behövs inga lagändringar med anledning av den föreslagna personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: Den personuppgiftsbehandling som lagförslagen ger upphov till har stöd i befintlig dataskyddslagstiftning. Någon lagändring behövs inte.

Vi har ovan konstaterat att Polismyndigheten, i sin roll som verkställande myndighet, kommer att behandla personuppgifter i form av bl.a. uppgifter om utlänningens position, namn person- och samordningsnummer samt kontaktuppgifter. Det går inte heller utesluta att Polismyndigheten kommer att behandla personuppgifter som rör utlänningens hälsotillstånd.

Den personuppgiftsbehandling som föranleds av våra förslag omfattas, som vi konstaterat i föregående avsnitt, i de allra flesta fall av utlänningsdatalagens tillämpningsområde. Därtill omfattas vissa begränsade fall av brottsdatalagens tillämpningsområde. Det finns således regelverk för den personuppgiftsbehandling som aktualiseras hos Polismyndigheten. Detta innebär att det finns stöd i befintlig lagstiftning, för Migrationsverkets och Polismyndighetens del i 2, 3, 11 och 13 §§ utlänningsdatalagen (och för Säkerhetspolisens del i lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter). Det krävs därför inte någon ytterligare reglering i lag. Personuppgiftsbehandlingen bedöms vara proportionerlig och nödvändig för att uppnå syftet med regleringen.

6.6.12 Polismyndighetens informationsutbyte med Migrationsverket och Säkerhetspolisen

Utredningens förslag: Polismyndigheten ska på begäran av Migrationsverket eller Säkerhetspolisen, eller på eget initiativ, lämna ut personuppgifter som myndigheten behandlar i samband med verkställigheten av beslut om förstärkt uppsikt.

För att Polismyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag som verkställande myndighet behöver de kunna dela information med beslutande förvaltningsmyndigheter, dvs. Migrationsverket och Säkerhetspolisen.

Frågan är därmed om det finns någon sådan möjlighet i dag.

Vi har ovan konstaterat att utlänningsdatalagen är tillämplig i de allra flesta fall vid behandlingen av aktuella personuppgifter. Vi återkommer nedan till de ärenden som behandlas enligt brottsdatalagen.

I ärenden som rör förvar har Migrationsverket en skyldighet att dela information enligt 20 § UDL (jämför ovan). Genom Polismyndighetens rätt att ta del av uppgifterna enligt den bestämmelsen uppkommer en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL bryter den sekretess som kan gälla för uppgifterna hos Migrationsverket.

Eftersom Polismyndigheten inte tidigare har varit involverad i verkställigheten av beslut om uppsikt som har meddelats av en annan myndighet finns det i lagstiftningen inte någon motsvarande skyldighet för Polismyndigheten att lämna uppgifter till Migrationsverket.

Vi menar att det behöver införas en liknande regel som ger Migrationsverket och Säkerhetspolisen rätt att ta del av personuppgifter vid förstärkt uppsikt. Bestämmelsen ska innebära en skyldighet för Polismyndigheten att lämna uppgifter till Migrationsverket och Säkerhetspolisen. Uppgifter ska även kunna lämnas av Polismyndigheten på eget initiativ. Därmed uppstår en sådan uppgiftsskyldighet för Polismyndigheten som bryter den sekretess som kan gälla för uppgifterna hos dem.

Bestämmelsen ska föras in i anslutning till 20 § UDL. Informationsutbytet ska avse sådana uppgifter som framkommer vid förstärkt uppsikt.

Det kan nämnas att vi inte kan utesluta att känsliga personuppgifter behöver delas mellan myndigheterna. Så skulle kunna vara

fallet om en utlännning som meddelats beslut om förstärkt uppsikt behöver lämna det geografiska området som denne får vistas inom för att uppsöka läkarvård i ett annat geografiskt område. Vi bedömer att sådan behandling av känsliga personuppgifter är acceptabel i enlighet med vad som anges i artikel 9.2 g) i dataskyddsförordningen.

Vi bedömer att i de få fall som brottsdatalagen blir tillämplig kommer Polismyndigheten vara både beslutande myndighet och verkställande myndighet. Detta innebär att det inte behöver införas någon bestämmelse om informationsutbyte i brottsdatalagen.

Uppgifterna bör överföras elektroniskt men inte genom direktåtkomst

Utredningens bedömning: Utlämnande av information bör ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Nästa fråga att ta ställning till är *hur* uppgifterna ska lämnas från Polismyndigheten till Migrationsverket och Säkerhetspolisen.

Ett elektroniskt utlämnande av personuppgifter innebär en behandling av sådana uppgifter. Dataskyddsförordningen innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen reglerar formerna för ett utlämnande. Om ett utlämnande är tillåtet, är det därför normalt upp till den utlämnande myndigheten att avgöra på vilket sätt det ska göras. Den personuppgiftsansvarige ska dock säkerställa en lämplig säkerhetsnivå i förhållande till de risker som ett elektroniskt utlämnande kan medföra (jfr artikel 5.1 f) och artikel 32 i dataskyddsförordningen). Det finns två former av elektronisk överföring av uppgifter mellan myndigheter, antingen genom direktåtkomst eller genom elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst.

Direktåtkomst

Direktåtkomst är ett sätt att ta del av uppgifter elektroniskt. Begreppet definieras inte i lag eller någon annan författning (prop. 2016/17:58 s. 112). En myndighet som har direktåtkomst till någon annans register eller databas kan på egen hand söka efter uppgifter. Den kan även hämta in information till sitt eget system och bearbeta den där

(prop. 2016/17:58 s. 112). Den mottagande myndigheten kan dock inte påverka innehållet i registret eller databasen.

Den ansvariga myndigheten saknar kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut via direktåtkomst. Handlingar blir därför allmänna hos den mottagande myndigheten redan i och med tillgängliggörandet. Det kan leda till överskottsinformation för den mottagande myndigheten. Direktåtkomst ökar även riskerna för intrång i den personliga integriteten. Detta eftersom uppgifter blir tillgängliga för fler än bara den utlämnande myndigheten

Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst

Elektroniskt utlämnande av uppgifter på annat sätt än genom direktåtkomst kallas ibland för utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Ett utlämnande av uppgifter på annat sätt än genom direktåtkomst kan exempelvis ske genom att personuppgifter delas via e-post, med USB-minne eller genom filöverföring från ett IT-system till ett annat. Informationsutbytet kan även ske automatiskt, exempelvis genom en s.k. fråga-svarstjänst i en app.

Det finns flera integritetsfördelar med denna form av utlämnande i förhållande till direktåtkomst. Risker för överskottsinformation hos den mottagande myndigheten minskar eftersom ingen annan information än den som faktiskt lämnas över till mottagaren kan betraktas som allmän handling hos denne.

Skillnaderna mellan direktåtkomst och elektroniskt utlämnande på annat sätt

I dag sker elektroniskt utlämnande av uppgifter mellan myndigheter oftast på annat sätt än genom direktåtkomst. Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2015 ref. 61 uttalat att det som är avgörande för gränsdragningen mellan vad som utgör direktåtkomst respektive utlämnande på annat sätt är om den aktuella upptagningen kan anses förvarad hos den mottagande myndigheten enligt nuvarande 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen. Det väsentliga är därför om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan

läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Den tekniska utformningen av en myndighets system för utlämnande är därför av betydelse för frågan om ett utlämnande ska anses ske genom direktåtkomst eller på annat sätt.

Slutsats

Arbetet hos myndigheter har länge varit digitaliserat. Det kan normalt inte anses olämpligt att lämna personuppgifter elektroniskt till en annan myndighet (prop. 2017/18:269 s. 136).

Vid elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst är riskerna för integritetsintrång och överskottsinformation mindre än vid direktåtkomst. Det utlämnande som är aktuellt för utredningen bör därför ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

6.6.13 Bevarande av uppgifter om utlännings position

Utredningens bedömning: Det behövs ingen särskild reglering om efterföljande behandling och förstöring av personuppgifter.

Det är från integritetssynpunkt viktigt att sådana uppgifter om utlännings position som tagits fram inte bevaras längre än nödvändigt. Syftet med övervakningen är att kontrollera att ett beslut om förstärkt uppsikt följs och att omedelbart kunna ingripa vid en överträdelse.

Dataskyddsförordningen innehåller allmänna bestämmelser, vars innehåll i sak motsvaras av bestämmelser i myndighetsspecifika registerförfattningar. Enligt artikel 5.1. e) får personuppgifter inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas.

Dataskyddsförordningen innehåller alltså en bestämmelse som anger att personuppgifter inte får förvaras längre tid än vad som är nödvändigt för ändamålet. Ändamålet med den elektroniska övervakningen är i första hand att kontrollera att beslutet om förstärkt uppsikt följs för att direkt kunna ingripa. Det är inte nödvändigt att spara positioneringen längre än vad som är nödvändigt för att för att uppfylla ändamålet.

Vi bedömer att nämnda reglering är tillräcklig och att det inte finns något behov att införa en bestämmelse som anger när uppgifterna ska förstöras. Vår bedömning ligger i linje med vad regeringen har fört fram i förarbetena till vissa lagändringar för att anpassa svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem (prop. 2021/22:81 s. 48).

6.6.14 Närmare föreskrifter om den elektroniska övervakningen

Utredningens förslag: En upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om elektronisk övervakning ska tas in i lagen. Polismyndigheten ska i utlänningsförordningen ges ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om elektronisk övervakning.

Regleringen om elektronisk övervakning kan behöva kompletteras med verkställighetsföreskrifter. Det kan exempelvis röra sig om närmare bestämmelser om vad som krävs i fråga om medverkan till att övervakningen kan komma till stånd eller fortgå. Det kan också röra sig om andra föreskrifter om lagbestämmelsernas tillämpning. Sådana föreskrifter kan bidra till att bestämmelserna tillämpas på ett ändamålsenligt, enhetligt och rättssäkert sätt. En upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om elektronisk övervakning bör tas in i lagen och Polismyndigheten bör i utlänningsförordningen ges ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter.

6.7 Information om villkoren för uppsikt och förstärkt uppsikt

6.7.1 Innehållet i ett beslut om uppsikt

Utredningens förslag: I ett beslut om uppsikt ska det anges vilka skyldigheter som uppsikten innebär och, i den utsträckning som det är relevant,

- när utlänningen ska anmäla sig hos Migrationsverket eller Polismyndigheten och på vilken ort skyldigheten ska fullgöras,
- vilka pass eller andra identitetshandlingar som utlänningen ska lämna till Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen,
- på vilken adress utlänningen ska bo, eller
- vilket geografiskt område som utlänningen får vistas inom.

I ett beslut om förstärkt uppsikt ska det därutöver anges

- när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske, och
- på vilket sätt den som beslutet gäller är skyldig att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

En migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen får överlåta åt Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att bestämma villkoren för uppsikten.

Beslut om uppsikt är ingripande för utlänningen. Ett beslut om uppsikt är olika betungande beroende på hur villkoren bestäms, t.ex. hur ofta utlänningen måste anmäla sig och storleken på det geografiska område som utlänningen ska vara skyldig att vistas inom.

För att utlänningen ska veta vad som förväntas av honom eller henne bör besluten om uppsikt vara motiverade och innehålla de villkor som utlänningen måste följa. Det är också viktigt ur myndighetens perspektiv att det är tydligt vad utlänningen ska göra. Om villkoren är oklara blir det svårt att hävda att utlänningen inte har

uppfyllt sina skyldigheter och att därmed en hårdare kontrollform ska tillämpas.

Kravet på skriftlighet och motivering uppfylls av nuvarande bestämmelser i 13 kap. 10 § UtlL som anger att ett beslut om uppsikt ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

I fråga om villkoren för uppsikten bör den som beslutar om uppsikt alltid i beslutet ange vad uppsikten innebär. Om ett beslut om uppsikt innebär att utlänningen ska anmäla sig bör det framgå när, vilket inkluderar hur ofta, utlänningen ska anmäla sig samt vid vilken myndighet och på vilken ort skyldigheten ska fullgöras. Innebär beslutet om uppsikt att utlänningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller andra identitetshandlingar ska det anges till vilken myndighet handlingen ska överlämnas och vilken eller vilka handlingar som avses. Om utlänningen har fått en anvisad plats att bo på bör adressen anges. I ett beslut som innebär en skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område är det nödvändigt att det anges vilket geografiskt område som utlänningen får vistas inom.

För att utlänningen ska kunna sköta den elektroniska övervakningen vid förstärkt uppsikt och veta vad beslutet innebär är det viktigt att ett beslut om förstärkt uppsikt innehåller uppgifter om när övervakningen ska inledas och hur det ska ske samt vilka skyldigheter utlänningen har beträffande medverkan till den elektroniska övervakningen. Utan sådan kunskap har utlänningen ingen möjlighet att förutse konsekvenserna av sitt agerande.

En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen kan efter överklagande av ett beslut om förvar besluta om uppsikt om exempelvis domstolen bedömer att förvar är oproportionerligt. Detsamma gäller om domstolen vid prövningen av ett överklagat uppsiktsbeslut bedömer att en mindre ingripande uppsiktsåtgärd är tillräcklig och ska användas i stället för den som överklagandet avser. Domstolen kan i detta läge ange villkoren för uppsikten. Vid prövningen av ett överklagat uppsiktsbeslut kan domstolen även ändra villkoren för uppsikten. Det kan emellertid inträffa att domstolen anser att den utredning som domstolen har tillgång till inte är tillräcklig för att besluta om villkoren. I en sådan situation bör domstolen kunna överlåta till den myndighet som får besluta om förvar att ange villkoren för uppsikten. Det kan också handla om att underinstanserna ges rätt av domstolen att besluta om när och var en anmälningsskyldighet ska fullgöras, men inget hindrar att domstolen samtidigt själv be-

stämmer hur ofta, t.ex. hur många gånger i veckan, utlänningen ska anmäla sig. Det kan även röra sig om att domstolen överlåter till underinstansen att bestämma vilken adress som utlänningen ska bo på i det fall domstolen beslutar att utlänningen ska ha en boendeskyldighet men saknar tillräcklig utredning för att fastställa vad som är en lämplig adress för utlänningen att bo på.

6.7.2 En upplysning om ytterligare föreskrifter om innehållet i uppsiktsbeslut

Utredningens förslag: En upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i ett beslut om uppsikt ska tas in i utlänningslagen. Migrationsverket ska i utlänningsförordningen ges ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter.

I syfte att öka förutsebarheten och främja en flexibel tillämpning av uppsiktbestämmelserna kan det finnas behov av ytterligare föreskrifter på lägre normhierarkisk nivå än lag. De föreskrifter som behövs bör kunna meddelas som verkställighetsföreskrifter eller med stöd av regeringens restkompetens. Sådana föreskrifter kan reglera exempelvis vilken information som ska lämnas och på vilket sätt informationen ska lämnas i samband med beslut om uppsikt och förstärkt uppsikt. För att tydliggöra att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan komma att meddela sådana föreskrifter bör en upplysningsbestämmelse tas in i lagen. Migrationsverket bör i utlänningsförordningen ges ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i ett beslut om uppsikt.

6.7.3 Underrättelse av beslut om uppsikt

Utredningens bedömning: Det behövs inte särskilda föreskrifter om delgivning av beslut om uppsikt och förstärkt uppsikt.

Som vi har konstaterat ovan innebär ett beslut om uppsikt och förstärkt uppsikt förpliktelser som den enskilde har att förhålla sig till. Det är därför angeläget att utlänningen får reda på vad beslutet innebär.

En utlänning kan inte hållas ansvarig för överträdelse av villkoren i ett uppsiktsbeslut om inte denne har fått kännedom om innehållet i beslutet, antingen vid direkt kontakt med myndigheterna eller genom delgivning. Med hänsyn till detta saknas det anledning att införa föreskrifter om att besluten alltid ska delges.

Om förhållandena skulle vara så att utlänningen behöver delges kan den myndighet som handlägger frågan om uppsikt använda sig av delgivning vid underrättelse av beslutet (33 § förvaltningslagen [2017:900]).

Enligt uppgifter från Migrationsverket respektive Polismyndigheten får utlänningen som regel del av uppsiktsbeslutet vid ett möte i myndighetens lokaler, dvs. underrättelse om innehållet av beslutet förmedlas direkt till utlänningen. Säkerhetspolisen tillämpar ett liknande förfarande. Om utlänningen har behov av tolk för att förstå innehållet närvarar en sådan, antingen på plats eller per telefon.

6.8 Konsekvenser vid överträdelser av beslut om uppsikt och förstärkt uppsikt

Utredningens bedömning: Det är tillräckligt att överträdelser av uppsikt och förstärkt uppsikt kan resultera i att utlänningen tas i förvar.

Ytterligare en fråga att ta ställning till är vilka konsekvenser den enskilde ska drabbas av om denne inte följer ett beslut om uppsikt eller förstärkt uppsikt. Resultatet av att någon bryter mot ett sådant beslut, t.ex. underlåter att anmäla sig i enlighet med anmälningsplikten eller lämnar det geografiska området vid vistelseskyldighet, kan bli att utlänningen i stället tas i förvar. Detta eftersom det faktum att utlänningen inte följer uppsiktsbeslutet kan indikera att det finns en ökad avvikanaderisk. Detsamma gäller den som hindrar den elektroniska övervakningen vid förstärkt uppsikt genom att t.ex. inte följa skyldigheten att ladda den elektroniska utrustning som behövs för övervakningen.

Det bör dock inte följa med automatik att en överträdelse av en uppsiktsskyldighet leder till förvarstagande utan det får avgöras vid en helhetsbedömning från fall till fall om detta bör bli konsekvensen. Utlänningen kan ha haft en giltig ursäkt för att vid något enstaka tillfälle inte följa uppsiktsbeslutet till punkt och pricka. I sammanhanget måste också beaktas hur frekvent överträdelser har förekommit. Det bör också beaktas om konsekvensen står i rimlig proportion till agerandet.

Risken att tas i förvar om man inte fullgör sina skyldigheter avskräcker från att bryta mot föreskrifterna. Våra förslag innebär dock att denna avskräckande effekt inte är så stor beträffande några av de kategorier av utlänningar som kan vara föremål för uppsikt och förvar. Det gäller exempelvis barn som, med undantag för säkerhetsärenden och brottsutvisade barn, endast kan tas i förvar i sammanlagt högst tolv dygn. Därefter är det inte möjligt att ta barnet i förvar vid eventuell misskötsamhet av ett beslut om uppsikt eller förstärkt uppsikt.

Att den avskräckande effekten inte blir så stor beror på regelverkets mekanismer för att skydda barn. Det har inte kommit fram tillräckliga skäl för att försämra detta skydd i syfte att åstadkomma större följsamhet av uppsiktsbeslut. Den omständigheten att utlänningen vet att denne riskerar att tas i förvar om han eller hon inte följer uppsiktsbeslutet eller föreskrifter vid förstärkt uppsikt bedömer vi därför som helhet är ett tillräckligt effektivt sätt att säkerställa att skyldigheterna följs. Några ytterligare åtgärder behövs alltså inte.

6.9 Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa.

De nya uppsiktsformerna

Vi föreslår att det ska finnas fyra former av uppsikt i utlänningslagen som ska utgöra alternativ till förvar: skyldighet att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket, lämna ifrån

sig sitt pass eller en annan identitetshandling, bo på en anvisad plats, eller vistas inom ett anvisat geografiskt område (se avsnitt 6.5.2–6.5.4). Dessa skyldigheter innefattar i varierande grad begränsningar av rätten att röra sig fritt och rätten till privat- och familjeliv. Syftet med att föreslå just dessa alternativ är att på ett generellt plan minska inverkan på enskildas fri- och rättigheter samtidigt som syftet med åtgärderna, dvs. kontroll av utläningar utan fastställt tillstånd att vistas i landet, kan uppfyllas.

Rätten att röra sig fritt och att fritt välja sin bosättningsort enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen gäller endast för personer som lagligen befinner sig inom en stats territorium. Det är som utgångspunkt upp till staterna själva att i nationell rätt fastställa villkoren för att en persons vistelse på territoriet ska anses laglig. En utläning som omfattas av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som har fått laga kraft men inte återvänt i enlighet med beslutet kan inte anses vistas lagligen i Sverige. Utläningen kan därmed inte åberopa rätten att röra sig fritt i artikeln (Europadomstolens dom den 27 april 1995 i målet *Piermont mot Frankrike*). Som lagstiftningen ser ut i dag har dock asylsökande som utgångspunkt rätt att röra sig fritt i Sverige under tiden ansökan prövas. Om de förslag som har lämnats av *Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande*, SOU 2024:68, genomförs kommer asylsökande endast ha rätt att röra sig lagligen inom ett begränsat geografiskt område (se avsnitt 6.5.5)

I de fall en uppsiktsåtgärd innebär inskränkningar i rätten att röra sig fritt och att fritt välja sin bosättningsort enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen eller rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen måste vissa krav vara uppfyllda. Begränsningarna måste vara angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle vara nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter.

Uppsikt syftar, på samma sätt som förvar, till att hålla utläningar tillgängliga för utredning eller för att verkställa avlägsnandebeslut. De begränsningar av rättigheterna som följer av ett beslut om uppsikt kan således även de motiveras av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och upprätthållandet av systemet med reglerad invandring. Den

föreslagna regleringen går inte heller längre än vad som är nödvändigt för att uppnå dessa ändamål.

I regleringen finns också, genom bestämmelserna om nödvändighet och proportionalitet, inbyggt att den minst ingripande uppsiktsformen alltid ska användas vid valet av åtgärd. Det innebär också att åtgärdens påverkan på privat- och familjeliv i det enskilda fallet alltid ska beaktas. Det kan gälla i vilken omfattning en utlänning ska anmäla sig hos myndigheterna eller storleken på det geografiska område som utlänningen får vistas inom. Att uppsikt inte pågår under oskäligt lång tid säkerställs genom föreskriften att ett beslut om uppsikt ska upphävas omedelbart om det inte finns skäl för åtgärden. Det följer också en skyldighet av lag för den myndighet som ansvarar för frågan om uppsikt att fortlöpande med regelbundna intervaller överväga om det finns grund för åtgärden. Detta säkerställer att besluten i vart fall vid fastställda tillfällen kommer att prövas och om förhållandena har ändrats kommer beslutet kunna hävas eller ändras. Vidare stärks utlänningens rättssäkerhet genom att utlänningen också på samma sätt som gäller i dag har möjlighet att överklaga besluten om uppsikt och få frågan prövad i en migrationsdomstol.

Enligt vår bedömning uppfyller därmed den föreslagna regleringen unionsrättens krav på nödvändighet och proportionalitet och innehåller rimliga rättssäkerhetsgarantier för att förhindra otillåtna inskränkningar i rätten att röra sig fritt och att fritt välja sin boställningsort samt rätten till privat- och familjeliv.

Reglerna om förstärkt uppsikt

Enligt våra förslag ska en skyldighet att vistas inom ett angivet geografiskt område kunna övervakas elektroniskt (förstärkt uppsikt). Den elektroniska övervakningen får ske om det behövs.

Att elektroniskt övervaka denna skyldighet handlar inte om att begränsa rörelsefriheten ytterligare för den som förbudet gäller mot utan är endast ett sätt att kontrollera att förbudet följs och att de tillåtna områdesgränserna respekteras. Den elektroniska övervakningen förbättrar möjligheterna att kontrollera att uppsiktsbeslutet följs och därmed möjligheterna att genomföra utredningar av identitet och rätt till vistelse samt att verkställa avlägsnandebeslut. Mot den

bakgrunden får åtgärden anses ha ett godtagbart syfte (jfr artikel 8 i Europakonventionen).

Som vi har konstaterat tidigare kan emellertid elektronisk övervakning i sig innefatta ett större ingrepp i utlänningens privat- och familjeliv än andra uppsiktsformer, med hänsyn till det obehag och stigma som kan följa av att bära själva fotbojan.

När det gäller om den elektroniska övervakningen behövs och är proportionerlig måste det beaktas att förutsättningarna för förvar ska vara uppfyllda för att uppsikt med elektronisk övervakning ska kunna komma i fråga. Alternativet hade i många fall annars varit att utlänningen togs i förvar. En förutsättning för att besluta om förstärkt uppsikt är att det i det enskilda fallet behövs för att kontrollera att skyldigheten att vistas inom ett angivet geografiskt område följs. Det är alltså inte fråga om att det ska beslutas om elektronisk övervakning i samtliga fall av områdesbegränsningar.

Enligt våra förslag ska det vara tillåtet att registrera och ta fram uppgifter om den övervakades position endast när utlänningen lämnar det geografiska område som denne är skyldig att vistas inom eller när en beslutad elektronisk övervakning hindras. Åtgärden innebär därmed ett mindre ingrepp i privatlivet än om utlänningens position skulle övervakas hela tiden. Detta, sammantaget med ovan nämnda rättssäkerhetsgarantier vid beslut om uppsikt, innebär att intrånget i privat- och familjelivet för den som åtgärden avser begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå målen med åtgärden. De olägenheter som följer av den elektroniska övervakningen kan inte heller anses orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen. Lagstiftningen är därmed proportionerlig.

Uppsikt och barn

Som framgår ovan är ett av syftena med våra förslag att öka användningen av uppsikt i stället för förvar. När uppsikt används som ett alternativ till förvar beträffande ett barns förälder har detta den fördelen att barnet fortfarande kan bo tillsammans med båda sina föräldrar och i princip fortsätta sitt vanliga liv i övrigt med eventuell skolgång och fritidsaktiviteter. Motsvarande gäller också när uppsikt används som ett alternativ till förvar beträffande barnet självt. Detta innebär att regelverket i denna del värnar barnets rättigheter

enligt Barnkonventionen att inte skiljas från sina föräldrar (artikel 9), rätten till utbildning (artikel 28) och rätt till vila och fritid, till lek och rekreation (artikel 31). Inskränkningarna i rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 16 i Barnkonventionen blir också mindre vid uppsikt än vid förvar.

Inskränkningarna i barnets rätt till privat- och familjeliv är naturligtvis större vid elektronisk övervakning. Som ett mindre ingripande alternativ till förvar kan detta med hänsyn till avvikanderisken visa sig nödvändigt för att exempelvis kunna verkställa ett utvisningsbeslut. Statens intresse av att upprätthålla bl.a. allmän ordning och säkerhet kan i ett sådant fall motivera förstärkt uppsikt. Det föreslagna regelverket med bl.a. kravet på en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet syftar till att säkerställa att den minst ingripande uppsiktsformen används och att barns speciella situation beaktas vid beslut om åtgärder.

7 Tidsgränser för uppsikt och förvar

7.1 Inledning

Av våra utredningsdirektiv framgår att utredningen inom ramen förw översynen av utlänningslagens regler om förvar ska ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att den bortre tidsgräns för verkställighetsförvar som EU-rätten medger utnyttjas fullt ut i Sverige. Vi ska enligt direktiven också ta ställning till om regleringen om tiden i förvar i övrigt bör ändras, t.ex. genom att rekvisitet för förlängning av förvarstiden ändras från synnerliga skäl till särskilda skäl eller genom att det uttryckligen anges att tiden ska bestämmas utifrån en proportionalitetsbedömning.

I detta kapitel redogörs för våra överväganden och förslag i fråga om vilka tidsgränser som bör gälla för uppsikt och förvar och hur detta bör regleras.

Kapitlet inleds med en redogörelse av svensk och internationell rätt av betydelse för utformningen av en reglering av tidsgränser för uppsikt och förvar (avsnitt 7.2). Därefter redovisas våra överväganden och förslag (avsnitt 7.3–7.5). Kapitlet avslutas med en analys av förslagets förenlighet med regeringsformen och internationella förpliktelser (avsnitt 7.6).

7.2 Rättsliga utgångspunkter för tidsgränserna

7.2.1 Europakonventionen

Av artikel 5.1 i Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) framgår att var och en har rätt till frihet och personlig

säkerhet. Ingen får berövas sin frihet utom i de fall som anges i artikeln. För att förhindra att någon obehörigen reser in i ett land eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning kan en person berövas friheten enligt artikel 5.1 (f) med stöd av lag och i den ordning som lagen föreskriver.

Artikel 5.1 (f) ställer inte upp några absoluta tidsgränser för hur länge ett förvarstagande får pågå. Frågan om lagligheten av åtgärden beror i stället på omständigheterna i det enskilda fallet där det ska beaktas bl.a. i vilken utsträckning verkställighet av ett avlägsnandebeslut sker med tillräcklig intensitet från myndigheternas sida. Tiden i förvar får inte heller överskrida vad som rimligen behövs för att uppnå syftet med det aktuella förvarstagandet (se t.ex. Europadomstolens dom den 20 september 2011 i målet Lokpo och Touré mot Ungern, punkt 22) I det sammanhanget spelar det inte någon roll om de tidsgränser för frihetsberövandet som har satts upp inom EU-rätten eller i nationell rätt ännu inte har överskridits (Europadomstolens dom den 11 oktober 2011 i målet Auad mot Bulgarien, punkterna 128 och 134). När det finns särskilt fastställda tidsgränser blir dock ett överskridande av tidsgränserna relevant för frågan om frihetsberövandet är lagligt. Om tidsgränserna har överskridits är det osannolikt att frihetsberövandet anses lagligt (Europadomstolens dom den 3 februari 2022 i målet Komissarov mot Tjeckien, punkterna 50–52).

7.2.2 Den EU-rättsliga regleringen

Återvändandedirektivet

I artikel 15.1 i återvändandedirektivet¹ anges att förvar ska vara under så kort tid som möjligt och endast får fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.

Av artikel 15.4 framgår att när det framkommer att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre föreligger på grund av rättsliga eller andra överväganden, eller de villkor som fastställs i punkt 1

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

inte längre föreligger, upphör hållandet i förvar att vara berättigat och den berörda personen ska omedelbart frigges.

Av artikel 15.5 framgår att en tredjelandsmedborgare ska hållas i förvar så länge som de villkor som fastställs i punkt 1 i artikeln uppfylls och så länge som det är nödvändigt för att försäkra sig om att avlägsnandet kan genomföras. Varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överskrida sex månader. Medlemsstaterna får inte förlänga denna period annat än med en begränsad tid som inte överskrider ytterligare tolv månader i enlighet med nationell rätt i sådana fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida, eller beroende på att införskaffandet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden (artikel 15.6).

När det gäller förvar av barn och deras familjer föreskrivs i artikel 17.1 att ensamkommande barn och familjer med underåriga endast ska hållas i förvar som en sista utväg och under en så kort tid som möjligt. När underåriga hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande ska barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 17.5).

Avgöranden från EU-domstolen

EU-domstolen har i några avgöranden tolkat bestämmelserna om tidsfrister i återvändandedirektivet. Av den praxisen framgår att den tid som en person har tagits i förvar på grundval av ett beslut som fattats med stöd av nationella och gemenskapsrättsliga bestämmelser om asylsökande inte ska betraktas som förvar inför avlägsnande i den mening som avses i artikel 15 i direktivet. Om ett beslut om avlägsnande överklagas när utlänningen sitter i förvar och verkställigheten av beslutet är uppskjuten under tiden, ska den tid som verkställigheten varit uppskjuten tas med vid beräkningen av tiden för hållande i förvar inför avlägsnande (dom Kadzoev, C-357/09, ECLI:EU:C:2009:741, punkterna 47–48, 53 och 57). I samma avgörande framhöll domstolen också att det under inga omständigheter är tillåtet att överskrida den längsta tidsgräns för hållande i förvar som föreskrivs i artikel 15.5 och 15.6 och att det inte är möjligt att åberopa andra grunder för fortsatt hållande i förvar än som anges i direktivet (punkterna 69–71). I ett senare avgörande har domstolen följaktligen konstaterat att

den omständigheten att den berörda tredjelandsmedborgaren inte har några identitetshandlingar inte i sig kan motivera en sådan förlängning av den tid denne får hållas i förvar som avses i artikel 15.6 i direktivet (dom Mahdi, C-146/14, ECLI:EU:C:2014:1320, punkt 73).

Artikel 15.6 i direktivet ska också tillämpas jämförd med artikel 15.4. Detta innebär att vid en omprövning av tiden i förvar ska myndigheten också pröva om de materiella villkoren i artikel 15.1 som legat till grund för det ursprungliga beslutet om förvar är uppfyllda. Myndigheten måste avgöra om inte andra tillräckliga men mindre ingripande åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, om det finns risk för att tredjelandsmedborgaren avviker och om han eller hon håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet (dom Mahdi, punkt 61).

EU-domstolen har gjort vissa uttalanden när det gäller prövningen av om det föreligger bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida som kan leda till ett förvarstagande längre tid än sex månader enligt artikel 15.6. Enligt domstolen är det nödvändigt att göra en detaljerad prövning av de faktiska omständigheterna avseende hela den tid denna medborgare har hållits i förvar med stöd av ett första förvarsbeslut. För att det ska föreligga bristande samarbete i den mening som avses i artikel 15.6 måste myndigheten bedöma hur tredjelandsmedborgaren har uppträtt under förvarstiden enligt det första förvarsbeslutet för att avgöra om denne inte har samarbetat med behöriga myndigheter i avlägsnandeförfarandet. Myndigheten måste också bedöma sannolikheten att avlägsnandet kommer att ta längre tid än förväntat på grund av den berördes uppträdande. Om avlägsnandet tar eller har tagit längre tid än förväntat av något annat skäl, kan inget orsakssamband fastställas mellan den berörda personen och det aktuella förfarandet, och denne kan då följaktligen inte anses ha brustit i samarbetet. Dessutom krävs att myndigheten, innan det prövas om den berörda tredjelandsmedborgaren har brustit i samarbetet, kan visa att förfarandet för avlägsnande kommer att ta längre tid än förväntat trots alla rimliga ansträngningar. Detta kräver, i det nationella målet, att medlemsstaten har försökt och fortfarande aktivt försöker att få identitetshandlingar utfärdade för den berörda personen (dom Mahdi, punkterna 82–84).

EU-domstolen har även prövat vad som ska gälla i fråga om tidsgränser för förvar av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när nationella regler som var tillämpliga på unionsmedborgare och deras familjemedlemmar var identiska med eller liknade bestämmelser som syftade till att införliva återvändandedirektivet med nationell rätt (dom *Ordre des barreaux francophones och germanophone* m.fl. [Mesures préventives en vue d'éloignement], C-718/19, ECLI:EU:C:2021:505).

Den lagstiftning som prövades i målet behandlade unionsmedborgare och deras familjemedlemmar lika med tredjelandsmedborgare som omfattades av återvändandedirektivet vad gäller den maximala tiden för att hålla en person i förvar inför avlägsnande. EU-domstolen konstaterade att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som i denna egenskap omfattas av rörlighetsdirektivet² inte befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för tredjelandsmedborgare som är föremål för ett förfarande för återvändande enligt återvändandedirektivet vad gäller varaktigheten av avlägsnandeförfarandet. Detta bland annat med hänsyn till de samarbetsmekanismer som finns mellan medlemsstaterna och att det rent praktiskt är lättare att organisera återvändandet till en annan medlemsstat. Enligt domstolen var det därför inte motiverat att behandla unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare som omfattades av återvändandedirektivet lika med avseende på den maximala tiden en person kan hållas i förvar inför avlägsnande (se punkterna 65–72).

Mottagandedirektivet

Enligt artikel 9.1 i mottagandedirektivet³ ska en sökande endast hållas i förvar så kort tid som möjligt, och ska hållas i förvar bara så länge grunderna i artikel 8.3 är tillämpliga. De administrativa förfarandena avseende grunderna för förvar i artikel 8.3 ska utföras med tillbörlig skyndsamhet och noggrannhet. Förseningar i administrativa förfaranden som inte kan tillskrivas sökanden berättigar inte fortsatt förvar.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

Om beslutet om förvar har fattats av en förvaltningsmyndighet och beslutet vid en rättslig prövning konstateras vara olagligt ska den förvarstagne omedelbart frigges (artikel 9.3).

Till skillnad mot återvändandedirektivet innehåller mottagandedirektivet inte några bortre tidsgränser vad gäller längden på förvarstiden. En nationell lagstiftning som saknar tidsgräns kan enligt EU-domstolen godtas under förutsättning att medlemsstaten ser till att personen i fråga endast hålls i förvar så länge det skäl som motiverat förvaret är tillämpligt och att de administrativa förfarandena avseende detta skäl genomförs skyndsamt (dom Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19, ECLI:EU:C:2020:367, punkt 265). I detta avgörande slogs även fast att artikel 9 i mottagandedirektivet har direkt effekt (punkt 288).

Det nya omarbetade mottagandedirektivet

Det nya omarbetade mottagandedirektivet⁴ innehåller, liksom mottagandedirektivet, inte några fastställda absoluta tidsgränser för hur länge en utlänning får hållas i förvar.

Överföring mellan medlemsstaterna

I artikel 28.3 i Dublinförordningen⁵ regleras tidsfrister för förvar. Enligt bestämmelsen bör förvar pågå en så kort tidsperiod som möjligt och ska inte pågå längre än vad som rimligen krävs för att med tillbörlig aktsamhet fullgöra de nödvändiga administrativa förfarandena till dess att överföringen enligt förordningen har genomförts.

Om en person hålls i förvar med stöd av artikeln ska en framställan om övertagande eller återtagande göras senast en månad efter det att ansökan lämnades in. Den medlemsstat som genomför förfarandet i enlighet med förordningen ska i sådant fall begära ett brådskande svar. Detta svar ska lämnas inom två veckor från mottagandet av ansökan. Underlåtenhet att svara inom två veckor ska anses som ett

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

godtagande av framställan och medföra skyldighet att överta eller återta personen, vilket innefattar en skyldighet att ombesörja lämpliga ankomstarrangemang.

Om en person hålls i förvar enligt artikeln ska överföringen av denna person från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten verkställas så snart det är praktiskt möjligt, och senast inom sex veckor från det att en annan medlemsstats framställan om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs implicit eller explicit eller från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan i enlighet med artikel 27.3. Om den anmodande medlemsstaten inte respekterar tidsfristerna för att göra en framställan om övertagande eller återtagande eller om överföringen inte verkställs inom den tidsfristen på sex veckor ska personen inte längre hållas i förvar. I MIG 2017:23 prövade Migrationsöverdomstolen om det fanns rättsliga förutsättningar för förvar utifrån tidsfristerna för förvar inför överföring i artikel 28.3.

I den nya förordningen om asyl- och migrationshantering⁶ som ska tillämpas från och med den 1 juli 2026 är tidsgränserna för överföring m.m. vid förvar något kortare (se artikel 45).

7.2.3 Utlänningslagens regler

Tidsgränser för förvar

Bestämmelser om hur länge en vuxen utlänning får hållas i förvar finns i 10 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716), UtL.

En utlänning får enligt första stycket inte hållas i förvar för utredning med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 1 UtL längre tid än 48 timmar. I förarbetena framhölls att förvar av utredningsskäl aldrig bör tillåtas bli långvariga varför en tidsgräns om högst 48 timmar ansågs motiverad. Den föreslagna tidsgränsen var också i överensstämmelse med vissa då gällande rekommendationer från FN:s flyktingorgan (UNHCR) gällande förvarstider (prop. 1988/89:96 s. 97). När det gällde identitetsförvar enligt 10 kap. 1 § första stycket UtL bedömdes att en absolut tidsgräns inte skulle fastställas. Man

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

borde i stället genom en strikt tillämpning av regeln att det krävs synnerliga skäl för att förvar ska få pågå längre tid än två veckor, kunna i praktiken förhindra att identitetsförvar pågår mer än fjorton dagar annat än i undantagsfall (samma prop. s. 97).

I 10 kap. 4 § andra stycket UtL anges vilka tidsgränser som gäller för verkställighetsförvar. En utlänning får inte hållas i sådant förvar längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen har utvisats på grund av brott.

Andra stycket fick sin nuvarande lydelse i samband med att återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt. Som framgår ovan får medlemsstaterna enligt artikel 15.5 och 15.6 fastställa en begränsad förvarsperiod som inte får överstiga sex månader och som får förlängas med ytterligare tolv månader under vissa förutsättningar. Direktivet medger alltså en yttersta tidsgräns om totalt 18 månader. Vid implementeringen av återvändandedirektivet ansåg regeringen, utan någon särskild motivering, att tre månader var lämpligt att fastställa som huvudregel för verkställighetsförvar. En bortre tidsgräns om tolv månader skulle gälla om det var sannolikt att verkställigheten skulle komma att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tog tid att införskaffa nödvändiga handlingar (prop. 2011/12:60 s. 75). Exempel på bristande samarbete kunde enligt regeringen vara att utlänningen vägrade att besöka en ambassad eller ett konsulat trots att personlig närvaro var en förutsättning för att resedokument skulle kunna utfärdas eller att utlänningen vägrade att underteckna ett resedokument (samma prop. s. 93).

I lagen behölls dock den tidsgräns som anges för när det krävs synnerliga skäl för att kunna hålla någon i förvar för verkställighet oförändrad.

I Migrationsöverdomstolens praxis finns några avgöranden som avser hur tidsfristerna för verkställighetsförvar ska beräknas.

I MIG 2013:3 slog domstolen fast att den längsta sammanlagda tiden för verkställighetsförvar enligt 10 kap. 4 § andra stycket UtL på tolv månader, enbart avser den tid då en utlänning hålls i förvar

för att förbereda och genomföra verkställigheten av avlägsnandebeslutet. Utgångspunkten för beräkningen av tolv månadersperioden var enligt domstolen i normalfallet den dag när utlänningen rent faktiskt tas i förvar på den grunden. Om en utlänning redan är förvarstagen på någon annan grund då beslutet om verkställighetsförvar fattas ska utgångspunkten för beräkningen av tolv månadersperioden emellertid vara den dag då avvisnings- eller utvisningsbeslutet vann laga kraft, dvs. den dag då avlägsnandebeslutet blev möjligt att verkställa. En sådan tolkning ansågs mest gynnsam för den enskilde eftersom den fastställda utgångspunkten för fristens beräkning då inte var beroende av myndigheternas handläggningstid i samband med överflyttning av ansvaret som handläggande myndighet.

I MIG 2019:17 prövades vad som skulle gälla om en utlänning som hölls i verkställighetsförvar reste ut från Sverige eskorterad av svenska myndigheter men tvingades resa tillbaka med samma eskort strax därefter på grund av att hemlandets myndigheter inte tog emot utlänningen. Enligt domstolen måste den i svensk rätt föreskrivna tolv månadersperioden i 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen förstås som den maximala tid som en utlänning får hållas i förvar för verkställighet av avlägsnandebeslutet, i vart fall så länge som det anses vara fråga om samma verkställighetsärende. Detta grundade sig bl.a. på EU-domstolens dom i målet Kadzoev och på att de nationella bestämmelserna om tolv månader som längsta tid i förvar hade företrädre framför återvändandedirektivets tidsgränser. Med samma verkställighetsärende avsågs enligt domstolen ett ärende där arbetet med att verkställa avlägsnandebeslutet hade pågått eller kunnat pågå i stort sett kontinuerligt utan större avbrott. Om utlänningen i en sådan situation togs i förvar mer än en gång för att verkställa avlägsnandebeslutet måste tidigare period eller perioder som utlänningen hållits i verkställighetsförvar beaktas vid beräkningen av tolv månadersperioden. Var det däremot fråga om ett nytt verkställighetsärende kunde en ny tolv månadersperiod börja löpa. Ett nytt verkställighetsärende kunde aktualiseras t.ex. om avlägsnandebeslutet hade verkställts men utlänningen efter en tid utomlands åter reste in i Sverige, eller om avlägsnandebeslutet under en period inte hade kunnat verkställas därför att utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I det aktuella fallet ansågs det vara fråga om samma verkställighetsärende.

I MIG 2023:13 prövade Migrationsöverdomstolen också om det var fråga om ett nytt verkställighetsärende i ett mål där det hade beslutats om verkställighetsförvar efter att ett tidigare avlägsnandebeslut hade preskriberats. I fallet hölls en utlänning i verkställighetsförvar under tiden som beslutet om utvisning preskriberades. Vid preskriptionstidpunkten beslutades i stället om sannolikhetsförvar eftersom det bedömdes sannolikt att utlänningen skulle avvisas. Några dagar efter beslutet om sannolikhetsförvar hade utlänningen hållits i förvar i totalt 12 månader. Utlänningen ansökte om asyl och Migrationsverket beslutade att sannolikhetsförvaret skulle fortsätta. När ett nytt avlägsnandebeslut hade fått laga kraft beslutades om verkställighetsförvar igen. Domstolen fann att detta sista beslut om verkställighetsförvar avsåg ett nytt verkställighetsärende eftersom avlägsnandebeslutet hade preskriberats. De tidsgränser som gällde för utlänningens tidigare verkställighetsförvar hade därför inte någon betydelse för det nya verkställighetsförvaret.

Av 10 kap. 4 § tredje stycket UtL framgår att om en utlänning hålls i förvar med stöd av bestämmelserna om sannolikhetsförvar får han eller hon inte hållas i förvar längre tid än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Denna bestämmelse grundar sig i ställningstagandet i äldre förarbeten att det i fråga om detta förvarstagande fanns anledning att knyta an till RB:s regler om häktning. Förvarstiden borde därför begränsas till 14 dagar och nytt beslut skulle fattas före 14-dagarsperiodens utgång om fortsatt förvar bedömdes nödvändigt (prop. 1975/76:18 s. 132–133).

Det finns inte någon föreskriven maximal tid som en utlänning kan hållas i sannolikhetsförvar eller identitetsförvar. I förarbetena uttalades i samband med att identitetsförvar infördes att det inte behövdes någon absolut tidsfrist. Enbart det förhållandet att identiteten var oklar borde dock aldrig kunna anses innebära sådana synnerliga skäl som krävs för förvar i längre tid än två veckor. Man torde härutöver få kräva t.ex. att det föreligger sannolika skäl för avvisning eller att möjligheten att verkställa ett beslut fortfarande utreds (prop. 1988/89:86 s. 177).

Ett barn får enligt 10 kap. 5 § UtL inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. Regeringen bedömde att denna bestämmelse i kombination med bestämmelsen i 10 kap. 9 § fjärde stycket UtL om att ett beslut om förvar omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för

beslutet tillgodosåg artikel 15 i återvändandedirektivet såvitt avsåg barn (prop. 2011/12:60 s. 75).

Synnerliga skäl för förlängning av tiden i förvar

Det krävs alltså att det finns synnerliga skäl för att en förlängning av förvarstiden ska få ske när en utlänning är tagen i sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar. I förarbetena till bestämmelserna om sannolikhetsförvar gavs vissa exempel på vad som kunde utgöra synnerliga skäl. Det kunde vara att utlänningens identitet inte kan fastställas, t.ex. på grund av att han lämnar felaktiga uppgifter om sig själv, eller att utredning pågår om huruvida något land är villigt eller skyldigt att ta emot honom (prop. 1975/76:18 s. 132).

I början av 1990-talet meddelade Högsta förvaltningsdomstolen flera avgöranden som i många år var de enda prejudikaten om synnerliga skäl som fanns (se RÅ 1991 ref. 8 och ref. 78, 1993 ref. 15 och 1994 ref. 98). Av dessa rättsfall framgår att domstolen ansåg att redan en förvarstid om fem till sex månader och åtta månader har inneburit att en utlänning suttit i förvar under en anmärkningsvärt lång tid. I samtliga rättsfall hade utlänningarnas egna agerande varit den främsta orsaken till de långa förvarstiderna. Utlänningarna hade t.ex. lämnat vilseledande uppgifter eller vägrat att medverka till att resedokument utfärdas. I de fall utlänningarna hade avvisats eller utvisats i en administrativ ordning har domstolen trots utlänningarnas egna ageranden ansett att synnerliga skäl för förlängning inte funnits med beaktande av de långa förvarstiderna.

I de fall utlänningarna har utvisats på grund av brott har dock en annan bedömning gjorts (RÅ 1991 ref. 78 och 1994 ref. 98). I RÅ 1994 ref. 98 hade en utlänning hållits i förvar i tretton månader. Utlänningen var dömd vid ett stort antal tillfällen för bland annat grov miss-handel. Med hänsyn till det och att utlänningen själv hade försvårat utredningen ansågs synnerliga skäl för förlängning finnas.

Först 2005 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen därefter ett nytt prejudikat och året efter refererades även ett avgörande där ett statsråds beslut om fortsatt förvar överprövats. Utmärkande för dessa nya rättsfall är bland annat att de handlar om förvarstider som är längre än i de tidigare fallen.

I RÅ 2005 ref. 60 hade en utlänning hållits i förvar i över ett och ett halvt år utan att ett beslut att avvisa honom hade kunnat verkställas. Trots att den långa förvarstiden i stor utsträckning kunde tillskrivas utlänningens eget handlande ansågs en ytterligare förlängning inte stå i rimlig proportion till intresset av att underlätta verkställighet av avvisningsbeslutet. I RÅ 2006 ref. 5 hade en utlänning som dömts till utvisning på grund av grov brottlighet (bland annat försök till mord) hållits i förvar i nästan ett och ett halvt år sedan verkställigheten inhiherats efter en begäran från Europadomstolen. Med hänsyn till omständigheterna i ärendet ansågs synnerliga skäl för fortsatt förvar inte finnas. Utlänningen var sjuk och beroende av tung medicinering och tät läkarkontakt. Eftersom utlänningen hållits i förvar så länge och det fortfarande var oklart hur lång tid det kunde dröja innan utvisningen kunde verkställas krävdes det enligt Högsta förvaltningsdomstolen utomordentligt starka skäl för en ytterligare förlängning. En förlängning kunde i fallet inte anses stå i rimlig proportion till intresset av att underlätta verkställigheten av en kommande utvisning.

Det finns även avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen som inte har refererats där förvarstiderna också varit långa (se t.ex. RÅ 2003 not. 87, 2005 not. 133 och 2007 not. 106). I det först nämnda avgörandet hade en utlänning hållits i förvar i två och ett halvt år. Utlänningen var dömd vid flera tillfällen, bland annat för grovt rån. Regeringsrätten ansåg att det krävdes utomordentligt starka skäl för en ytterligare förlängning men att en förlängning med beaktande av den långa tid utlänningen varit förvarstagen inte kunde anses stå i rimlig proportion till intresset av att underlätta verkställighet av en framtida utvisning.

Sedan den nya instans- och processordningen infördes 2006 har Migrationsöverdomstolen meddelat ett antal vägledande avgöranden när det gäller frågan om synnerliga skäl.

MIG 2008:44 gällde ett förvarsbeslut avseende en utlänning som utvisats på grund av grov brottlighet (grovt narkotikabrott) som hade hållits i förvar i mer än två år och åtta månader. Migrationsöverdomstolen uttalade att det efter en sådan lång förvarstid krävdes utomordentligt starka skäl för fortsatt förvar. Av utredningen i målet framgick att målmedvetna åtgärder för att verkställa utvisningsbeslutet löpande hade vidtagits och att det enda hindret mot verkställighet var utlänningens vägran att medverka till att resedokument kunde

utfärdas. Domstolen ansåg att ett fortsatt förvar inte var oproportionerligt och att det fanns synnerliga skäl för fortsatt förvar.

I MIG 2010:15 var det fråga om en avisad utlänning som varit förvarstagen i över två år. Denne hade inte medverkat till att fastställa sin identitet eller till verkställighet av avvisningsbeslutet. Domstolen konstaterade att det i praxis inte ansetts att synnerliga skäl för fortsatt förvar förelegat, för så lång tid som var i fråga, då det endast rört sig om att en förvarstagen inte hade medverkat till verkställighet. Frågan blev därför enligt domstolen om det fanns anledning att anta att den förvarstagne skulle komma att bedriva brottslig verksamhet i sådan omfattning att kravet på synnerliga skäl kunde anses uppfyllt. Utlänningen var dömd för snatteri och hade även utsatt en förvarslokal för stor skadegörelse i samband med ett rymningsförsök. Domstolen ansåg att vare sig tidigare brott eller andra omständigheter var sådana att dessa kunde läggas till grund för ett antagande att utlänningen skulle komma att bedriva brottslig verksamhet av sådan betydelse eller svårighetsgrad att en ytterligare förlängning av tiden i förvar kunde anses stå i rimlig proportion till intresset av att förhindra att brott begicks. Kravet på synnerliga skäl för att hålla utlänningen kvar i förvar var alltså inte uppfyllt.

I MIG 2014:15 prövade Migrationsöverdomstolen om det fanns synnerliga skäl för fortsatt förvar beträffande en utlänning som hade utvisats på grund av brott och som hade hållits i förvar i fem år och åtta månader. Domstolen bedömde att det i målet var ytterst oklart om och i så fall när en verkställighet skulle kunna ske och det var knappast möjligt att vidta några ytterligare åtgärder utöver de som redan pågick för att åstadkomma en verkställighet. Ett fortsatt förvar stod därför inte i rimlig proportion till behovet av att underlätta verkställigheten.

Migrationsöverdomstolen ansåg i MIG 2014:17 att det fanns synnerliga skäl för fortsatt förvar av en utlänning som hade avisats och därefter tagits i verkställighetsförvar. Utlänning hade bl.a. vid upprepade tillfällen uppgett att hon inte var villig att samarbeta vid verkställighet av avvisningsbeslutet och hon hade agerat på ett sådant sätt att ett försök att verkställa avlägsnandebeslutet hade förhindrats. Domstolen tog också fasta på att Polismyndigheten arbetade aktivt med att verkställa avvisningsbeslutet.

I MIG 2022:8 bedömde Migrationsöverdomstolen att det fanns synnerliga skäl att fortsatt hålla en utlänning som hade utvisats på grund av brott och varit förvarstagen i tre år och nio månader i verkställighetsförvar. Enligt domstolen var det med hänsyn till den långa tid som utlänningen suttit i förvar av avgörande betydelse att det pågick löpande och relevanta verkställighetsåtgärder utan längre avbrott präglade av inaktivitet. Annars kunde förvarstagande inte anses försvarbart. I det aktuella fallet bedrev myndigheterna ett aktivt verkställighetsarbete och samarbetade löpande och utan längre avbrott med berörda organ i det mottagande landet som ansvarade för att verkställigheten skulle kunna genomföras. Det ansågs inte heller utsiktslöst att utvisningsbeslutet skulle kunna verkställas inom över-skådlig tid. Domstolen fäste också vikt vid att utlänningen hade begått allvarliga och upprepade brott med risk för återfall och systematiskt vägrat att medverka till att utvisningsbeslutet verkställdes.

Tidsgränser för uppsiktsbeslut

I utlänningslagen saknas fastställda gränser för hur länge en utlänning kan vara ställd under uppsikt. Inte heller mottagandedirektivet, återvändandedirektivet eller Dublinförordningen innehåller maximala tidsgränser för åtgärder som motsvarar uppsikt.

7.3 Hur lång tid en utlänning får vara ställd under uppsikt

Utredningens bedömning: Det bör inte heller i fortsättningen finnas några tidsgränser för de former av uppsikt som finns i lagstiftningen i dag.

Utredningens förslag: Uppsikt ska pågå under en så kort tid som möjligt.

Ett barn får som huvudregel inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

Ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller ett barn i ett säkerhetsärende får dock vara ställt under förstärkt uppsikt i högst tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader.

Det ska inte gälla några tidsgränser för uppsiktsformerna boendeskyldighet eller skyldighet att vistas inom ett angivet geografiskt område eller vid förstärkt uppsikt av vuxna.

Uppsikt innefattar åtgärder som utgör ett mindre ingrepp i utlänningens rörelsefrihet än förvar. I förhållande till att inte omfattas av vare sig uppsikt eller förvar innebär uppsikt likväl begränsningar av rörelsefriheten i olika grad. Reglerna kring hur länge sådana åtgärder får pågå behöver därför innehålla en balanserad avvägning mellan det eftersträvade målet av allmänintresse och det ingrepp i rörelsefriheten som uppsikt innebär. När det gäller uppsiktsåtgärder för barn behöver lagstiftningen också beakta barnets bästa och övriga rättigheter enligt Barnkonventionen. Utgångspunkten ska vara att uppsikten utformas på ett sätt som innebär att eventuella ingrepp i dessa rättigheter begränsas till vad som är strikt nödvändigt.

7.3.1 Det ska inte gälla några fastställda tidsgränser för beslut om uppsikt som inte förenats med elektronisk övervakning

Enligt nuvarande reglering i utlänningslagen gäller inte några absoluta tidsgränser för de åtgärder som ingår i uppsikt, dvs. anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna ifrån sig vissa handlingar. Skälet till detta är huvudsakligen att dessa åtgärder inte är så ingripande att det är motiverat med en tidsgräns. Enligt vår mening har det inte kommit fram skäl att frånga detta synsätt. Vid bedömer att inte heller uppsikt i form av boendeskyldighet och skyldigheten att vistas inom ett angivet geografiskt område (vistelseskyldighet) är av sådan ingripande karaktär att det är motiverat med några absoluta tidsgränser.

Som utgångspunkt ska den tid som en utlänning är ställd under uppsikt vara så kort som möjligt. Det finns enligt vår mening skäl att i utlänningslagen tydligt betona denna grundläggande utgångspunkt. Den bör därför framgå av uppsiktsbestämmelserna.

7.3.2 Det behövs inte några absoluta tidsgränser vid uppsikt av barn som inte förenats med elektronisk övervakning

För ett barn kan ett beslut om boendeskyldighet och vistelseskyldighet i många fall antas inte få så stor påverkan på barnets normala vardag, i vart fall när det gäller mindre barn som bor med sina föräldrar. Barn kan också bedömas sällan ha behov av att i stor utsträckning röra sig utanför ett avgränsat geografiskt område som exempelvis en kommun. Därför är det inte heller i dessa fall motiverat med några absoluta tidsgränser utan det bedöms tillräckligt att ansvariga myndigheter kontinuerligt beaktar att åtgärden är nödvändig och proportionerlig. Om så inte är fallet ska åtgärden avslutas.

7.3.3 För barn ska gälla särskilda tidsgränser vid förstärkt uppsikt

Vistelseskyldighet förenad med elektronisk övervakning (förstärkt uppsikt) är inte av sådan ingripande karaktär för vuxna att det är motiverat med särskilda tidsgränser. I huvudsak kommer förstärkt uppsikt att användas i stället för ett frihetsberövande i form av förvar.

Som framgår ovan kan beslut om boendeskyldighet och vistelse-skyldighet normalt sett inte anses få särskilt negativa effekter för barn. Det förhåller sig dock annorlunda vid förstärkt uppsikt. Den elektroniska övervakningen utgör ett ingrepp i den personliga integriteten och kan stärka känslan av utanförskap för den övervakade. Bärandet av fotboja och övrig utrustning kan också skapa en rädsla för att bli ”dömd” av sin omgivning liksom en oro för att behöva förklara sig för omgivningen. En sådan rädsla och oro kan kännas särskilt tung att bära för ett barn. Det finns därför anledning att beträffande barn ställa upp absoluta bortre tidsgränser för hur länge förstärkt uppsikt får pågå.

En tidsgräns om tre månader får anses ändamålsenlig i andra ärenden än säkerhetsärenden och i ärenden där barn har dömts till utvisning på grund av brott. När barn ställs under förstärkt uppsikt i sådana ärenden finns det anledning att i utgångsläget tillåta en längre tid, tolv månader, med förstärkt uppsikt. I avsnitt 7.4.8 utvecklas varför det finns skäl att kunna hålla barn i förvar under längre tid i dessa ärenden jämfört med i andra ärenden. Det handlar i allt väsentligt om att verkställighetsarbetet i den typen av ärenden i många fall kan ta längre tid. Med utgångspunkt i de skäl som redogörs för där bör den förstärkta uppsikten i säkerhetsärenden och i fall som gäller brottsutvisade barn kunna pågå i högst tolv månader.

Tidsgränserna om tre och tolv månader bör dock kunna förlängas med tre respektive sex månader om det finns synnerliga skäl. I avsnitt 7.4.8 har exemplifierats med omständigheter som skulle kunna utgöra synnerliga skäl och därmed motivera en förlängning av förvarstiden vid förvarstagande av barn. Motsvarande omständigheter kan motivera att tiden med förstärkt uppsikt förlängs.

Det är viktigt att framhålla att de föreslagna tidsgränserna utgör bortre tidsgränser. En individuell bedömning av proportionaliteten med beaktande av bl.a. barnets bästa och barnets ålder måste göras i varje enskilt fall. Vi har i avsnitt 6.6.4 redogjort för vår bedömning att förstärkt uppsikt när det gäller barn främst kommer att vara ändamålsenlig och effektiv i åldrarna 15–17 år. I de få undantagsfall där det skulle kunna bli aktuellt med förstärkt uppsikt för ett barn som är yngre än så bör en tillämpning av proportionalitetsprincipen leda till betydligt kortare tider för förstärkt uppsikt. Tidsgränserna för förvar bör då kunna användas som riktmärke.

För att stärka rättssäkerheten kring besluten om förstärkt uppsikt bör dessa beslut prövas på nytt med tätare intervaller än andra beslut om uppsikt. Den frågan behandlas i avsnitt 8.5.

7.4 Nya tidsgränser för förvar

I avsnitt 5 föreslår vi att det ska finnas två former av förvar – *förvar av den som inte är asylsökande* och *förvar av asylsökande*. I det följande redovisas våra överväganden och förslag i fråga om, och i så fall vilka, absoluta tidsgränser som ska gälla för de olika förvarstyperna.

En lagstiftning som möjliggör ett frihetsberövande som förvar måste vara nödvändig och proportionerlig. Detta innebär att lagstiftningen vad gäller maximala tider i förvar måste innehålla en balanserad avvägning mellan det eftersträvade målet av allmänintresse och det ingrepp i rätten till frihet som förvar innebär. Detta måste beaktas även i de situationer där EU-direktiv inte ställer upp några absoluta tidsgränser, vilket är fallet med förvar av asylsökande enligt mottagandedirektivet och förvar som inte omfattas av EU:s regleringar. Våra förslag nedan har utformats utifrån denna utgångspunkt. Detta ligger bl.a. till grund för våra förslag om särskilda kortare förvarstider för barn (se avsnitt 7.4.8).

7.4.1 Tiden i förvar ska vara så kort som möjligt

Utredningens förslag: Förvar ska pågå under en så kort tid som möjligt.

Som utgångspunkt ska den tid som en utlänning är frihetsberövad genom att hållas i förvar vara så kort som möjligt. Detta kommer till uttryck bl.a. i de EU-rättsakter som finns på området. Av artikel 9.1 i mottagandedirektivet framgår att en asylsökande ska hållas i förvar så kort tid som möjligt och bara så länge grunderna för förvar enligt artikel 8.3 är tillämpliga. Att förvar ska pågå så kort tid som möjligt föreskrivs också i artikel 15.1 i återvändandedirektivet och artikel 28 i Dublinförordningen (se avsnitt 7.2.2). Det finns enligt vår mening skäl att i utlänningslagen tydligare betona denna grundläggande utgångspunkt. Den bör därför framgå av förvars-

bestämmelserna och gäller oavsett på vilken grund som utlänningen hålls i förvar.

7.4.2 Tidsgränser vid förvar av vuxna i syfte att utreda identitet eller rätt till vistelse

Utredningens förslag: En vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får hållas i förvar i högst en månad i syfte att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras.

Våra förslag avseende förvar i syfte att utreda identitet eller rätt till vistelse motsvarar i huvudsak nuvarande reglering gällande identitets- och utredningsförvar (se avsnitt 5.11.2). Förvar med stöd av den bestämmelsen omfattas inte av återvändandedirektivets eller mottagandedirektivets tillämpningsområden, varför frågan om tidsgränser kan övervägas utan hänsyn till direktiven.

Förarbetena till nuvarande bestämmelser om identitets- och utredningsförvar ger uttryck för att tillämpningen ska vara restriktiv. Därför gäller en absolut tidsgräns om 48 timmar för utredningsförvar och förarbetena kan uppfattas som att det avses att 14 dagar ska vara det längsta för identitetsförvar även om detta inte kommer till uttryck i lagtexten (se prop. 1988/89:96 s. 97).

Vad som talar mot att ha fastställda maximala tidsgränser är att det kommer att finnas mekanismer inbyggda i lagstiftningen som avser att säkerställa att förvar inte pågår oproportionerligt länge. Det föreslås en uttrycklig reglering om att förvar ska pågå så kort tid som möjligt (se ovan) och det ska även i fortsättningen uttryckligen framgå av lagen att ett beslut om förvar ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet (se avsnitt 9.5.2). Vi har i vårt delbetänkande föreslagit att 1 kap. 8 § UtlL kompletteras med en uttrycklig proportionalitetsregel som anger att en ingripande åtgärd får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är en mindre ingripande åtgärd tillräcklig, ska den användas (se *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar*, SOU 2024:5 s. 89 f.). Av denna bestämmelse följer att en utlänning får hållas i förvar endast så länge förvarstagandet står i rimlig proportion till det intresse staten vill uppnå med det aktuella förvaret.

Vad som talar för att fastställa maximala tidsgränser är att den enskilde inte ska vara frihetsberövad på grund av att det behövs utredningsåtgärder men myndigheternas handläggning, av skäl som den enskilde inte kan styra över, drar ut på tiden vilket kan resultera i att frihetsberövandet varar onödigt länge. En bortre gräns skulle inskräpa vikten av att myndigheterna skyndsamt utreder ärenden för att nå den punkt där vidare förvar inte är nödvändigt för att utreda identitet eller rätten till vistelse.

Vi bedömer att skälen som talar för maximala tidsgränser väger tyngre, varför det bör fastställas sådana för identitets- och utredningsförvar. Tidsgränserna bör dock inte vara allt för långa med hänsyn till ändamålet med denna typ av förvar. Med beaktande också av intresset att upprätthålla en noggrann kontroll av vilka som vistas i Sverige kan en bortre tidsgräns om en månad vara rimlig.

7.4.3 Tidsgränser vid förvar inför avlägsnande av vuxna

Utredningens förslag: En vuxen utlänning som ska avvisas eller utvisas till en annan stat än en EES-stat får inte hållas i förvar på grund av att det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning (*förvar inför avlägsnande*) längre tid än sex månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader. Tidsgränserna om sex och 18 månader gäller dock inte i säkerhetsärenden.

En vuxen utlänning som ska avvisas eller utvisas till en EES-stat får inte hållas i förvar inför avlägsnande längre tid än sex månader eller, om det finns särskilda skäl, ytterligare sex månader. Dessa tidsgränser gäller dock inte i säkerhetsärenden.

Utredningens bedömning: Även i fortsättningen bör gälla att det inte ska finnas några absoluta tidsgränser för förvar av en vuxen utlänning som inte ska avvisas eller utvisas till en EES-stat och som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

En tredjelandsmedborgare ska kunna tas i förvar inför avlägsnande till en stat utanför EES-området i högst 18 månader

Enligt våra utredningsdirektiv ska vi ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att den bortre tidsgräns för verkställighetsförvar som EU-rätten medger utnyttjas fullt ut i Sverige.

Den reglering vi föreslår om förvar inför avlägsnande ersätter dagens sannolikhets- och verkställighetsförvar och avser att möjliggöra förvar i samband med förfaranden om återvändande som omfattas av artikel 15 i återvändandedirektivet (se avsnitt 5.11.2). Regleringen föreslås gälla även EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Med EES-stat avses enligt 1 kap. 3 b § UtlL en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och med EES-medborgare avses en utlänning som är medborgare i en EES-stat. EES omfattar alla stater i EU samt Island, Norge och Liechtenstein. Återvändandedirektivets absoluta tidsgränser för förvar måste respekteras vid beslut om förvar inför avlägsnande när det är fråga om tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Medlemsstaterna kan dock göra undantag bl.a. för tredjelandsmedborgare som har utvisats på grund av brott (se artikel 2 i återvändandedirektivet).

Av artikel 15.5 i direktivet framgår att varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överskrida sex månader. Enligt artikel 15.6 får medlemsstaterna inte förlänga denna period annat än med en begränsad tid som inte överskrider ytterligare tolv månader i enlighet med nationell rätt i sådana fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida, eller beroende på att införskaffandet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden.

Som framgått ovan ansåg regeringen vid implementeringen av återvändandedirektivet, utan någon särskild motivering, att tre månader var lämpligt att fastställa som huvudregel för förvar som omfattas av artikel 15 i återvändandedirektivet. En bortre tidsgräns om tolv månader skulle gälla om förutsättningarna i artikel 15.6 var uppfyllda.

I enlighet med inriktningen i våra utredningsdirektiv bör de maximala tidsgränser som återvändandedirektivet medger användas för förvar inför avlägsnande. En konsekvens av detta är att det som förut var sannolikhetsförvar, och som saknade absolut tidsgräns, nu kom-

mer att omfattas av en tidsgräns på samma sätt som dagens verkställighetsförvar.

I sammanhanget bör framhållas att det här är fråga om yttersta tidsgränser för förvar. Myndigheterna har en kontinuerlig skyldighet att bedöma om det finns förutsättningar för ett fortsatt förvarstaggande. Den förvarstagne ska omedelbart friges om det framkommer att det inte längre finns rimliga utsikter till ett avlägsnande eller de villkor som fastställs i artikel 15 i återvändandedirektivet inte längre föreligger (se artikel 15.4 i återvändandedirektivet). För att det ska anses finnas rimliga utsikter till ett avlägsnande måste det, vid den tidpunkt då lagenligheten av åtgärden prövas finnas utsikter för att avlägsnandet kan genomföras med hänsyn till de tidsgränser som föreskrivs i artikel 15.5 och 15.6 i direktivet. Rimliga utsikter till ett avlägsnande föreligger inte när det framstår som föga sannolikt att den berörda personen kommer att tas emot i ett tredjeland med hänsyn till tidsgränserna i dessa artiklar (dom Kadzoev, C-357/09, ECLI:EU:C:2009:741, punkterna 65–66).

Förutsättningar för förvar under längre tid än sex månader

Förutsättningarna för att förvar inför avlägsnande ska kunna pågå utöver ses månader bör vara desamma som har gällt sedan återvändandedirektivet implementerades i svensk rätt. En sådan förlängning ska således kunna ske om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar.

Viss praxis finns från EU-domstolen gällande tillämpning av artikel 15.5 i återvändandedirektivet. För att det ska föreligga *bristande samarbete* i den mening som avses i artikel 15.6 måste myndigheten bedöma dels hur tredjelandsmedborgaren har uppträtt under förvarstiden enligt det första förvarsbeslutet för att avgöra om denne inte har samarbetat med behöriga myndigheter i avlägsnandeförfarandet, dels sannolikheten att avlägsnandet kommer att ta längre tid är förväntat på grund av den berördes uppträdande (se ovan avsnitt 7.2.2 och dom Mahdi, punkterna 82–84).

I förarbetena angavs att exempel på bristande samarbete kunde vara att utlänningen vägrade att besöka en ambassad eller ett konsulat

trots att personlig närvaro var en förutsättning för att resedokument skulle kunna utfärdas eller att utlänningen vägrade att underteckna ett resedokument (prop. 2011/12:60 s. 93).

Förvar inför avlägsnande till en EES-stat bör begränsas till tolv månader

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

Den maximala tidsgränsen om 18 månader bör dock som huvudregel inte utnyttjas när det gäller EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ett förvar av en EES-medborgare eller dennes familjemedlemmar med stöd av förvar inför avlägsnande har till syfte att säkerställa ett effektivt avlägsnande av EES-medborgare och deras familjemedlemmar som inte har rätt att vistas i landet. Vad som avses med familjemedlem till en EES-medborgare framgår av 3 a kap. 2 § UtlL (se också avsnitt 5.5) Bestämmelserna om förvar syftar även till att garantera EES-medborgare och deras familjemedlemmar ett system för avlägsnande som inte är mindre förmånligt än det som gäller för tredjelandsmedborgare.

Även om detta som utgångspunkt kan anses innefatta godtagbara skäl för begränsningar av rätten för unionsmedborgare att röra sig fritt (artikel 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EU:s rättighetsstadga, samt artikel 27 i rörlighetsdirektivet) måste det prövas om det är proportionerligt. Det innebär enligt EU-domstolen att det måste kontrolleras att längden på den förvarsperiod som föreskrivs i den nationella lagstiftningen står i proportion till det eftersträvade syftet att säkerställa en effektiv politik för avlägsnande av EES-medborgare och deras familjemedlemmar (dom *Ordre des barreaux francophones och germanophone m.fl. [Mesures préventives en vue d'éloignement]*, punkt 60).

Som framgått ovan (avsnitt 7.2.2) ansåg EU-domstolen att det inte var motiverat att behandla unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare som omfattades av återvändandedirektivet lika med avseende på den maximala tiden en person kan hållas i förvar inför avlägsnande. En lagstiftning som likställer EES-medborgare och deras familjemedlemmar med tredjelands-medborgare vad gäller maximala förvarstider i samband med förvar inför avlägsnande riskerar därmed att gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.

Frågan är vilken tid som då ska sättas som yttersta tidsgräns för förvar av EES-medborgare och deras familjemedlemmar när det gäller avlägsnande till en annan EES-stat. Av EU-domstolens ovan nämnda dom framgår att det måste beaktas att medlemsstaterna har tillgång till samarbetsmekanismer och styrmedel i samband med att en unionsmedborgare eller en familjemedlem till denne avlägsnas till en annan medlemsstat som de inte nödvändigtvis förfogar över i samband med att en tredjelandsmedborgare avlägsnas till ett tredjeland. Dessa samarbetsmekanismer och styrmedel grundar sig på skyldigheten till lojalt samarbete och principen om ömsesidigt förtroende och bör inte ge upphov till samma slags svårigheter som i fråga om samarbete mellan medlemsstaterna och tredjeländer. Domstolen påpekar även att det normalt går fortare att fastställa identiteten på en unionsmedborgare. De praktiska svårigheterna med att organisera återvändandet för den berörda personen vid avlägsnande av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar i allmänhet bör inte vara samma som de praktiska svårigheterna med att organisera tredjelandsmedborgares återvändande till ett tredjeland (dom *Ordre des barreaux francophones och germanophone m.fl.* [Mesures préventives en vue d'éloignement], punkterna 66–68).

En fråga som inte togs upp särskilt av EU-domstolen i det aktuella avgörandet är situationen att verkställighet av ett avlägsnandebeslut ska ske till tredjeland. Det kan förekomma att en familjemedlem till en unionsmedborgare är tredjelandsmedborgare och ska avlägsnas till sitt hemland utanför unionen. I denna situation kan administrativa och praktiska problemen med att organisera återvändandet uppstå som inte finns vid avlägsnande till en EES-stat. Därför bör huvudregeln vid förvar inför avlägsnande om maximalt 18 månaders tid gälla när en familjemedlem till en EES-medborgare ska avvisas eller utvisas till en stat utanför EES-området.

När det gäller förvar av EES-medborgare och deras familjemedlemmar som ska avvisas eller utvisas till en EES-stat bör i normalfallet sex månader anses vara ett rimligt utrymme att använda förvar inför avlägsnande. Polismyndigheten har under utredningen påtalat att det även vid verkställighet inom EES-området kan uppstå problem som ligger utanför verkställande myndighets kontroll och som gör att verkställighet inte kan genomföras inom sex månader. De omständigheter som har lyfts fram är bl.a. följande. En utlänning som omfattas av ett utvisningsbeslut och är föremål för förvar kan åtalas

för brott. I det fallet kan det vara så att utlänningen hålls kvar i förvar i avvaktan på rättegång. Det kan också finnas oklarheter i familjereaktionen mellan EES-medborgaren och tredjelandsmedborgaren som kan leda till att det tar längre tid att utreda vilket land som verkställighet ska ske till. Längre utredningstid kan även behövas med anledning av att allmän domstol i samband med utvisning på grund av brott inte bestämmer till vilket land utvisningen ska genomföras och det under verkställighetsfasen kan uppkomma frågor om avlägsnande ska ske till tredjeland eller till ett land inom EES.

Med beaktande av detta bör det finnas en möjlighet att förlänga tidsgränsen om sex månader om det finns särskilda skäl. Sådana skäl bör kunna finnas om utredningen i fråga om verkställighet fördröjs av sådana skäl som redovisats ovan.

Sådana tidsgränser för EES-medborgare och deras familjemedlemmar får anses nödvändiga för att underlätta verkställighet av avlägsnandebeslut till andra EES-stater.

Tredjelandsmedborgare som har avvisats eller utvisats till en annan EES-stat men inte på grund av brott

Det förekommer att tredjelandsmedborgare avvisas eller utvisas till en annan EU-stat med stöd av 8 kap. 2, 3 eller 6 §§ UtL när de har någon form av tillstånd som ger rätt till vistelse i den andra EU-staten. Det kan handla om en utlänning som har beviljats flyktingstatus i en annan EU-stat. Om förvar används för att säkerställa att tredjelandsmedborgaren kan överföras till den andra medlemsstaten är det fråga om ett förvar som inte omfattas av återvändandedirektivet när det inte är möjligt att fatta något beslut om återvändande till tredjeland, exempelvis på grund av principen om non-refoulement (se dom M m.fl. [Transfert vers un État membre], C-673/19, ECLI:EU:C:2021:127, punkterna 30 och 44–46). Detta innebär alltså att det är möjligt att införa nationella regler som avviker från återvändandedirektivet för tredjelandsmedborgare i denna situation. Vi bedömer emellertid att de praktiska svårigheterna med att organisera tredjelandsmedborgares avvisning eller utvisning till en EU-stat bör vara i allt väsentligt desamma som när en EES-medborgare ska avlägsnas eftersom tredjelandsmedborgaren i dessa fall har ett giltigt tillstånd att vistas i den andra EU-staten. Motsvarande tidsgränser som för EES-medborgare och deras familjemedlemmar bör

därför gälla även för tredjelandsmedborgare som ska avvisas eller utvisas till en annan EES-stat.

Förvar av utlänningar som är utvisade på grund av brott

Enligt 10 kap. 4 § andra stycket UtlL gäller tidsgränserna för verkställighetsförvar inte utlänningar som har utvisats på grund av brott. Detta undantag grundar sig på artikel 2 i återvändandedirektivet som ger medlemsstaterna möjlighet att besluta att inte tillämpa direktivet i fråga om tredjelandsmedborgare som har utvisats på grund av brott (prop. 2011/12:60 s. 74 f.). Det har enligt vår mening inte kommit fram skäl att ändra denna reglering.

Detta bör dock inte gälla i fråga om förvar av utlänningar som ska avvisas eller utvisas till en EES-stat. Som framgår ovan anser EU-domstolen att det inte är motiverat att behandla unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare som omfattas av återvändandedirektivet lika med avseende på den maximala tiden en person kan hållas i förvar inför avlägsnande. Även förvar av EES-medborgare och deras familjemedlemmar som är utvisade på grund av brott syftar till verkställighet av avlägsnandebeslut vilket talar för att nationella regler inte kan behandla EES-medborgare och deras familjemedlemmar på samma sätt som tredjelandsmedborgare när det gäller tidsgränser för förvar. I det aktuella rättsfallet från EU-domstolen (dom *Ordre des barreaux francophones och germanophone m.fl. [Mesures préventives en vue d'éloignement]*) var det också fråga om en nationell lagstiftning som tog sikte på förvar inför avlägsnande av personer som var utvisade på grund av att de utgjorde hot mot allmän ordning.

Förhållandena i samband med utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar på grund av brott torde vara desamma som vid avlägsnande på annan grund. Med hänsyn till det bör en tidsgräns om sex månader med möjlighet till förlängning vid särskilda skäl gälla även för EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har dömts till utvisning på grund av brott och ska avlägsnas till en EES-stat. Om familjemedlemmen till EES-medborgaren är tredjelandsmedborgare som har utvisats till en stat utanför EES ska dock inte gälla någon fastställd tidsgräns för förvarstagandet.

Det bör inte finnas krav på synnerliga skäl för förlängning av förvarstiden vid förvar inför avlägsnande

Vi föreslår att sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar ersätts med en ny form av förvar, förvar inför avlägsnande. Enligt nuvarande reglering i utlänningslagen krävs efter viss tid att det finns synnerliga skäl för att en förlängning av förvarstiden ska få ske när en vuxen utlämning är tagen i sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar. Frågan är om det finns anledning att hålla fast vid nuvarande ordning med krav på synnerliga skäl för förvar efter viss tid men tillämpat på förvar inför avlägsnande.

Förslagen från 2009 års förvarsutredning och i prop. 2017/18:284

2009 års förvarsutredning hade bl.a. i uppdrag att bedöma vilken längsta tidsgräns för hållande i förvar som bör införas i lag (jfr artikel 15 i återvändandedirektivet). Om det framkom andra behov av åtgärder för att förbättra och effektivisera förvarsverksamheten skulle sådana ändringar också föreslås av utredningen.

Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande att bestämmelserna om att det krävs synnerliga skäl för att hålla en utlämning i förvar i mer än två veckor (sannolikhetsförvar) respektive två månader (verkställighetsförvar) skulle tas bort och ersättas av en uttrycklig proportionalitetsregel. Bestämmelsen skulle föras in i 1 kap. 8 § UtIL och komplettera den nuvarande bestämmelsen i paragrafen. Av bestämmelsen skulle framgå att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast fick användas om den stod i rimlig proportion till syftet med åtgärden (SOU 2011:17 s. 107 f.).

Enligt utredningen användes begreppet synnerliga skäl i lagstiftningssammanhang endast när det gällde att peka ut förhållanden som klart avviker från vad som är allmänt förekommande men tillämpningen av bestämmelsen hade inte varit sådan. Utredningen konstaterade att i stort sett samtliga orsaker som kan leda till att en verkställighet drar ut på tiden också utgjorde synnerliga skäl enligt förarbeten och praxis. Oklar identitet, bristande samarbete eller att det fortfarande utreds om verkställighet kan ske var alla exempel på omständigheter som kunde göra att det fanns synnerliga skäl. Det var således tveksamt om bestämmelsen om synnerliga skäl i praktiken tillämpades som en undantagsregel. Bestämmelsen hade snarare kommit att

tillämpas mer som en regel om proportionalitet. Enligt utredningen kunde därför utformningen av bestämmelsen om synnerliga skäl i 10 kap. 4 § UtlL ifrågasättas. Utredningen ansåg att man i stället – på samma sätt som vid prövningen enligt rättegångsbalken av om en misstänkt får hållas kvar i häkte – endast ska göra en proportionalitetsbedömning. Denna bedömning behövde inte knytas till en viss tidsfrist, utan bedömningen kunde göras när som helst.

När det gällde tillämpningen av proportionalitetsregeln ansåg utredningen att samma omständigheter som enligt praxis skulle beaktas vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl för en förlängning kunde beaktas vid en proportionalitetsbedömning. Ytterligare betoning skulle dock läggas på att berörda myndigheter verkligen drev ett ärende framåt om en utlänning var förvarstagen och att man vid proportionalitetsbedömningen alltså skulle lägga stor vikt vid den frågan.

Vid remitteringen av utredningens förslag hade de flesta remissinstanser inga invändningar eller tillstyrkte förslagen (se prop. 2017/18:284 s. 45).

I prop. 2017/18:284 föreslog regeringen, liksom 2009 års förvarsutredning, att kravet på synnerliga skäl för att hålla en vuxen utlänning i förvar i mer än två veckor respektive två månader skulle tas bort. Prövningen av hur länge en utlänning fick hållas i förvar skulle i stället göras med beaktande av proportionalitetsprincipen. Propositionen avsågs av riksdagen men utskottet hade inga särskilda invändningar mot förslagen i denna del (bet. 2018/19:SfU10).

Myndigheterna som beslutar om förvar ska kontinuerligt bedöma om förvarstagandet är proportionerligt

Tillämpningen av rekvisitet *synnerliga skäl* i 10 kap. 4 § motsvarar inte en sådan restriktiv tillämpning som normalt avses med motsvarande rekvisit. Samtliga orsaker som kan leda till att en verkställighet drar ut på tiden har ansetts utgöra synnerliga skäl enligt förarbeten och praxis. Oklar identitet, bristande samarbete eller att det fortfarande utreds om verkställighet kan ske är alla exempel på omständigheter som kan göra att det finns synnerliga skäl. Detta är inte ändamålsenligt. Den EU-rättsliga regleringen ställer inte heller upp några sådana högre krav som synnerliga skäl för att förvaret ska få fortgå (jfr artikel 15 i återvändandedirektivet och artikel 8 i

mottagandedirektivet). En regel om synnerliga skäl för förlängning av förvarstiden passar mindre väl in i det här föreslagna regelverket som avser att implementera återvändandedirektivet vilket för vissa fall innebär bestämda tidsgränser och lagfästa kriterier för att hålla en utlänning i förvar längre tid än sex månader.

I stället bör kravet på synnerliga skäl ersättas av en proportionalitetsregel som ger uttryck för praxis om att en utlänning får hållas i förvar endast så länge förvarstagandet står i rimlig proportion till statens intresse av att underlätta verkställigheten av en kommande avvisning eller utvisning. Proportionalitetsprincipen sammanfattar på ett bra sätt de avvägningar mellan det allmännas och den enskildes intressen som måste göras vid bedömningen av hur länge en utlänning bör få hållas i förvar.

Samma omständigheter som enligt praxis ska beaktas vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl för en förlängning kan beaktas vid en proportionalitetsbedömning. Att kravet på synnerliga skäl tas bort och ersätts med en proportionalitetsregel ska alltså inte innebära att det finns utrymme för att hålla en utlänning i förvar under en längre tid än vad som hittills medgetts. Vid bedömningen av hur länge som utlänningen får hållas i förvar ska beaktas bl.a. vilka konsekvenser frihetsberövandet får för den enskilde och hans eller hennes familj. Andra exempel på omständigheter som ska beaktas är om utlänningens identitet är oklar eller att det fortfarande utreds om en verkställighet kan genomföras. Även bristande samarbete med myndigheterna från utlänningens sida är ett exempel på en omständighet som ska beaktas vid bedömningen av om tiden i förvar är proportionerlig. Proportionalitetsregeln gäller under hela den tid som utlänningen hålls i förvar. Ju längre tid som utlänningen har varit tagen i förvar, desto större krav måste ställas på myndigheten att t.ex. presentera godtagbara skäl till varför ett beslut om avvisning eller utvisning inte har kunnat verkställas (jfr prop. 2017/18:284 s. 115).

Bedömningen av om fortsatt förvar är motiverat ska kontinuerligt bedömas av tillämplande myndigheter utifrån den proportionalitetsbestämmelse som vi har föreslagit i delbetänkandet SOU 2024:5. Ett beslut om förvar ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet vilket ska framgå av lagen (se avsnitt 9.5.2). Proportionalitetsbedömningen bör också kompletteras med bestämmelser om förvarstidens längd som anger att förvar ska pågå under

en så kort tid som möjligt. Detta i syfte att implementera artikel 9.1 i mottagandedirektivet och artikel 15 i återvändandedirektivet samt för att tydligt betona denna grundläggande utgångspunkt (se avsnitt 7.4.1).

7.4.4 Tidsgränser vid förvar av vuxna asylsökande

Förvar i syfte att fastställa sökandens identitet eller nationalitet eller faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på

Utredningens förslag: En vuxen utlänning får inte hållas i förvar med stöd av bestämmelserna om förvar av asylsökande längre tid än en månad om förvarstagandet grundar sig på

- att det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet, eller
- att det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som ansökan om asyl grundas på.

Enligt våra förslag ska vuxna asylsökande kunna tas i förvar i syfte att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet och för att utreda de omständigheter som ansökan om asyl grundas på. Dessa grunder för förvar motsvarar i huvudsak artikel 8.3 första stycket a och b i mottagandedirektivet (se avsnitt 5.11.3).

Förvar i syfte att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet har i allt väsentligt samma funktion som förvar i syfte att utreda identitet som föreslås gälla som grund för förvar av andra än asylsökande. Förvar i syfte att utreda de omständigheter som ansökan om asyl grundas på liknar i stor utsträckning förvar för att en utredning av utlänningens rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras. Av de skäl som har redogjorts för ovan (avsnitt 7.4.2) bedömer vi att en tidsgräns om en månad även är rimlig för dessa typer av förvar av asylsökande.

Övriga grunder för förvar av asylsökande

Utredningens förslag: En vuxen utlänning får inte hållas i förvar med stöd av bestämmelserna om förvar av asylsökande längre tid än tolv månader om förvarstagandet grundar sig på

- att utlänningen vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, eller
- att det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning.

Ovan har föreslagits att det ska gälla en bortre tidsgräns om en månad för förvar av asylsökande i syfte att utreda identitet och nationalitet och grunderna för ansökan. Två av de övriga grunder för förvar av asylsökande som vi föreslår, förvar av asylsökande som redan hålls i förvar inför avlägsnande och förvar i syfte att skydda nationell säkerhet och allmän ordning, har andra syften vilket kan motivera andra tidsgränser.

Förvar av asylsökande som redan hålls i förvar inför återvändande syftar till att säkerställa att ett återvändandeförfarande kan fortsätta när asylförfarandet är slut. En förutsättning för förvar är i dessa fall att det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Eftersom den sökande är förvarstagen utan ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut hanteras dessa ärenden och frågan om avlägsnande med förtur av Migrationsverket och domstolarna, även om det inte finns någon i lag fastställd tidsgräns för handläggningen (för domstolarnas del finns ett skyndsamhetskrav i 16 kap. 4 § UtIL). Dessa ärenden kan därför inte väntas ha någon längre handläggningstid. Enligt vår mening bör det i alla fall finnas en fastställd tidsgräns, som dock inte får vara så kort att det riskeras att utredningar inte hinner att slutföras eller avlägsnandet inte går att genomföra.

Förvar av asylsökande som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet kan även de antas komma att hanteras med förtur av myndigheter och domstolar. När det gäller säkerhetsärenden följer dessutom av 1 kap. 13 § UtIL att de ska handläggas skyndsamt. Det

rör sig här om personer som kan hota vitala samhällsintressen vilket motiverar att en inte alltför snäv tidsgräns sätts.

Vi bedömer att tolv månader kan vara en nödvändig och proportionerlig yttersta tidsgräns för förvar av asylsökande som redan hålls i förvar inför avlägsnande och förvar i syfte att skydda nationell säkerhet och allmän ordning. En sådan tidsgräns står i rimlig proportion till de eftersträlvade syftena att säkerställa att avlägsnandeprocessen inte obstrueras och att personer som utgör ett hot mot nationell säkerhet och allmän ordning kan kontrolleras.

Angående förvar inför överföring till en annan medlemsstat som grundar sig på Dublinförordningen regleras tidsgränserna direkt i den förordningen (se avsnitt 7.2.2).

7.4.5 Särskilda tidsgränser vid förvar av vuxna i säkerhetsärenden

Utredningens förslag: I ett säkerhetsärende får en vuxen utlänning inte hållas i förvar inför avlägsnande längre tid än tolv månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten, får dock utlänningen hållas i förvar i ytterligare tolv månader.

Utgångspunkten för våra förslag är att förvarsreglerna ska gälla även ärenden som handläggs enligt 1 kap. 7 § UtlL, dvs. säkerhetsärenden. Säkerhetsärenden är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet exempelvis motsätter sig att en utlänning beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller förordar att utlänningen avvisas eller utvisas eller att utlänningens uppehållstillstånd återkallas.

När en utlänning i ett säkerhetsärende hålls i förvar med stöd av reglerna om identitets- och utredningsförvar utanför asylprocessen och förvar av asylsökande bör de tidsgränser som gäller för andra ärenden än säkerhetsärenden gälla. Det innebär att utlänningen då kan hållas i förvar i högst en månad eller tolv månader beroende på vilken grund för förvar som tillämpas (se ovan avsnitt 7.4.2 och 7.4.4).

Säkerhetspolisen har under utredningen fört fram att det i ett säkerhetsärende ibland kan finnas behov av att hålla en utlänning i förvar under längre tid än 18 månader när förvar syftar till att verkställa avlägsnandebeslut. Det beror på att i säkerhetsärenden kan det ta längre tid att förbereda utvisningar i jämförelse med andra beslut om utvisning enligt utlänningslagen. Exempelvis kan det i ärenden där en person är dömd eller misstänkt för brott ta längre tid att planera resan och få fram nödvändiga resehandlingar. I vissa ärenden kan flera länder behöva involveras i förberedelserna för att verkställa en utvisning vilket kräver större utredningsinsatser.

Vissa undantag kan göras från EU-rätten i säkerhetsärenden

En förutsättning för att det ska vara möjligt att i säkerhetsärenden införa särskilda bestämmelser avseende förvar inför avlägsnande är att det är möjligt att avvika från återvändandedirektivets regler.

Säkerhetspolisen bedriver i egenskap av säkerhetstjänst under rättelse- och säkerhetsarbete. Säkerhetspolisen har i uppdrag att skydda Sveriges demokratiska system, medborgarnas fri- och rättigheter och den nationella säkerheten. Säkerhetspolisens verksamhet rör därmed i princip uteslutande nationell säkerhet (prop. 2018/19:163 s. 47). Till myndighetens huvudsakliga uppgifter hör att ansvara för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott mot Sveriges säkerhet eller terrorbrott (se 1 och 3 §§ i förordningen [2022:1719] med instruktion för Säkerhetspolisen).

Säkerhetspolisens arbetsuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen syftar till att förhindra att individer som är eller kan bli ett säkerhetshot mot Sverige etablerar sig i landet. Utifrån vad som är känt om en persons bakgrund, kontakter eller egna aktiviteter gör Säkerhetspolisen en bedömning av om han eller hon kan komma att ägna sig åt säkerhetshotande verksamhet. Säkerhetsskäl kan exempelvis bestå av kopplingar till personer som antas syssla med olovlig underrättelseverksamhet eller terrorism. Säkerhetspolisens uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är ett led i uppgifterna som rör nationell säkerhet (prop. 2018/19:163 s. 66).

Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen respektera medlemsstaternas väsentliga statliga

funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar. Regeringen har i samband med införandet av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar (LSU) bedömt att denna artikel i EU-fördraget gör det möjligt att i nationell rätt göra undantag från sådana bestämmelser i sekundärrätten som innebär rättigheter för enskilda eller skyldigheter för staten gentemot enskilda, om det är nödvändigt för att upprätthålla skyddet för nationell säkerhet (prop. 2021/22:131 s. 64).

Det ska dock noteras att EU-domstolen i sin praxis gjort vissa uttalanden angående relationen mellan artikel 4.2 i EU-fördraget och tillämpligheten av EU-direktiv som möjligen talar i en annan riktning. Domstolen har då uttalat att den omständigheten att en åtgärd har vidtagits för att skydda nationell säkerhet inte kan leda till att unionsrätten inte är tillämplig och befria medlemsstaterna från skyldigheten att iaktta unionsrätten. Detta trots att det ankommer på medlemsstaterna att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen och att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa inre och yttre säkerhet (dom *La Quadrature du Net* m.fl., C-511/18, ECLI:EU:C:2020:791, punkt 99). Domstolens uttalande i det målet rörde dock vilka skyldigheter man kan ålägga privata aktörer och inte – som i nu aktuell situation – vilka åtgärder en statlig myndighet kan vidta för att skydda den nationella säkerheten.

Åtgärder som rör asyl, invandring och annan politik som avser fri rörlighet för personer beslutas enligt avdelning V i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artikel 72 i EUF-fördraget ska den avdelningen inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

Av EU-domstolens praxis framgår dock att medlemsstaternas befogenheter är kringgärdade av begränsningar. Enligt domstolen finns inte ett generellt förbehåll i EUF-fördraget som innebär att alla åtgärder som vidtas med hänvisning till lag och ordning eller allmän säkerhet faller utanför unionsrättens tillämpningsområde. Om det godtogs att det fanns ett sådant förbehåll, vid sidan av de specifika förutsättningarna i bestämmelserna i detta fördrag, skulle unionsrättens tvingande karaktär och dess enhetliga tillämpning riskera att undergrävas. Dessutom ska undantaget i artikel 72 FEUF

tolkas restriktivt. Av detta följer att artikel 72 inte kan tolkas så, att det räcker att medlemsstaterna åberopar sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten, för att de ska ha rätt att avvika från bestämmelser i unionsrätten (dom *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, C-72/22, ECLI:EU:C:2022:505, punkterna 70–71).

I flera äldre lagstiftningsärenden på migrationsrättens område har artikel 72 i EUF-fördraget tillämpats så att undantag har gjorts från bestämmelser i ett direktiv med hänsyn till behovet av att upprätthålla lag och ordning eller för att skydda den inre säkerheten.

I samband med genomförandet av asylprocedurdirektivet ansåg regeringen att det var möjligt att göra undantag från rätten till domstolsprövning enligt direktivet för ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Undantaget ansågs förenligt med unionsrätten eftersom det gällde en särskild begränsad kategori ärenden där säkerhetsaspekten är särskilt kvalificerad (prop. 2009/10:31 s. 239 f.).

Vid genomförandet av återvändandedirektivet gjorde regeringen samma bedömning såvitt gäller rätten att överklaga beslut om återvändande (dvs. avvisnings- och utvisningsbeslut) enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Regeringen ansåg att även att det var möjligt att göra undantag för reglerna om förvar i lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 2011/12:60 s. 64 f. och 72).

I lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar infördes bestämmelser som innebär avvikelser från bl.a. återvändandedirektivet. I förarbetena pekade regeringen särskilt på att inskränkningar i fri- och rättigheter med stöd av lagen görs för att exempelvis säkra en utvisning av en utlänning som utgör ett så verkligt, aktuellt och allvarligt samhällshot att han eller hon inte bör få vara kvar i landet. Det rörde sig enligt regeringen om en särskild och begränsad kategori av ärenden där säkerhetsaspekterna var särskilt framträdande (prop. 2021/22:131 s. 65).

Även säkerhetsärenden enligt utlänningslagen kännetecknas av att de rör utlänningar som bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, även om komplexiteten och känsligheteten i säkerhetskänslighet varierar mellan ärendena. De ärenden vars utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten handläggs enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Även i ärenden som handläggs som säkerhetsärenden enligt utlännings-

lagen är det fråga om en begränsad kategori där säkerhetsaspekterna är framträdande.

Mot denna bakgrund bedöms det vara möjligt att i utlänningslagens bestämmelser om förvar göra undantag från återvändandedirektivets och mottagandedirektivets bestämmelser när det är nödvändigt med hänsyn till nationell säkerhet och för att säkerställa den inre och yttre säkerheten.

Tidsgränser för förvar inför avlägsnande i säkerhetsärenden

Som framgår ovan kan det i säkerhetsärenden krävas längre tid för att förbereda avlägsnandet av utlänningar än för att förbereda avlägsnandet i andra fall. Utgångspunkten ska dock vara att frihetsberövande inte ska pågå längre än vad som är nödvändigt, även om det allmänna kan ha ett väsentligt intresse att hålla en utlänning i förvar i ett säkerhetsärende för att verkställa ett utvisningsbeslut. Med beaktande av den längre tid som kan krävas för verkställighet är vår bedömning att förvar inför avlägsnande i ett säkerhetsärende bör kunna pågå i ett år i stället för i sex månader som gäller enligt återvändandedirektivet och våra förslag avseende andra utlänningar.

På samma sätt som gäller i fråga om förvar inför avlägsnande i andra fall än i säkerhetsärenden kan det också finnas behov av att förlänga förvarstiden ytterligare. Enligt våra förslag, som bygger på återvändandedirektivet, ska förvar inför avlägsnande kunna förlängas med tolv månader om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar. De omständigheter som motiverar en förlängd förvarstid gör sig även gällande i säkerhetsärenden varför det bör införas motsvarande möjlighet att förlänga tiden i sådana ärenden (se avsnitt 7.4.3).

I lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar har införts ytterligare omständigheter som kan ligga till grund för en förlängning av förvarstiden utöver ett år. Enligt 3 kap. 8 § LSU får förvarstiden förlängas också om det finns något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten. I förarbetena uttalade regeringen att det i vissa fall kunde krävas upprepade kontakter med en eller flera stater innan det gick att verkställa utvisningen, eftersom det var fråga om

utläningar som utgör allvarliga säkerhetshot. Det låg i sakens natur att det kunde vara särskilt svårt att få en stat att ta emot en presumtiv terrorist. Det kunde även uppstå problem som inte hade med utläningen att göra. Exempelvis kunde det vara problematiskt att kommunicera med eller få besked från hemlandets myndigheter (prop. 2021/22:131 s. 115).

Liknande problem som beskrivs i förarbetena till lagen om särskild kontroll av vissa utläningar bedöms kunna uppstå i samband med utvisningar i säkerhetsärenden även om utläningen inte har bedömts utgöra ett sådant omfattande säkerhetshot att lagen om särskild kontroll av vissa utläningar är tillämplig. Därför bör förvar i säkerhetsärenden också kunna förlängas om det finns något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten. Det ska då göras en helhetsbedömning utifrån samtliga relevanta fakta i det enskilda fallet, där exempelvis de omständigheter som lyfts fram i förarbetena till lagen om särskild kontroll bör kunna ligga till grund för en förlängning av förvarstiden.

När det gäller hur lång tid som förvarstiden bör kunna förlängas med har utredningen inte erfarit att det finns behov av att denna tid ska överskrida de tolv månader som gäller för förlängning av förvar inför avlägsnande. Den längsta tid som förvar i säkerhetsärenden kan pågå vid förvar inför avlägsnande bör alltså vara två år. Den längre förvarstiden får anses proportionerlig eftersom statens intresse av att kunna avlägsna personer som har bedömts kunna hota Sveriges säkerhet eller den allmänna säkerheten väger tyngre än utläningens rätt att kunna röra sig fritt.

På samma sätt som i fråga om förvar i övrigt gäller som en grundläggande förutsättning för att fortsatt förvar ska kunna godtas att arbetet med verkställigheten hela tiden drivs framåt och den myndighet som handlägger frågan om förvar ansvarar för att kontinuerligt bedöma om förvarstagandet är proportionerligt.

7.4.6 Hur tidsgränserna ska beräknas

Utgångspunkten för beräkning av den längsta tid som ett förvar får pågå bör vara den tidpunkt som utläningen rent faktiskt togs i förvar på den grund som är aktuell. När det gäller förvar inför avlägsnande framgår av EU-domstolens praxis att vid den bedömningen ska den

tid under vilken en person har varit placerad i förvar som asylsökande inte betraktas som förvar inför avlägsnande i den mening som avses i artikel 15 i återvändandedirektivet (dom Kadzoev, punkt 48). Detta innebär exempelvis att om en asylsökande har tagits i förvar för att han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning och därefter tas i förvar för avlägsnande på grund av att det kan antas att utlänningen kommer att utvisas, ska längsta möjliga tid i förvar inför avlägsnande beräknas från och med den dag förvar inför avlägsnande verkställdes.

En annan situation som kan tjäna som exempel är om ett förvar inför avlägsnande har föregåtts av en annan form av förvar. Om en utlänning exempelvis först varit föremål för förvar inför avlägsnande, följt av förvar av asylsökande och därefter förvar inför avlägsnande igen ska beräkningen av längsta tillåtna tid börja räknas från det att det första beslutet om förvar verkställdes. Sedan ska tiden som utlänningen varit förvarstagen som asylsökande inte räknas in vid beräkningen av hur lång tid utlänningen hållits i förvar inför avlägsnande.

Ytterligare en fråga är hur fristerna ska beräknas vid avbrott i perioder av förvar. Det kan hända att en person som tagits i förvar inför avlägsnande släpps fri men sedan återigen tas i förvar inför avlägsnande. Det borde här vara fråga om undantagssituationer, för som EU-kommissionen påpekat i sin Handbok om återvändande får den längsta tiden för hållande i förvar enligt återvändandedirektivet inte undergrävas genom omedelbart förnyat förvarstagande efter att en tredjelandsmedborgare har frigivits från förvar. Förnyat förvar av samma person i ett senare skede är enligt kommissionen legitimt endast om en viktig förändring av relevanta omständigheter har inträffat (till exempel att ett tredjeland har utfärdat nödvändiga handlingar eller att en förbättring av läget i ursprungslandet skett som tillåter säkert återvändande). Det krävs även att förändringen medför *rimliga utsikter till avlägsnande* i enlighet med artikel 15.4 i återvändandedirektivet och att alla övriga villkor för hållande i förvar enligt artikel 15 i detta direktiv är uppfyllda.⁷

Om ett förnyat förvar inför avlägsnande ändå skulle ske borde ledning för tillämpningen av tidsfristerna kunna hämtas från Migrationsöverdomstolens nuvarande praxis (MIG 2019:17 och MIG 2023:3). Om en utlänning tas i förvar inför avlägsnande inom ramen för

⁷Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam Handbok om återvändande som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande, L 339/83, avsnitt 14.5.

samma verkställighetsärende ska således de tider som han eller hon har varit tagen i förvar inför avlägsnande räknas samman. Är det däremot fråga om ett nytt verkställighetsärende behöver hänsyn inte tas till tidigare perioder av förvar inför avlägsnande.

Det avgörande blir alltså om det är fråga om samma verkställighetsärende. Med samma verkställighetsärende kan i samband med förvar inför avlägsnande avses ett ärende där förvaret från början avsett samma avlägsnandebeslut som senare verkställs och där arbetet med att verkställa avlägsnandebeslutet har pågått eller kunnat pågå i stort sett kontinuerligt utan större avbrott (jfr MIG 2019:17).

I sammanhanget finns det anledning att också beröra vissa utredningsförslag som har lämnats angående preskription av beslut om avvísning och utvisning. I nuläget preskriberas som huvudregel ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol fyra år från det att det fått laga kraft (12 kap. 22 § UtL). I delbetänkandet *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud* (SOU 2024:10) föreslås att som huvudregel ska preskriptionstiden börja löpa först då utlänningen lämnat landet i enlighet med ett avlägsnandebeslut och att preskriptionstiden ska vara fem år från den tidpunkten. Om det finns ett återreseförbud som fortfarande löper när ett beslut om avvísning eller utvisning skulle ha upphört att gälla enligt huvudregeln föreslås dock beslutet upphöra att gälla först när tiden för återreseförbudet löper ut. Utredningens förslag har tagits om hand i lagrådsremissen *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud*. I lagrådsremissen föreslår regeringen att reglerna om preskription ändras på det sätt som utredningen föreslår.

Förslagen till ändrad preskriptionsreglering innebär en evig preskriptionstid för den som inte följer ett meddelat avlägsnandebeslut. Om förslagen genomförs kan detta i vissa fall påverka synen på vad som är samma verkställighetsärende. Det kan exempelvis vara så att en utlänning med ett gällande avlägsnandebeslut har hållit sig undan och påträffas av myndigheterna många år efter att han eller hon tidigare var förvarstagen i syfte att verkställa avlägsnandebeslutet. Det kan då vara möjligt att ta utlänningen i förvar om omständigheterna har förändrats så att verkställighet ser ut att kunna genomföras. Frågan om det är ett nytt verkställighetsärende får bedömas från fall till fall och tolkningen blir ytterst en fråga för rättstillämpningen.

7.4.7 Det praktiska samarbetet mellan myndigheterna

Vi återkommer i avsnitt 9 till vilka myndigheter som får besluta om uppsikt och förvar men frågan är av viss praktisk betydelse även vad gäller frågan om tidsgränser för förvar.

Det förekommer i dag att en utlänning under sin tid i Sverige meddelas förvarsbeslut av både Migrationsverket och Polismyndigheten vid olika tidpunkter. När en sådan situation föreligger, dvs. att både Migrationsverket och Polismyndigheten meddelat beslut rörande samma person, måste myndigheterna kontrollera i Migrationsverkets ärendehanteringssystem hur länge utlänningen har varit tagen i förvar för att kontrollera att särskilda frister för omprövning eller maximala tider i förvar inte överskrids. Enligt uppgifter från Migrationsverket och Polismyndigheten fungerar detta samarbete över lag väl.

Med våra förslag kommer även Säkerhetspolisen, när den är behörig att besluta om förvar, att behöva kontrollera om utlänningen redan har varit tagen i förvar inför avlägsnande och i så fall hur länge. Under utredningsarbetet har frågan hur detta samarbete ska ske lyfts. Vår bedömning är att samarbetet inte behöver regleras i lag utan att det rör sig om en praktisk fråga som i första hand får lösas genom samverkan mellan myndigheterna och utveckling av IT-system.

7.4.8 Tidsgränser vid förvar av barn

Ett barn får enligt 10 kap. 5 § UtlL inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. När bestämmelsen infördes motiverades tidsgränsen om 72 timmar med att verkställighet i allmänhet borde kunna ske inom tre dagar i fråga om avvisingar som gällde omedelbart (prop. 1991/92:138 s. 12).

I Socialförsäkringsutskottets förslag som senare antogs av riksdagen föreslogs en möjlighet till förlängning av tiden med 72 timmar om det förelåg synnerliga skäl och att det skulle vara möjligt att ta barn i förvar vid andra avlägsnandebeslut än sådana som gällde omedelbart. Enligt utskottet behövde det finnas en möjlighet att utsträcka tiden om barnet påträffades efter att ha hållit sig undan eller gömts undan eller avresan av någon annan anledning fördröjs av omständigheter som den verkställande myndigheten inte hade

kunnat förutse eller avhjälpa. Alternativet, om en verkställighet bedömdes inte kunna ske inom 72 timmar, skulle annars bli att barnet måste släppas och tas i förvar på nytt och detta kunde inte anses vara till gagn för barnet. Vid synnerliga skäl skulle därför förvarstiden kunna utsträckas med ytterligare 72 timmar (bet. 1992/93:SfU3).

Varken återvändandedirektivet, mottagandedirektivet, det nya omarbetade mottagandedirektivet eller Dublinförordningen innehåller särskilda tidsgränser vid förvarstagande av barn. Av EU-direktiven och av internationella konventioner följer dock att stor restriktivitet ska iaktas när förvar av barn övervägs (se avsnitt 5.12.1).

En fortsatt restriktiv huvudregel när det gäller tiden för barn i förvar

Utredningens förslag: Ett barn får som huvudregel inte hållas i förvar längre tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn.

När tolv månader har gått från det att ett förvarsbeslut har upphört, ska den tidigare förvarstiden inte beaktas vid beräkningen av tidsfristen enligt första stycket.

Tidsgränserna för förvar av barn behöver utökas i viss utsträckning

Polismyndigheten har under utredningsarbetet fört fram att det uppkommer situationer där nuvarande regler leder till att avlägsnandebeslut inte kan verkställas. Det kan exempelvis handla om situationer där barn påträffas av en polisman tillsammans med en ensamstående förälder och både barn och förälder omfattas av avlägsnandebeslut som har fått laga kraft (se avsnitt 5.12.2). Om de berörda personerna kommer från länder dit verkställighet kan ske och det inte finns några problem med att ordna resehandlingar via ambassad om det skulle krävas, finns det goda utsikter att kunna verkställa avlägsnandebesluten. Att barnet tas i förvar tillsammans med föräldern kan i det läget vara ett användbart medel för att möjliggöra verkställigheten. Enligt Polismyndigheten skapar den nuvarande ordningen problem med verkställigheten av avlägsnandebeslut, eftersom det ibland krävs en något längre tid än sex dagar för att få fram nödvän-

diga resehandlingar. Myndigheten kan då tvingas avstå från att fatta beslut om förvar, vilket kan leda till att föräldern och barnet avviker och att avlägsnandebeslutet därför inte går att verkställa.

De problem som Polismyndigheten lyfter fram anser vi vara av sådan art att det finns anledning att i viss mån utöka tidsgränserna för förvarstagande av barn i syfte att främja en effektiv verkställighetsprocess. Reglerna ska dock även i fortsättningen vara förenliga med den mycket restriktiva grundsyn när det gäller tiden för barn i förvar som följer av bl.a. EU-rätten (se avsnitt 5.12.2).

Grundregeln bör vara att barn får tas i förvar i högst sex dygn. Denna tid bör dock kunna förlängas med sex dygn om det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl markerar att tillämpningen ska vara restriktiv i jämförelse med vad som gäller för vuxna. Vid prövningen måste som vid alla åtgärder som gäller barn beaktas om åtgärden är proportionerlig och förenlig med barnets bästa.

Omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl är exempelvis den ovan beskrivna situationen att det kan krävas längre tid för att få fram nödvändiga resehandlingar. Ordandet av resehandlingar är vanligtvis inte något som myndigheterna kan påskynda då det till stor del beror på den enskildes medverkan och de administrativa rutinerna hos hemlandets ambassad. Det måste dock finnas utsikter att sådana handlingar kan ordnas inom den förlängda fristen för att en förlängning ska kunna ske. Det får inte förekomma att fristen slentrianmässigt förlängs med hänvisning till att det finns möjlighet att ordna resehandlingar. Synnerliga skäl kan också vara att en planerad avresa tvingas avbrytas i sista stund beroende på omständigheter utanför myndigheternas kontroll. Som framhölls i de tidigare förarbetena kan det i denna situation antas inte vara till fördel för barnet att släppas ur förvar för att återigen tas i förvar kort tid därefter.

Till skillnad mot vad som gäller för vuxna bör – på samma sätt som i dag – den totala tiden om tolv dygn vara längsta möjliga förvarstid oavsett på vilken rättslig grund som barnet är förvarstaget. Det innebär alltså exempelvis att om barnet har tagits i förvar som asylsökande och när asylprocessen är slut tas i förvar för verkställighet av ett utvisningsbeslut ska samtliga tider i förvar räknas ihop. För vuxna gäller att tiden i förvar på de olika grunderna ska räknas var för sig vilket följer av lagtexten (se vidare avsnitt 7.4.6).

Det ska också framhållas att det är fråga om en förlängning med *maximalt* sex dygn. Det betyder inte att tiden alltid ska utnyttjas.

Myndigheterna måste kontinuerligt beakta att tiden i förvar inte överskrider vad som är nödvändigt och att förvarstagandet är proportionerligt. Ett aktivt arbete ska bedrivas i frågan om verkställighet i syfte att förvarstagandet varar så kort tid som möjligt. Om uppsikt är tillräckligt med beaktande av behov av kontroll av barnets rörelsefrihet ska detta väljas i stället.

En särskild reglering av tidsgränserna vid förvarstagande av barn i samma verkställighetsärende

Som framgår ovan finns det förslag om att bestämmelserna om preskription av avlägsnandebeslut ska förändras på så sätt att en evig preskriptionstid kan gälla för den som inte följer ett meddelat avlägsnandebeslut. Det innebär att ett verkställighetsärende i princip kan pågå under en lång tid om en utlänning håller sig undan verkställigheten av ett avlägsnandebeslut.

Den korta sammanlagda förvarstiden för barn kan, i de fall ett förvarsbeslut inte kunnat verkställas under tiden i förvar och barnet därefter avviker, medföra att barnet inte på nytt kan tas i förvar för verkställighet om det återfinns. Detta gäller även om barnet har hållit sig undan under lång tid och förutsättningarna för verkställighet har ändrats så att verkställighet kan ske. En sådan ordning är inte förenlig med intresset av att upprätthålla en effektiv verkställighetsprocess.

Den maximala tidsgränsen om tolv dagar bör därför inte hindra att barnet tas i förvar på nytt i sådana situationer med långa avvikandeperioder. Det bedöms rimligt att det, när tolv månader har förflutit sedan det senaste förvarsbeslutet, ska vara möjligt att fatta ett nytt förvarsbeslut utan att beakta den tidigare förvarstiden. Vid det nya förvarstagandet bör alltså samma tidsgränser tillämpas som gällde vid det första förvarstagandet, dvs. att den maximala tiden i förvar är tolv dygn. En förutsättning för tillämpningen är naturligtvis att det att det vid det nya förvarstagandet finns grund för förvar med stöd i de bestämmelser som gäller i fråga om förvar av barn.

Tidsgränser vid förvar av barn som har utvisats på grund av brott

Utredningens förslag: Ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

En utlänning, även barn över 15 år, kan utvisas av allmän domstol om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter, eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till och dömer till en annan påföljd. Det krävs också att gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller att brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller som annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige (8 a kap. 1 § UtlL). Vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas ska domstolen ta hänsyn till bl.a. utlänningens anknytning till Sverige, verkställighetshinder och om utlänningen har förklarats vara flykting (8 a kap. 2–5 §§ UtlL)

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas ur Sverige om förutsättningar som anges 8 a kap. 1 § är uppfyllda och det sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Vid den bedömningen ska bl.a. tas hänsyn till utlänningens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation samt sociala och kulturella integrering i Sverige samt till hur länge utlänningen har vistats i Sverige och till banden till ursprungslandet (8 a kap. 6 § UtlL).

Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas här i landet. Den rätten är grundlagsskyddad och uttrycks i regeringsformen på så sätt att ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras från att resa in i Sverige. En utländsk medborgare kan varken enligt svensk lag eller internationella rättsregler göra anspråk på att vara likställd med en svensk medborgare i detta avseende. Vissa kategorier av utlänningar har dock tillerkänts en mycket långtgående rätt att uppehålla sig och stanna här, exempelvis flyktingar och andra skyddsbehövande samt EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Regelverket om utvisning på grund av brott syftar bl.a. till att bekämpa brottsligheten och att hindra att personer som inte iakttar

grundläggande normer i det svenska samhället inrättar sig för ett liv i Sverige (prop. 1993/94:159 s. 7). Behovet av att upprätthålla tryggheten i samhället och respekten för lagarna är alltså framträdande.

Under åren 2015–2019 meddelades totalt 3 387 domslut med beslut om utvisning i tingsrätterna.⁸ 76 av dessa beslut avsåg barn 15–17 år.⁹ Åren 2020–2023 meddelades 13 beslut om utvisning för samma åldersgrupp.¹⁰

En större översyn av regelverket om utvisning på grund av brott gjordes åren 2020–2022 och reglerna skärptes genom lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2022. Regeringen beslutade den 2 maj 2024 kommittédirektiven Skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (dir. 2024:42). Enligt direktiven ska en särskild utredare bl.a. göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott och analysera och föreslå hur regelverket kan skäras så att det på ett mycket tydligare sätt markerar och innebär att utlänningar som begår brott riskerar utvisning. Regeringen framhåller att det finns skäl för en ny översyn eftersom större hänsyn behöver tas till att brottsligheten har förändrats över tid. Allvarlig våldsbrottslighet, framför allt genom skjutningar och sprängningar inom den kriminella miljön, är enligt regeringen ett växande och mycket stort problem. Enligt regeringen behöver regelverket skäras ytterligare för att det bättre ska anpassas till nuvarande förhållanden, möjliggöra fler brottsutvisningar och stävja brottsutvecklingen. Utredningen ska lämna sitt betänkande senast den 15 maj 2025.

I Sverige kan barn under 15 år i juridisk mening begå brott, men straffmyndighetsåldern är 15 år. Detta innebär att ingen får åtalas, lagföras eller dömas till påföljd för ett brott som han eller hon begått före 15 års ålder (1 kap. 6 § brottsbalken).

Regeringen beslutade den 6 juli 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå ändringar av den straffrättsliga särbehandlingen av unga lagöverträdare (dir. 2023:112). En del av uppdraget består i att överväga och, om lämpligt, lämna förslag på en sänkning av straffmyndighetsåldern. I direktiven uttalar regeringen bl.a. att polisen på senare tid har vittnat om att allt yngre personer

⁸ Uppgifter visar dock inte hur många av dessa domslut som ändrades i högre instans. Eftersom uppgifterna utgår från domslut och inte individer kan det förekomma att en utlänning förekommer i fler än ett domslut.

⁹ SOU 2021:61 s. 172.

¹⁰ *Uppgifter från en sammanställning av Brottsförebyggande rådet som har lämnats till Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (Ju 2024:08).*

påträffas, såväl som offer som gärningsmän, i samband med grova våldsbrott och kriminella nätverksuppbyggnader. Genom att använda sig av yngre personer som utförare kan äldre kriminella skydda sig själva för exponering och straff. Barn som inte är straffmyndiga utför i stället de grova brotten. Enligt regeringen kan en sänkning av straffmyndighetsåldern behövas för att samhällets reaktion på sådan brottslighet ska vara tillräcklig. En sänkning av straffmyndighetsåldern skulle även kunna innebära en möjlighet att fånga upp dessa barn tidigare och sätta in rätt åtgärder snabbt. Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 10 januari 2025.

Med hänsyn till detta kan antas att lagstiftningen inom en snar framtid kan innehålla ökade möjligheter att besluta om utvisning på grund av brott och att straffmyndighetsåldern kan komma att sänkas. Detta kan i sin tur leda till fler fall av brottsutvisade barn som Polismyndigheten ska verkställa och att det kan bli aktuellt med en sådan verkställighet innan barnet fyller 18 år i större utsträckning än i dag. Med beaktande av bl.a. det behov av samhällsskydd som motiverar utvisning på grund av brott finns det anledning att se till att regelverket möjliggör att förvar kan användas för brottsutvisade barn i större utsträckning än som är möjligt i dag för att kunna verkställa utvisningsbesluten.

Vidare kan det många gånger finnas praktiska svårigheter att verkställa ett beslut om utvisning av barn efter ett avtjänat straff. När det gäller barn som ska verkställas ensamma finns krav på ett ordnat mottagande i hemlandet som kräver förberedelser och som kan påverka förutsättningarna att verkställa en utvisning inom en viss tid. Detta kan innebära att det är motiverat med en längre tid i förvar än vad som föreslås gälla för barn i andra ärenden.

Vi bedömer att den maximala tiden som ett barn som har dömts till utvisning på grund av brott ska kunna hållas i förvar som huvudregel bör vara tre månader. Denna tid bör också kunna förlängas med tre månader om det finns synnerliga skäl. De omständigheter som har lyfts fram ovan när det gäller förlängning av tidsfristen för barn i andra ärenden kan även i detta fall utgöra exempel på synnerliga skäl. Utöver de omständigheterna bör det också kunna beaktas om barnet har dömts för allvarlig brottslighet.

Den längre förvarstiden får anses proportionerlig eftersom statens intresse av att kunna avlägsna utlänningar som har bedömts kunna riskera att återfalla i brott eller dömts för mycket allvarlig brottslighet

väger tyngre än barnets rätt att kunna röra sig fritt. Den föreslagna tiden bedöms också vara tillräcklig för att utvisningsbesluten ska kunna verkställas i de allra flesta fallen.

Det ska emellertid betonas att prövningen av om förvar ska användas och fortgå ska utgå från den aktuella situationen där det ska beaktas även hur barnet har agerat efter brottet och under verkställigheten av den frihetsberövande påföljden.

Förvar av barn i säkerhetsärenden

Utredningens förslag: I ett säkerhetsärende får ett barn inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

Vid förvar av barn i säkerhetsärenden bör längre tidsfrister gälla

Som framgår ovan bedömer vi att det är nödvändigt med längre tidsfrister i säkerhetsärenden när det gäller vuxna (se avsnitt 7.4.5). De skäl som där anförs för att motivera en förlängning av tidsfristerna gör sig även gällande när det gäller barn som tas i förvar i säkerhetsärenden.

Även ärenden gällande barn kan vara säkerhetsärenden.

Huvudsakligen kan det handla om barn, framför allt ungdomar, som radikaliserats inom våldsbejakande extremism och islamism och som kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. När det gäller yngre barn kan det även vara fråga om att barnet, genom sin närvaro och samlevnad med en vårdnadshavare som utgör ett säkerhetshot, medför att vårdnadshavarens säkerhetshotande verksamhet i Sverige ytterligare befästs eller förstärks (jfr MIG 2021:6). En sådan situation är emellertid mer sällsynt. Endast i undantagsfall kan det antas förekomma att barn under 15 år är säkerhetsärenden med anledning av deras egna agerande. De maximala tidsfristerna för förvar i säkerhetsärenden bör därför – även när det gäller barn – vara väsentligt längre än i andra ärenden. Vår bedömning är att förvar i dessa fall bör kunna pågå i maximalt tre månader för att säkerställa att myndigheterna kan genomföra nödvändiga utredningar och verkställa avlägsnandebeslut. Denna tid bör emellertid kunna förlängas med tre månader om det finns synnerliga skäl. Kravet på

synnerliga skäl markerar att det endast är i klart avgränsade undantagsfall som en förlängning av tiden ska få ske. De omständigheter som har lyfts fram ovan när det gäller förlängning av tidsfristen för barn i andra ärenden än säkerhetsärenden kan även i säkerhetsärenden utgöra exempel på synnerliga skäl. I sammanhanget behöver dock även beaktas att förvar i säkerhetsärenden har till syfte att, på samma sätt som förvar av brottsutvisade barn, mer direkt tillgodose ett behov av samhällsskydd.

Den längre förvarstiden får anses proportionerlig eftersom statens intresse av att kunna avlägsna barn som är parter i säkerhetsärenden väger tyngre än barnets rätt att kunna röra sig fritt. Den föreslagna tiden bedöms också vara tillräcklig för att utvisningsbesluten ska kunna verkställas i de allra flesta fallen.

På samma sätt som gäller vid förvar av barn i andra ärenden än säkerhetsärenden bör också gälla att den totala tiden om sex månader är längsta möjliga förvarstid oavsett på vilken rättslig grund som barnet är förvarstaget. Tiden ska räknas från det att ett beslut om förvar verkställs.

Som vid alla förvarstaganden måste myndigheterna även vid förvar i säkerhetsärenden kontinuerligt beakta att tiden i förvar inte överskrider vad som är nödvändigt och att förvarstagandet är proportionerligt. Om uppsikt är tillräckligt med beaktande av behovet av kontroll av barnets rörelsefrihet ska detta väljas i stället.

7.5 En alternativ reglering utan fastställda tidsgränser för vissa förvar kan, men bör inte, införas

Som framgår ovan är det endast återvändandedirektivet som innehåller fastställda borte tidsgränser för förvar när det gäller EU-rättslig reglering som måste införlivas i svensk rätt. Inte heller Europakonventionen ställer upp några sådana tidsgränser. Det är alltså i teorin möjligt att utanför återvändandedirektivets tillämpningsområde tillåta förvarstagande utan att några maximala tidsgränser behöver fastställas. I lagstiftningen kan detta genomföras genom att det inte ställs upp några tidsgränser för andra förvar än förvar inför avlägsnande.

Ansvar för att tiden i förvar inte överskrider vad som är acceptabelt skulle i så fall ligga hos förvaltningsmyndigheter och domstolar,

vars bedömning skulle göras utifrån en tillämpning av 1 kap. 8 § UtL kompletterad med den proportionalitetsbestämmelse som vi har föreslagit i vårt delbetänkande, SOU 2024:5. Utöver detta skulle också de föreslagna bestämmelserna om att förvar ska pågå under så kort tid som möjligt och skyldigheten att upphäva ett beslut om förvar när det inte längre finns grund för förvar gälla. Att det inte finns någon bortre tidsgräns skulle i så fall inte innebära att det finns utrymme för att hålla en utlänning i förvar under en längre tid än vad som är nödvändigt och proportionerligt med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Som framgår ovan har också i tidigare lagstiftningsarbete förts fram som argument för att ta bort kravet på synnerliga skäl för förlängning av nuvarande sannolikhets- och verkställighetsförvar att det är tillräckligt att proportionalitetsprincipen tillämpas (prop. 2017/18:284 s. 47 med hänvisningar till rättspraxis). I det lagstiftningsarbetet föreslogs en lagregel om att en utlänning fick hållas i förvar endast så länge som skälen för åtgärden uppvägde det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse (prop. 2017/18:284 s. 10). Förvar kan exempelvis ha beslutats för att det är nödvändigt för att kunna utreda en utlännings identitet eller verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen kan då leda till att en utlänning frigges efter en viss tid i förvar därför att ingreppet i hans eller hennes frihet inte bedöms stå i rimlig proportion till det allmännas intresse av att kunna genomföra utredningen eller verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslutet.

En fördel med en sådan reglering är naturligtvis att systemet blir flexiblare i och med att ett förvar kan fortsätta så länge det finns behov av det och inte står i strid med ovan nämnda principer utan att det finns en bundenhet vid fixerade tidsgränser. Nackdelen är att det finns en risk för att förvar – som är en mycket ingripande åtgärd – kan fortgå alltför lång tid om den kontinuerliga bevakningen av om förvaret är motiverat skulle fallera av någon anledning. I lag uppställda intervall för ny prövning av förvaret kan visa sig otillräckliga i det sammanhanget. Ett system utan fastställda maximala tidsgränser innebär också att lagstifaren överlämnar till förvaltningsmyndigheterna, migrationsdomstolarna och i slutändan Migrationsöverdomstolen att genom rättspraxis fastställa vad som är längsta godtagbara tider för olika former av förvar.

När det gäller barn är de redan i egenskap av att vara barn skyddsvärda. Som har framhållits tidigare måste proportionalitetsprincipen tillämpas även av lagstiftaren, vilket innebär att lagstiftningen vad gäller maximala tider i förvar måste säkerställa en proportionerlig tillämpning även om internationella förpliktelser inte ställer upp några uttryckliga krav på absoluta tidsgränser. Särskilt för barn utgör förvar ett sådant ingrepp i rätten till frihet att det inte bör finnas en möjlighet att utan lagstadgad tidsbegränsning använda förvar under asylprocessen. Behovet av en borte tidsgräns är alltså i dessa fall angeläget.

7.6 Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa.

Som framgår ovan innehåller EU-direktiven ingen tidsgräns för uppsikt och i fråga om förvar ställer endast återvändandedirektivet upp borte tidsgränser vad gäller längden på förvarstiden. Regeringsformen eller artikel 5.1 (f) i Europakonventionen ställer inte upp några absoluta tidsgränser för hur länge uppsikt eller ett förvarstagande får pågå. Vid tillämpningen lägger Europadomstolen i stället vikt vid om ett frihetsberövande genom förvar är lagligt utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Våra förslag innebär att förvar av vuxna inför avlägsnande begränsas till den längsta tid om 18 månader som anges i artikel 15 i återvändandedirektivet. Förvar av barn som omfattas av återvändandedirektivet får enligt våra förslag endast ske under en väsentligt kortare tid än för vuxna och beaktar barns särskilda situation. Vi föreslår också att det anges i utlänningslagen att förvar ska pågå under en så kort tid som möjligt. Detta förslag syftar till att tillgodose artikel 9.1 i mottagandedirektivet och artikel 15.1 och 15.4–5 i återvändandedirektivet. Utöver detta gäller enligt våra förslag en skyldighet för de myndigheter som beslutar om förvar att omedelbart upphäva ett förvarsbeslut om det inte längre finns grund för beslutet (se avsnitt 9.5.2). Den proportionalitetsregel som vi har föreslagit i vårt delbetänkande säkerställer också att en utlännings endast hålls i förvar så länge för-

varstagandet står i rimlig proportion till det intresse staten vill uppnå med det aktuella förvaret.

Förvar som syftar till olika former av utredningsåtgärder, förvar av asylsökande och förvar av EES-medborgare omfattas inte av några bortre tidsgränser enligt EU-direktiven. Det innebär alltså att det som utgångspunkt är möjligt att oberoende av den EU-rättsliga regleringen reglera längden på åtgärden i nationell lagstiftning. Enligt våra förslag ska dock gälla olika maximala tider för förvar även utanför EU-direktivens tillämpningsområde vilket syftar till att säkerställa att förvarstagandet under alla förhållanden inte pågår orimligt lång tid. Det gäller exempelvis säkerhetsärenden där förvarstiden är längre jämfört med motsvarande situation för andra utlännningar. Särskilda tidsgränser ska också enligt våra förslag gälla i fråga om förvar av EES-medborgare och tredjelandsmedborgare som ska avlägsnas till ett land inom EES-området med beaktande av att verkställigheten i de fallen vanligtvis är enklare att administrera.

Den föreslagna ordningen bedöms uppfylla kraven i EU-direktiven och artikel 5 i Europakonventionen.

Något krav på absoluta tidsgränser för uppsikt, inklusive de nya uppsiktformerna boendeskyldighet, vistelseskyldighet och förstärkt uppsikt, kan inte utläsas av EU:s rättighetsstadga, Europakonventionen eller rättspraxis. Att rätten till privat- och familjeliv kontinuerligt beaktas får enligt våra förslag huvudsakligen säkerställas genom den skyldighet som finns att kontinuerligt beakta att åtgärden fortfarande är motiverad. I det sammanhanget ska en proportionalitetsbedömning alltid ske.

I fråga om förstärkt uppsikt har vi dock bedömt att det är nödvändigt att fastställa en längsta möjliga tid för åtgärden i lag när åtgärden riktas mot barn eftersom den är mer ingripande än övriga uppsiktsformer. Ett barn får enligt vårt förslag inte vara ställt under förstärkt uppsikt i längre tid än sex månader. Barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn ska dock kunna vara ställda under förstärkt uppsikt i 18 månader. Genom detta säkerställs att åtgärderna inte pågår orimligt lång tid.

Våra förslag gällande tidsgränser för förvar av asylsökande behandlar alla vuxna asylsökande lika oberoende av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

De föreslagna bestämmelserna om tidsgränser för förvar inför avlägsnande behandlar utlänningar olika beroende på vilket land de ska avvisas eller utvisas till. En utlänning som ska avlägsnas till en stat utanför EES-området kan hållas i förvar längre tid än en utlänning som ska avlägsnas till en EES-stat. Dessa utlänningar kan emellertid inte anses befinna sig i samma eller en likartad situation med hänsyn till var de ska avlägsnas. Även om de skulle anses befinna sig i en likartad situation kan den kortare tidsgräns som föreslås gälla vid avlägsnande till en EES-stat motiveras av en strävan att säkerställa att förvar pågår under kortast möjliga tid när det finns förutsättningar att verkställighet av avlägsnandebeslut kan genomföras fortare. I lagstiftningen görs därmed ingen otillåten åtskillnad på grund av nationellt ursprung.

I säkerhetsärenden föreslås vuxna utlänningar kunna hållas i förvar längre tid än andra vuxna utlänningar. Denna skillnad i behandling syftar till att säkerställa allmän ordning och nationell säkerhet vilket är legitima ändamål som kan motivera en annorlunda behandling av utlänningar som är parter i säkerhetsärenden.

I övrigt görs i lagstiftningen inte någon åtskillnad på sådana grunder som anges i artikel 14 i Europakonventionen eller artikel 21 i EU:s rättighetsstadga.

De särskilda regler som vi föreslår för barn kommer inte heller i konflikt med diskrimineringsförbudet. I förhållande till vuxna kan barn, till följd av att de är just barn, inte anses vara i samma eller en likartad situation. Även om barn skulle anses vara det kan en annorlunda behandling motiveras av intresset att i största möjliga utsträckning skydda barn från frihetsberövanden och andra begränsningar av rörelsefriheten. En skillnad i behandling har därmed ett legitimt ändamål och är proportionerlig (jfr Europadomstolens dom den 16 maj 2002 i målet D.G mot Irland).

Den differentiering mellan barn som följer med anledning av våra förslag om särskilda regler i säkerhetsärenden i fråga om tidsgränser även beträffande barn kan motiveras på samma sätt som motsvarande differentiering mellan vuxna utlänningar (se ovan).

8 Ny prövning av beslut om uppsikt och förvar

8.1 Inledning

Enligt våra utredningsdirektiv ska vi ta ställning till om bestämmelserna om ny prövning av beslut om förvar bör ändras eller förtydligas och lämna nödvändiga författningsförslag. I detta kapitel redogörs för våra överväganden och förslag i frågan om reglerna om ny prövning bör ändras.

Kapitlet inleds med en redogörelse för utlänningslagens nuvarande regler om ny prövning av beslut om uppsikt och förvar (avsnitt 8.2). Därefter redovisas innehållet i EU-direktiv och EU-förordningar av betydelse för frågan om regelbundna prövningar av förvarsbeslut samt de krav som Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ställer upp i fråga om sådana prövningar (avsnitt 8.3–8.4). Efter det redovisas våra överväganden i fråga om behovet av en ny reglering och utformningen av regleringen (avsnitt 8.5–8.7). Kapitlet avslutas med en analys av förslagets förenlighet med regeringsformen och internationella förpliktelser (avsnitt 8.8).

8.2 Utlänningslagens regler om ny prövning av beslut om uppsikt och förvar

Enligt 10 kap. 9 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtlL, ska beslut om förvar enligt 4 § andra och tredje stycket prövas på nytt inom två veckor från den dag då förvarsbeslutet började verkställas. Om det finns beslut om avvisning eller utvisning ska beslutet om förvar prövas på nytt två månader från den dag då det började verkställas.

Bestämmelsen om ny prövning är alltså inte tillämplig beträffande utredningsförvar eller förvar av barn eftersom dessa förvar inte regleras i 10 kap. 4 § andra och tredje stycket UtlL. I MIG 2013:7 har klargjorts att i fråga om sannolikhetsförvar ska förvarsbeslutet prövas på nytt inom två veckor från att förvaret började verkställas. Enligt domstolen skulle det annars, om det inte krävdes ett laga-kraftvunnet avlägsnandebeslut för att tillämpa fristen om två månader, kunna medföra att de tidsgränser som följer av 10 kap. 4 § UtlL för sannolikhetsförvar (maximalt två veckor om inte synnerliga skäl förelåg) fick överskridas.

I fråga om ny prövning av uppsikt anges i 10 kap. 9 § andra och tredje stycket UtlL att ett beslut om uppsikt prövas på nytt inom sex månader från beslutet och om utlännen fortfarande ska stå under uppsikt, ska ny prövning fortlöpande ske inom denna tid.

Om utlännen hålls kvar i förvar eller fortfarande ska stå under uppsikt, ska ny prövning fortlöpande ske inom samma tider. Ett beslut om förvar eller uppsikt ska omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet (10 kap. 9 § tredje och fjärde stycket UtlL).

Av dessa bestämmelser följer att ett beslut om uppsikt eller förvar fortlöpande ska ses över av den för tillfället handläggande myndigheten eller domstolen, oavsett om samma eller annan myndighet eller domstol har meddelat beslutet och oavsett om sakärendet har överklagats. Om det inte längre finns skäl för beslutet, ska det omedelbart upphävas.

I 10 kap. 10 § UtlL anges att beslut om förvar eller uppsikt som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla.

I praxis från Migrationsöverdomstolen (MIG 2022:5) har slagits fast att ett förvarsbeslut upphävs när ett beslut om avvísning eller utvisning verkställs. Om utlännen återvänder till Sverige och på nytt tas i förvar, kan det beslutet inte anses vara en ny prövning av det tidigare förvarsbeslutet utan är ett nytt beslut om att ta utlännen i förvar. Det är detta senare beslut som därefter ska prövas på nytt inom den tidsfrist och i sådan ordning som gäller för den prövningen.

8.3 Bestämmelser om omprövningar av förvarsbeslut i EU:s sekundärrätt

I artikel 15.2 i återvändandedirektivet¹ anges att ett beslut om förvar ska fattas av förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter. När ett beslut om förvar har fattats av förvaltningsmyndigheter ska medlemsstaterna antingen så snart som möjligt efter det att en person tagits i förvar se till att ett beslut fattas om snabb rättslig prövning av förvarsbeslutets laglighet, eller medge den berörda tredjelandsmedborgaren rätt att inleda förfaranden för att få lagligheten av förvarsbeslutet prövat så snart som möjligt efter det att de aktuella förfarandena inleddes. Medlemsstaterna ska i detta fall omedelbart informera den berörda tredjelandsmedborgaren om möjligheten att ge in en sådan ansökan. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska friges omedelbart om kvarhållandet i förvar inte är lagligt.

Enligt artikel 15.3 i återvändandedirektivet ska i varje enskilt fall beslutet om förvar omprövas med lämpliga mellanrum, antingen på begäran av den berörda tredjelandsmedborgaren eller ex officio. För längre perioder av förvar ska prövningar övervakas av en rättslig myndighet.

Enligt artikel 9.2 i mottagandedirektivet² ska beslut om förvar av sökanden fattas skriftligen av rättsliga myndigheter eller förvaltningsmyndigheter. Om beslut om förvar fattas av en förvaltningsmyndighet ska medlemsstaterna enligt artikel 9.3 ombesörja att en snabb rättslig prövning av försvarsbeslutets laglighet utförs ex officio och/eller på begäran av den sökande. Om prövningen sker ex officio ska beslut därom fattas så snart som möjligt efter det att den sökande tagits i förvar. När den äger rum på begäran av den sökande ska beslut därom fattas så snart som möjligt efter det att de aktuella förfarandena inletts. Medlemsstaterna ska i detta syfte i nationell rätt fastställa den tidsfrist inom vilken den rättsliga prövningen ex officio och/eller den rättsliga prövningen på begäran av den sökande ska genomföras.

I artikel 9.5 i mottagandedirektivet anges att förvaret ska omprövas av en rättslig myndighet med lämpliga tidsintervall, ex officio och/eller på begäran av den berörda sökanden, i synnerhet om

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

personen hålls i förvar en längre tid, om det uppstår relevanta omständigheter eller kommer fram nya uppgifter som kan påverka förvarets laglighet. Det nya omarbetade mottagandedirektivet³ innehåller motsvarande bestämmelse (se artikel 11.5 första stycket). I det direktivet har också lagts till att förvar av ensamkommande barn ska omprövas på eget initiativ med regelbundna intervaller (artikel 11.5 andra stycket).

I artikel 28.4 i Dublinförordningen⁴ anges att när det gäller förhållanden för förvar, och tillämpliga garantier för personer i förvar, i syfte att säkerställa överföringsförfarandena till den ansvariga medlemsstaten, ska artiklarna 9, 10 och 11 i mottagandedirektivet tillämpas.

Som framgår görs i direktiven skillnad på förvaltningsmyndighet och rättslig myndighet. Begreppet rättslig myndighet är ett unionsrättsligt begrepp. Traditionellt sett innefattas i detta myndigheter som deltar i rättsskipningen, till skillnad från bl.a. förvaltningsmyndigheter (jfr EU-domstolens domar C-453/16 Özüelik, ECLI:EU:C:2016:860, och C-477/16 Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861). Definitionen innebär att i samband med tillämpningen av utlänningslagens regler är migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen sådana rättsliga myndigheter som avses i direktiven, men däremot inte Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som är förvaltningsmyndigheter.

8.4 Kravet på domstolsprövning av frihetsberövanden enligt Europakonvention

Enligt artikel 5.4 i Europakonventionen har var och en som berövas friheten genom arrestering eller på annat sätt rätt att påfordra att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom, om frihetsberövandet inte är lagligt.

Europadomstolen har bl.a. i målet *Abdulkhakov mot Ryssland* (dom den 2 oktober 2012) uttalat att bestämmelsen i artikel 5.4 i Europakonventionen inte bara gäller det ursprungliga beslutet om

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

frihetsberövande utan även under den period frihetsberövandet består. En person har därför rätt att begära att en domstol snabbt prövar om ett beslut att frihetsberöva honom eller henne har blivit olagligt på grund av nya omständigheter som kommit fram efter det ursprungliga beslutet (punkt 208). Europadomstolen har vidare i samma avgörande slagit fast att formerna för att säkerställa detta kan variera från område till område och att de är beroende av vilken sorts frihetsberövande det är fråga om. Ett system där domstol omprövar beslutet i bestämda tidsintervall kan godtas om intervallerna är rimliga. Det får således inte finnas en risk för att en person är frihetsberövad långt efter det att skälen för frihetsberövandet har upphört.

Vid bedömningen av vad som är ett rimligt tidsintervall i situationer som anges i artikel 5.1 (f), dvs. frihetsberövande inför utvisning, konstaterar domstolen att den tidigare ansett att ett tidsintervall för omprövning om två till fyra månader är rimligt (punkt 214). Samtidigt framhåller domstolen att det längsta godtagbara intervallet måste bestämmas från fall till fall (punkt 215). I det aktuella målet hade nya omständigheter framkommit vid en viss tidpunkt som gjorde att den klagande hade rätt att få en snabb prövning av om frihetsberövandet fortfarande var lagligt. En sådan prövning gjordes dock inte förrän tre månader senare, med resultatet att den klagande då släpptes fri. Enligt domstolen var tidsperioden i det fallet orimligt lång, vilket innebar att det stred mot artikel 5.4 i konventionen (punkterna 216–218).

8.5 Ny prövning av beslut om uppsikt

Utredningens förslag: Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt var sjätte månad, så länge utlänningen står under uppsikt.

Ett beslut om förstärkt uppsikt som gäller en vuxen utlänning ska prövas på nytt var tredje månad, så länge utlänningen står under uppsikt.

Ett beslut om förstärkt uppsikt som gäller ett barn ska prövas på nytt minst en gång i månaden, så länge barnet står under uppsikt.

8.5.1 Ny prövning av uppsiktsbeslut ska även fortsatt ske med vissa intervaller

Enligt nuvarande reglering ska ett beslut om uppsikt prövas på nytt inom sex månader från beslutet och om utlänningen fortfarande ska stå under uppsikt, ska ny prövning fortlöpande ske inom denna tid (10 kap. 9 § andra och tredje stycket UtL). Varken återvändandenedirektivet, mottagandedirektivet eller Dublinförordningen innehåller bestämmelser om omprövning av beslut om uppsikt. Vid utformningen av en reglering om ny prövning av sådana beslut behöver alltså hänsyn inte tas till särskilda regler i dessa rättsakter. Utredningen har inte fått kännedom om att det har förekommit några tillämpningsproblem eller andra skäl som motiverar att nuvarande frister för ny prövning bör ändras beträffande beslut om uppsikt i de former som finns i dag. Vi bedömer därför att det inte behöver göras några ändringar beträffande anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna ifrån sig vissa handlingar.

Vi föreslår två nya former av uppsikt, boendeskyldighet och skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område (se avsnitt 6.5). Sådana beslut har inte heller sådan påverkan på möjligheterna att röra sig fritt att det är motiverat att ha några snävare tidsramar för ny prövning. Besluten är klart mindre ingripande än beslut om förvar.

Det förhåller sig dock annorlunda när skyldigheten att visas inom ett angivet geografiskt område förenas med elektronisk övervakning (*förstärkt uppsikt*) vilket vi föreslår ska vara möjligt i vissa fall (se avsnitt 6.6). I de fallen innebär uppsikten ett allvarigare ingrepp i utlänningens privat- och familjeliv i och med att utlänningens rörelser övervakas elektroniskt och själva bärandet av utrustningen kan vara förenat med känslor av stigma och social utstötning. Med beaktande av detta finns det skäl att införa kortare intervaller för ny prövning vid denna form av uppsiktsbeslut trots att myndigheterna har en skyldighet att alltid löpande kontrollera att det fortfarande finns grund för uppsikt. I dessa fall får det anses rimligt att ny prövning sker var tredje månad när beslutet gäller en vuxen utlänning. För barn bör dock besluten, med hänsyn till den allvarliga påverkan besluten får på barnets livsföring, prövas på nytt minst en gång i månaden.

Sammanfattningsvis bör alltså beslut om uppsikt prövas på nytt var sjätte månad, så länge utlänningen står under uppsikt. Vid förstärkt uppsikt bör beslutet dock prövas på nytt var tredje månad när

det gäller vuxna utlänningar och varje månad när det gäller barn, så länge utlänningen står under uppsikt.

8.5.2 Vilka beslut som ska prövas på nytt

Skyldigheten att pröva uppsiktsbesluten på nytt avser det senaste beslut i vilket de närmare villkoren för uppsikten har bestämts. Villkoren för uppsikten ska framgå av beslutet (se avsnitt 6.7).

Den myndighet som är behörig att besluta om uppsikt kan behöva besluta om undantag från och om tillfälliga lättnader i sådana beslut. Det kan exempelvis inträffa att utlänningen behöver göra ett längre besök på en annan ort. En uppsikt som innefattar anmälningsskyldighet kan då behöva ändras så att skyldigheten behöver fullgöras någon annanstans. Det kan också vara så att en utlänning vid förstärkt uppsikt kan behöva lämna ett vistelseområde för att få sjukhusvård, hälsa på en sjuk släkting eller närvara vid en nära anhörigs begravning. I det läget kan begränsade undantag beviljas från skyldigheten att vistas inom det geografiska området. När det gäller skyldigheten att lämna ifrån sig pass eller annan identitetshandling kan lättnad i uppsiktsbeslutet vara nödvändig om utlänningen behöver den omhändertagna handlingen för att resehandlingar eller ett nytt pass ska kunna utfärdas.

Så länge ett beslut till sin karaktär inte är sådant att det varaktigt ändrar innehållet i själva uppsiktsbeslutet eller innehåller ändringar som innebär skärpningar av uppsikten är det inte det beslutet som ska bli föremål för ny prövning utan det ursprungliga beslutet där de närmare villkoren för uppsikten har bestämts. Beslutet som innefattar undantag eller tillfälliga lättnader behöver inte heller föregås av muntlig förhandling.

8.6 Frister för ny prövning av beslut om förvar

8.6.1 De nya tidsfrister som ska gälla för ny prövning i samband med förvar av vuxna utlänningar

Utredningens förslag: Beslut om förvar avseende vuxna utlänningar ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet om förvar verkställdes om beslutet gäller:

- Förvar på grund av att det kan antas att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning (förvar inför avlägsnande).
- Förvar av asylsökande som grundar sig på att utlänningen vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.
- Förvar av asylsökande som grundar sig på att det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning.
- Förvar av asylsökande som grundar sig på artikel 28 i Dublinförordningen.

Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar, ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes. Vid fastställande av tidsfristen ska tid som utlänningen tidigare har hållits i förvar inte räknas av.

Om utlänningen därefter är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande ske inom två månader från det senaste beslutet om förvar.

Beslut om förvar av vuxna asylsökande utlänningar i syfte att fastställa sökandens identitet eller nationalitet eller faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på ska inte prövas på nytt inom en i lag fastställd tid.

Utredningens bedömning: Beslut om förvar av vuxna utlänningar som inte är asylsökande i syfte att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras behöver inte prövas på nytt inom en i lag fastställd tid.

8.6.2 Även i fortsättningen ska gälla att beslut om förvar prövas inom vissa fastställda tidsfrister

Den nya prövning som ska ske av vissa beslut om förvar inom tidsfristerna som anges i 10 kap. 9 § första stycket UtL ska göras även om det inte finns anledning att anta att beslutet är oriktigt. Prövningen ska ske ex officio och måste göras för att beslutet ska bevara sin giltighet. Myndigheterna har enligt fjärde stycket i samma paragraf en skyldighet att löpande beakta att det finns grund för förvaret. Skyldigheten att pröva beslut om förvar på nytt vid vissa fastställda tider avser alltså att säkerställa att den handläggande myndigheten åtminstone vid de fastställda tidpunkterna prövar om det finns grund för fortsatt förvar.

Genom bestämmelserna om ny prövning uppfylls kraven i artikel 15.3 i återvändandedirektivet att beslut om förvar i varje enskilt fall ska omprövas med lämpliga mellanrum (prop. 2011/12:60 s. 79). I artikel 9.5 i mottagandedirektivet anges att förvaret ska omprövas av en rättslig myndighet med lämpliga tidsintervall, ex officio och/eller på begäran av den berörda sökanden. Av artikel 28.4 i Dublinförordningen framgår att vid förvar som grundar sig på förordningen ska de garantier för personer i förvar som framgår av bl.a. artikel 9 i mottagandedirektivet tillämpas.

Mot denna bakgrund bör lagstiftningen som utgångspunkt även i fortsättningen innehålla fastställda tidpunkter då prövning ska ske om ett förvar ska bestå, även om myndigheterna löpande är skyldiga att beakta att det finns grund för beslutet om förvar.

8.6.3 Förvar som endast får pågå under begränsad tid behöver inte prövas på nytt inom fastställda tidsintervaller

Förvar som syftar till att utreda identitet eller rätt till vistelse eller att fastställa en asylsökandens identitet eller nationalitet eller faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på föreslår vi ska kunna pågå under en mycket begränsad tid, högst en månad (se avsnitt 7.4). Med beaktande av detta får det anses tillräckligt att myndigheterna löpande ska beakta att det finns grund för förvar.

8.6.4 Beslut om förvar av vuxna som regelbundet ska prövas på nytt

Enligt våra förslag ska maximala tider i förvar vara 12–24 månader i fråga om förvar inför avlägsnande och övriga förvar avseende asylsökande (se avsnitt 7.4). Med beaktande av att förvar i dessa fall kan pågå under en längre tid är det ändamålsenligt att dessa förvarsbeslut prövas på nytt inom fastställda tider. En rimlig ordning är att dessa beslut prövas på nytt inom två månader från den dag förvarsbeslutet verkställdes. En sådan ordning får anses förenlig med Europakonventionens krav på domstolsprövning av förvarsbeslut eftersom utlänningen har möjlighet att i vart fall varannan månad få frågan om förvar prövat av domstol genom att överklaga beslutet om ny prövning (jfr Europadomstolens dom den 2 oktober 2012 i målet *Abdulkhakov mot Ryssland*, se avsnitt 8.4).

I förhållande till dagens reglering innebär detta att beslut som motsvarar tidigare sannolikhetsförvar kommer att ha längre frist för regelbundna prövningar trots att det i vissa fall inte finns ett beslut om avvisning eller utvisning eller att ett sådant beslut inte har fått laga kraft. Det borde dock inte vara en alltför vanlig situation att en utlänning tas i sannolikhetsförvar och myndigheterna därefter dröjer mycket lång tid med att besluta i frågan om avvisning eller utvisning. Som nämnts tidigare är dessa ärenden där utlänningar är frihetsberövade också prioriterade hos myndigheterna och domstolarna.

Att ha enhetliga tidsgränser för ny prövning gör att regelverket blir mer lättillämpat för myndigheterna och mer överskådligt. Våra förslag att domstolarna inte längre ska vara ansvariga för frågan om förvar som handläggande myndighet (se avsnitt 9.4.2) innebär att det blir färre myndigheter som ska hålla reda på fristerna vilket också bidrar också till att öka överskådligheten. Dessa åtgärder minskar risken för att någon är förvarstagen i strid med regleringen.

8.6.5 Frister för ny prövning av förvar av barn

Utredningens förslag: Ett beslut om förvar av barn i ett säkerhetsärende eller ett beslut om förvar som gäller ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska prövas på nytt inom en månad från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar, ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes. Vid fastställande av tidsfristen ska tid som barnet tidigare har hållits i förvar inte räknas av.

Om barnet därefter är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande ske inom en månad från det senaste beslutet om förvar.

Om frågan om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upphör beslutet att gälla.

Utredningens bedömning: Förvar av barn i ärenden som inte är säkerhetsärenden eller som gäller barn som har utvisats på grund av brott pågår under en så kort tid att förvarstagandet – på samma sätt som enligt nuvarande reglering – inte behöver prövas på nytt inom en i lag fastställd tid.

Beslut om förvar av barn som regelbundet ska prövas på nytt

Enligt våra förslag ska förvar av brottsutvisade barn och barn i säkerhetsärenden kunna pågå som längst i sex månader (se avsnitt 7.4.8). Med beaktande av den tid som förvar kan pågå och att det är fråga om en mycket ingripande åtgärd för barn bör förvar i de fallen prövas på nytt med endast en månads intervall. Motsvarande regler som för vuxna bör gälla i fråga om beräkning av tidsfristen (se nedan) och beslutet om förvar bör upphöra om prövning inte sker inom föreskriven tid.

Beslut om förvar av barn som inte behöver bli föremål för ny prövning

Förvar av barn i andra ärenden än säkerhetsärenden eller som gäller brottsutvisade barn får enligt våra förslag pågå under en mycket begränsad tid om maximalt tolv dygn inom ramen för samma verkställ-

ighetsärende. Med hänsyn till detta får det anses tillräckligt att myndigheterna löpande ska beakta att det finns grund för förvar. Med beaktande av den korta tid som ett barn får hållas i förvar får en sådan ordning anses förenlig med kravet i artikel 11.5 i det nya mottagandedirektivet att förvar av ensamkommande barn ska omprövas på eget initiativ med regelbundna intervaller.

8.6.6 Närmare om beräkning av tidsfristerna

Den första prövningen av om förvaret ska bestå ska ske inom två månader från den dag förvarsbeslutet verkställdes. På samma sätt som vid beräkningen av tidsfrister för längsta tid i förvar bör det avgörande vara när utlänningen rent faktiskt berövades friheten på den rättsliga grund som är aktuell. Om förvarsbeslutet fattas när utlänningen är avviken eller beslutet av någon annan anledning inte kan verkställas börjar tidsfristen alltså att räknas från det att förvaret har verkställts. De beslut om vilande förvar som enligt våra förslag ska kunna fattas av myndigheterna (se avsnitt 5.13) tillhör också denna kategori av beslut.

I utlänningslagen finns inte någon bestämmelse om att avräkning i vissa fall ska ske vid beräkningen av tidsfristen för en ny prövning av ett beslut om förvar. Det står inte heller något om det i förarbetena till 10 kap. 9 § UtL utan detta har i viss mån utvecklats i praxis.

Om en utlänning hållits i förvar enligt ett beslut av en myndighet eller domstol och därefter släppts ska enligt praxis den tiden avräknas om utlänningen på nytt tas i förvar av en högre instans. En ny prövning av beslutet om förvar ska således ske inom två månader från den dag beslutet om förvar verkställdes enligt den högre instansens beslut, med avräkning för de dagar utlänningen redan har suttit i förvar (se MIG 2005:6 och 2007:23). I MIG 2014:2 har uttalats att motsvarande avräkning ska göras om Polismyndigheten eller Migrationsverket fattar ett nytt beslut om förvar gällande en utlänning som avtjänar ett fängelsestraff och som tidigare suttit i förvar.

Avgörandena skulle kunna tolkas som att motsvarande avräkning ska göras av en myndighet om exempelvis en utlänning hålls i identitetsförvar eller som asylsökande och förvaret sedan övergår i ett förvar inför avlägsnande. Den tid utlänningen hållits i identitetsförvar eller som asylsökande innebär då kortare tid innan ny prövning ska ske av beslutet om förvarstagandet inför avlägsnande.

Enligt vår mening innebär emellertid ett sådant krav på avräkning att regleringen kompliceras i onödan. Det finns inte heller några bärande skäl för att upprätthålla en sådan ordning.

I den ovan beskrivna situationen när förvar på olika grunder följer på varandra finns alltid en skyldighet för den ansvariga myndigheten att kontinuerligt pröva om förvaret ska bestå och utlännen har möjlighet att överklaga förvarsbesluten till migrationsdomstol utan begränsning till viss tid (14 kap. 9 § UtlL). Handläggningen i samband med det nya beslutet om förvar innefattar också en fristående prövning av om förvar är motiverat på den nya grunden. Vid den prövningen ska det beaktas om förvarsgrunderna är uppfyllda. Detta inkluderar att beakta om förvaret är nödvändigt och proportionerligt. Tvåmånadersfristen bör därför alltid räknas från det att förvarsbeslutet på den aktuella grunden verkställdes utan avräkning av tid som utlännen eventuellt tidigare har hållits i förvar. Detta bör tydliggöras i lagtexten eftersom det till viss del innebär en förändrad ordning i förhållande till vad som gäller enligt rättspraxis i dag.

Det förekommer också att den behöriga myndighetens beslut har föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar (se avsnitt 9.4.7). I den situationen har det interimistiska beslutet ett sådant nära samband med det beslut som därefter ska fattas av den myndighet som är behörig att beslut om förvar att tidsfristen för ny prövning bör räknas från när det interimistiska beslutet verkställdes. Detta undantag bör framgå redan av lagtexten.

Om utlännen därefter är kvar i förvar ska en ny prövning fortlopande ske inom två månader från det senaste beslutet om förvar. Med detta avses alltså att utlännen fortsätter att vara förvarstagen efter att en ny prövning av förvarsbeslutet har gjorts. I detta fall styrs fristen för ny prövning inte av verkställigheten av förvarsbeslutet utan av vilken dag det senaste beslutet om förvar meddelades. Det följer i detta fall redan av ordalydelsen att det inte ska ske någon avräkning av tid även om utlännen har släppts ur förvar inom tidsfristen och sedan tagits i förvar på nytt. Om det t.ex. har skett en ny prövning och förvaret fortsätter men avbryts av t.ex. vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård för att sedan fortsätta därefter så är det nya beslutet om förvar inte ett beslut om ny prövning utan ett nytt förvarsbeslut. Det beslutet ska bedömas utifrån första stycket. Stöd för en sådan uppfattning finns i MIG 2022:5. I avgörandet uttalade Migrationsöverdomstolen att ett nytt beslut

om förvar som fattas efter att ett förvarsbeslut har upphört i samband med att en utvisning har verkställts är just ett nytt beslut och inte en ny prövning av ett pågående förvar.

8.6.7 Vilket beslut som ska bli föremål för ny prövning

Den ordning som föreslås med ny prövning av beslut om förvar motsvarar i huvudsak det regelverk som finns i dag när det gäller själva konstruktionen av skyldigheten att pröva förvarsbesluten inom vissa tidsintervaller och att upphäva ett beslut om förvar om det inte längre finns skäl för beslutet.

Skyldigheterna gäller det förvarsbeslut som är bärare av tvångsåtgärden. Med detta avses det beslut som är själva grunden för frihetsberövandet och vars upphävande skulle innebära att utlänningen frigavs (jfr RÅ 1999 ref. 26). Vilket beslut som är bärare av tvångsåtgärden får också betydelse för vilken myndighet som är behörig eller är skyldig att utföra en åtgärd enligt lagen när någon är förvarstagen. I avsnitt 9.5 redogörs för våra överväganden i frågan om myndigheternas befogenheter och skyldigheter i samband med förvar.

Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att det inte finns några oklarheter när det gäller en så grundläggande fråga som vilket beslut som ligger till grund för ett frihetsberövande.

Att fastställa vilket beslut som är bärare av tvångsåtgärden är i de flesta fall inte särskilt komplicerat. I normalfallet avser detta det första beslut om förvar som har fattats av behörig myndighet eller det beslut om fortsatt förvar vid ny prövning som den behöriga myndigheten har beslutat om inom den lagstadgade tidsfristen.

Under tiden en utlänning befinner sig i förvar kan det emellertid inträffa omständigheter som gör att den handläggande myndigheten måste agera på något sätt. Utlänningen kan exempelvis begära att förvaret ska upphöra. Det kan också handla om att en utlänning som hålls i förvar ska avtjäna ett fängelsestraff eller blir föremål för ett administrativt frihetsberövande.

Migrationsöverdomstolen har i ett antal avgöranden tagit ställning till fall där frågan kommit upp om vilket beslut som var bärare av tvångsåtgärden.

I MIG 2006:5 uttalade Migrationsöverdomstolen att 10 kap. 9 § UtlL föreskriver att handläggande myndighet är skyldig att be-

sluta i förvarsfrågan i två situationer. Den första situationen är om det är fråga om ny prövning av förvar för att en i lagen föreskriven tidsfrist är på väg att löpa ut och den handläggande myndigheten bedömer att förvaret ska bestå. Den andra situationen är om det inte längre finns grund för förvar och förvarsbeslutet därför måste upphävas. Vid omprövning av ett förvarsbeslut under en löpande tidsfrist ska dock något uttryckligt beslut inte fattas annat än om beslutet om förvar ska upphävas. De handläggningsåtgärder som en myndighet utför när den löpande överväger om förvaret fortfarande är sakligt motiverat kan enligt Migrationsöverdomstolen – liksom andra viktiga handläggningsåtgärder som myndigheter vidtar – lämpligen antecknas i akten. Om den handläggande myndigheten under en löpande tidsfrist skulle fatta ett skriftligt beslut om att ett beslut om förvar ska bestå, och om det beslutet inte har föregåtts av någon muntlig förhandling, anses det beslutet inte utgöra något nytt beslut om förvar i lagens mening. Beslutet är därmed inte det beslut som är bärare av tvångsåtgärden. I denna situation är det i stället det tidigare beslutet om förvar som fortfarande gäller. Det beslutet kan enligt 14 kap. 9 § UtlL överklagas särskilt och utan begränsning i tid.

I MIG 2014:2 slog Migrationsöverdomstolen fast att om en förvarstagen börjar avtjäna ett fängelsestraff finns det inte längre förutsättningar att hålla utlänningen i förvar. Detta innebär att förvarsbeslutet ska upphävas omedelbart i enlighet med 10 kap. 9 § fjärde stycket UtlL. Domstolen konstaterade att ett verkställighetsförvar bl.a. förutsätter att det finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. En person som avtjänar ett fängelsestraff har som regel begränsade möjligheter att bedriva brottslig verksamhet, varför risken för detta är liten. Det faktum att avtjänandet av ett fängelsestraff normalt sett medför en påtaglig inskränkning i den personliga rörelsefriheten minskar även risken för att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut hindras. Domstolen ansåg därför att det inte längre fanns förutsättningar för att hålla en utlänning i förvar från och med det att utlänningen börjar att avtjäna ett fängelsestraff. När utlänningen började avtjäna fängelsestraffet togs denne rent faktiskt ur förvar. Det innebar att förvarsbeslutet de facto hade upphävts och därefter inte längre var bärare av någon tvångsåtgärd gentemot utlänningen.

I MIG 2015:26 ansåg Migrationsöverdomstolen att ett beslut att utvisa en utlänning verkställs när han eller hon lämnar Sverige. Om utlänningen varit förvarstagen i samband med verkställighetsförfarandet upphävs beslutet om förvar de facto när utvisningsbeslutet verkställs. Om utlänningen återvänder till Sverige och det fattas ett nytt beslut om förvar är det enligt domstolen detta senare beslut som är bärare av tvångsåtgärden. I MIG 2022:5 har domstolen slagit fast att det då är detta senare beslut som är bärare av tvångsåtgärden som därefter ska prövas på nytt inom den tidsfrist och i sådan ordning som gäller för den prövningen (se ovan).

Den ovan beskrivna praxisen bör beaktas när det gäller frågan om vilka beslut som är bärare av tvångsåtgärden. Den kan sammanfattas som att bärare av tvångsåtgärden är det ursprungliga förvarsbeslutet, beslut om förlängning av förvar för att en i lagen föreskriven tidsfrist är på väg att löpa ut och den ansvariga myndigheten bedömer att förvaret ska bestå, samt beslut om fortsatt tvångsåtgärd på annan grund än det ursprungliga beslutet (jfr Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/044/2021). Det är dessa beslut som ska bli föremål för ny prövning. Som framgår ovan bör dock inte de metoder för avräkning som tillämpats i denna praxis gälla i fortsättningen.

8.7 Konsekvenser om ny prövning inte sker i rätt tid

Utredningens bedömning: Ett beslut om uppsikt eller förvar som inte prövas på nytt inom föreskriven tid bör på samma sätt som gäller i dag upphöra att gälla.

På samma sätt som gäller i dag enligt 10 kap. 10 § UtlL bör underlåtenhet att pröva ett beslut om uppsikt eller förvarsbeslut på nytt inom den tid som gäller för sådan prövning innebära att beslutet om förvar förlorar sin giltighet. Det innebär att uppsikts- eller förvarsbeslutet upphör med automatik om prövning inte sker inom föreskriven tid.

8.8 Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa.

Varken av EU-direktiv, EU-förordningar eller av internationella konventioner följer någon skyldighet att regelbundet ompröva beslut om uppsikt. En sådan skyldighet finns dock beträffande beslut om förvar enligt artikel 15.3 i återvändandedirektivet, artikel 9.5 i mottagandedirektivet, artikel 11.5 i det nya omarbetade mottagandedirektivet och artikel 28.4 i Dublinförordningen. Genom förslagen om ny prövning av förvarsbeslut sammantagna med möjligheterna att överklaga beslut om förvar uppfylls kraven i dessa direktiv och i förordningen att beslut om förvar i varje enskilt fall ska kunna omprövas med lämpliga mellanrum av en rättslig myndighet.

Den regelbundna prövningen av förvarsbeslut varannan månad, överklagandemöjligheten och myndigheternas skyldigheter att kontinuerligt övervaka om det finns grund för förvar tillgodoser också Europakonventionens krav på domstolsprövning av frihetsberövandet (se avsnitt 8.4).

9 Myndigheter som får besluta om uppsikt eller förvar

9.1 Inledning

I våra utredningsdirektiv anges att de nuvarande bestämmelserna om vilken myndighet som har ansvaret för att fatta beslut om uppsikt och förvar är ofullständiga och otydliga. Bestämmelserna har medfört tillämpningssvårigheter som har påtalats av de berörda myndigheterna under lång tid. I direktiven framhålls att det är viktigt att det på ett tydligt och lättöverskådligt sätt framgår av regelverket vilken myndighet som är ansvarig under olika skeden i migrationsprocessen och vad som ingår i det ansvaret. Inom ramen för översynen av utlänningslagens regler ska utredningen därför se över reglerna om handläggande myndighet och föreslå ändringar i syfte att tydliggöra vilken myndighet som är ansvarig för uppsikts- eller förvarsfrågan under olika skeden i migrationsprocessen. Vi ska också ta ställning till hur domstolarnas roll som handläggande myndighet kan upphöra och lämna nödvändiga författningsförslag.

Kapitlet inleds med en redogörelse för utlänningslagens gällande bestämmelser om vilken myndighet som får besluta om uppsikt eller förvar (avsnitt 9.2). Därefter redovisas våra förslag om vilka myndigheter som ska vara behöriga att besluta om uppsikt eller förvar (avsnitt 9.3–9.4) och våra förslag om vilka befogenheter och skyldigheter som följer med behörigheten (avsnitt 9.5). Kapitlet avslutas med en analys av förslagets förenlighet med regeringsformen och internationella förpliktelser (avsnitt 9.6).

9.2 Nuvarande bestämmelser om vilken myndighet som får besluta om uppsikt eller förvar

9.2.1 Allmänt om handläggande myndighet

Ett beslut om förvar eller uppsikt fattas enligt 10 kap. 12 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtlL, av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet. I lagtexten anges inte vad som avses med *ärendet* i detta sammanhang. Av förarbetena framgår dock att det är den myndighet som handlägger ett ärende om avvísning eller utvisning och en därmed sammanhängande fråga om uppehållstillstånd – den handläggande myndigheten – som bestämmer i frågor om uppsikt eller förvar (se prop. 1988/89:86 s. 181). Bestämmelsen i 10 kap. 12 § UtlL är formulerad i huvudsak på samma sätt sedan 1976. Uttrycket *handläggande myndighet* har behållits i den nya instans- och processordningen och kan numera således avse även en domstol (se t.ex. 10 kap. 16 § UtlL).

Närmare bestämmelser om vilken myndighet som är handläggande myndighet finns i 10 kap. 13–17 §§ UtlL. I 13–15 §§ anges när Polismyndigheten respektive Migrationsverket är handläggande myndigheter. Någon heltäckande och motsvarande bestämmelse finns inte när det gäller migrationsdomstolarna. Enligt förarbetena till den nya instans- och processordningen bedömdes det inte nödvändigt att i paragraferna föreskriva särskilt när en domstol skulle vara behörig att besluta om förvar enligt 10 kap. 12 § UtlL, utan den bestämmelsen ansågs tillräcklig (prop. 2004/05:170 s. 294). I 10 kap. 16 § UtlL finns dock en särskild bestämmelse om när en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen blir handläggande myndighet i ett ärende om att upphäva en allmän domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut. Enligt bestämmelsen blir domstolen handläggande myndighet från det att domstolen beslutar om inhibition av utvisningsbeslutet.

9.2.2 Handläggande myndighet i ärenden där det inte finns något avlägsnandebeslut som har fått laga kraft

Enligt 10 kap. 13 § första stycket 1 UtlL är Polismyndigheten handläggande myndighet från det att en utlänning begär att få resa in i landet till dess att ett ärende som ska prövas av Migrationsverket tas emot av verket eller utlänningen har lämnat landet.

Av 10 kap. 14 § 1 UtlL framgår att Migrationsverket är handläggande myndighet i dessa ärenden från det att verket tar emot ett ärende som verket ska pröva och till dess verket fattar ett beslut eller utlänningen har lämnat landet eller Polismyndigheten har tagit emot ärendet eller, om Migrationsverkets beslut överklagas, till dess ärendet tas emot av migrationsdomstolen. I fråga om ett beslut som gäller omedelbart är dock Migrationsverket enligt 10 kap. 14 § 2 UtlL handläggande myndighet även om beslutet överklagas, dock endast till dess en domstol meddelar ett eventuellt beslut om inhibition.

Uttrycken *ärende som ska prövas av Migrationsverket* och *ärende som verket ska pröva* i 10 kap. 13 § och 14 § UtlL preciseras inte närmare i lagtexten. Det som avses är situationer där ett ärende om avvisning kommer under Migrationsverkets prövning. Det kan exempelvis handla om att Polismyndigheten överlämnar ett avvisningsärende till Migrationsverket enligt 8 kap. 17 § tredje stycket UtlL eller att ett avvisningsbeslut av Polismyndigheten överklagas till Migrationsverket.¹

Utöver att ett avvisningsärende överlämnas till Migrationsverket har verket dock enligt 8 kap. 17 § andra stycket UtlL en fakultativ möjlighet att meddela ett beslut om avvisning. Bestämmelsen innebär att Migrationsverket har samma behörighet att fatta ett beslut om avvisning som Polismyndigheten. Eftersom verket endast har en fakultativ möjlighet att pröva ett sådant ärende och således inte *ska* pröva ärendet kan lagtexten tolkas som att Migrationsverket i dessa fall inte är behörig att fatta ett beslut om uppsikt eller förvar. Oavsett lagtextens utformning kan det dock antas att reglerna i praktiken tillämpas på så sätt att Migrationsverket anses vara handläggande myndighet även när den prövar ett sådant avvisningsärende som verket enligt 8 kap. 17 § andra stycket UtlL får pröva oavsett

¹ Sandesjö och Wikrén, *Utlänningslagen med kommentarer*, 10 kap. 13 §, Nordstedt, 2023-12-08, Version 13A (JUNO).

om ärendet självmant initierats av verket eller om ärendet *tagits* emot av verket från en annan myndighet (jfr SOU 2011:17 s. 125).

Om Migrationsverkets beslut om avvísning eller utvisning överklagas till en migrationsdomstol blir domstolen normalt handläggande myndighet när ärendet tas emot av domstolen. Detta gäller dock inte om det beslut som överklagas gäller omedelbart så länge domstolen inte beslutar om inhibition (se nedan angående handläggande myndighet vid överklagande av beslut). I sådana fall fortsätter Migrationsverket att vara handläggande myndighet.

Vad som avses med uttrycket *beslut som gäller omedelbart* definieras inte närmare i 10 kap. 14 § UtlL, men underförstått är bestämmelserna om verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning som inte fått laga kraft i 12 kap. utlänningslagen tillämpliga.

De beslut som gäller omedelbart är enligt 12 kap. 6 § UtlL Polismyndighetens avvísningsbeslut, Migrationsverkets avvísningsbeslut i fråga om en utlänning som inte ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande och verkets avvísningsbeslut med förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § UtlL. Om Migrationsverkets egna avvísningsbeslut överklagas är alltså verket handläggande myndighet tills dess att domstolen meddelar ett eventuellt beslut om inhibition. Detsamma gäller om Migrationsverket efter ett överklagande prövar Polismyndighetens beslut om avvísning och Migrationsverkets beslut i det ärendet i sin tur överklagas till en migrationsdomstol. I övriga fall, bland annat vid överklagande av beslut om avvísning av en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande eller vid överklagande av ett beslut om utvisning, är alltså domstolen handläggande myndighet från det att den tar emot ärendet.

För att en domstol ska bli handläggande myndighet krävs dock enligt praxis att vissa andra förutsättningar också är uppfyllda. Dessa redogörs för nedan under särskild rubrik.

9.2.3 Handläggande myndighet i verkställighetsärenden

Om det finns ett beslut om avvísning eller utvisning som har fått laga kraft gäller andra regler om vilken myndighet eller domstol som är handläggande myndighet. Normalt är det den myndighet

som ska verkställa beslutet som är handläggande myndighet, men inte alltid.

Av 12 kap. 14 och 14 a §§ UtL framgår vilken myndighet som ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Utgångspunkten är att det är Migrationsverket som ska verkställa sådana beslut. Polismyndigheten verkställer dock sina egna beslut om avvisning och allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Polismyndigheten ska också verkställa myndighetens beslut om avvisning och beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt sedan utlänningen påträffats i Sverige efter verkställt avvisnings- eller utvisningsbeslut. Polismyndigheten får emellertid överlämna ett sådant ärende om ny verkställighet till Migrationsverket om verket samtycker till det. Migrationsverket kan även lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Om verket samtycker till det får Polismyndigheten återlämna ett ärende som har överlämnats dit.

Säkerhetspolisen ska enligt 12 kap. 14 § andra stycket UtL verkställa beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i beslutet om avvisning eller utvisning, på begäran av Säkerhetspolisen, bestämma att en annan myndighet ska sköta verkställigheten. Säkerhetspolisen ska inte verkställa beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning i ett säkerhetsärende om en allmän domstol har beslutat om utvisning av samma utlänning på grund av brott. Det är som huvudregel Polismyndigheten som ska verkställa dessa beslut. Sedan den 1 mars 2024 gäller dock att Polismyndigheten får överlämna ett ärende om verkställighet av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende. Detsamma gäller för beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt (12 kap. 14 a § UtL och prop. 2023/24:36 s. 25 f.).

När Polismyndigheten och Säkerhetspolisen är handläggande myndigheter

Enligt 10 kap. 13 § första stycket 2 och 3 UtlL är Polismyndigheten handläggande myndighet i ett verkställighetsärende från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att verkställighet har skett. Polismyndigheten är även handläggande myndighet från det att en utlänning efter verkställighet har återvänt till Sverige, om beslutet ska verkställas på nytt, till dess att verkställighet har skett. Denna bestämmelse infördes med anledning av ändringen att Polismyndigheten alltid ska vara ansvarig myndighet för ny verkställighet av ett fortfarande gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut (prop. 2016/17:191 s. 30). Även Säkerhetspolisen kan vara handläggande myndighet enligt 10 kap. 13 § första stycket 2 och 3 UtlL. Enligt andra stycket i samma paragraf gäller ansvaret även om ärendet är föremål för prövning enligt 12 kap. 18–20 §§ UtlL, dock inte under den tid beslutet inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ny prövning.

Migrationsverket är enligt 10 kap. 14 § 2 UtlL handläggande myndighet i ett verkställighetsärende från det att verket tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att beslutet har verkställts eller ärendet lämnas över till Polismyndigheten. I fråga om beslut som gäller omedelbart är Migrationsverket handläggande myndighet även om beslutet överklagas, dock endast till dess en migrationsdomstol meddelar ett beslut om inhibition.

I 10 kap. 13 § första stycket 2 och 14 § 2 UtlL anges att Polismyndigheten eller Migrationsverket blir handläggande myndighet först om myndigheterna *tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet*. Dessa bestämmelser omfattar alltså inte situationen att myndigheterna verkställer sina egna beslut om avvisning eller utvisning. Att myndigheterna i de fallen är handläggande myndighet kan möjligen i stället utläsas i 10 kap. 13 § första stycket 1 och 14 § 1 UtlL, eftersom Polismyndigheten och Migrationsverket enligt de bestämmelserna är handläggande myndighet till dess en utlänning lämnat landet. Någon uttrycklig skrivning om denna situation finns dock inte i bestämmelserna (jfr SOU 2011:17 s. 127 f.).

När det gäller säkerhetsärenden är det inte tillräckligt att Polismyndigheten har tagit emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet för att Polismyndigheten ska bli handläggande

myndighet. Det krävs även att Polismyndigheten enligt 12 kap. 14 § andra stycket UtlL förordnats att ombesörja verkställigheten för att myndigheten ska bli behörig att fatta ett beslut om uppsikt eller förvar (se MIG 2006:6).

Vilken myndighet eller domstol som är handläggande myndighet påverkas av om ett verkställighetsärende prövas enligt 12 kap. 18–20 §§ UtlL. Om det är Migrationsverket som är den myndighet som ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och verket samtidigt prövar ärendet enligt 12 kap. 18–19 §§ UtlL uppstår inte något problem, utan verket är hela tiden handläggande myndighet. Om det däremot är Polismyndighet som är den myndighet som ska verkställa avlägsnandebeslutet kvarstår inte myndigheten som handläggande myndighet om ärendet blir föremål för prövning enligt 12 kap. 18–20 §§ UtlL och beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av inhibition eller ny prövning (10 kap. 13 § andra stycket UtlL). För att veta vilken myndighet eller domstol som är handläggande myndighet i detta läge måste man tillämpa reglerna om verkställighet och ny prövning (SOU 2011:17 s. 128).

Migrationsverket kan meddela inhibition när man prövar ett ärende enligt 12 kap. 18 § UtlL. Om ett sådant beslut fattas blir verket alltså handläggande myndighet när beslutet meddelas.

Av 12 kap. 19 a § UtlL framgår att om en utlänning åberopar sådana nya omständigheter som avses i 12 kap. 19 § UtlL får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om en ny prövning ska ske, eller om en ny prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft. Om Polismyndighet är handläggande myndighet i ett verkställighetsärende uppstår problemet att det i 10 kap. 13 § andra stycket UtlL inte klart framgår om ansvaret ska gå över till Migrationsverket när en ansökan om ny prövning görs eller när en ny prövning beviljas. Förarbetsuttalanden i samband med införandet av bestämmelserna om hinder mot verkställighet vid ansökningar om ny prövning talar närmast för att Migrationsverket blir handläggande myndighet redan när en ansökan om ny prövning görs (se prop. 2009/10:31 s. 276). Denna fråga har inte klargjorts i praxis (jfr SOU 2011:17 s. 128 f.).

Om Migrationsverket beviljar en ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtlL men sedan avslår ansökan om uppehållstillstånd och beslutet överklagas blir en migrationsdomstol och därefter Migrations-

överdomstolen handläggande myndighet eftersom avvísings- eller utvisningsbeslutet fortfarande inte kan verkställas på grund av den nya prövningen. Vid ett överklagande av Migrationsverkets beslut att inte bevilja en ny prövning blir en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen handläggande myndighet om någon av domstolarna meddelar inhibition.

Om en utlänning som avvísats eller utvisats ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande och en sådan ansökan inte tidigare under utlänningens vistelse i Sverige prövats genom ett lagakraftvunnet beslut, ska Migrationsverket enligt 12 kap. 19 § tredje stycket UtlL pröva ansökan om uppehållstillstånd och besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

Migrationsöverdomstolen har i dom den 21 juni 2017 i mål nr UM 7843-17 ansett att 10 kap. 13 § första stycket 2 och andra stycket UtlL är tillämplig när en ansökan om uppehållstillstånd prövas med stöd av 12 kap. 19 § tredje stycket. I målet omfattades en utlänning av ett verkställbart avlägsnandebeslut och verkställigheten av beslutet hade överlämnats till Polismyndigheten som hade beslutat om förvar. Utlänningen åberopade skyddsskäl för första gången och därför beviljades han prövning av skyddsskäl och Migrationsverket beslutade att inhibera verkställigheten enligt 12 kap. 19 § tredje stycket UtlL. Utlänningen överklagade sedan Migrationsverkets beslut att neka honom asyl och att utvisa honom. Migrationsdomstolen ansåg att den var handläggande myndighet och beslutade utifrån den ståndpunkten att göra en ny prövning av förvaret enligt 10 kap. 9 § UtlL. Migrationsöverdomstolen påpekade att Polismyndigheten enligt 10 kap. 13 § 2 UtlL är handläggande myndighet från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvísning eller utvisning för verkställighet fram till dess att verkställighet har skett. Enligt domstolen var ärendet föremål för prövning enligt 12 kap. 18–20 §§ UtlL. Domstolen fann att de två undantag som finns från denna ordning inte var uppfyllda. Det ena undantaget – att avlägsnandebeslutet inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition – var inte tillämpligt eftersom det följer redan av lag, 12 kap. 8 a § UtlL, att beslutet inte fick verkställas innan ansökan om skydd har prövats och avslagits eller avvísats genom ett beslut som fått laga kraft. Det andra undantaget att det finns ett beslut om ny prövning var inte heller fallet i målet. Polismyndigheten var därmed handläggande myndighet i förvarsfrågan under handläggningen i domstolen av frågan om uppe-

hållstillstånd. Därmed hade migrationsdomstolen inte haft behörighet att besluta i frågan om förvar.

Migrationsöverdomstolen prövade i MIG 2013:3 vilken myndighet som var handläggande myndighet i ett mål gällande tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL. Polismyndigheten ansvarade i målet för verkställigheten av avlägsnandebeslutet och var därför handläggande myndighet av frågan om förvar enligt 10 kap. 13 § första stycket 2 UtlL. Migrationsöverdomstolen hade därefter inhiberat verkställigheten av utvisningsbeslutet med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Frågan var om ansvaret som handläggande myndighet därmed hade gått över till domstolen. Enligt domstolen gav ordalydelsen i 10 kap. 13 § UtlL inte något klart besked i frågan. Situationen var dock så pass likartad den där t.ex. domstolen beslutat om inhibition i ett mål enligt 12 kap. 19 § UtlL att den borde behandlas på samma sätt. Domstolen uttalade också att lagstiftarens utgångspunkt synes ha varit att den myndighet som beslutat att inhibera verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning förfogade över verkställigheten på ett sådant sätt att den skulle vara handläggande myndighet i frågan om förvar.

Särskilt om handläggande myndighet i samband med verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott

Om en utlänning som har utvisats på grund av brott och tidigare har fått en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande prövad slutligt, åberopar verkställighetshinder kan ärendet bli föremål för *prövning* enligt 12 kap. 19 b § UtlL. Sådan prövning beviljas endast om vissa specifika förutsättningar som anges i paragrafen är uppfyllda. Utvisningsbeslutet får inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om ny prövning ska ske eller, om ny prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans (12 kap. 19 b § tredje stycket UtlL). Polismyndigheten verkställer som huvudregel ett beslut om utvisning på grund av brott, men kan överlämna ett ärende till Säkerhetspolisen om Säkerhetspolisen begär det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende (12 kap. 14 a § UtlL).

Om ny prövning beviljas ska 5 kap. 20 § UtlL tillämpas. Enligt den bestämmelsen får Migrationsverket inte bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som har utvisats på grund av brott. Om

Migrationsverket finner att utlänningen bör beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § UtlL, ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol dit verkets beslut i fråga om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas. Om Migrationsverket däremot vid tillämpning av 5 kap. 20 § UtlL kommer fram till att utlänningen inte ska beviljas uppehållstillstånd, ska verket avslå ansökan. Av 14 kap. 3 § UtlL framgår att ett sådant beslut får överklagas till en migrationsdomstol.

Migrationsöverdomstolen prövade i MIG 2020:6 vilken myndighet som skulle anses vara handläggande myndighet när en utlänning hade utvisats av allmän domstol på grund av brott och därefter beviljats en prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 b § UtlL. Enligt domstolen skulle de tillämpliga bestämmelserna tolkas restriktivt vid användande av tvångsmedel. Av detta följde att det i fråga om förvar inte fanns något utrymme för tolkning som gick utöver vad som uttryckligen anges i lag avseende i vilka fall en myndighet bär ansvaret som handläggande myndighet. Domstolen konstaterade att Polismyndigheten hade tagit emot ett beslut av allmän domstol om att utlänningen skulle utvisas på grund av brott. Utlänningen hade beviljats *en prövning* av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 b § UtlL. Eftersom det varken var fråga om ett beslut om inhibition eller att *ny prövning* beviljats fanns inte något uttryckligt stöd i lag för att Migrationsverket var handläggande myndighet i denna situation och därmed skulle besluta om förvar i stället för Polismyndigheten.

Om Migrationsverket vid prövningen kommer fram till att utlänningen inte ska beviljas uppehållstillstånd och avslagsbeslutet överklagas till en migrationsdomstol kan domstolen enligt 12 kap. 11 § första stycket UtlL besluta om inhibition. I det fallet finns en uttrycklig regel i 10 kap. 16 § UtlL om vilken myndighet eller domstol som blir handläggande myndighet. Av den framgår att domstolen blir handläggande myndighet från det att den meddelar ett beslut om inhibition. Om domstolens beslut överklagas blir enligt samma bestämmelse Migrationsöverdomstolen handläggande myndighet från det att den meddelar ett beslut om inhibition.

Av 12 kap. 19 b § fjärde stycket UtlL följer att om en utlänning som utvisats på grund av brott ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande och en sådan ansökan inte tidigare prövats ska Migrationsverket pröva ansökan. Bestämmelsen

motsvarar i princip vad som gäller enligt 12 kap. 19 § tredje stycket UtL när utlänningar som omfattas av andra verkställbara avlägsnandebeslut ansöker om asyl för första gången. Vid prövningen ska 5 kap. 20 § UtL tillämpas vilket betyder att om Migrationsverket anser att uppehållstillstånd bör beviljas ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till en migrationsdomstol. I dessa fall får avlägsnandebeslutet enligt 12 kap. 8 b § UtL inte verkställas innan ansökan om skydd har prövats och avslagits eller avvisats av Migrationsverket. Med utgångspunkt i ovan nämnda avgörande från Migrationsöverdomstolen (mål nr UM 7843-17) bör, om ansökan om asyl avslås, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen kvarstå som handläggande myndighet enligt 10 kap. 13 första 2 och 3 UtL under tiden ansökan om uppehållstillstånd prövas av Migrationsverket och eventuellt en migrationsdomstol. Frågan är dock inte klarlagd i praxis.

Situationen liknar dock den som var föremål för prövning i MIG 2007:22. I det målet hade en utlänning som dömts till utvisning på grund av brott tagits i förvar av Polismyndigheten efter avtjänat straff. Därefter ansökte utlänningen om asyl för första gången. Ansökan avslogs av Migrationsverket, migrationsdomstolen avlog överklagandet och Migrationsöverdomstolen meddelade prövningstillstånd. Enligt Migrationsöverdomstolen fanns det enligt ordalydelsen i 10 kap. 12 och 13 §§ UtL i detta fall mer än en handläggande myndighet, dels Migrationsöverdomstolen som handlade frågan om uppehållstillstånd m.m., dels Polismyndigheten som var ansvarig för verkställigheten av beslutet om utvisning på grund av brott. Detta gav emellertid, enligt domstolens mening, ett orimligt resultat eftersom det i ett fall där mer än en handläggande myndighet kan utpekade kunde uppkomma en situation där myndigheterna samma dag fattade oförenliga beslut. Enligt Migrationsöverdomstolens bedömning talade rättssäkerhetsskäl för att förvarsfrågor i ett fall där det finns mer än en handläggande myndighet och den ena har ansvar för verkställigheten, skulle handläggas av sistnämnda myndighet. Det ska dock noteras att regelverket vid tidpunkten för det avgörandet inte uttryckligen ställde upp ett förbud mot verkställighet av avlägsnandebeslut under tiden en asylansökan prövades (se prop. 2009/10:31 s. 176 f.)

Skulle en migrationsdomstol besluta om inhibition med stöd av 12 kap. 11 § UtL bli domstolen däremot handläggande myndighet från det att den meddelar ett beslut om inhibition (10 kap. 16 § UtL).

I 12 kap. 20 § UtlL regleras den situation då Migrationsverket är skyldigt att självmant agera vid bl.a. verkställighetshinder. I bestämmelsen anges att om det i ett ärende som avser en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott kommer fram sådana skäl som anges i 12 kap. 16 b § UtlL, ska Migrationsverket inte fatta beslut i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i fråga om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas. I ett sådant ärende får Migrationsverket besluta om inhibition. I dessa fall ligger ansvaret kvar hos den myndighet hos ska verkställa beslutet enligt 12 kap. 14 eller 14 a § UtlL, dvs. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om inte Migrationsverket eller en migrationsdomstol beslutar om inhibition av utvisningsbeslutet. Om inhibition beslutas övergår ansvaret som handläggande myndighet på den myndighet eller domstol som har beslutat om inhibition.

Handläggande myndighet i vissa fall när verkställigheten har inhiberats av Migrationsverket

I MIG 2016:11 prövade Migrationsöverdomstolen om Polismyndigheten fortsatt skulle vara handläggande myndighet enligt 10 kap. 13 § UtlL när Migrationsverket beslutat att efter begäran från FN:s Kommitté mot Tortyr (CAT) inhibera verkställigheten av gällande utvisningsbeslut med stöd av 12 kap. 12 § UtlL. Utlänningen i målet omfattades både av ett utvisningsbeslut från Migrationsverket och ett utvisningsbeslut av allmän domstol. Enligt Migrationsöverdomstolen skulle det avgörande för frågan om vilken myndighet som enligt 10 kap. 13 § första stycket 2 UtlL (och numera andra stycket samma paragraf) var handläggande myndighet vara om det fanns ett beslut om att avlägsnandebeslutet inte fick verkställas (inhibition). Bedömningen skulle alltså inte utgå från med stöd av vilken bestämmelse inhibitionsbeslutet hade meddelats. Den princip som lades fast i MIG 2013:13 borde därmed gälla även i det aktuella målet. Fr.o.m. den tidpunkt då Migrationsverket inhiberade verkställigheten av gällande utvisningsbeslut var därför verket handläggande myndighet i förvarsfrågan.

Migrationsöverdomstolen har dock i MIG 2011:14 uttalat sig i vad som kan uppfattas som en annan riktning än i MIG 2013:3. I det målet omfattades en utlänning av ett utvisningsbeslut som fått laga

kraft och Polismyndigheten ansvarade för verkställigheten av beslutet. Efter det att utlänningen hade tagits i förvar ansökte han om uppehållskort i egenskap av make till en unionsmedborgare men ansökan avslogs. Migrationsöverdomstolen uttalade att om utlänningen har uppehållsrätt har Migrationsverket möjlighet att inhibera verkställigheten med stöd av 12 kap. 13 § UtlL och på så sätt säkerställa att en sådan person inte utvisas ur riket. Enligt domstolen fanns inget stöd i lagstiftningen för att ansvaret som handläggande myndighet av förvaret skulle gå över från Polismyndigheten till Migrationsverket i en sådan situation. Polismyndigheten skulle alltså fortsätta vara handläggande myndighet rörande förvaret. Det ålåg Polismyndigheten och Migrationsverket att, om det bedömdes föreligga verkställighets hinder på grund av uppehållsrätt, kontakta varandra och säkerställa att verkställighet inte skedde samt att personen släpptes ur förvar om grund för sådant saknades.

I MIG 2016:11 poängterade dock Migrationsöverdomstolen att den fråga som Migrationsöverdomstolen prövade i MIG 2011:14 var en annan än i MIG 2013:3. Den aktuella frågan varom en utlänning som har ett gällande utvisningsbeslut som fått laga kraft kunde tas i förvar trots att uppehållsrätt åberopades. Frågan om handläggande myndighet i förvarsfrågan var inte uppe till prövning och något beslut om inhibition hade inte heller meddelats. Uttalandet om handläggande myndighet saknade enligt domstolen alltså betydelse för utgången i målet och dess betydelse beträffande frågan om vilken myndighet som bör vara handläggande myndighet fick därför anses vara begränsat.

9.2.4 Särskilt om när domstol är handläggande myndighet

Som angetts ovan finns det inte någon uttömmande bestämmelse om i vilka situationer en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen är handläggande myndighet. Migrationsöverdomstolen har dock meddelat flera vägledande avgöranden när det gäller detta. Av dessa (bl.a. MIG 2007:23 och MIG 2007:24) framgår bl.a. följande. En migrationsdomstols behörighet att fatta beslut som handläggande myndighet begränsas av rekviritet *handlägger ärendet* i 10 kap. 12 § första stycket UtlL. Med detta får förstås att domstolen är ansvarig som handläggande myndighet under den tid den har möjlighet att fatta beslut som direkt påverkar utlänningens avlägsnande från

Sverige. Detta innebär att en migrationsdomstol i ett mål rörande uppehållstillstånd endast är ansvarig som handläggande myndighet till och med den tidpunkt domstolen slutligen avgör frågan om uppehållstillstånd och den därmed sammanhängande frågan om avlägsnande genom avvisning eller utvisning. Migrationsöverdomstolen är i motsvarande fall inte handläggande myndighet innan domstolen meddelat prövningstillstånd.

När en migrationsdomstol slutligt har avgjort en fråga om uppehållstillstånd och därmed skiljt ett mål ifrån sig och innan Migrationsöverdomstolen tagit upp frågan genom att meddela prövningstillstånd går ansvaret som handläggande myndighet tillbaka till Migrationsverket (se MIG 2008:35). Detta grundar sig i att Migrationsverket alltid är handläggande myndighet utom i vissa i 10 kap. 13, 15 och 16 §§ UtL uttryckligen undantagna situationer och därför måste verket vara behörigt att besluta om förvar när inte någon av de undantagna situationerna är för handen.

Det följer alltså av denna praxis att en migrationsdomstol inte är handläggande myndighet under överklagandefristen efter att domstolen meddelat en dom eller ett slutligt beslut eller när domstolen endast prövar ett överklagat beslut om förvar. Inte heller Migrationsöverdomstolen är handläggande myndighet när den endast prövar ett överklagat beslut om förvar. Det gäller även när domstolen prövar de beslut om förvar som inte kräver prövningstillstånd. Sådant tillstånd krävs inte om förvarsbeslutet meddelats av en migrationsdomstol i egenskap av handläggande myndighet. Även om Migrationsöverdomstolen gör en materiell prövning av dessa förvarsbeslut blir domstolen inte handläggande myndighet. Skälet till detta är att domstolen vid den prövningen inte har möjlighet att fatta beslut som direkt påverkar en utlännings avlägsnande ur Sverige. Detta innebär att Migrationsöverdomstolen vid ett överklagande av både ett beslut om avvisning eller utvisning och ett beslut om förvar endast blir handläggande myndighet om prövningstillstånd meddelas för överklagandet av beslutet om avvisning eller utvisning (se MIG 2007:44). Som har framgått ovan gäller dock särskilda regler vid överklagande av beslut om avvisning eller utvisning som gäller omedelbart. För att Migrationsöverdomstolen ska bli handläggande myndighet vid överklagande av de besluten krävs, utöver att prövningstillstånd meddelas, att ett beslut om inhibition fattas. Av 10 kap. 14 § 2 UtL framgår att Migrationsverket är handläggande myndighet *till dess*

domstolen meddelar beslut om inhibition. I motsvarande bestämmelse i 10 kap. 13 § andra stycket UtlL anges att Polismyndigheten är handläggande myndighet *under den tid då beslutet inte får verkställas*. I förarbetena till båda bestämmelserna sägs att ansvaret som handläggande myndighet i ett ärende om omedelbar verkställighet liksom tidigare övergår *endast under den tid då ett beslut om inhibition meddelats* (se prop. 2004/05:170 s. 294). Detta ger inte något klart besked om vad som gäller om domstolen häver inhibitionsbeslutet innan målet har avgjorts slutligt, men det kan antas att ansvaret för ett beslut om förvar går tillbaka till Migrationsverket i en sådan situation. En uttrycklig reglering saknas dock och någon vägledande praxis finns inte heller. Liksom när det gäller en migrationsdomstol är det oklart vad som gäller om Migrationsöverdomstolen häver ett beslut om inhibition.

Migrationsverket eller en migrationsdomstol kan besluta om uppehållstillstånd utan att dessförinnan ha meddelat ett beslut om inhibition. Reglerna om att en myndighet eller domstol blir handläggande myndighet först om ett beslut om inhibition meddelas får därmed den märkliga effekten att en myndighet eller domstol inte kan upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar när den slutligt avgör ett ärende, om inte inhibition meddelas samtidigt eller tidigare har meddelats under ärendets eller målets handläggning (jfr SOU 2011:11 s. 134 f.).

9.2.5 Den handläggande myndighetens befogenheter och skyldigheter

En handläggande myndighet har behörighet att självant och utan yrkande fatta ett beslut om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt, om grund för ett sådant beslut finns. En handläggande myndighet är vidare skyldig att fatta beslut enligt 10 kap. 9 § UtlL. Det innebär att myndigheten ska göra en ny prövning av ett beslut om uppsikt eller förvar om en i lagen förskrivna tidsfrist är på väg att löpa ut. Prövningen kan leda till myndigheten bedömer att uppsikten eller förvaret ska bestå eller att myndigheten häver beslutet om det inte längre finns grund för åtgärden.

I egenskap av handläggande myndighet är en myndighet eller domstol även skyldig att enligt 10 kap. 12 § andra stycket UtlL pröva om en utlänning som har tagits i förvar eller står under upp-

sikt fortfarande ska hållas i förvar eller stå under uppsikt om utlänningen avvisas eller utvisas av myndigheten (se MIG 2006:5 och MIG 2007:41). Om Polismyndigheten har fattat ett interimistiskt beslut om uppsikt eller förvar är den handläggande myndigheten skyldig att omedelbart pröva beslutet när det anmälts till myndigheten (se avsnitt 9.2.6).

Närmare om skyldigheten att upphäva ett beslut om förvar

Av 10 kap. 9 § fjärde stycket UtlL framgår att ett beslut om förvar eller uppsikt omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Detta innebär att den handläggande myndigheten under hand ska kontrollera ett förvarsbesluts rättsliga giltighet och att den självmant ska ompröva ett tidigare ställningstagande när något inträffar i ärendet eller målet. Ett beslut om förvar ska också hävas om det har blivit möjligt att i stället fatta ett beslut om uppsikt (prop. 1988/89:86 s. 180).

Vid omprövning av ett förvarsbeslut under en löpande tidsfrist ska något beslut inte meddelas annat än om beslutet om förvar ska upphävas. De handläggningsåtgärder en myndighet utför när den löpande överväger om förvaret fortfarande är sakligt motiverat kan enligt Migrationsöverdomstolen – liksom andra viktiga handläggningsåtgärder som myndigheter vidtar – lämpligen antecknas i akten (MIG 2006:5). Detta bör gälla också när en myndighet under löpande tidsfrist tar över ansvaret för ett förvarsbeslut från en annan myndighet.

Om den handläggande myndigheten under en löpande tidsfrist fattar ett skriftligt beslut om att ett beslut om förvar ska bestå, och om det beslutet inte har föregåtts av någon muntlig förhandling, anses det beslutet inte utgöra något nytt beslut om förvar i lagens mening. Beslutet är därmed inte det beslut som är *bärvare av tvångs-åtgärden* (se MIG 2006:5). Ett sådant beslut är inte heller överklagbart (MIG 2006:5 och Migrationsöverdomstolens beslut den 28 februari 2008 i mål nr UM 800-08). Det är alltså i denna situation det tidigare beslutet om förvar som fortfarande gäller och det beslutet kan överklagas särskilt och utan begränsning i tiden (14 kap. 9 § UtlL). Av Migrationsöverdomstolens praxis framgår vidare att en utlänning endast har rätt till *en* domstolsprövning av detta beslut. Detta moti-

veras av att den som sitter i förvar när som helst kan begära att beslutet om förvar ska upphävas och att det därför inte finns någon anledning att tillåta att samma beslut om förvar ska kunna överprövas av domstol vid flera tillfällen (MIG 2016:21).

I samma avgörande uttalade domstolen också att ett överklagande av ett sådant förvarsbeslut som redan har prövats av domstol bör hanteras av den handläggande myndigheten som en begäran om att förvaret ska upphöra enligt 10 kap. 9 § fjärde stycket UtLL. Prövningen bör då omfatta de omständigheter som förts fram av utlänningen och vad som i övrigt är känt för myndigheten. Detta behöver enligt domstolen däremot inte innebära att den handläggande myndigheten måste fatta ett nytt formellt beslut. Det räcker att myndigheten antecknar de handläggningsåtgärder som den vidtar under löpande tidsfrist när den överväger om förvaret fortfarande är sakligt motiverat. Om den handläggande myndigheten anser att det inte finns skäl att upphäva förvaret bör dock grunderna för detta redovisas för den förvarstagne. Ett sådant övervägande under löpande tidsfrist är inte överklagbart. Först när den handläggande myndigheten fattar beslut om att förvaret ska bestå därför att en i lagen föreskriven tidsfrist är på väg att löpa ut kan beslutet överklagas till domstol. Enligt Migrationsöverdomstolen är detta inte oförenligt med kravet i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) på domstolsprövning av frihetsberövanden. Skälet till detta angavs vara att utlänningslagen ger möjlighet att till domstol överklaga de beslut om ny prövning av förvar som fattas av den handläggande myndigheten inom bestämda tidsintervaller om två månader.

Av MIG 2014:2 och MIG 2015:26 följer att den handläggande myndigheten ska upphäva ett beslut om förvar om en förvarstagen börjar avtjäna ett fängelsestraff och att ett beslut om förvar förfaller om den förvarstagnes avlägsnandebeslut verkställs (se vidare avsnitt 5.14).

Skärpning av ett beslut om uppsikt till ett beslut om förvar

Om ett beslut om uppsikt överklagas av en utlänning är en migrationsdomstol inte handläggande myndighet när den prövar överklagandet av beslutet. I den situationen kan domstolen enligt 29 § FPL inte besluta om förvar i stället för uppsikt. Av 29 § FPL framgår att

rättens avgörande inte får gå utöver vad som yrkats i målet. Om det finns särskilda skäl får dock rätten enligt samma bestämmelse även utan yrkande besluta till det bättre för en enskild när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse. Bestämmelsen ger uttryck för principen om *reformatio in pejus*.

Om en domstol prövar ett överklagande av ett beslut om uppsikt och samtidigt är handläggande myndighet kan dock domstolen enligt rättspraxis skärpa beslutet och i stället ta utlänningen i förvar, även om det endast är utlänningen som har överklagat beslutet och trots att något yrkande om förvar inte kan framställas i målet. Detta grundar sig på synsättet att migrationsdomstolen vid sidan av sin rättskipande uppgift (bestående i att bl.a. pröva överklagandet av uppsiktsbeslutet) också har både befogenheter och skyldigheter i egenskap av handläggande myndighet. Dessa skyldigheter innefattar bl.a. att enligt 10 kap. 12 § andra stycket pröva om utlänningen fortfarande ska stå under uppsikt när den skiljer målet rörande utvisning ifrån sig genom ett slutligt avgörande, bevaka fristen för ny prövning i 10 kap. 9 § UtlL och att omedelbart upphäva uppsiktsbeslutet om det saknas grund för tvångsåtgärden (MIG 2007:41).

9.2.6 Interimistiska beslut om uppsikt eller förvar

Av 10 kap. 17 § första stycket UtlL följer att Polismyndigheten får fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt utan att vara handläggande myndighet om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Om ett sådant beslut om förvar har fattats ska det skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet ska därefter omedelbart pröva om beslutet ska fortsätta att gälla.

Av förarbetena framgår att bestämmelsen avser brådskande situationer då den handläggande myndighetens beslut om tvångsåtgärder inte hinner avvaktas (se prop. 1988/89:86 s. 183). Exempel på en situation när detta kan inträffa är när Polismyndigheten vid en inre utlänningskontroll påträffar en utlänning som har en pågående prövning av frågan om utvisning eller ett avlägsnandebeslut som ska verkställas av Migrationsverket.

I andra stycket samma paragraf anges att det framgår av 11 § polislagen (1984:387), PL, att en polisman i vissa fall får omhänderta en

utlännning i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar. Enligt 11 § PL får en polisman, när det finns befogenhet för Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen enligt en särskild föreskrift att besluta att någon ska omhändertas, omhänderta honom eller henne i avvaktan på myndighetens beslut. En förutsättning för detta är att polismannen finner att föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande föreligger och att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara. I ärenden om förvar är den fara som aktualiseras risken att utlännningen avviker. Av 15 § PL framgår att den polisman som har verkställt ett omhändertagande så skyndsamt som möjligt ska anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört ska förmanen omedelbart pröva om det ska bestå. Enligt samma paragraf ska utlännningen underrättas om anledningen till omhändertagandet så snart som möjligt.

I 10 kap. 17 § tredje stycket UtlL finns särskilda bestämmelser om vissa andra myndighetspersoners rätt att omhänderta utlännningar. Av bestämmelsen framgår att om kontroll av en utlännning sker under medverkan av Tullverket, Kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, har tulltjänstemannen, tjänstemannen vid Kustbevakningen eller passkontrollanten samma rätt att omhänderta utlännningen som en polisman har enligt andra stycket. Omhändertagandet ska så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden ska bestå.

Precis som för en polisman gäller att ett omhändertagande av en utlännning som genomförs av en tulltjänsteman, tjänsteman vid Kustbevakningen eller en särskilt förordnad passkontrollant måste ha stöd i 11 § PL. En polismanns skyldigheter enligt 15 § PL att anmäla omhändertagandet till sin förman fullgörs av tulltjänstemannen, tjänstemannen vid Kustbevakningen eller passkontrollanten genom att anmälan görs till en polisman. I förarbetena anges att sedan anmälan gjorts till en polisman övertar denne ansvaret för fortsatta åtgärder (prop. 1978/79:215 s. 36).

9.3 Reglerna om handläggande myndighet behöver tydliggöras och förenklas

Bestämmelserna om vilken myndighet som är handläggande myndighet är svåra att tillämpa och vissa viktiga frågor är i det närmaste oreglerade. Det gäller t.ex. frågorna om när en domstol är handläggande myndighet och om vilka befogenheter och skyldigheter en handläggande myndighet har. Detta konstaterades redan av 2009 års förvarsutredning där dessa tillämpningsproblem och andra problem med regelverket som lyfts fram nedan också påpekades (SOU 2011:17 s. 146 f.).

I vissa fall saknas nödvändiga och uttryckliga rekvisit i lagen trots att en uppräkningslista i bestämmelserna avser att vara uttömmande. Det gäller exempelvis reglerna om när Migrationsverket eller Polismyndigheten är handläggande myndighet. Dessa har tolkats på så sätt att myndigheterna även i andra fall än de uppräknade anses vara handläggande myndighet.

Många begrepp definieras inte i lagtexten. För att förstå en del begrepp krävs förkunskaper om utlänningslagen eller en läsning av andra bestämmelser i lagen. Det grundläggande begreppet *handläggande myndighet* är särskilt svårt att förstå. Utan förkunskaper är det svårt att få klart för sig att begreppet handlar om att en myndighet eller en domstol i vissa fall är behörig att fatta ett beslut i frågor om uppsikt eller förvar och att myndigheten också har vissa skyldigheter när det gäller de frågorna. Det är också missvisande att det ärende som den handläggande myndigheten handlägger inte i första hand är ärendet om uppsikt eller förvar, utan ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. När en migrationsdomstol prövar ett överklagat beslut om uppsikt eller förvar handlägger domstolen ett ärende om uppsikt eller förvar men är inte handläggande myndighet.

Även om en domstol eller förvaltningsmyndighet handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning är det inte heller säkert att myndigheten eller domstolen är handläggande myndighet. Om en annan myndighet också handlägger ett sådant ärende, vilket kan ske exempelvis om ett avlägsnande verkställs av Polismyndigheten samtidigt som frågan om uppehållstillstånd och avvisning eller utvisning är föremål för prövning hos Migrationsverket eller i migrationsdomstol, kan i stället någon av dessa myndigheter vara

den handläggande myndigheten (jfr MIG 2007:22). Även i det avseendet är bestämmelserna otydliga.

Att många begrepp inte definieras i lagstiftningen innebär att det uppstår osäkerhet kring innebörden och därmed finns det en risk att inblandade instanser tolkar begreppen olika.

Som framgår ovan har otydligheterna i lagstiftningen inneburit att många frågor har fått lösas i rättspraxis. Även om det nu finns ett antal prejudikat på området finns det flera återstående frågor som inte är lösta. Det är också en viktig rättssäkerhetsaspekt att det finns klara regler för vem som är ansvarig för ett beslut om uppsikt eller förvar.

När det gäller domstolarnas roll som handläggande myndighet kan konstateras att några av grundsyftena med den nya instans- och processordning som infördes för utlänningsärenden 2006 var att öka insynen i processen och att överprövning av Migrationsverkets beslut ska ske i domstol i ett tvåpartsförfarande (prop. 2004/05:170 s. 105 f). Trots detta har migrationsdomstolarna när det gäller uppsikt eller förvar till stor del fått rollen som förvaltningsmyndigheter eftersom begreppet *handläggande myndighet* även innefattar migrationsdomstolarna. I rollen som handläggande myndighet kan domstolarna också skärpa ett beslut om uppsikt till ett beslut om förvar utan att det står i strid med principen om *reformatio in pejus* (se avsnitt 10.2.5). En sådan ordning stämmer mindre väl överens med de uppgifter som normalt åligger en förvaltningsdomstol, nämligen att opartiskt pröva beslut fattade av en myndighet eller lägre domstol. Normalt är också förfarandet i domstol ett tvåpartsförfarande vilket alltså inte är fallet när domstolen handlägger frågor om uppsikt eller förvar som handläggande myndighet, t.ex. prövar frågan om förvar inom de lagstadgade fristerna.

Sammanfattningsvis är behovet av förändringar av lagstiftningen stort. I följande avsnitt redovisar vi hur en ny och mer ändamålsenlig reglering av vilken myndighet som ska besluta om uppsikt eller förvar bör se ut.

9.4 Myndigheter som ska vara behöriga att besluta om uppsikt eller förvar

Utredningens förslag: Polismyndigheten får besluta om uppsikt eller förvar när myndigheten handlägger ett ärende om avvisning eller ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Säkerhetspolisen får besluta om uppsikt eller förvar när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen behåller sin behörighet vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning även när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 § första stycket eller 19 b § första stycket så länge Migrationsverket inte har beslutat i frågan om en prövning ska ske eller, i fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket, en migrationsdomstol inte har prövat om inhibition ska beslutas.

Migrationsverket får besluta om uppsikt eller förvar när Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen inte är behöriga.

Utredningens bedömning: Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen ska inte längre ansvara för att ställa en utlänning under uppsikt eller fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ansvara för att det sker en ny prövning av sådana beslut.

9.4.1 Beslut om uppsikt och förvar bör även i fortsättningen kunna fattas av förvaltningsmyndigheter

Enligt våra utredningsdirektiv har vi uppdrag att se över reglerna om handläggande myndighet och föreslå ändringar i syfte att tydliggöra vilken myndighet som är ansvarig för uppsikts- och förvarsfrågan under olika skeden i migrationsprocessen. I uppdraget ingår även att ta ställning till hur domstolarnas roll som handläggande myndighet kan upphöra.

2009 års förvarsutredning föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 2011:17) bl.a. att det skulle införas en obligatorisk domstolsprövning av en myndighets beslut om uppsikt eller förvar om utlänningen hade hållits i förvar i två veckor eller uppsikt i två månader. I de fall en utlänning hölls kvar i förvar eller var ställd under uppsikt föreslogs även ett krav på att beslutet löpande skulle omprövas

av en migrationsdomstol. Regeringen delade i prop. 2017/18:284 utredningens uppfattning i fråga om beslut om förvar och föreslog att reglerna om en ny prövning av förvarsbeslut skulle tas bort och ersättas med en obligatorisk domstolsprövning vid längre förvarstider. Regeringen ansåg dock att det inte fanns skäl att införa en obligatorisk domstolsprövning av uppsiktsbeslut (prop. s. 54 f.). Regeringens proposition avsågs emellertid av riksdagen.

Ett beslut om förvar eller uppsikt får enligt 14 kap. 9 § Utl överklagas till en migrationsdomstol utan begränsning till viss tid.

Återvändandedirektivet², mottagandedirektivet³ och det nya omarbetade mottagandedirektivet⁴ ställer endast upp som krav att ett beslut om förvar ska kunna prövas av en rättslig myndighet på begäran av den förvarstagne. Med rättslig myndighet avses myndigheter som deltar i rättsskipningen, till skillnad från bl.a. förvaltningsmyndigheter (jfr EU-domstolens domar C-453/16 Özçelik, ECLI:EU:C:2016:860, och C-477/16 Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861). Definitionen innebär att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen är sådana rättsliga myndigheter.

Av artikel 5.4 i Europakonventionen framgår att var och en som har berövats friheten genom arrestering eller på annat sätt ska ha rätt att kräva att en domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom eller henne om frihetsberövandet inte är lagligt. Genom överklagandemöjligheten som finns i svensk rätt uppfylls således EU-direktivets krav på en rätt att inleda ett förfarande för att få lagligheten av ett förvarsbeslut prövad och Europakonventionens krav på domstolsprövning.

Enligt vår mening har inte kommit fram skäl att frångå nuvarande ordning enligt vilken beslut om förvar prövas av domstol endast på talan av den förvarstagne. Vi har inte heller uppfattat utredningsdirektiven som att vårt uppdrag innefattar att föreslå att migrationsdomstolarna ska ha någon annan uppgift än att överpröva beslut om uppsikt eller förvar fattade av förvaltningsmyndigheter.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

9.4.2 Ett förenklat regelverk med tre myndigheter som ansvarar för beslut om uppsikt eller förvar

Dagens system med flera ansvariga myndigheter behöver behållas

Enligt nu gällande regler är ansvaret för att besluta om uppsikt eller förvar inom ramen för den ordinarie migrationsprocessen delat mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket och domstolarna. Grundtankarna bakom reglerna är att den myndighet eller domstol som handlägger ett ärende om avvisning eller utvisning, och därefter den myndighet som har i uppgift att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, ska besluta om uppsikt eller förvar. I situationer där det kan förekomma flera ärenden avseende samma utlänningsärende är den myndighet som ska verkställa ett avlägsnandebeslut behörig att besluta i fråga om uppsikt eller förvar så länge beslutet är verkställbart. Om avlägsnandebeslutet inte är verkställbart på grund av ett beslut av den myndighet eller domstol som prövar ärendet om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning, är det däremot den myndigheten eller domstolen som i stället ansvarar för frågan om uppsikt eller förvar (SOU 2011:17 s. 165 f.).

Systemets uppbyggnad får till följd att ansvaret för frågorna flyttar mellan Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och domstolarna beroende på vilken myndighet som handlägger huvudfrågan.

Några exempel kan illustrera hur ansvaret för ett beslut om uppsikt eller förvar vandrar mellan myndigheterna enligt den nuvarande ordningen. I ett ärende om uppehållstillstånd och avvisning eller utvisning som överklagas i samtliga instanser och prövningstillstånd meddelas i Migrationsöverdomstolen är följande myndigheter och domstolar handläggande myndigheter i den angivna ordningen: Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen och Migrationsverket. Skulle ärendet därefter överlämnas till Polismyndigheten för verkställighet och utlänningsärendet återoppar nya omständigheter och beviljas ny prövning av dessa hos Migrationsverket, men ansökan om uppehållstillstånd avslås, kan ansvaret som handläggande myndighet förflytta sig enligt följande: Polismyndigheten, Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen och slutligen Polismyndigheten.

Hur många myndigheter och domstolar som kan bli ansvariga som handläggande myndigheter och i vilken ordning varierar natur-

ligtvis. I de flesta fall kommer inte så många bli inblandade som i exemplen ovan men eftersom det är vanligt att ärenden om avlägsnande överklagas och att verkställighet överlämnas till Polismyndigheten kan ansvaret som handläggande myndighet ofta involvera flera myndigheter och domstolar. En sådan ordning ställer stora krav på informationsutbyte när ansvaret ska flyttas mellan myndigheterna och domstolarna. Här finns naturligtvis en risk för misstag om kommunikationen brister. Det hoppande ansvaret gör också systemet svåröverskådligt och det kan ifrågasättas om det är effektivt.

Skälet till att ansvaret flyttar mellan myndigheterna och domstolarna är dock att utlämningsprocessen i stort är utformad på det sätt som den är. Det är därför oundvikligt att ansvaret för ett beslut om uppsikt eller förvar vandrar mellan myndigheterna när huvudärendet överlämnas från den ena myndigheten till den andra (SOU 2011:17 s. 150 och prop. 2017/18:284 s. 49 f.). Denna grundläggande systematik bör i allt väsentligt behållas. Det finns emellertid anledning att avvika från detta synsätt när det gäller domstolarna (se nedan).

Migrationsdomstolarna ska inte längre som handläggande myndighet ansvara för frågor om uppsikt eller förvar

Enligt nuvarande reglering i 10 kap. 12 § UtL blir domstolarna handläggande myndighet när de handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. Detta bygger på tanken att det är den myndighet som handlägger en fråga om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning som också normalt bäst kan bedöma om utlänningen bör ställas under uppsikt eller tas i förvar. Det finns emellertid flera skäl som talar för att domstolarna ändå inte bör ansvara för uppsikt eller förvar som handläggande myndighet.

En anledning är att processen i de allmänna förvaltningsdomstolarna är uppbyggd som ett tvåpartsförfarande, där domstolens roll är att vara opartisk. Exempel på när man kan uppfattas inte vara opartisk är när man som handläggande myndighet kan skärpa ett beslut om uppsikt till förvar. Ett annat skäl är intresset av att renodla domstolarnas verksamhet inom förvaltningsprocessen till att i första hand bestå av överprövning. Det måste anses främmande för förvaltningsdomstolarna att löpande ha ansvar för ett frihetsberövande. Om domstolarna inte längre skulle vara handläggande myndigheter skulle dessutom beslutsgången bli tydligare och mer lättöverskådlig. Det hopp-

ande ansvaret för ett beslut om uppsikt eller förvar skulle minska om domstolarna inte längre ansvarar för frågan om uppsikt eller förvar.

Myndigheter som ska vara behöriga att besluta om förvar

Med utgångspunkt i bedömningarna ovan återstår tre myndigheter som bör vara behöriga att besluta om uppsikt eller förvar – Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Migrationsverket. En första fråga att ta ställning till är vilket sätt som är det mest ändamålsenliga sättet att reglera förhållandet mellan dessa myndigheters behörighet.

För att förenkla reglerna bör för det första begreppet *handläggande myndighet* som används i dagens regelverk, 10 kap. 12–16 §§ UtlL, inte längre användas. Som framgått ovan är begreppet bl.a. svårförståeligt och delvis missvisande. Regleringen bör i stället tydligare ge uttryck för vad för typ av *ärende* som en myndighet handlägger för att ansvaret för ett beslut om uppsikt eller förvar ska inträda. Ett alternativ skulle kunna vara att i särskilda regleringar för varje myndighet ange i vilka fall som den är behörig att pröva en fråga om uppsikt eller förvar. En enklare lagteknisk lösning är dock att reglera behörigheten på så sätt att det av lagen uttömmande framgår i vilka situationer som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen är behöriga att pröva frågor och fatta beslut, medan Migrationsverket är behörig i övriga fall. En sådan lösning medför att det inte kommer att råda någon oklarhet om vilken myndighet som är behörig i ett enskilt fall och innebär en sådan förenkling av regelverket som eftersträvas.

9.4.3 När Polismyndigheten är behörig

Polismyndigheten ska vara behörig att besluta om uppsikt eller förvar när myndigheten *handlägger ett ärende om avvisning*. Det ska inte innebära någon förändring i sak i förhållande till Polismyndighetens nuvarande ansvar som handläggande myndighet enligt nuvarande 10 kap. 13 § UtlL, men det är ett annat sätt att definiera ansvaret.

Polismyndigheten ska anses handlägga ett ärende om avvisning från det att myndigheten initierar en fråga om att avvisa en utlännning till dess ärendet avgörs av myndigheten (SOU 2011:17 s. 406). Det framgår av 8 kap. 17 § UtlL i vilka fall Polismyndigheten får besluta om avvisning. Ett avvisningsärende får enligt den bestäm-

melsen inte avgöras av Polismyndigheten om utlänningen söker asyl här eller har en nära familjemedlem som söker asyl här. Polismyndigheten får heller inte besluta om avvisning i fall då utlänningen kan komma att avvisas enligt 8 kap. 2 § 7 eller 3 § andra stycket UtlL. En avvisning enligt 8 kap. 2 § 7 UtlL gäller utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare och som har avvisats eller utvisats från en EU-stat eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och förhållandena är sådana som avses i 7 kap. 6 § UtlL eller beslutet om avvisning eller utvisning har grundats på att utlänningen inte har följt gällande bestämmelser om en utlännings inresa eller vistelse i den staten. I 8 kap. 3 § andra stycket UtlL regleras avvisningar som har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att utlänningen annars beger sig till det landet. I tveksamma fall ska Polismyndigheten överlämna ett avvisningsärende till Migrationsverket. Om Polismyndigheten överlämnar ett avvisningsärende till Migrationsverket ska Polismyndigheten anses handlägga ett avvisningsärende endast till dess ärendet kommer in till Migrationsverket.

Polismyndigheten ska också vara behörig att besluta i frågan om uppsikt eller förvar när myndigheten ska *verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning*. Polismyndighetens behörighet att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning regleras i 12 kap. 14 och 14 a §§ UtlL. Av bestämmelserna följer att Polismyndigheten verkställer sina egna beslut om avvisning, en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, ett beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 12 kap. 23 § första stycket och sådana avvisnings- och utvisningsärenden som överlämnas till myndigheten för verkställighet av Migrationsverket. Polismyndigheten blir också behörig om Migrationsverket eller en migrationsdomstol i ett säkerhetsärende har bestämt att verkställigheten ska ombesörjas av Polismyndigheten. En förutsättning för det är Säkerhetspolisen har begärt att Polismyndigheten ska verkställa beslutet.

9.4.4 Säkerhetspolisens behörighet

Säkerhetspolisen ska vara behörig att besluta i fråga om uppsikt eller förvar när myndigheten ska *verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning*. Enligt 12 kap. 14 § UtlL ska Säkerhetspolisen verk-

ställa beslut om avvísning eller utvisning i säkerhetsärenden om inte Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet bestämmer att en annan myndighet ska ansvara för verkställigheten. Säkerhetspolisen ska dock inte verkställa beslut om avvísning eller utvisning av en utlänning i ett säkerhetsärende om en allmän domstol har beslutat om utvisning av samma utlänning på grund av brott.

Polismyndigheten får enligt 12 kap. 14 a § tredje stycket UtlL överlämna ett ärende om verkställighet av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott och beslut om avvísning eller utvisning som ska verkställas på nytt till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

9.4.5 En särskild ordning ska gälla vid beslut om avvísning eller utvisning som inte längre får verkställas

Utgångspunkten ska vara att Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen bara ska vara ansvarig för förvars- eller uppsiktsfrågan i ett verkställighetsärende så länge som det inte finns några rättsliga hinder mot att ett avlägsnandebeslut verkställs. Ett sådant hinder kan exempelvis vara en asylansökan. Annars bör ansvaret gå tillbaka till eller övergå på Migrationsverket. Detta bör dock inte gälla om hinder mot verkställighet har återopats enligt 12 kap. 19 eller 19 b § UtlL. När en utlänning återopar nya omständigheter enligt dessa paragrafer får som huvudregel verkställighet inte ske innan Migrationsverket har avgjort frågan om en prövning ska beviljas (se 12 kap. 19 a § första stycket och 19 b § första stycket UtlL). Om Migrationsverket inte beviljar en sådan prövning, blir avvísnings- eller utvisningsbeslutet åter verkställbart. Beslutet kan överklagas till en migrationsdomstol, men avvísnings- eller utvisningsbeslutet fortsätter att vara verkställbart till dess att domstolen bestämmer något annat. Om det har återopats hinder enligt 12 kap. 19 § första stycket UtlL gäller dock – enligt 19 a § tredje stycket UtlL – att om utlänningen överklagar beslutet att inte bevilja prövning och frågan om en sådan prövning inte har avgjorts tidigare, ska migrationsdomstolen pröva om inhibition ska beslutas. Innan denna prövning har gjorts, får beslutet om avvísning eller utvisning inte verkställas.

Handläggningstiderna hos Migrationsverket är korta för att avgöra om ny prövning ska beviljas. Detsamma gäller prövningen av

om inhibition ska beslutas av migrationsdomstol i mål som gäller första ansökan om ny prövning. Det skulle därför i de flesta fall röra sig om en kort tid som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen är ansvariga för frågan om uppsikt eller förvar trots att avlägsnandebeslutet inte är verkställbart. Det är därför olämpligt och skulle innebära en onödig administration att ansvaret flyttas från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen till Migrationsverket under den korta handläggningstiden (jfr prop. 2017/18:284 s. 52). Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska därför fortsätta att svara för frågan om uppsikt eller förvar till dess att Migrationsverket har avgjort frågan om ny prövning ska beviljas. Om en prövning inte beviljas, bör Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen vara behörig i frågan om uppsikt eller förvar även om beslutet överklagas, så länge som inte inhibition beslutas.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör även fortsätta att vara ansvariga i de fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket UtlL, dvs. när utlänningen överklagar ett beslut att inte bevilja en prövning och frågan inte har avgjorts tidigare. Om däremot inhibition beslutas eller en prövning beviljas, bör ansvaret som behörig myndighet övergå till Migrationsverket.

9.4.6 Migrationsverkets behörighet

Migrationsverket ska vara behörigt att pröva en fråga om uppsikt eller förvar i de fall som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen inte är det. Det innebär bl.a. att Migrationsverket, på samma sätt som enligt den nuvarande ordningen (10 kap. 14 § UtlL), ska vara behörigt att besluta i frågor om uppsikt eller förvar när verket handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning och när verket ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

I några avseenden innebär detta att Migrationsverket får ett utökat ansvar. För det första kommer Migrationsverket att få ansvar för uppsikt eller förvar i de situationer där domstolarna i dag har ansvaret. Migrationsverket ska alltså behålla sitt ansvar för frågorna även när verkets beslut om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning överklagas till och handläggs av migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen.

Vidare kommer Migrationsverket, förutom i avvaktan på om en ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 första stycket eller 19 b § första stycket UtlL, att ha ansvaret för förvar i samtliga fall där ett beslut om avvísning eller utvisning inte längre är verkställbart.

En sådan situation är när en utlänning som omfattas av ett avlägsnandebeslut som har fått laga kraft ansöker om asyl och en sådan ansökan inte har prövats tidigare under utlänningens vistelse i Sverige. Av 12 kap. 19 § tredje stycket och 19 b § fjärde stycket UtlL följer att Migrationsverket i sådana fall ska pröva ansökan. Av 12 kap. 8 a § UtlL framgår att ett avlägsnandebeslut, förutom i de fall det har förordnats om omedelbar verkställighet, inte får verkställas innan ansökan om skydd har prövats och avslagits eller avvisats genom ett beslut som fått laga kraft. Av 12 kap. 8 b § framgår att om en utlänning har utvisats på grund av brott gäller i stället att beslutet om utvisning får verkställas när ansökan om uppehållstillstånd har avslagits eller avvisats av Migrationsverket.

Enligt nuvarande ordning är Polismyndigheten handläggande myndighet när Migrationsverket prövar en första asylansökan när det finns ett avlägsnandebeslut som har fått laga kraft (se avsnitt 9.2.3 och Migrationsöverdomstolens dom den 21 juni 2017 i mål nr UM 7843-17). Vårt förslag innebär därmed en förändrad ordning i jämförelse med i dag.

9.4.7 Regleringen om interimistiska beslut om uppsikt eller förvar behöver förtydligas

Utredningens förslag: Polismyndigheten får, även om den inte är behörig att besluta i frågan om uppsikt eller förvar, besluta att ställa en utlänning under uppsikt eller ta en utlänning i förvar, om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den myndighet som är behörig och denna myndighet ska därefter omedelbart pröva frågan om uppsikt eller förvar. När den behöriga myndigheten beslutar i frågan upphör Polismyndighetens beslut att gälla.

En polisman får i vissa fall omhänderta en utlänning i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar i enlighet med 11 § polislagen (1984:387).

Om kontroll av en utlänning sker under medverkan av Tullverket, Kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, har tulltjänstemannen, tjänstemannen vid Kustbevakningen eller passkontrollanten samma rätt att omhänderta utlänningen som en polisman har enligt andra stycket. Omhändertagandet ska så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden ska bestå.

I avsnitt 9.2.6 har vi beskrivit nuvarande regelverk, som medger att Polismyndigheten beslutar om uppsikt eller förvar om det inte finns tid att avvakta ett sådant beslut av den myndighet som egentligen är behörig. Den regeln kompletteras också av bestämmelser om en polismans och vissa andra tjänstemäns rätt att omhänderta utläningar i avvaktan på Polismyndighetens beslut.

Den möjlighet som finns för Polismyndigheten att fatta interimistiska beslut bör finnas kvar i regleringen av myndigheternas behörighet. Det har vidare inte kommit fram skäl att ändra regleringen kring en polismans och övriga tjänstemäns befogenheter i samband med omhändertaganden.

Däremot finns det anledning att ändra vissa processuella delar av bestämmelsen. Enligt nuvarande reglering ska Polismyndighetens beslut skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet ska därefter omedelbart pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Med dagens reglering ska anmälan ske till den myndighet som är handläggande myndighet enligt 10 kap. utlänningslagen, dvs. Migrationsverket, Säkerhetspolisen, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Det har under utredningens arbete kommit fram att Migrationsverkets handläggning i samband med överlämnandet inte har varit konsekvent. I vissa fall har prövningen mynnat ut i ett upprättat beslut och i andra fall har endast skett en anteckning i akten om att beslutet ska bestå.

Enligt vår mening bör regleringen tydliggöras i syfte att skapa en transparent och konsekvent tillämpning. I bestämmelsen bör det därför framgå att Polismyndighetens inledande beslut är interimistiskt, dvs. tillfälligt, och att den efterföljande prövningen av den behöriga myndigheten ska utmynna i ett nytt beslut som är bärande av tvångsåtgärden. Detta kan åstadkommas genom att det föreskrivs att den behöriga myndigheten efter överlämnandet ska besluta i frågan om uppsikt eller förvar och att Polismyndighetens beslut

upphör att gälla när den behöriga myndigheten har fattat sitt beslut. En konsekvens av våra förslag att domstolar inte längre ska vara ansvariga för frågan om uppsikt eller förvar är att Polismyndighetens beslut kommer att anmälas till Migrationsverket för prövning i de fall då domstolen tidigare var handläggande myndighet.

9.5 Den behöriga myndighetens befogenheter och skyldigheter

9.5.1 Vilka beslut som får fattas av den behöriga myndigheten

Som framgår ovan (avsnitt 9.2) följer av dagens reglering att ansvaret som handläggande myndighet ger myndigheten vissa befogenheter. Den ändrade reglering som föreslås gällande vilka myndigheter som är behöriga att besluta om uppsikt eller förvar avser inte att ändra på vad som gäller i dag i fråga om vilka beslut en ansvarig myndighet får fatta.

Att en myndighet *får besluta om uppsikt eller förvar* innebär att myndigheten får besluta att ställa en utlänning under uppsikt eller ta en utlänning i förvar, upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar och i förekommande fall pröva uppsikts- eller förvarsfrågan på nytt inom de frister som gäller för ny prövning. Myndigheterna får även ersätta ett tidigare uppsikts- eller förvarsbeslut med ett nytt, om grunden för uppsikten eller förvaret ändras, samt pröva om uppsikten eller förvaret ska bestå om en utlänning begär att åtgärden ska upphöra. När det gäller uppsikt får den myndighet som är behörig också besluta om vad uppsikten ska innebära för utlänningen enligt de materiella regler som gäller i det avseendet. Vid ändrade förhållanden kan myndigheten behöva besluta om inskränkningar i ett beslut om uppsikt och om tillfälliga lättnader i sådana beslut (se avsnitt 8.5.2).

Myndigheten har också ansvar för att beslut enligt de materiella reglerna fattas vilket innebär bl.a. att se till att fristerna för ny prövning följs.

9.5.2 Skyldigheten att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar när det inte längre finns grund för åtgärden

Utredningens bedömning: Även i fortsättningen bör gälla att ett beslut om uppsikt eller förvar omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet.

Grundregeln att en utlänning aldrig får stå under uppsikt eller hållas i förvar när det inte längre finns laglig grund för eller behov av åtgärden bör på samma sätt som gäller i dag (se 10 kap. 9 § fjärde stycket UtL) komma till uttryck i lagen. När det gäller förvar framgår denna grundprincip också av artikel 9.1 i mottagandedirektivet och artikel 15.1 i återvändandedirektivet. Det innebär att den behöriga myndigheten kontinuerligt ska bevaka att uppsikt eller förvar fortfarande är befogat och se till att beslutet upphävs om det inte längre finns skäl för det. En prövning av om åtgärden ska bestå bör exempelvis alltid ske om det kommer fram nya omständigheter i utlänningens ärende. Den prövning som ska göras behöver inte manifesteras i särskilda meddelade beslut utan det bör räcka att detta antecknas i akten på lämpligt sätt, förutsatt att inte grunden för uppsikten eller förvaret har ändrats (jfr MIG 2006:5 och MIG 2016:21).

9.5.3 Behörighet att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar i vissa särskilda fall

Utredningens förslag: Migrationsverket eller en domstol som beviljar ett uppehållstillstånd får upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar även om de inte annars är behöriga att pröva frågor om uppsikt eller förvar.

Migrationsverket eller den domstol som prövar en fråga om uppehållstillstånd får besluta att ett beslut om uppsikt eller förvar tills vidare inte ska gälla.

Våra förslag om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens befogenheter innebär att myndigheterna får besluta om uppsikt eller förvar så länge det finns ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning. Om ett avlägsnandebeslut upphör att vara verkställbart är tanken att behörigheten övergår till Migrationsverket.

Det finns situationer då ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan förbli verkställbart ända till dess Migrationsverket prövar frågan om uppehållstillstånd. Så är fallet t.ex. om Migrationsverket inte beslutar om inhibition när ett avvisningsbeslut från Polismyndigheten överklagas dit enligt 14 kap. 2 § UtlL.

Vid migrationsdomstolarnas handläggning av mål om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning kommer enligt våra förslag Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket att ansvara för frågan om uppsikt eller förvar. Även vid domstolarnas överprövning av överklagade beslut om avvisning eller utvisning kan det uppkomma situationer där domstolen under handläggningen finner att uppehållstillstånd ska beviljas samtidigt som endast Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen är behöriga att besluta i fråga om uppsikt eller förvar.

Det kan t.ex. handla om att Migrationsverket har beslutat om förvar på grund av att det kan antas att utlänningen ska utvisas och utlänningen har överklagat frågan om uppehållstillstånd och utvisning till en migrationsdomstol. Under handläggningen i domstolen är Migrationsverket den instans som får besluta om uppsikt eller förvar. Ett annat exempel är om Migrationsverket har beslutat att avvisa en utlänning med omedelbar verkställighet (8 kap. 19 § UtlL) och beslutat om förvar. Om avvisningsbeslutet överklagas och migrationsdomstolen beslutar att inte meddela inhibition vid den obligatoriska prövning som ska göras (12 kap. 8 a § andra stycket UtlL) kommer Migrationsverket att ansvara för förvarsbeslutet såvida myndigheten inte har överlämnat ärendet till Polismyndigheten för verkställighet.

I syfte att omedelbart kunna besluta att en utlänning som står under uppsikt eller hålls i förvar inte längre ska vara föremål för åtgärden om det inte längre finns grund för denna, får det anses lämpligt att även den instans som har möjlighet att besluta om uppehållstillstånd kan besluta att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar när uppehållstillstånd ska beviljas.

Under handläggningen kan det stå klart att uppehållstillstånd ska beviljas redan före det att ett beslut om uppehållstillstånd kan meddelas. Redan från denna punkt bör myndigheten vara behörig att besluta i frågan om uppsikt eller förvar för att undvika att frihetsinskränkningen varar längre än vad som är absolut nödvändigt. Det bör därför även finnas en möjlighet för Migrationsverket och domstolen att besluta att ett beslut om uppsikt eller förvar tills vidare

inte ska gälla. Processuellt innebär detta en särskild reglering som ger myndigheterna befogenhet att förordna att beslut som inte omfattas av prövningen, vilket är frågan om uppehållstillstånd, tills vidare inte ska gälla eller ska upphävas (jfr t.ex. 28 § FPL).

Eftersom det finns en skyldighet att upphäva beslut om uppsikt eller förvar när det inte längre finns grund för åtgärden innebär regleringen att Migrationsverket eller domstolen *ska* upphäva uppsikts- eller förvarsbeslutet om uppehållstillstånd beviljas eller tidigare under handläggningen om det står klart att uppehållstillstånd ska beviljas.

En sådan regel innebär ett avsteg från grundprincipen att en myndighet som ska verkställa ett avlägsnandebeslut är behörig att besluta i fråga om uppsikt eller förvar så länge beslutet är verkställbart. Avsteget kan motiveras av att när uppehållstillstånd ska beviljas är det uppenbart att beslutet om uppsikt eller förvar inte längre ska bestå. I andra situationer är det inte lika tydligt att uppsikts- eller förvarsbeslutet ska upphävas, t.ex. om ny prövning beviljas av Migrationsverket eller av domstol i samband med överklagande av ett beslut att inte bevilja ny prövning. Undantaget bör därför inte utsträckas till dessa fall. Om Migrationsverket beviljar ny prövning blir dessutom verket ansvarigt för frågan om uppsikt eller förvar eftersom beslutet om avlägsnande inte får verkställas.

9.5.4 Skyldigheten att i vissa fall pröva om en utlänning fortsatt ska vara tagen i förvar vid avlägsnandebeslut kan tas bort

Utredningens bedömning: Det behöver inte föreskrivas i utlänningslagen att förvaltningsmyndigheter och domstolar ska pröva om utlänningen fortfarande ska stå under uppsikt eller hållas i förvar i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

Av 10 kap. 12 § andra stycket UtL följer att den domstol eller annan myndighet som handlägger ett ärende om förvar eller uppsikt ska pröva om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar eller stå under uppsikt i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

Av rättspraxis framgår att beslut enligt 10 kap. 12 § andra stycket UtL kan – men inte alltid behöver – bli bärare av tvångsåtgärden, eftersom sådana beslut i vissa fall endast avser ett konstaterande av

att en pågående tvångsåtgärd fortfarande ska gälla (det sistnämnda kan ofta bli fallet när en migrationsdomstol skiljer målet ifrån sig). Beslut som fattas efter en ny prövning enligt 10 kap. 9 § första stycket UtL blir alltid bärare av tvångsåtgärden (MIG 2007:23).

Med våra förslag ska domstolar inte vara handläggande myndigheter. Skyldigheten att pröva om förvaret ska bestå skulle endast gälla för den behöriga myndigheten, dvs. Polismyndigheten, Migrationsverket eller Säkerhetspolisen. Enligt gällande rätt och nu föreslagna bestämmelser finns det en skyldighet att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar när det inte längre finns skäl för beslutet. Myndigheterna ska således kontinuerligt övervaka att det finns grund för uppsikt eller förvar och upphäva beslutet om det saknas grund. Det finns därmed inte anledning att också ha en ordning där den behöriga myndigheten ska pröva om utlännings fortsatt ska vara ställd under uppsikt eller vara tagen i förvar när man fattar ett avlägsnandebeslut.

Att ta bort denna skyldighet medför dessutom en eftersträvan av värd förenkling av regelverket. Mängden uppsikts- och förvarsbeslut under tiden i förvar minskar vilket bidrar till ökad tydlighet i lagstiftningen. Vidare undviks att det skapas situationer där osäkerhet råder vilket uppsikts- eller förvarsbeslut som ska bli föremål för ny prövning.

Som framgår ovan gäller att den prövning som görs mellan tidsgränserna för ny prövning inte anses mynna ut i ett beslut som är bärare av tvångsåtgärden om inte beslutet tidsmässigt sammanfaller med kravet på ny prövning (jfr MIG 2007:23). Enligt nuvarande reglering gäller att om en domstol mellan tidsgränserna prövar om förvaret ska bestå kan frågan om fortsatt förvar, trots domstolens ställningstagande i förvarsfrågan, behöva prövas på nytt av Polismyndigheten eller av Migrationsverket en kort tid efter domstolens avgörande. Genom att domstolarna inte ska vara ansvariga för frågan om förvar och kravet på prövning i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning tas bort undviks denna handläggning som inte kan anses särskilt ändamålsenlig. Med den nya regleringen ska Polismyndigheten, Migrationsverket och Säkerhetspolisen aldrig heller behöva pröva något förvarsbeslut av domstolen på nytt utan prövningen kommer att avse myndighetens egna beslut om förvar eller i vissa fall en annan förvaltningsmyndighets beslut, t.ex. om Migrationsverket har beslutat om förvar för att ett avlägsnandebeslut ska verkställas och ärendet därefter överlämnas till Polismyndigheten för verkställighet.

9.6 Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa.

Den EU-rättsliga regleringen ställer inte upp något krav på att beslut om uppsikt eller förvar meddelas av någon särskild myndighet i medlemsstaterna. Däremot ställs krav på att det ska finnas behöriga myndigheter som har sådana befogenheter att direktivens och Dublinförordningens regler får genomslag samt att frågor om förvar kan prövas av rättsliga myndigheter. Genom våra förslag säkerställs att det finns myndigheter, Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, som har sådana nödvändiga befogenheter och lagstiftningen ger också möjligheter till domstolsprövning av beslut om uppsikt eller förvar. Därmed uppfylls även kraven på rätt till domstolsprövning av frihetsberövanden i 2 kap. 9 § andra stycket regeringsformen och artikel 5.4 i Europakonventionen. Förslagen är således förenliga med regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa.

10 Övriga processuella frågor kring uppsikt och förvar

10.1 Inledning

De regeländringar som vi föreslår och som har redovisats i föregående kapitel ger anledning att inom ramen för översynen av reglerna om uppsikt och förvar analysera behovet av förändringar i vissa processuella delar. I detta kapitel redovisas våra överväganden och förslag i frågor om muntliga inslag i beslutsprocesserna (avsnitt 10.2), rätten till offentligt biträde (avsnitt 10.3) och möjligheterna att överklaga beslut om uppsikt och förvar (avsnitt 10.5).

Frågor om längden på domstolsprocesser är också nära knuten till dessa processuella frågor. I kapitlet behandlas därför också ändringar i det nya omarbetade mottagandedirektivet¹ som gäller tidsfrister för handläggningen av mål om förvar i domstol (avsnitt 10.4).

Kapitlet avslutas med en analys av förslagets förenlighet med regeringsformen och internationella förpliktelser (avsnitt 10.6).

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

10.2 Muntlig handläggning och muntlig förhandling vid prövning av förvars- och uppsiktsbeslut

Varken återvändandedirektivet², mottagandedirektivet³, det nya omarbetade mottagandedirektivet eller Dublinförordningen⁴ innehåller bestämmelser om hur handläggningen ska gå till hos myndigheter och domstolar inför beslut om förvar eller uppsikt. Det finns alltså inte några EU-rättsliga bestämmelser som ger utlänningar rätt att komma till tals inför beslut om förvar vilket innebär att sådana frågor överlämnas till medlemsstaterna att avgöra.

Av artikel 5.4 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) framgår att var och en som är arresterad eller på annat sätt berövad friheten ska ha rätt att begära att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom, om frihetsberövandet inte är lagligt. Den domstolsprövning som ska ske ska vara effektiv. Det kan i vissa fall innebära att den frihetsberövade ska ha rätt att framföra sin sak muntligen. t.ex. om frågan om fortsatt frihetsberövande beror på en bedömning av vederbörande persons karaktär och personlighet.⁵ Detta gäller alltså prövningen av frihetsberövandet i domstol och inte hos förvaltningsmyndigheter.

I utlänningslagen finns sedan länge bestämmelser om muntlig handläggning och muntlig förhandling i samband med beslut om förvar och uppsikt. I det följande redogörs inledningsvis för dessa regler.

10.2.1 Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna

Utlänningslagen ställer inte upp något krav på muntlig handläggning inför beslut om uppsikt eller förvar utom i de fall en ny prövning ska ske enligt 10 kap. 11 § UtlL (se vidare nedan).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbeting).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbeting).

⁵ Danelius, Johan, m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. s. 169.

Av 13 kap. 2 § UtL framgår att muntlig handläggning i ett ärende om förvar eller uppsikt ska genomföras av den myndighet som beslutar om åtgärden. Vid den muntliga handläggningen ska de omständigheter som behöver klarläggas noga utredas och utlänningen ska få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet (13 kap. 3 § UtL). Den muntliga handläggningens syfte är att komplettera det skriftliga beslutsunderlaget (prop. 2004/05:170 s. 304). Vid sidan av utlänningslagens regler finns det generella bestämmelser om muntlig handläggning i förvaltningslagen (2017:900), FL. Enligt 24 § FL ska en enskild part, om denne vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende, få tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt.

I utlänningsförordningen (2006:97), UtlF finns vissa särskilda bestämmelser som rör muntlig handläggning hos Migrationsverket. Enligt 8 kap. 9 a § UtlF ska det föras protokoll vid den muntliga handläggningen hos Migrationsverket. Av 8 kap. 9 b § UtlF framgår att den som förordnats som god man för ett ensamkommande barn enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn ska kallas till den muntliga handläggningen hos Migrationsverket. Om en god man har förordnats för ett ensamkommande barn får ingen muntlig handläggning ske med barnet utan att den som förordnats som god man eller, om ett sådant har förordnats, barnets offentliga biträde är närvarande. Enligt 8 kap. 9 c § UtlF ska utlänningen inför den muntliga handläggningen tillfrågas om han eller hon föredrar en manlig eller kvinnlig utredare respektive tolk. Utlänningens önskemål ska tillgodoses om det är möjligt.

Muntlig förhandling vid ny prövning av uppsikt och förvar

När det gäller ny prövning av beslut om uppsikt och förvar regleras särskilt att utlänningen ska ha kommit till tals muntligen vid en *muntlig förhandling*. Av 10 kap. 11 § första stycket UtL framgår att varje ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av en muntlig förhandling. Detta gäller även en ny prövning av ett beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse. Bestämmelsen innebär att även en migrationsdomstol ska hålla muntlig förhandling när domstolen är handläggande myndig-

het och ny prövning av frågan om förvar ska ske enligt 10 kap. 9 § UtlL. Bestämmelsen är endast tillämplig vid sådan ny prövning av ett beslut om förvar som avses i 10 kap. 9 § UtlL. Någon skyldighet att hålla muntlig förhandling i samband med ett beslut om att en utlänning fortfarande ska hållas i förvar enligt 10 kap. 12 § andra stycket UtlL finns alltså inte (MIG 2007:23).

I fråga om i vilka situationer muntlig förhandling ska hållas vid uppsikt finns vissa uttalanden i äldre förarbeten. I dessa anges att om ett uppsiktsbeslut inte kan anses medföra några allvarigare restriktioner, t.ex. om utlänningen endast har ålagts att lämna ifrån sig sitt pass, torde förhandling inte behöva hållas, om inte utlänningen begär det för att få tillbaka passet och anför några skäl angående varför omhändertagandet av passet har föranlett problem (prop. 1988/89:86 s. 180).

I 10 kap. 11 § andra stycket UtlL hänvisas till att bestämmelser som gäller för muntlig handläggning hos en myndighet finns i 13 kap. 1–8 §§ UtlL och att bestämmelser i fråga om muntlig förhandling i domstol finns i 16 kap. UtlL.

Av 13 kap. 4 § UtlL framgår att när muntlig handläggning sker i form av muntlig förhandling hos en förvaltningsmyndighet ska utlänningen höras. Myndigheten får bestämma att även andra personer än utlänningen ska höras vid förhandlingen.

Enligt 13 kap. 5 § första stycket UtlL ska utlänningen och andra personer som ska höras kallas till den muntliga förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, ska den myndighet som genomför den muntliga förhandlingen besluta om utlänningens inställelse. Av andra stycket i samma paragraf framgår att om den som ska höras i ett ärende om förvar eller uppsikt har delgetts kallelsen minst fyra dagar före den muntliga förhandlingen och utan giltigt skäl uteblir, får myndigheten besluta att han eller hon ska hämtas genom Polismyndighetens försorg. Andra personer än utlänningen får dock hämtas endast om det finns synnerliga skäl.

I 13 kap. 6 § UtlL finns vissa bestämmelser om rätt till ersättning för utlänningen och andra vid inställelse till muntlig förhandling. En utlänning som inställer sig vid en muntlig förhandling som rör frågan om han eller hon ska hållas i förvar eller stå under uppsikt har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till utlänningens ekonomiska förhållanden, den tid han eller hon har vistats i Sverige

samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen. Andra personer som på kallelse har inställt sig vid en muntlig förhandling för att höras har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för kostnader för sin inställelse. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

Nuvarande regler om muntlig handläggning och muntlig förhandling hos förvaltningsmyndigheterna bör vara kvar

Utredningens bedömning: Nuvarande bestämmelser om när muntlig förhandling ska hållas inför ny prövning av beslut om uppsikt eller förvar bör behållas.

Som framgår av redogörelsen ovan tillgodoser nuvarande bestämmelser om ny prövning inför beslut om uppsikt och förvar vissa processuella garantier, t.ex. att utlänningen alltid ska ha möjlighet att komma till tals muntligen vid en muntlig förhandling. Dessa processuella garantier bör enligt vår mening finnas kvar även i fortsättningen.

Begreppet muntlig förhandling används inom förvaltningsprocessen normalt i fråga om handläggning som involverar muntliga inslag i de allmänna förvaltningsdomstolarna. I 10 kap. 11 § och 13 kap. UtlL används uttrycket dock för att beskriva en form av muntlig handläggning hos myndigheter som tillämpar utlänningslagen. Enligt vår mening är detta inte ändamålsenligt och vi har därför övervägt om detta bör ändras. En eventuell förändring skulle dock behöva innefatta även bestämmelsen i 13 kap. 1 § UtlL som gäller muntlig handläggning och förhandling i samband med prövning av asylansökningar. Sådana förändringar ligger emellertid utanför vårt uppdrag. Frågan om användningen av begreppet muntlig förhandling bör i stället övervägas i ett annat sammanhang.

När muntlig förhandling ska hållas vid beslut om uppsikt eller förvar

Eftersom uppsikt inte är en lika ingripande åtgärd som förvar bör det på samma sätt som i dag inte vara obligatoriskt med muntlig förhandling vid ny prövning av sådana beslut. En prövning ska dock

ändå föregås av muntlig förhandling om det inte är uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse. Skyldigheten gäller även förstärkt uppsikt som är en form av uppsikt. Lagtexten bör i denna del få en något enklare utformning än nuvarande bestämmelse i 10 kap. 11 § UtL. Avsikten är alltså att den tillämpande myndigheten utifrån det tillgängliga utredningsmaterialet ska bedöma om det är uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse. Som framgår av äldre förarbeten kan detta vara fallet om utlänningen endast har ålagts att lämna ifrån sig identitetshandlingar och utlänningen inte begär förhandling för att utveckla på något sätt varför han eller hon behöver handlingen (jfr prop. 1988/89:86 s. 180). Ingenting hindrar att myndigheten före en ny prövning ska ske försöker fastställa utlänningens ståndpunkt i frågan om fortsatt uppsikt genom andra utredningsåtgärder. Om det då exempelvis kommer fram att utlänningen inte har några invändningar mot en beslutad boendeskyldighet eller en anmälningsskyldighet av begränsad omfattning bör det kunna konstateras det är uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse. Vid förstärkt uppsikt kan det med hänsyn till åtgärdens ingripande karaktär mer sällan anses uppenbart att muntlig förhandling saknar betydelse.

När det gäller förvar, som innebär ett frihetsberövande, bör muntlig förhandling alltid hållas vid ny prövning av förvarsfrågan.

Av 13 kap. 2 § UtL följer att det är den myndighet som beslutar om åtgärden som ska genomföra den muntliga förhandlingen. Det betyder alltså att det är Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som ska genomföra förhandlingen när de ansvarar för frågan om uppsikt eller förvar.

10.2.2 Muntlig förhandling i migrationsdomstol vid prövningen av överklagade beslut om förvar och uppsikt

Vid prövning av ett överklagat beslut om förvar i en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen gäller bestämmelsen i 16 kap. 5 § UtL.

Av första stycket i denna paragraf framgår att förfarandet är skriftligt. Av andra stycket framgår att i handläggningen får ingå muntlig förhandling i en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Enligt tredje stycket ska i *en migrationsdomstol* muntlig förhandling hållas,

om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Bestämmelsen om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § tredje stycket UtL skiljer sig numera från bestämmelsen i 9 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, gällande förvaltningsrättens skyldighet att hålla muntlig förhandling om part begär det som infördes 2018. Enligt den bestämmelsen ska förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövligt. Avsikten med förändringen var att rätten till muntlig förhandling skulle förtydligas och förstärkas på så sätt att förvaltningsrätten kan avslå den enskildes begäran endast om det är uppenbart obehövligt att hålla muntlig förhandling (prop. 2017/18:279 s. 55). Eftersom motsvarande ändring inte har gjorts vad gäller 16 kap. 5 § tredje stycket UtL kan det som uttalats i förarbetena till den tidigare bestämmelsen i förvaltningsprocesslagen fortfarande vara relevant för bedömningen av när muntlig förhandling ska hållas.

I förarbetena till 9 § FPL (prop. 1971:30 del 2 s. 537) uttalade departementschefen bl.a. att rätten bör ta stor hänsyn till en parts önskemål om muntlig förhandling men att hon eller han knappast kan tillåtas ha ett avgörande inflytande på frågan. Frågan om en muntlig förhandling är obehövlig eller inte bör i första hand, enligt uttalandet, bedömas mot bakgrund av den föreliggande utredningen i målet men även andra faktorer kan tillmätas betydelse. Sådana faktorer kan vara att målet är mycket viktigt för den enskilde och att han eller hon genom förhandlingen kan få en bättre förståelse för innebörden av det kommande avgörandet. Ett särskilt skäl mot att hålla muntlig förhandling kan, enligt departementschefens mening, vara målets bagatellartade karaktär eller att kostnaderna för förhandlingen är stora i förhållande till de värden som tvisten gäller. (prop. 1971:30 del 2 s. 537).

I samband med att nuvarande utlänningslag infördes betonades i förarbetena att det är viktigt att det finns möjligheter till muntlig förhandling i migrationsmål och att inslaget av muntlig förhandling blir större än vad som gällt tidigare. Regeringen anförde följande (prop. 2004/05:170 s. 130):

Behovet av muntlig förhandling i den nya ordningen varierar med hänsyn till vilka frågor som ska prövas i målet och förhållandena i det enskilda fallet. Samtidigt som detta behov föreligger måste också vikten av en

effektiv rättegångsordning beaktas. Uttryckt med andra ord bör strävan efter ett så stort inslag som möjligt av muntlig förhandling vägas mot kravet på en snabb handläggning. Vid en sådan avvägning måste beaktas att handläggning i form av muntlig förhandling som huvudregel är mer resurskrävande än skriftlig handläggning. Vid avvägningen mellan nämnda aspekter bör beaktas de speciella krav som målen i den nya ordningen ställer på skyndsamt handläggning. De aktuella målen får som huvudregel anses vara sådana att de generellt ställer större krav på handläggningens skyndsamtighet än vad som i allmänhet gäller för mål i allmän förvaltningsdomstol. Det är även vid denna avvägning nödvändigt att beakta den särskilda karaktär som mål enligt utlänningslagen har. De påverkas av omständigheter som varken den enskilde eller staten kan påverka. Den bestämmelse som föreskriver i vilka situationer muntlig förhandling måste hållas ska kunna fungera i tider av såväl låg som hög tillströmning av asylsökande.

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2006:9 uttalat sig om vad som kan beaktas vid bedömningen av om en muntlig förhandling ska hållas eller inte i ett mål om förvar. Domstolen betonade att en helhetsbedömning av omständigheterna i målet måste göras. I denna måste beaktas att frågor om frihetsberövande allmänt sett är av stor vikt för enskilda, vilket leder till att domstolen måste ta stor hänsyn till den enskildes önskemål rörande muntlig förhandling. Detta är givetvis särskilt viktigt om värderingen av den förvarstagnes trovärdighet utgör ett inslag i bedömningen av förvarsgrunderna (t.ex. i bedömningen av om den förvarstagne kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige).

Domstolen konstaterade vidare att rätten till muntlig förhandling i förvarsmål inte är absolut. Även t.ex. intresset av att få till stånd snabba avgöranden på utlänningsrättens område måste beaktas. Särskilda skäl mot att hålla muntlig förhandling kan därför oftast föreligga om den enskilde vid förhandlingen enbart önskar argumentera i en rättsfråga eller lägga fram skriftlig bevisning, om det inte i det enskilda fallet skulle skynda på handläggningen att hålla en förhandling för att reda ut oklarheter beträffande t.ex. yrkanden och grunder. Vidare kan särskilda skäl att inte hålla muntlig förhandling finnas om en domstol nyligen har hållit en muntlig förhandling beträffande förvar, och några nya omständigheter inte framkommit efter den senaste förhandlingen. Att en förvaltningsmyndighet hållit muntlig förhandling i frågan i enlighet med vad som föreskrivs i 10 kap. 11 § UtIL påverkar dock inte domstolens skyldigheter enligt 16 kap. 5 §

samma lag. Slutligen kan särskilda skäl mot att muntlig förhandling hålls i förvarsmål föreligga dels om utvisningen eller avvisningen av den förvarstagne planeras att verkställas inom en mycket nära framtid, dels om den enskilde släppts ur förvar eller det överklagade förvarsbeslutet inte längre är bärare av tvångsåtgärden (se MIG 2006:5). En förhandling är givetvis uppenbart obehövlig om domstolen redan på det skriftliga underlaget finner att tvångsåtgärden ska hävas.

Migrationsöverdomstolen har även i andra avgöranden prövat rätten till muntlig förhandling i mål om avvisning eller utvisning av utlänningar som ansöker om asyl (MIG 2009:30 och MIG 2017:9).

Regleringen i 16 kap. 5 § UtL innebär att frågan om muntlig förhandling i Migrationsöverdomstolen regleras enbart i andra stycket. På så sätt överensstämmer regleringen med vad som gäller enligt förvaltningsprocesslagen för Högsta förvaltningsdomstolen i de processer där den domstolen är högsta instans.

Det finns inget behov av att ändra nuvarande regler om muntlig förhandling i domstolarna

Utredningens bedömning: Nuvarande bestämmelser om när muntlig förhandling ska hållas i migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen bör behållas.

Under utredningsarbetet har det inte kommit fram att det finns tillämpningsproblem eller andra skäl som motiverar ändringar av utlänningslagens regler om när domstolarna ska hålla muntlig förhandling. Vi bedömer att inte heller våra förslag till förändringar av utlänningslagen bör medföra några förändringar av dessa regler.

10.3 Offentligt biträde

Utredningens förslag innebär att möjligheterna att ta utlänningar i förvar inför avlägsnande utökas till viss del och att nya former av uppsikt införs (se avsnitt 5.11.2 och 6.5–6.6). Det finns därför skäl att inom ramen för översynen av reglerna om uppsikt och förvar överväga om förslagen ger anledning till förändringar i utlänningslagens bestämmelser om rätt till offentligt biträde.

10.3.1 Rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd enligt EU-direktiven och Dublinförordningen

Återvändandedirektivet

Av artikel 13.4 i återvändandedirektivet framgår att medlemsstaterna ska se till att nödvändigt rättsligt bistånd och/eller biträde på begäran beviljas kostnadsfritt i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller bestämmelser om rättshjälp och får föreskriva att kostnadsfri rättshjälp och/eller biträde underställs villkoren i artikel 15.3–15.6 i direktiv 2005/85/EG⁶. Sistnämnda direktiv är numera upphävt och bestämmelser om villkor för kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde finns numera i artikel 21 i det omarbetade asylprocedurdirektivet⁷ Av punkten 11 i ingressen till återvändandedirektivet framgår att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning bör fastställa i vilka fall rättshjälp ska anses vara nödvändig. Medlemsstaterna ges alltså möjlighet att i stor utsträckning själva bestämma vad som ska anses vara nödvändig rättshjälp.

Av asylprocedurdirektivet och det omarbetade asylprocedurdirektivet framgår bl.a. att medlemsstaterna får begränsa rätten till kostnadsfritt bistånd till att bland annat omfatta endast de utlänningar som saknar tillräckliga tillgångar. Belopps- och/eller tidsgränser får införas, förutsatt att gränserna inte innebär en godtycklig begränsning av rätten till rättsligt bistånd. Behörighetskrav för rådgivare samt föreskrifter om hur en begäran om rättsligt bistånd och biträde ska lämnas in och handläggas får även införas. En medlemsstat har möjlighet att ålägga utlänningar vars ekonomiska situation avsevärt förbättrats en viss återbetalningsskyldighet.

Mottagandedirektivet

Mottagandedirektivet innehåller särskilda bestämmelser om rätt till tillgång till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i samband med förvar. I artikel 9.6 i direktivet anges att vid en rättslig prövning av beslut om förvar ska medlemsstaterna se till att de sökande har tillgång till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Detta ska åtmin-

⁶ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

stone innefatta förberedelse av de handlingar som krävs samt deltagande i förfarandet inför de rättsliga myndigheterna på den sökandes vägnar. Kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde ska erbjudas av lämpligt kvalificerade personer i enlighet med vad som är godkänt eller tillåtet enligt nationell rätt, vars intressen inte står, eller kan komma att stå, i strid med den sökandes intressen.

I artikel 9.7 ges medlemsstaterna möjlighet att införa i huvudsak samma villkor för tillhandahållandet av rättsligt bistånd och biträde som i återvändandedirektivet. Förfarandena för tillgång till rättsligt bistånd och biträde ska enligt artikel 9.10 i mottagandedirektivet fastställas i nationell rätt.

Det nya omarbetade mottagandedirektivet

I det nya omarbetade mottagandedirektivet har rätten till rättsligt biträde och bistånd utökats i viss mån. Denna rätt innefattar nu även den situationen när ett beslut om förvar omprövas med regelbundna intervaller av en rättslig myndighet, ex officio eller på begäran av den förvarstagne (artikel 11.5 och 11.6).

Av artikel 29 framgår att medlemsstaterna får besluta att inte bevilja kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde, om sökanden har tillräckliga tillgångar, eller överklagandet eller prövningen anses sakna rimliga utsikter till framgång, särskilt om överklagandet eller prövningen sker på en andra överklagandenivå eller högre. I artikel 29 anges i övrigt motsvarande befogenheter att inskränka rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde som framgår av återvändandedirektivet och mottagandedirektivet.

Dublinförordningen

Enligt artikel 27.5 i Dublinförordningen ska medlemsstaterna se till att den berörda personen har tillgång till rättsligt bistånd. I artikel 27.6 anges bl.a. följande. Medlemsstaterna ska se till att rättsligt bistånd på begäran tillhandahålls kostnadsfritt om den berörda personen inte själv kan stå för kostnaderna. Medlemsstaterna får, utan att tillgången till rättsligt bistånd begränsas godtyckligt, föreskriva att kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde inte ska beviljas om den behöriga myndigheten eller en domstol anser att överklagandet

eller omprövningen saknar rimliga utsikter till framgång. Rättsligt bistånd ska åtminstone inbegripa sammanställning av de handlingar som krävs inom ramen för förfarandet samt företrädande i domstol och kan begränsas till tillgång till juridisk eller annan rådgivare som anvisas särskilt i nationell rätt för att bistå och företräda. Förfaranden för tillgång till rättsligt bistånd ska fastställas i nationell rätt.

I artikel 27.4 i Dublinförordningen anges att när det gäller förhållanden för förvar, och tillämpliga garantier för personer i förvar, i syfte att säkerställa överföringsförfarandena till den ansvariga medlemsstaten, ska artiklarna 9, 10 och 11 i mottagandedirektivet tillämpas. Ovan har redogjorts för bestämmelserna i artikel 9 i mottagandedirektivet gällande rätten till tillgång till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i samband med förvar.

10.3.2 Rätten till offentligt biträde enligt utlänningslagen i mål om uppsikt och förvar

Rätten till offentligt biträde i samband med avvisning eller utvisning

Enligt 18 kap. 1 § UtL ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om

1. avvisning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlänningslagen enligt 10 kap. 1 eller 2 § UtL hållits i förvar sedan mer än tre dagar,
2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket UtL,
3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om ny prövning beviljats,
4. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen, dock endast när det gäller fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § UtL och utlänningslagen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och
5. hemsändande enligt 23 kap. 2 § UtL.

Enligt 1980 års utlänningslag gällde en rätt till rättshjälp genom offentligt biträde vid förvarstagande då utlänningen hållits i förvar i en vecka. I prop. 1987/88:73 föreslogs en utvidgning av denna rätt till att gälla redan då utlänningen hållits i förvar i längre tid än tre dagar, vilket är den tidsgräns som fortfarande gäller enligt nuvarande utlänningslag. Departementschefen anförde att ett förvarstagande enligt utlänningslagen enligt hans mening allmänt sett var en angelägenhet av en sådan art att det var fullt motiverat med ett offentligt biträde i och för prövningen av endast den frågan. En jämförelse med anhållande och häktning låg enligt departementschefen nära till hands. Förvarstagandet innebär att utlänningen berövas sin personliga frihet i en situation då han på grund av omständigheterna i övrigt är i ett utsatt läge. Det skulle emellertid främst av kostnadsskäl föra för långt att öppna tillgången till offentligt biträde omedelbart när beslutet om förvarstagande fattas. En minimitid om tre dygns frihetsberövande innebar enligt departementschefens mening en rimlig avvägning (prop. 1987/88:73 s. 80–81).

Enligt förarbetena till nuvarande utlänningslag, prop. 2004/05:170 s. 239, ska bestämmelserna om rätten till offentligt biträde i allt väsentligt kvarstå oförändrade.

I ett mål om uppehållstillstånd, där en utlänning åberopar skyddsbehov och fråga om utvisning aktualiseras, gäller en presumtion för att en utlänning har rätt till bistånd av ett offentligt biträde. Det samma gäller när ett avlägsnandebeslut har preskriberats och utlänningen därefter ansöker om asyl på nytt och åberopar skyddsskäl (MIG 2006:2 och MIG 2010:7). I tidigare förarbeten framhölls att ingen ska kunna avlägsnas ur landet utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde. Framstår det dock som klart att utlänningen ska få stanna bör biträde inte utses. Förhållandena kan även annars undantagsvis vara sådana att något behov av biträde inte finns. Så kan vara fallet om det är uppenbart att någon grund för uppehållstillstånd inte finns och att det inte finns hinder mot att utlänningen avvisas eller utvisas till sitt hemland (prop. 2016/17:17 s. 54 med hänvisningar till äldre förarbeten). I andra förarbeten har betonats att offentligt biträde alltid bör förordnas då det är fråga om en asylsökande som är minderårig, sjuk eller som av andra liknande skäl inte ens med tolk kan förväntas utföra sin talan på ett ur rättssäkerhetssynpunkt betryggande sätt (prop. 1988/89:86 s. 135). I praktiken förordnas alltid offentligt biträde i asylärenden om det inte är uppen-

bart att det saknas skyddsskäl eller ansökan på något annat sätt är okomplicerad.

I 1 kap. 9 § UtL anges att det som föreskrivs om avvisning och utvisning i lagen i tillämpliga delar gäller också för beslut om överföring enligt Dublinförordningen. Av MIG 2014:29 framgår att bestämmelsen om offentligt biträde i 18 kap. 1 § UtL kan tillämpas hos Migrationsverket i ärenden där frågan om överföring enligt Dublinförordningen har aktualiserats. Verket bör dock enligt Migrationsöverdomstolen som regel kunna förutsätta att behov av biträde saknas. Endast i undantagsfall bör det anses finnas ett sådant behov, t.ex. då det finns indikationer på att en överföring inte bör genomföras med hänsyn till förhållandena i mottagarlandet eller att det av annan anledning skulle vara olämpligt att genomföra en överföring. I MIG 2010:9 slog Migrationsöverdomstolen fast att rätt till offentligt biträde i frågan om förvar kan föreligga för en utlänning som hållits i förvar sedan mer än tre dagar och det är fråga om verkställighet av ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen.

I 18 kap. 1 § andra och tredje styckena UtL finns särskilda bestämmelser om när offentligt biträde ska förordnas för barn som saknar vårdnadshavare i landet. Av dessa framgår att offentligt biträde alltid ska förordnas i mål och ärenden enligt första stycket 1 och 2 för barn som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet. Offentligt biträde ska också förordnas för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet om ny prövning har beviljats barnet. Slutligen ska offentligt biträde alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

Av 18 kap. 3 § UtL framgår att den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet utan särskilt förordnande är barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Detta gäller dock inte om det finns en god man för barnet enligt lagen om god man för ensamkommande barn.

Migrationsöverdomstolen har i flera fall uttalat sig om när det finns ett tillräckligt samband mellan den angelägenhet som offentligt biträde har förordnats för och andra näraliggande frågor för att arbete avseende de senare frågorna ska anses ingå i uppdraget.

I MIG 2019:20 var ett offentligt biträde förordnad för en asylsökande i ett ärende om avvisning eller utvisning. Det offentliga

biträdet överklagade för utlänningens räkning ett beslut av Migrationsverket att avslå utlänningens begäran om att få ärendet avgjort enligt 12 § FL. Enligt Migrationsöverdomstolen hade de åtgärder som det offentliga biträdet vidtog för att överklaga avslagsbeslut ett sådant samband med den rättsliga angelägenheten i vilken biträdet var förordnad att de ingick i uppdraget.

I MIG 2009:18 klargjorde Migrationsöverdomstolen att ett förordnande som offentligt biträde för en förvarstagen person utöver själva förvarsfrågan omfattar beslut om avskiljande och placering i häkte av den förvarstagne.

Av MIG 2020:9 framgår att arbete avseende frågan om återreseförbud kan ingå i bitrådets förordnande.

I MIG 2020:13 ansåg Migrationsöverdomstolen att ett förordnande som offentligt biträde för en förvarstagen person omfattar även åtgärden att överklaga ett beslut om övervakat besök enligt 11 kap. 4 § UtL.

I MIG 2024:17 slog Migrationsöverdomstolen fast att ett offentligt biträdes åtgärder i samband med ett överklagande av ett beslut om kroppsvisitation enligt 11 kap. 9 § UtL ska anses ingå i bitrådets uppdrag eftersom ett sådant beslut har ett sådant nära samband med frågan om förvar.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att när ett offentligt biträde har förordnats i ett ärende om avvisning eller utvisning har frågan om uppsikt och förvar ett sådant samband med den rättsliga angelägenhet, avvisning eller utvisning, att frågorna om uppsikt och förvar ingår i uppdraget (jfr MIG 2019:20).

Vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning gäller dock enligt 18 kap. 1 § första stycket 4 UtL den begränsningen att förordnandet endast omfattar frågan om förvar. Av MIG 2023:6 framgår att detta innebär att ett offentligt biträde som förordnats för en förvarstagen person i samband med verkställighet inte kan beviljas ersättning för arbete med att överklaga ett beslut om uppsikt som har fattats i samband med att förvarsbeslutet upphävts.

Ett offentligt biträdes förordnande gäller tills ärendet eller målet har avslutats, om inte biträdet dessförinnan blivit entledigad (MIG 2007:50). Om utlänningen nöjdförklarar sig i ett ärende om avvisning eller utvisning avslutas ärendet och då upphör även förordnandet som offentligt biträde (MIG 2020:9).

Rätten till offentligt biträde vid överklagande av vissa beslut

I 18 kap. 1 a § UtlL finns särskilda regler om rätt till offentligt biträde i samband med överklagande av vissa beslut av Migrationsverket. Av första stycket framgår att i mål som rör överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om statusförklaring och beslut att inte bevilja ny prövning ska på utlänningens begäran offentligt biträde förordnas om utlänningen befinner sig i Sverige och det inte är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas.

Av andra stycket framgår att offentligt biträde alltid ska förordnas i sådana mål för barn som befinner sig i Sverige och som saknar vårdnadshavare här i landet. Syftet med denna bestämmelse är att tillförsäkra ett ensamkommande barn, som saknar vårdnadshavare här i landet och som inte företräds av en person med juridisk utbildning, ett offentligt biträde vid överklagande av bl.a. Migrationsverkets beslut om statusförklaring (prop. 2016/17:17 s. 67 och 96).

I MIG 2020:22 uttalade Migrationsöverdomstolen att barn som saknar vårdnadshavare i Sverige har rätt till ett offentligt biträde enligt 18 kap. 1 a § UtlL även om detta inte har begärts. Den instans som prövar ärendet ska därför alltid förordna biträde för barnet. Begreppet vårdnadshavare i 18 kap. 1 a § andra stycket UtlL inkluderar inte god man enligt lagen om god man för ensamkommande barn (MIG 2019:3).

10.3.3 Nuvarande reglerings förenlighet med EU:s lagstiftning

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om rätt offentligt biträde vid förvar är förenliga med gällande EU-direktiv som reglerar frågor om förvar, Dublinförordningen och det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Som framgår ovan innehåller återvändandedirektivet, mottagandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet vissa särskilda regler om rätt till rättsligt biträde i samband med förvar.

2009 års förvarsutredning ansåg att bestämmelsen i 18 kap. 1 § UtlL uppfyllde återvändandedirektivets krav om kostnadsfri rätts hjälp (*Återvändandedirektivet och svensk rätt*, SOU 2009:60, s. 145 f). Även regeringen ansåg vid genomförandet av återvändandedirektivet

att direktivets bestämmelse om kostnadsfritt rättsligt bistånd var uppfyllt genom gällande rätt (prop. 2011/12:60 s. 67 f.). Vi delar denna uppfattning.

Vi anser även att utlänningslagens bestämmelser är förenliga med regleringen gällande kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde för asylsökande i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Enligt artikel 29 i det direktivet får medlemsstaterna besluta att inte bevilja kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde om överklagandet eller prövningen anses sakna rimliga utsikter till framgång. Detta återspeglas i den nuvarande regleringen i 18 kap. 1 § första stycket UtL om att offentligt biträde ska förordnas om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

En nyhet i det nya omarbetade mottagandedirektivet i förhållande till nu gällande mottagandedirektiv är också att rätten till offentligt biträde i samband med förvar även ska omfatta processen när förvar omprövas med regelbundna intervaller (artikel 29.2 i det nya omarbetade mottagandedirektivet). Nu gällande reglering får dock anses tillgodose detta krav i och med att förordnandet som offentligt biträde består så länge asylprocessen pågår och därmed omfattas frågan om ny prövning av förvar av det offentliga biträdets förordnande.

Sammanfattningsvis är utlänningslagens regler om rätt till offentligt biträde vid förvar förenlig med EU:s regleringar som innehåller bestämmelser om förvar. I följande avsnitt redovisas utredningens förslag i fråga om rätt till offentligt biträde med anledning av förslagen om nya uppsiktsformer och ändrade regler om förvar av barn. De nya förslagets förenlighet med EU-rätten redovisas i avsnitt 10.6.

10.3.4 Mål och ärenden där rätten till offentligt biträde för vuxna utlänningar inte behöver ändras

Utredningens bedömning: Nuvarande reglering tillgodoser även i fortsättningen behovet av offentligt biträde för vuxna utlänningar i mål och ärenden om förvar och uppsikt som inte innefattar elektronisk övervakning.

Enligt gällande reglering kan en rätt till offentligt biträde i ett ärende om uppsikt eller förvar finnas för en vuxen utlänning i de ärenden

och mål om avvisning och utvisning som biträde har förordnats i enligt 18 kap. 1 § första stycket UtL. En förutsättning för ett sådant förordnande är att det inte måste antas att behov av biträde saknas i ärendet om avvisning eller utvisning.

Genom utredningens förslag utökas i viss mån möjligheterna att ta vuxna utläningar i förvar innan det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut. Bedömningen är dock att dessa förändringar inte är så omfattande att det finns anledning att ändra regelverket kring offentligt biträde så att det finns en rätt till offentligt biträde i samband med förvar i större utsträckning än vad som gäller i dag. Som framgår ovan ges redan enligt nuvarande ordning rätt till offentligt biträde i ärenden om utvisning eller avvisning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utläningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, om det inte måste antas att behov av biträde saknas i ärendet om avvisning eller utvisning (18 kap. 1 § första stycket 1 och 2 UtL).

Vi föreslår att uppsikt ska kunna innebära två nya skyldigheter – att bo på en anvisad plats (boendeskyldighet) och vistas inom ett angivet geografiskt område (vistelseskyldighet). Åtgärderna kommer att innebära inskränkningar i rörelsefriheten i olika omfattning. Emellertid innefattar åtgärderna enligt vår mening inte sådana begränsningar i en vuxen utlännings privat- och familjeliv eller har sådan juridisk komplexitet att det är motiverat att utvidga rätten till offentligt biträde till att alltid, eller i fler situationer, omfatta handläggningen av de ärendena.

När det gäller asylsökande kan också framhållas vad som angetts ovan om att offentligt biträde i princip alltid förordnas i asylärenden. Det innebär att för det fall uppsikt eller förvar skulle aktualiseras under tiden som asylsökande kommer detta i normala fall att omfattas av det befintliga biträdets förordnande.

Vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning saknas dock enligt 18 kap. 1 § första stycket 4 UtL möjlighet att förordna offentligt biträde i ärenden om uppsikt (jfr MIG 2023:6). Emellertid är som nyss angetts påverkan för en vuxen utläning av åtgärderna boendeskyldighet och vistelseskyldighet inte så stora att det finns anledning att utsträcka rätten till biträde till dessa situationer på verkställighetsstadiet. Det kan alltså inte anses röra sig om så långtgående ingripanden att det skulle vara motiverat för staten att stå för kostnaden för ett juridiskt biträde.

10.3.5 Offentligt biträde ska kunna förordnas i ärenden om förstärkt uppsikt

Utredningens förslag: Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om förstärkt uppsikt.

Vi har föreslagit att det ska införas en ny form av uppsikt (förstärkt uppsikt). Förstärkt uppsikt innebär att skyldigheten att inte lämna ett visst angivet geografiskt område kontrolleras genom elektronisk övervakning (se avsnitt 6.6).

Vid förstärkt uppsikt behöver utlänningen bära en fotboja och utlänningens rörelser kan övervakas så snart han eller hon lämnar det tillåtna geografiska området. Förstärkt uppsikt är på detta sätt en mer ingripande åtgärd än övriga beslut om uppsikt. Utlänningen måste också förhålla sig till fler instruktioner och regler vid förstärkt uppsikt för att den elektroniska övervakningen ska kunna fungera. Överträdelse av förstärkt uppsikt kan kontrolleras noggrant och leda till att utlänningen i stället tas i förvar. Av dessa skäl är det därför angeläget att utlänningen kan förstå och vid behov överklaga besluten med hjälp ett offentligt biträde. Ett offentligt biträde kan även leda till ett effektivare förfarande hos myndigheterna som handlägger frågan om förstärkt uppsikt och i migrationsdomstolarna. Samtliga utlänningar, dvs. vuxna och barn, bör därför kunna tilldelas ett offentligt biträde i ärenden om förstärkt uppsikt.

Rätten till offentligt biträde bör dock inte vara ovillkorlig eftersom förstärkt uppsikt är mindre ingripande än förvar och ett alternativ till förvar som egentligen kommer i fråga endast när utlänningen medverkar till åtgärden. Undantag bör gälla om det måste antas att behov av biträde saknas. På så sätt stämmer förutsättningarna överens med vad som gäller för förordnande av offentligt biträde vid förvarstagande av vuxna. Behov av biträde kan t.ex. antas saknas om utlänningen redan har förordnats ett offentligt biträde i ett pågående ärende om avvisning eller utvisning och biträdets förordnande anses innefatta även frågan om förstärkt uppsikt.

10.3.6 Offentligt biträde ska kunna förordnas för barn i mål om uppsikt

Utredningens förslag: Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om uppsikt om åtgärden gäller barn.

Nuvarande reglering innebär att för barn som har en vårdnadshavare i landet följer rätten till offentligt biträde av samma bestämmelser som gäller för vuxna i 18 kap. 1 § första stycket och 18 a § första stycket UtL. Det innebär alltså att det inte finns någon absolut rätt till offentligt biträde i de uppräknade ärendena i bestämmelserna utan rätten måste behovsprövas. I fråga om förvar följer också av regelverket att i ärenden om avvisning hos Polismyndigheten och vid verkställighet av avlägsnandebeslut finns det inte heller för ett barn någon rätt till offentligt biträde under de tre första dagarna av förvarstagandet. Reglerna innebär också att barn som har en vårdnadshavare i landet inte har rätt till offentligt biträde i frågan om uppsikt vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning (18 kap. 1 § första stycket 4 UtL).

När det gäller barn utan vårdnadshavare i landet innebär bestämmelserna i 18 kap. 1 § andra och tredje stycket samt 18 kap. 1 a § andra stycket UtL följande för frågan om offentligt biträde i mål om uppsikt och förvar. Asylsökande barn som saknar vårdnadshavare här i landet har alltid rätt till offentligt biträde och därmed också i frågan om uppsikt och förvar. Barn som saknar vårdnadshavare i landet har också alltid rätt till offentligt biträde i frågan om förvar på verkställighetsstadiet om de hålls i förvar. Vid överklagande av beslut om statusförklaring eller beslut om att inte beviljas ny prövning har ett barn som saknar vårdnadshavare i landet alltid rätt till offentligt biträde vilket inkluderar frågan om uppsikt och förvar.

Rätten till offentligt biträde är alltså betydligt starkare för barn utan vårdnadshavare i landet. Detta kan bl.a. motiveras av att dessa barn saknar det stöd av sina vårdnadshavare som barn med vårdnadshavare kan antas få i olika frågor som rör barnet.

De nya uppsiktsformer som utredningen föreslår – boendeskyldighet och vistelseskyldighet – kan gälla för barn utan begränsning i tid (se avsnitt 7.3.1). Precis som för vuxna kan dessa skyldigheter försvåra möjligheterna att besöka nära anhöriga som bor utan-

för vistelseområdet, träffa en förälder som bor på annan plats i dennes hem eller delta i fritidsaktiviteter utanför vistelseområdet. Barn har dessutom generellt sett ett större behov av biträde för att tillvarata sin rätt. Offentligt biträde bör därför kunna förordnas för barn i mål och ärenden om uppsikt oavsett om åtgärden vidtas före eller efter att det finns ett avlägsnandebeslut som har fått laga kraft.

Som framgår ovan innebär nuvarande reglering att barn som har en vårdnadshavare i landet inte har rätt till offentligt biträde i frågan om uppsikt vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Det behöver därför säkerställas i lagstiftningen att offentligt biträde kan förordnas för barn i mål och ärenden om uppsikt.

Rätten till offentligt biträde bör dock inte vara ovillkorlig när det gäller barn med vårdnadshavare i Sverige. Undantag bör gälla om det måste antas att behov av biträde saknas. Som framgår ovan innebär en sådan bestämmelse en presumtion för att biträde ska förordnas. Endast särskilda omständigheter kan föranleda avsteg från huvudregeln. När det gäller barn kan endast i undantagsfall situationen vara sådan att behov av biträde ska anses saknas. En sådan situation kan vara att uppsikten endast gäller en skyldighet att lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar.

Med beaktande av att uppsikt med våra förslag kan innefatta även nuvarande uppsiktsformer, bl.a. anmälningsskyldighet, och uppsiktsformerna kan kombineras bör rätten till biträde inte begränsas till de nya uppsiktsformerna boendeskyldighet och vistelseskyldighet. Rätten till biträde bör således gälla hela ärendet om uppsikt.

10.3.7 Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar

Utredningens förslag: Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar.

Som framgår ovan ger nuvarande reglering barn med vårdnadshavare i landet inte samma rätt till offentligt biträde som ensamkommande barn. Barn utan vårdnadshavare har alltid rätt till offentligt biträde om de hålls i förvar. För barn med vårdnadshavare gäller samma regler som för vuxna. Det innebär t.ex. att offentligt biträde i ett ärende om avvisning hos Polismyndigheten kan förordnas först när

barnet har hållits i förvar i tre dagar och under förutsättning att det inte måste antas att behov av biträde saknas. (18 kap. 1 § första stycket 1 UtL). Motsvarande förutsättningar gäller också för att offentligt biträde ska kunna förordnas i samband med förvarstagande vid verkställighet av avlägsnandebeslut (18 kap. 1 § första stycket 4 UtL). Om det är så att barnet redan har ett offentligt biträde förordnat för sig i ett ärende om avvisning eller utvisning hos Migrationsverket kan däremot biträdet företräda barnet i frågan om förvar redan från och med förvarstagandet.

Enligt artikel 37 (d) i Barnkonventionen ska konventionsstaterna säkerställa att varje frihetsberövat barn har rätt att snarast få tillgång till såväl juridiskt biträde som annat lämpligt stöd, rätt att få lagligheten i sitt frihetsberövande prövad av en domstol eller annan behörig, oberoende och opartisk myndighet samt rätt till ett snabbt beslut i saken.

Det kan ifrågasättas om de ovan beskrivna lagstadgade dröjsmålen med att förordna offentligt biträde är förenliga med kravet i artikel 37 (d) att ett barn *snarast* ska ha tillgång till juridiskt biträde. Barnkonventionsutredningen ansåg att bestämmelserna om juridiskt biträde vid förvar stämde överens med artikel 37 (d). Utredningen hänvisade bl.a. till att barnet hade rätt till offentligt biträde vid tiden för förlängning av förvarstiden utöver 72 timmar. Barnet kunde också redan ha ett biträde förordnat i ett ärende om utvisning eller få stöd av den vårdnadshavare som barnet var tillsammans med i förvaret (SOU 2020:63 s. 1477).

Enligt vår mening kan barnet ha behov av att redan i samband med ett förvarstagande få ett offentligt biträde för att tillvarata sin rätt även om man har en vårdnadshavare med sig i förvaret. Det är enligt vår mening inte rimligt att barnet ska vänta tre dagar innan det kan få juridisk hjälp med att överklaga ett förvarsbeslut. Med våra förslag kommer den maximala tiden som barn får hållas i förvar att utökas med sex dygn vilket också förstärker behovet att säkerställa barns rätt till juridiskt biträde i ett tidigt skede av processen. Med hänsyn till detta och för att undanröja eventuella tveksamheter i fråga om lagstiftningens förenlighet med Barnkonventionen bör regleringen ändras på så sätt att även barn med vårdnadshavare i landet alltid förordnas offentligt biträde om det hålls i förvar.

10.3.8 Rätten till offentligt biträde inom asylprocessen är föremål för översyn

Regeringen beslutade den 23 oktober 2023 om kommittédirektiv till en utredning om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (dir. 2023:137). I utredningens uppdrag ingår bl.a. att analysera i vilken utsträckning det svenska regelverket gällande rätten till offentligt bekostat biträde i asylförfarandet är mer förmånligt än vad som krävs enligt EU-rätten. Utifrån resultatet av analysen ska utredningen överväga och ta ställning till hur rätten till offentligt bekostat biträde kan begränsas genom ändringar i utlänningslagen och lämna nödvändiga författningsförslag. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 2 januari 2025.

I direktiven anger regeringen bl.a. att vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet konstaterades det att direktivet ger ett större utrymme för att låta bli att förordna offentligt biträde än vad som gäller enligt 18 kap. UtlL. Det omarbetade asylprocedurdirektivet innehåller t.ex. inte några bestämmelser som innebär en skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla offentligt biträde vid prövningen hos Migrationsverket.

De förslag som lämnas av *Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten* (Ju 2023:18) kan påverka de bedömningar som gjorts och de förslag som vi har lämnat ovan.

10.4 Tidsfrister för domstolsprövning av överklagade beslut om förvar av asylsökande

Utredningens förslag: En migrationsdomstol ska meddela ett slutligt avgörande i ett mål om förvar av asylsökande inom 15 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Om det finns särskilda skäl får tiden förlängas med högst sex dagar. Om ett slutligt avgörande i målet inte meddelas inom 21 dagar från den dag överklagandet kom in till migrationsdomstolen upphör det överklagade beslutet om förvar att gälla.

10.4.1 Nuvarande krav på domstolarnas handläggning

Enligt artikel 5.4 i Europakonventionen har var och en som är arresterad eller på annat sätt berövad friheten rätt att begära att en domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom, om frihetsberövandet inte är lagligt. Om kravet på snabb (på engelska *speedy*) prövning har respekterats får enligt Europadomstolen praxis avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (Europadomstolens dom den 28 november 2000 i målet Rehbock mot Slovenien, punkt 84). Kravet är inte lika strikt när det gäller prövningen i domstolar som prövar överklaganden av lägre domstolars beslut (Europadomstolens dom den 12 oktober 2012 i målet Abdulkhakov mot Ryssland, punkt 198).

Enligt nuvarande ordning får beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om förvar eller uppsikt överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 9 § UtL). Detta ska även gälla fortsättningsvis.

Enligt 16 kap. 4 § UtL ska ett mål om förvar handläggas skyndsamt. Det innebär att målet bör handläggas med förtur av domstolarna (jfr 20 § förordningen [1996:380] med kammarrättsinstruktion och 17 § förordningen [1996:382] med förvaltningsrättsinstruktion). Till skillnad mot vad som gäller vid förvaltningsdomstolarnas handläggning av vissa andra mål om administrativa frihetsberövanden saknas fastställda tider inom vilka frågan om frihetsberövandets laglighet ska tas upp till prövning (nedan redogörs mer för den lagstiftningen).

Statistik på omloppstider visar att 90 procent av målen om förvar och uppsikt avgörs av migrationsdomstolarna inom nio dagar och av Migrationsöverdomstolen inom tre dagar (se avsnitt 4.3).

10.4.2 Kravet på avgörande inom viss tid i det nya omarbetade mottagandedirektivet

I det nya omarbetade mottagandedirektivet finns, i förhållande till gällande mottagandedirektiv, vissa nya föreskrifter gällande tidsfrister för prövningar av förvarsbeslut i artikel 11 som handlar om *garantier för sökande som tas i förvar*.

Enligt artikel 11.3 i det omarbetade mottagandedirektivet ska medlemsstaterna, om beslut om förvar fattas av en administrativ

myndighet, ombesörja att en snabb rättslig prövning av förvarsbeslutets laglighet utförs på eget initiativ eller på begäran av sökanden eller bådadera. Om prövningen sker på eget initiativ ska den slutföras så snart som möjligt, med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall, dock senast 15 dagar, eller i undantagsfall senast 21 dagar, efter det att sökanden tagits i förvar. Om prövningen sker på begäran av sökanden ska den slutföras så snart som möjligt, med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall, dock senast 15 dagar, eller i undantagsfall senast 21 dagar, efter det att de aktuella förfarandena inletts. Om den rättsliga prövningen, när den utförs på eget initiativ, inte har slutförts inom 21 dagar efter det att sökanden tagits i förvar eller, när den utförs på begäran av sökanden, inte har slutförts inom 21 dagar från det att de aktuella förfarandena inletts, ska sökanden i fråga omedelbart frigges.

I skäl 27 till direktivet anges att en godtagbar maximal tidsram för rättslig prövning av förvar bör fastställas mot bakgrund av omständigheterna i varje enskilt fall, med beaktande av förfarandets komplexitet och den skyndsamhet och noggrannhet som de behöriga myndigheterna visar, eventuella förseningar orsakade av den person som tagits i förvar och alla andra faktorer som orsakar förseningar som medlemsstaten inte kan hållas ansvarig för.

I mottagandedirektivet saknas det sådana krav på rättslig prövning inom angivna frister som finns i det nya omarbetade mottagandedirektivet. I artikel 9.3 i mottagandedirektivet anges att om beslut om förvar fattas av en förvaltningsmyndighet ska medlemsstaterna ombesörja att en snabb rättslig prövning av förvarsbeslutets laglighet utförs ex officio och/eller på begäran av den sökande. Om prövningen sker ex officio ska beslut därom fattas så snart som möjligt efter det att den sökande tagits i förvar. När den äger rum på begäran av den sökande ska beslut därom fattas så snart som möjligt efter det att de aktuella förfarandena inletts. Medlemsstaterna ska i detta syfte i nationell rätt fastställa den tidsfrist inom vilken den rättsliga prövningen ex officio och/eller den rättsliga prövningen på begäran av den sökande ska genomföras.

I svensk rätt innebär systemet med möjlighet för den förvarstagne att överklaga förvarsbeslut att den metod som tillämpas är att rättslig prövning av förvarsbeslutets laglighet utförs på begäran av sökanden. I utlänningslagen finns inte fastställt inom vilken tid domstolsprövningen av förvarsbeslutet ska genomföras och som framgår

ovan har regeringen ansett att Sverige har genomfört direktivet (se avsnitt 5.8.2).

I det nya omarbetade mottagandedirektivet ställs det alltså upp krav på att prövning av överklagande beslut om förvar ska slutföras senast 15 dagar, eller i undantagsfall senast 21 dagar, efter det att de aktuella förfarandena inletts.

10.4.3 Det behöver införas tidsfrister för en migrationsdomstols avgörande av mål om förvar av asylsökande

Som framgår ovan avgörs mål om förvar snabbt av domstolarna, väl inom de tidsgränser som föreskrivs i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Att utlänningslagens skyndsamhetskrav haft den effekten att i princip samtliga mål redan avgörs inom de i direktivet uppställda tidsfristerna skulle kunna tala för att det inte finns något egentligt behov av att vid genomförandet av det nya omarbetade mottagandedirektivet fastställa tider i lag för prövningen. Statistiken visar emellertid att i en procent av målen (drygt 100 mål) har målet avgjorts efter en längre tid än 14 dagar. Det ska dock nämnas att i den statistik som utredningen har kunnat få tillgång till ingår i denna siffra även mål om uppsikt och behandling och placering av förvarstagna. Andelen mål om behandling och placering utgör dock erfarenhetsmässigt en synnerligen liten andel av förvarsmålen och som framgår ovan fattades under 2021–2023 ett relativt begränsat antal uppsiktsbeslut.

Direktivets artiklar är under alla omständigheter tydliga och dessutom föreskrivs att utlänningslagen omedelbart ska friges om inte prövningen slutförts inom 21 dagar från det att de aktuella förfarandena inleddes. För att säkerställa att Sverige uppfyller direktivets krav bör direktivets tidsfrister för domstolsprövning därför genomföras i utlänningslagen.

Mottagandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet ska endast tillämpas på personer som ansöker om internationellt skydd. Det innebär att de i direktivet uppställda tidsfristerna endast gäller när asylsökande tas i förvar. Enligt vår mening saknas det skäl att införa motsvarande tidsfrister även vid överklagande av beslut om förvar på andra grunder än förvar av asylsökande eller beslut om placering av förvarstagna på exempelvis säkerhets-

avdelning eller i kriminalvårdsanstalt. Som framgår ovan visar statistik att det skyndsamhetskrav som finns i lagstiftningen säkerställer att utlänningar får en snabb prövning av beslutens lagenlighet.

Regleringen bör inte heller gälla de beslut som Migrationsverket kan fatta enligt 11 kap. utlänningslagen. Sådana beslut kan vara beslut om kroppsvsitation, undersökning av försändelser, övervakade besök och avskiljande under tiden utlänningen sitter i förvar. Vid dessa beslut kommer i de flesta fall åtgärden som överklagas att vara avslutad när målet når domstolen, varför en prövning i domstolen inte får någon omedelbar betydelse för den enskilde. Vid domstolsprövningen av dessa beslut bör det därför vara tillräckligt med det skyndsamhetskrav som fortfarande ska gälla för handläggningen.

10.4.4 Utformningen av en bestämmelse med tidsfrister

Målet om förvar ska som huvudregel avslutas inom 15 dagar

Vid andra administrativa frihetsberövanden gäller i många fall ett skyndsamhetskrav samtidigt som det finns fastställda tider inom vilka domstolarna ska avgöra målen.

Enligt 33 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, ska mål och ärenden enligt lagen handläggas skyndsamt. En förvaltningsrätt ska pröva ett underställt beslut om omedelbart omhändertagande inom en vecka från den dag då beslutet och handlingarna kom in till rätten om det inte finns synnerliga hinder. En socialnämnds ansökan om vård ska, bl.a. om den unge är omhändertagen, tas upp till avgörande av förvaltningsrätten inom två veckor från den dag ansökan kom in. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt (7 och 34 §§ LVU).

Av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, framgår att mål enligt lagen ska handläggas skyndsamt. Ett mål hos en förvaltningsrätt ska tas upp till avgörande inom åtta dagar från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om det behövs ytterligare utredning eller om någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt (35 § LPT).

Exempel på liknande tidsfrister finns också i bl.a. lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (17 och 38 §§), lagen (1991:1129)

om rättspsykiatrisk vård (21 a §) och smittskyddslagen (2004:168), 8 kap. 5 §.

Att målen ska tas upp till avgörande innebär att den slutliga handläggningen – en muntlig förhandling eller föredragning – ska påbörjas inom fristen. Det ställs emellertid inga krav på att ett mål ska vara avgjort inom den föreskrivna tiden (se t.ex. prop. 1989/90:28 s. 123 och prop. 2003/04:30 s. 242).

I artikel 11.3 i det nya omarbetade mottagandedirektivet anges att prövningen i domstol ska ha *slutförts* senast inom den angivna tiden. Detta får tolkas som att det innefattar ett krav på att handläggningen i domstol ska vara avslutad inom den angivna tiden. Det är alltså inte tillräckligt att en muntlig förhandling har inletts eller att en föredragning har avslutats inom tidsfristen. Det bör därför föreskrivas att ett slutligt avgörande, vilket innebär dom eller beslut, ska meddelas inom tidsfristen. Ett avgörande anses meddelat när det har gjorts tillgängligt för utomstående genom att det expedieras (se HFD 2020 not. 31).

I frågan om hur lång tidsfristen ska vara anger direktivet att målen som huvudregel ska avgöras senast inom 15 dagar från det att förfarandet inleddes. Som framgår ovan avgörs i princip samtliga mål om förvar och uppsikt inom kortare tid än detta. Vi bedömer att det ändå är rimligt att möjliggöra handläggning i domstol under hela fristen om 15 dagar. Om tiden bestäms på detta sätt bör migrationsdomstolarna ha tillräcklig tid för att handlägga målet. Att exempelvis kalla parterna till muntlig förhandling när det är aktuellt kan vara förenat med svårigheter som att få tag på en behörig tolk som kan ställa upp med kort varsel. Vidare kan utredningen behöva kompletteras under målets gång och kommunikering mellan parterna ta tid i anspråk.

Tidsfristen ska räknas från det att målet kom in till domstolen eftersom det är då förfarandet i domstolen får anses ha inletts.

Det ska framhållas att tidsfristen är ett tak, inte ett golv. Målet ska naturligtvis på samma sätt som görs i dag handläggas inom några dagar om det inte finns omständigheter i det enskilda fallet som motiverar en längre handläggningstid.

Fristen för avgörande ska kunna förlängas till 21 dagar om det finns särskilda skäl

I artikel 11.3 i det nya omarbetade mottagandedirektivet föreskrivs att prövningen ska slutföras inom 15 dagar, eller i undantagsfall senast 21 dagar, efter det att de aktuella förfarandena inletts. I direktivet ges således en ventil som ska kunna tillämpas i undantagsfall. Uttrycket i undantagsfall får bedömas innebära att tillämpningen ska vara restriktiv. Samtidigt måste en bestämmelse om förlängning kunna användas på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till de situationer som kan uppstå i domstolens handläggning. Som krav för att förlängning av tiden ska få ske med ytterligare högst sex dagar bör därför gälla att det ska finnas *särskilda skäl*. Ett sådant krav motsvarar också i huvudsak vad som gäller för att förlänga tidsfrister enligt exempelvis lagen om psykiatrisk tvångsvård och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Särskilda skäl kan finnas om exempelvis det offentliga biträdet är upptaget och utlänningen inte vill att biträdet sätter någon annan i sitt ställe. Svårigheter att ordna med tolk kan också vara av sådan omfattning att det finns särskilda skäl att förlänga fristen för målets avgörande. Det är inte ovanligt att det uppstår omständigheter under förfarandet i domstolen som kan hindra en snabb handläggning. Att det uppstår hinder ska dock inte slentrianmässigt medföra att tidsfristen förlängs, utan detta bör få ske bara i undantagsfall.

Konsekvenser av att målet inte avgörs inom tidsfristen

I artikel 11.3 i det nya omarbetade mottagandedirektivet anges att om inte förfarandet har slutförts inom 21 dagar från det att de aktuella förfarandena inletts, ska sökanden i fråga omedelbart friges. Det bör därför följa av bestämmelserna att det överklagade beslutet om förvar upphör att gälla om ett slutligt avgörande i målet inte meddelas inom 21 dagar från den dag överklagandet kom in till migrationsdomstolen.

Tidsfristerna ska inte gälla i Migrationsöverdomstolen

Artikel 11.3 i direktivet får tolkas som att det inte ger enskilda någon rätt till prövning i en andra domstolsinstans inom viss tid. Det bör därför inte införas tidsfrister för Migrationsöverdomstolens handläggning av förvarsmål. Vid den domstolens prövning gäller därmed fortsatt endast utlänningslagens skyndsamhetskrav.

10.5 Överklagande av beslut om uppsikt och förvar

I avsnitt 11.19 har vi redogjort för vilka förändringar som vi bedömer vara nödvändiga med anledning av våra förslag gällande placering av förvarstagna och behandling av utlänningar i förvar. Överklagande av sådana beslut regleras i 14 kap. 10 § UtlL. I det följande behandlas frågan om hur utlänningslagens nuvarande bestämmelser om överklagande förhåller sig till våra förslag om nya grunder för uppsikt och förvar, nya uppsiktsformer, rätt till offentligt biträde och vilka myndigheter som ska vara behöriga att besluta om uppsikt.

10.5.1 Dagens överklagandemöjligheter är tillräckliga

Utredningens bedömning: Utlänningslagens nuvarande regler gör det möjligt att kunna överklaga de beslut om uppsikt, förvar och offentligt biträde som blir följden av våra förslag.

I 14 kap. 9 § UtlL anges att beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om förvar eller uppsikt får överklagas till en migrationsdomstol. Beslut om förvar och uppsikt får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid.

Nuvarande reglering gör det möjligt att utan tidsbegränsning överklaga bl.a. beslut om att ställa en utlänning under uppsikt eller ta denne i förvar, beslut efter ny prövning av ett tidigare beslut om uppsikt eller förvar samt beslut av Polismyndigheten att ta en utlänning i förvar när det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut.

Vi föreslår att det ska införas två nya uppsiktsformer, boendeskyldighet och vistelseskyldighet (se avsnitt 6.5) och även möjlighet att elektroniskt övervaka vistelseskyldigheten genom ett beslut

om förstärkt uppsikt (se avsnitt 6.6). Dessa beslut är till sin natur sådana att de bör kunna överklagas. Nuvarande reglering i 14 kap. 9 § UtlL tillgodoser detta behov. Förstärkt uppsikt är ett sätt att övervaka att uppsikt i form av skyldighet att vistas inom ett angivet geografiskt område följs. Det är inte en separat form av uppsikt. Eftersom förstärkt uppsikt innefattas i begreppet uppsikt omfattar överklagandemöjligheterna även förstärkt uppsikt.

Även det vilande beslut om uppsikt eller förvar som vi föreslår att myndigheterna ska kunna meddela omfattas av överklagandemöjligheten enligt ordalydelsen av 14 kap. 9 § UtlL. Sådana beslut är för övrigt även överklagbara enligt nuvarande rättspraxis (se t.ex. MIG 2014:2).

I fråga om offentligt biträde gäller enligt 14 kap. 8 § UtlL att beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket enligt utlänningslagen får överklagas särskilt, och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. De beslut som avses är exempelvis beslut att inte bevilja offentligt biträde, neka byte av offentligt biträde eller entledigande av biträde. Beslutet får överklagas särskilt, dvs. utan samband med beslut i huvudsaken. Därmed innefattar överklagandemöjligheten också de beslut om offentligt biträde som kan meddelas med anledning av våra förslag till förändrade regler om rätt till offentligt biträde.

En migrationsdomstols dom eller beslut kan överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut om förvar får överklagas utan begränsning i tid (16 kap. 9 och 10 §§ UtlL).

Eftersom nuvarande regler gör det möjligt att kunna överklaga de beslut om uppsikt, förvar och offentligt biträde som blir följden av utredningens förslag saknas anledning att förändra regleringen.

10.5.2 Möjligheten att överklaga en migrationsdomstols förvarsbeslut särskilt och utan krav på prövningstillstånd kan tas bort

Utredningens förslag: Bestämmelsen om att en migrationsdomstols beslut om förvar i annat fall än efter överklagande i förvarsfrågan får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen ska tas bort. Även bestämmelsen om att prövningstillstånd inte krävs i Migrationsöverdomstolen vid överklagande av ett sådant beslut av en migrationsdomstol ska upphöra.

Av 16 kap. 9 § andra stycket UtL framgår att en migrationsdomstols beslut om förvar i annat fall än efter överklagande i förvarsfrågan får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen. Regleringen tar sikte på den situationen att en migrationsdomstol fattar beslut om förvar, trots att det inte finns något förvarsbeslut tidigare. Ett sådant beslut kan överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen (prop. 2004/05:170 s. 312). Den situation då en migrationsdomstol kan besluta om förvar som första instans enligt nuvarande reglering är när domstolen är handläggande myndighet. Med våra förslag kommer migrationsdomstolarna inte längre ha befogenhet att besluta om förvar som handläggande myndighet och därmed inte heller som första instans. Bestämmelsen i 16 kap. 9 § andra stycket UtL är därmed överflödigt.

Enligt 16 kap. 11 § första stycket UtL krävs inte prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen vid överklagande av ett beslut om förvar som en migrationsdomstol beslutat om som första instans. Inte heller denna bestämmelse fyller någon funktion i och med våra förslag gällande vilka myndigheter som ska vara behöriga att besluta om förvar.

10.6 Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa.

Förslagen avseende tidsfrister för avgörande av mål i domstol som gäller förvarstagande av asylsökande avser att implementera artikel 11 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Dessa förslag uppfyller således direktivets krav på domstolsavgörande inom en fastställd tid.

Våra förslag i fråga om offentligt biträde innebär att rätten till offentligt biträde utvidgas till vissa nya mål och ärenden som gäller uppsikt och förstärkt uppsikt, och att barn alltid ska ha rätt till offentligt biträde om barnet hålls i förvar. Rätten till juridiskt biträde i mål eller ärenden om uppsikt och förstärkt uppsikt regleras inte i EU-direktiven eller Dublinförordningen. Förslagen stärker rättskyddet för utlänningar som ställs under uppsikt eller förstärkt uppsikt och barn som tas i förvar. Förslagen i denna del kommer inte i konflikt med regeringsformen, EU:s lagstiftning på området eller internationella konventioner.

11 Placering av förvarstagna

11.1 Inledning

Enligt våra utredningsdirektiv ska utredningen ta ställning till om förutsättningarna för kriminalvårdsplacering¹ av förvarstagna utlänning bör ändras. Vid detta ställningstagande ska utredningen utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att förvarstagna i större utsträckning ska kunna vistas på Migrationsverkets förvar i stället för att kriminalvårdsplaceras. Enligt utredningsdirektiven ska vi lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget grundar sig i att det under en lång tid, av olika instanser, har påtalats att det finns ett behov av en översyn i fråga om kriminalvårdsplaceringar av utlänningar som tagits i förvar. Riksdagens ombudsmän, JO, har upprepade gånger lyft frågan om placering av förvarstagna. Sverige har även fått internationell kritik på grund av placeringen av förvarstagna utlänningar.

Därtill har Migrationsverket i två hemställningar till regeringen begärt författningsändringar som gäller frågor om placering (Ju 2017/09186 och Ju 2019/00040). Migrationsverkets hemställningar rör dels införandet av en möjlighet att i vissa fall kunna kriminalvårdsplacera en förvarstagen utlänning av säkerhetsskäl utan att utlänningen först behöver tas in på och avskiljas på förvaret, dels införandet av en ny grund för kriminalvårdsplacering för förvarstagna utlänningar vars ärenden utgör säkerhetsärenden.

Vi kommer nedan benämna placering av förvarstagna i kriminalvårdsanstalt, häkte och polisarrest som *externplacering*.

Avsnittet inleds med en bakgrundsredogörelse (avsnitt 11.2–11.4) följt av en redovisning av dagens lagstiftning (avsnitt 11.5), den kritik som riktats mot berörda myndigheter (avsnitt 11.6) och statistik

¹ Med *kriminalvårdsplaceringar* avses enligt direktiven placering i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. Migrationsverket använder ofta termen *häktesplaceringar* för placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

över placeringar (avsnitt 11.7). Därefter följer en redogörelse för våra överväganden och förslag (avsnitt 11.9 och framåt). Frågan om placering av förvarstagna i säkerhetsärenden presenteras separat (avsnitt 11.15).

11.1.1 Avgränsning av uppdraget

Enligt dagens regler får barn under 18 år inte externplaceras. Med undantag för barn i säkerhetsärenden och barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott (hädanefter *brottsutvisade barn*) rör inte heller våra förslag placering av barn. Frågan om placering av barn i andra ärenden än i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn kommer därför inte beröras.

Utöver de regler som finns i utlänningslagen (2005:716), UtlL, om placering av förvarstagna regleras frågan om placering av förvarstagna i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, LSU. Ärenden som handläggs enligt den lagen kallas *kvalificerade säkerhetsärenden*. Enligt 3 kap. 18 § LSU ska förvarstagna som fyllt 18 år placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte. Utlänningen får dock tillfälligt förvaras i en polisarrest. Barn vars ärenden handläggs enligt nämnda lag ska dock placeras i Migrationsverkets förvarlokaler, se 3 kap. 19 § LSU. Mot bakgrund av att de som tas i förvar enligt den här lagen, med undantag för de som inte fyllt 18 år, inte placeras hos Migrationsverket kommer vi inte beröra de ärendena.

11.2 Tidigare lagstiftningsarbete som gäller frågan om placering av förvarstagna

11.2.1 Bestämmelser om särskilda förvarlokaler infördes 1997

Bestämmelserna om särskilda förvarlokaler trädde i kraft den 1 oktober 1997. Kriminalvårdsanstalter, häkten och polisarrester användes vid den tiden i stor utsträckning som förvarlokaler men särskilda lokaler fanns också. Polismyndigheterna var ansvariga för samtliga lokaler. Den enda reglering som fanns i fråga om placering var att den som var under 16 år inte fick tas in i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Lagen om behandlingen av häktade och an-

hållna m.fl. och den till lagen korresponderande förordningen gällde i tillämpliga delar.

Förändringarna hade föregåtts av flera utredningar. Utredningen om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning föreslog i delbetänkandet *Ett samlat verkställighetsansvar* (SOU 1995:55) att asylsökande och de som skulle avvisas inte längre skulle tas i förvar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest utan att särskilda förvarslokaler som Migrationsverket skulle ansvara för skulle iordningsställas. En promemoria i frågan upprättades därefter inom Utrikesdepartementet i januari 1997 och det var den som låg till grund för de ändringar som infördes i 1989 års utlänningslag i samband med att Migrationsverket övertog ansvaret för förvarslokalerna från polisen.

Ett av syftena med förändringen var att i största möjliga utsträckning garantera att förvarstagna skulle slippa att vistas i häkten och kriminalvårdsanstalter. Huvudregeln skulle i stället vara att förvarstagna skulle vistas i förvarslokaler som så långt möjligt överensstämde med de lokaler som fanns på de mottagningscentrum som Migrationsverket då drev (prop. 1996/97:147 s. 23).

Regeringens bedömning var att den ordning som skulle införas skulle komma att innebära att externplaceringar minskade avsevärt. Regeringen ansåg dock att tiden inte var mogen för att helt ta bort möjligheterna att placera utlänningar som var förvarstagna på den typen av inrättningar. Regeringen bedömde att det fanns ett mindre antal undantagsfall där sådana placeringar skulle vara svåra att undvika.

Sådana undantagssituationer kunde vara att en utlänning av rent transporttekniska skäl inte omedelbart kunde sändas till en förvarslokal eller att verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut var nära förestående. Ett annat skäl kunde vara att utlänningen uppträdde på ett sådant sätt att han eller hon äventyrade sin egen eller andras säkerhet. Ett placeringsbeslut kunde även vara särskilt aktuellt då en utlänning tagits i förvar inför verkställigheten av ett utvisningsbeslut som meddelats i anslutning till en fängelsedom (prop. 1996/97:147 s. 22).

När det gällde beslut om placering ansåg regeringen att möjligheterna att lösa ett problem inom förvarslokalerna alltid borde övervägas innan ett beslut om placering i t.ex. ett häkte fattades. Det gällde framför allt de utlänningar som utvisades på grund av brott. Ett alternativ var enligt regeringen att försöka skilja de förvarstagna

som var våldsamma från övriga förvarstagna. Ett sådant avskiljande skulle kunna underlätta för de övriga att delta i aktiviteter under större frihet. Att inrätta enheter med extra hög säkerhet i förvarslokalerna ansåg regeringen dock inte vara någon framkomlig väg. Vad som i stället borde komma i fråga vid ett beslut om avskiljande var att den berörde utlänningen placerades endera i det egna sovrummet eller i ett annat rum med behövlig övervakning (prop. 1996/97:147 s. 33).

På grund av det anförda infördes bestämmelser som gav Migrationsverket möjlighet att fatta beslut dels om att avskilja en utlänning som hålls i förvar från andra som tagits i förvar, dels om att placera en förvarstagen utlänning i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. De nuvarande bestämmelserna om avskiljande och placering, som motsvarar de tidigare bestämmelserna, finns i 10 kap. 20 § och 11 kap. 7 § UtlL (prop. 2004/05:170 s. 295).

För att Migrationsverket skulle kunna ta över ansvaret för förvarssamheterna infördes också bestämmelser som gav personalen rätt att använda vissa tvångsmedel. Tvångsmedlen skulle vara så få som möjligt, men ändå tillräckliga för att tillgodose syftet med förvarsinstitutet och för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i förvarslokalerna. Ett beslut om förvar ansågs med nödvändighet innebära att den person som omfattas av beslutet fick en inskränkt rörelsefrihet. Skillnaden mellan en förvarlokal och ett mottagningscenter behövde enligt regeringen dock egentligen inte bestå i mer än att de som vistas i förvarlokalen hade vissa restriktioner för sin rörelsefrihet och att de inte kunde lämna utrymmet (prop. 1996/97:147 s. 31).

Regeringen konstaterade även att det aldrig kunde bli aktuellt med externplacering av barn.

I de utredningar som föregick regeringens proposition berördes frågan om vilken utbildning Migrationsverkets personal borde ha och även frågan om personalen borde få använda fängsel². I SOU 1995:95 konstaterades att det skulle krävas tvångsmedel för att bevara ordning och säkerhet i förvarslokalerna men att det inte skulle vara nödvändigt att den personal som skulle utföra bevakningen fick rätt att använda tvångsmedel i den omfattning som bl.a. sjukvårdspersonal hade under vissa förutsättningar. Vad gäller frågan om fängsel återkommer vi till tidigare lagstiftningsarbeten rörande den frågan, se avsnitt 11.3.

² Vi använder genomgående uttrycket "fängsel" i stället för uttrycket "handfängsel".

Utredningen ansåg vidare att det inte heller var nödvändigt att förvarspersonalen skulle ha kompetens motsvarande polispersonal eller personal på kriminalvårdsanstalt utan att det var tillräckligt att bevakningspersonalen har utbildning som ordningsvakt.

11.2.2 En översyn av reglerna gjordes 2005

Frågan om placering av förvarstagna har berörts i Justitiedepartementets promemoria *Översyn av vissa frågor som rör förvarstagna utläningar* från 2005. Promemorian upprättades på uppdrag av Justitiedepartementet och uppdraget avsåg främst att se över reglerna om beslut om placering av förvarstagna utläningar i kriminalvårdsanstalt, häkte, eller polisarrest. I promemorian gjordes bedömningen att varken häkten eller förvarslokaler är en optimal placeringsform för förvarstagna utläningar som på grund av psykiska hälsotillstånd har behov av vård och stöd, men som inte är tillräckligt sjuka för att tvångsomhändertas inom ramen för bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

I promemorian föreslogs att huvudregeln borde vara att en utläning som dömts till fängelse och som avtjänar sitt straff i anstalt och som tas i förvar när denne avtjänat fängelsestraffet och utvisningen ska verkställas, ska vara kvar i anstalt till dess utvisningen ska verkställas eller verkställighetshinder har konstaterats. Undantag från huvudregeln föreslogs gälla om utläningen dömts för ringa brott och i övrigt inte kunde anses vara en säkerhetsrisk. Då borde, efter en individuell prövning, placering kunna ske i Migrationsverkets förvarslokaler. Utläningar som dömts till utvisning på grund av brott och som inte avtjänade straff i kriminalvårdsanstalt när de togs i förvar, borde enligt promemorians förslag placeras i Migrationsverkets förvar om inte den individuella prövningen visade att de utgjorde en säkerhetsrisk. Förslagen i promemorian ledde inte till några lagändringar.

11.2.3 Häktesutredningens överväganden

Frågan om placering av förvarstagna utläningar i häkten berördes även av Häktesutredningen i betänkandet *Ny häkteslag* (SOU 2006:17). Utredningen ifrågasatte det lämpliga i att tillämpa häkteslagstift-

ningen på vissa av dem som är tagna i förvar enligt utlänningslagstiftningen och som av olika skäl placeras i ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt. Utredningen anförde att dessa utläningar i likhet med dem som är häktade på grund av misstanke om brott kan vara frihetsberövade under lång tid. Problemet som utredningen såg var emellertid inte i första hand att utläningarna omfattas av häkteslagstiftningen, utan att så pass många av dem över huvud taget var placerade i häkte eller kriminalvårdsanstalt. I vissa fall ansågs det, när Migrationsverkets lokaler inte uppfyllde de säkerhetskrav som måste ställas, i och för sig kunna vara nödvändigt att av säkerhetsskäl tillgripa en häktesplacering. Utredningen anförde att antalet sådana placeringar under senare år emellertid hade ökat i en omfattning som upplevdes betungande av häktespersonalen. Många av de förvarstagna var dessutom i dåligt psykiskt skick, vilket gjorde häktesmiljön extra olämplig. Mot bakgrund av bl.a. de förslag som lämnats i promemorian vi redogjort för ovan (se avsnitt 11.2.2) fann utredningen inte anledning att föreslå några ändringar i lagstiftningen. Utredningen poängterade dock att det var viktigt att man så långt det är möjligt vidtog åtgärder för att underlätta vistelsen i häkte för de förvarstagna som placeras där (s. 75–76 i betänkandet).

11.2.4 Förslagen från 2009 års förvarsutredning

Frågan var förvarstagna ska placeras behandlades även av 2009 års förvarsutredning (i slutbetänkandet *Förvar*, SOU 2011:17, s. 279 f.). Utredningen konstaterade att förvaren som utgångspunkt skulle drivas på ett öppet och humant sätt. För att i största möjliga utsträckning undvika att en förvarstagen utläning externplacerades menade utredningen att Migrationsverket skulle ta ett större ansvar för de förvarstagna utläningar som enligt regelverket kunde placeras inom Kriminalvården på grund av säkerhetsskäl.

För att möjliggöra detta skulle Migrationsverket ges i uppdrag dels att inrätta avdelningar med en viss högre säkerhet på förvaren, dels att se till att sjukvårdspersonal skulle finnas närvarande på förvaren i större utsträckning (vi återkommer till frågan om hälso- och sjukvård för förvarstagna i avsnitt 12.2). Migrationsverket skulle även ges i uppdrag att utbilda personalen på förvaren så att de hade kompetens att använda det våld som den enligt utlänningslagen och

brottsbalken, BrB, har befogenhet att använda. Genom att inrätta avdelningar med högre säkerhet skulle fler förvarstagna kunna vistas i förvarslokaler. Utredningen menade att det inte behövdes några lagändringar för att kunna inrätta säkerhetsavdelningar utan att det följde av 11 kap. 6 § UtlL (SOU 2011:17 s. 322 f.). Tanken med att införa avdelningar med högre säkerhet var inte att dessa skulle vara lika slutna som kriminalvårdsanstalter, häkten eller polis-arrester utan de skulle vara ett mindre ingripande alternativ än nämnda inrättningar. Övriga delar av förvaren skulle inte påverkas av inrättandet av avdelningarna med högre säkerhet.

Om en utlänning uppträdde så våldsamt att han eller hon av säkerhetsskäl inte kunde vistas ens på en avdelning med högre säkerhet på ett förvar skulle utlänningen alltjämt kunna externplaceras. Ett förtydligande skulle föras in i lagtexten om att en utlänning inte kunde externplaceras enbart med hänvisning till att han eller hon utgjorde en allvarlig fara för sig själv. Möjligheten att placera en förvarstagen utlänning på grund av säkerhetsskäl i ett häkte eller en polisarrest skulle även tas bort. Placeringen skulle endast få ske i en kriminalvårdsanstalt.

Utredningen föreslog även att Kriminalvården skulle ges i uppdrag att inrätta avdelningar på anstalterna som var avsedda enbart för förvarstagna utlänningar. Avdelningarna skulle vara utformade på ett sådant sätt att en utlänning kunde beviljas de lättnader och för-måner som han eller hon har rätt till och det var endast på dessa avdelningar som förvarstagna skulle kunna placeras (SOU 2011:17 s. 331). Förvarstagna som skulle utvisas på grund av brott skulle även fortsättningsvis som huvudregel placeras inom Kriminalvården. Endast om särskilda skäl, t.ex. om personen dömts för mindre allvarlig brottslighet, talade emot en sådan placering skulle personen vistas i ett förvar. Möjligheten att placera utlänningen i ett häkte eller en polisarrest skulle tas bort även i detta fall.

Enligt utredningen skulle förvarstagna kunna placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest av transporttekniska skäl. Denna typ av placering skulle dock inte längre omfattas av bestämmelsen om placering på grund av synnerliga skäl, utan skulle framgå av en egen bestämmelse och pågå längst i tre dygn (SOU 2011:17 s. 335).

Utredningen berörde även omprövning av beslut om externplacering och anförde att beslut om säkerhetsplaceringar skulle omprövas varannan vecka. Beträffande externplacering av transport-

tekniska skäl konstaterade utredningen att dessa som huvudregel är mycket kortvariga och att de beslutna därför inte behövde omprövas. Därtill menade utredningen att eftersom de omständigheter som leder till att en utlänning som utvisats på grund av brott placeras i anstalt inte kunde förändras i ett senare skede behövde inte heller dessa beslut omprövas (SOU 2011:17 s. 338).

Det framkom ingen kritik i remissvaren rörande förslagen om införande av säkerhetsavdelningar. Beträffande förslaget att Kriminalvården skulle inrätta särskilda avdelningar för förvarstagna framförde Kriminalvården kritik mot förslaget. Övriga instanser som yttrade sig i frågan ställde sig positiva till förslaget.

Utredningen föreslog inga ändringar rörande barn utan i likhet med tidigare skulle barn inte få externplaceras.

Regeringen tog inte ställning till utredningens förslag om placering och behandling av utlänningar som hålls i förvar, se prop. 2017/18:284, s. 27.

11.3 Tidigare uttalanden rörande rätten att belägga förvarstagna med fängsel

Frågan om Migrationsverkets personal ska ges rätt att belägga förvarstagna med fängsel har utretts i flera lagstiftningsarbeten.

I den promemoria som upprättades inom Utrikesdepartementet i januari 1997 (se avsnitt 11.2.2) föreslogs att en förvarstagen utlänning tillfälligt skulle kunna förses med fängsel för att hindras från att uppträda våldsamt om andra medel visat sig otillräckliga. Som skäl för förslaget anfördes bl.a. att det i undantagsfall kunde uppstå så allvarliga situationer i förvarslokalen att personalen gjorde den bedömningen att en förvarstagen utlänning uppträdde så våldsamt att det var absolut nödvändigt att han eller hon försågs med fängsel. Det skulle då vara fråga om risk för personalens och annans säkerhet till liv och hälsa. Innan så ingripande medel skulle få användas måste andra sätt att lösa situationen först ha visat sig otillräckliga (promemorian s. 21).

Förslaget möttes av omfattande kritik från ett flertal remissinstanser som var tveksamma till eller hade invändningar mot att Migrationsverket skulle få använda fängsel. Exempelvis anförde Rikspolisstyrelsen att svensk polis ditills nästan uteslutande använt

fängsel vid transporter och att det inte förekom att fängsel användes vid någon förvarstagna.

I prop. 1996/97:147 uttalade regeringen att den hade förståelse för den kritik som framförts beträffande förslaget om att Migrationsverkets personal skulle få belägga förvarstagna med fängsel. Regeringen ansåg att mycket talade för att den här typen av tvångsmedel i princip endast bör få användas av polisen. Det fanns visserligen en risk för att något fler utlänningar kunde komma att placeras på t.ex. häkten om Migrationsverket inte fick använda fängsel. Andra förvarstagnas och personalens säkerhet skulle givetvis sättas i främsta rummet, men risken ansågs vara förhållandevis begränsad. Vid en samlad bedömning fann regeringen att den nya ordningen inte borde innefatta någon rätt för Migrationsverket att använda fängsel (prop. 1996/97:147, s. 33).

Frågan om Migrationsverkets personal ska ges rätt att använda fängsel utreddes även av Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m. Utredningen var i denna del föranledd av att Migrationsverket gett uttryck för att de tvångsmedel som verket fick tillgripa inte var tillräckliga. I betänkandet *Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m.* (SOU 2001:110) angavs två alternativ för hur fängsel vid förvarstagnas skulle kunna användas (s. 88–89). Ett alternativ var att Migrationsverket genom ett uttryckligt lagstöd skulle ges rätt att belägga förvarstagna utlänningar med fängsel i vissa situationer och under vissa förhållanden. Ett annat alternativ var att Migrationsverkets personal vid förvarstagnas genomgick utbildning till ordningsvakter och förordnades att tjänstgöra som sådana vid förvarstagnas. Enligt polislagen (1984:387), PL, har en ordningsvakt samma befogenhet som en polisman att använda fängsel. Enligt utredningens uppfattning framstod det som tveksamt om ett förordnande om tjänstgöring som ordningsvakt över huvud taget borde få förekomma vid en förvarstagna. Att utbilda delar av personalstyrkan vid en förvarstagna till ordningsvakter skulle innebära att dessa personer fick en mer bevakande funktion än vad övrig personal hade. En ordning som innebar att befogenheten att använda fängsel tillfördes Migrationsverkets egen organisation skulle också kunna påverka verksamheten vid förvarstagnas på ett negativt sätt och medföra att de förvarstagnas syn på personalen och förhållande till dessa personer förändras. Det kunde inte heller uteslutas att tillgång till fängsel inom förvarstagnas skulle leda till att förvarstagna

tagna belades med fängsel i allt större utsträckning. Utredningen fann att det inte förelåg ett så starkt behov av att få använda fängsel i förvarslokalerna att det fanns skäl att ändra reglerna (SOU 2001:110 s. 90). I den efterföljande propositionen delade regeringen utredningens bedömning och föreslog därför inte någon förändring (prop. 2003/2004:35 s. 80).

Slutligen utreddes frågan även av 2009 års förvarsutredning. Utredningen menade att Migrationsverkets personal, utöver de våldsbefogenheter de redan hade, skulle få befogenhet att förse en förvarstagen utlänning med fängsel i vissa situationer om det var absolut nödvändigt (SOU 2011:17 s. 326). Remissinstanserna riktade kritik mot förslaget att Migrationsverkets personal skulle få använda fängsel. Som vi nämnt ovan tog regeringen inte ställning till utredningens förslag om placering och behandlingen av utlänningar som hålls i förvar (prop. 2017/18:284 s. 27).

11.4 Särskilt om frågan om placering av barn i andra lagstiftningsärenden

Som vi nämnt ovan kunde barn som fyllt 16 år placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest fram till dess att Migrationsverket övertog ansvaret för förvaren (se avsnitt 11.2.1). I samband med att Migrationsverket övertog ansvaret ändrades bestämmelsen så att inga barn kunde externplaceras. Ordningen har sedan dess varit densamma och några förändringar har inte heller varit aktuella de senaste åren.

Frågan om placering av barn behandlades dock av regeringen i förarbetena till lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

I förarbetena (prop. 2021/22:131 s. 127 f.) anförde regeringen att det inte fanns något förbud i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) mot att placera barn i fängelseanläggningar. Vid alla åtgärder som rör barn skulle dock i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. FN:s kommitté för barnets rättigheter hade fört fram att alla barn alltid har en grundläggande rätt till frihet och att slippa förvar på grund av skäl som rör migrationsstatus. Kommittén har också fastslagit att det är en kränkning av barnets rättigheter och strider mot barnets bästa att placera ett barn i förvar på grund av barnets eller dess för-

äldrars migrationsstatus (Gemensam allmän kommentar nr 4 [2017] av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 22 [2017] av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23 punkt 5, se även avsnitt 4.3.3).

Regeringen underströk även att det generellt fanns en allmän strävan att begränsa användningen av frihetsberövande av barn och i största möjliga utsträckning undvika isolering av barn. I det sammanhanget hänvisades till prop. 2017/18:250, s. 79 f. och Europadomstolens dom den 12 oktober 2006 i målet *Mayeka m.fl. mot Belgien*). Av det nämnda rättsfallet framgår att ett frihetsberövande måste vara anpassat till ett barns ålder och känsliga belägenhet.

Regeringen hänvisade även till vad Lagrådet hade fört fram i sitt yttrande över lagrådsremissen *Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlännningar i förvar* om placering av ensamkommande barn (prop. 2017/18:284 s. 201).

Sammanfattningsvis gjorde regeringen bedömningen att det inte hade framkommit några beaktansvärda skäl för att behålla särregleringen i förhållande till det som gäller för placering av ett barn som tas i förvar enligt utlänningslagen. Möjligheten att placera ett barn i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest borde enligt regeringen därför tas bort.

11.5 Dagens lagstiftning

Vi har i avsnitt 5 redogjort för grunderna till förvar och att förvar i huvudsak används för att säkerställa att ett beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas. Ett beslut om förvar får i sådana situationer meddelas endast om det annars finns en risk att utlännningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten, se 10 kap. 1 § UtlL. Verksamheten vid förvaren måste därför vara anpassade så att även personer som kan tänkas vilja avvika, hindra verkställigheten på annat sätt eller som har en kriminell livsstil kan vistas där. Samtidigt anger 1 kap. 8 § UtlL att lagen inte får tillämpas så att en utlännings frihet begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

En utlänning som hålls i förvar ska som huvudregel vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler, se 11 kap. 2 § UtlL. Lagtexten är utformad så att den täcker in samtliga utrymmen som ordnats av verket för ändamålet, dvs. även t.ex. hotellrum.³

De som hålls i förvar får som huvudregel röra sig fritt i lokalerna. För att verksamheten ska kunna fungera har Migrationsverket enligt 11 kap. 6 § UtlL rätt att inskränka en förvarstagens rörelsefrihet. Bestämmelsen anger att en utlänning som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen denne vistas i och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlänningen tagits i förvar ska tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen eller säkerheten i lokalen. I andra stycket anges att en utlännings rörelsefrihet också får begränsas om denne utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

I specialmotiveringen till bestämmelsen framhålls att utgångspunkten är att personalen så långt det är möjligt ska försöka undvika att använda tvångsmedel. Samtidigt måste det finnas stöd i lagen för att tvång ska få användas vid så allvarliga situationer att någon kan skadas (prop. 1996/97:147 s. 43). Migrationsverkets befogenhet att bruka våld för att hindra rymning eller för att upprätthålla ordningen är tydligt avgränsad genom bestämmelserna i 24 kap. 2 § BrB. Enligt den bestämmelsen får våld användas mot den som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten om personen rymmer eller sätter sig till motvärn mot någon under vars uppsikt personen står. Endast det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas får användas. Av detta följer att det inte är tillräckligt att våldet är erforderligt för att t.ex. hindra en rymning utan det ska också vara försvarligt (prop. 2003/04:35 s. 77).

Utöver rätten att inskränka förvarstagnas rörelsefrihet kan Migrationsverket enligt 11 kap. 7 § UtlL hålla en förvarstagen avskild från andra som tagits i förvar. Ett avskiljande får ske om det är nödvändigt för ordningen eller säkerheten i lokalen eller om den förvarstagne utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Barn under 18 år får inte avskiljas.

Allvarliga provokationer eller beteenden av uppviglande karaktär nämns i förarbetena som exempel på beteenden som kan leda till att

³ Se Fridström, *Utlänningslagen* (2005:716) 11 kap. 2 §, Karnov 2024-01-30 (JUNO).

någon avskiljs. Uttrycket allvarlig fara tar sikte på hot mot andra förvarstagna eller personalen respektive risk för självdestruktivt beteende (prop. 1996/97:147 s. 42).

11.5.1 Närmare om grunderna för externplacering av förvarstagna

Utöver nämnda åtgärder kan en förvarstagen externplaceras enligt 10 kap. 20 § första stycket UtlL. Bestämmelsen anger att Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott (punkten 1, s.k. *brottutvisade*), utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § UtlL och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket UtlL (punkten 2, s.k. *säkerhetsplacering*), om det är nödvändigt av transporttekniska skäl (punkten 3), dock längst i tre dygn, eller om det annars finns synnerliga skäl (punkten 4).

Andra stycket i paragrafen anger att en utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket 2, 3 eller 4 ska hållas avskild från övriga intagna. Bestämmelsen infördes den 1 maj 2012 och genomför artikel 16.1 i återvändandedirektivet⁴. Motsvarande bestämmelse finns i artikel 12.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet⁵ och i artikel 10 i mottagandedirektivet⁶.

Slutligen framgår det av tredje stycket att barn som hålls i förvar inte får placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Vid externplacering måste Migrationsverket även beakta 1 kap. 8 § UtlL, dvs. att en utlännings frihet inte ska begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Nedan följer en redogörelse över de respektive punkterna i 10 kap. 20 § första stycket UtlL med relevant praxis.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbeting).

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbeting).

Första punkten

Första punkten reglerar externplacering av de utlänningar som utvisats av allmän domstol på grund av brott och som hålls i förvar i avvaktan på verkställighet av det utvisningsbeslutet. För den här gruppen av utlänningar förutsätts inte att det har förekommit någon incident i en förvarslokal för att Migrationsverket ska kunna besluta om externplacering.

Syftet med bestämmelsen är att ge Migrationsverket möjlighet att besluta att t.ex. en våldsbrottsling inte kan komma i fråga för placering i en förvarslokal (prop. 1996/97:147 s. 41). Migrationsöverdomstolen har i MIG 2011:3 konstaterat att lagstiftaren uppenbarligen har ansett att enbart den omständigheten att en person begått en viss typ av brottslighet i sig kan motivera ett antagande att utlänningen kommer äventyra säkerheten i förvarslokalen. Vidare menade domstolen att det inte innebar att varje typ av brottslighet ska leda till beslut om externplacering. Den avgörande frågan måste vara intresset av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i förvarslokalen. Det innebär att en avvägning måste göras i varje enskilt fall mellan intresset att upprätthålla ordningen och säkerheten och kravet att utlänningens frihet inte begränsas mer än nödvändigt.

Vid våldsbrott och brott som i övrigt kan anses vara av allvarlig karaktär finns det en presumtion för att den förvarstagne ska bli kvar inom Kriminalvården. Vid lindrigare brottslighet är presumtionen att utlänningen ska placeras på ett förvar efter verkställt straff.

Det förekommer att förvarstagna har dömts för brott men att allmän domstol inte har beslutat om utvisning. Migrationsöverdomstolen har i MIG 2016:19, där utlänningen hade dömts för grova våldsbrott men inte utvisats, konstaterat att det då saknas lagstöd för att placera en utlänning som ska utvisas i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest direkt efter ett avtjänat fängelsestraff. Det finns då varken förutsättningar för att besluta om avskiljande eller synnerliga skäl för ett beslut om sådan placering.

Andra punkten

Andra punkten reglerar externplacering av utlänningar som hålls avskilda enligt 11 kap. 7 § UtIL och som av säkerhetsskäl inte kan vistas i förvarslokalerna. En grundförutsättning för ett beslut om

placering enligt andra punkten är alltså att Migrationsverket först fattat beslut om avskiljande.

Därutöver krävs att Migrationsverket med hänsyn till säkerheten i förvarslokalen gör bedömningen att avskiljande inte kan ordnas i förvarslokalen. För att en sådan bedömning ska kunna göras fordras att utlänningen visat sådana tendenser att Migrationsverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om utlänningen fick vara kvar (prop. 1996/97:147 s. 40). Externplacering enligt den här grunden avser främst situationer där förvarstagna agerat aggressivt eller hotfullt. I MIG 2012:17 ansåg Migrationsöverdomstolen att förutsättningarna för beslut om avskiljande och placering i häkte var uppfyllda när en förvarstagen, trots uppmaningar från personalen att upphöra med sitt beteende, fortsatt att hota och kränka övriga förvarstagna.

När Migrationsverket gör en bedömning av om en utlänning ska externplaceras enligt andra punkten kan de beakta både utlänningens beteende i förvarslokalen och omständigheter som hänför sig till dennes beteende före vistelsen i förvarslokalen. En avvägning måste då göras mellan allvaret i tidigare händelser och den tid som har flutit sedan de inträffade. Detta framgår av MIG 2017:19.

Förvarstagna utlänningar får aldrig placeras inom Kriminalvården enbart på grund av att de utgör en allvarlig fara för sig själva (JO:s beslut den 19 maj 2011 i ärende 6090-2009).

Tredje punkten

Tredje punkten reglerar externplacering när det är nödvändigt av transporttekniska skäl. Här avses att en utlänning av transporttekniska skäl kortvarigt och längst i tre dygn kan externplaceras. Externplacering enligt den här punkten sker av praktiska skäl och är inte kopplad till den förvarstagnes agerande.

Transporttekniska skäl var tidigare en del av punkten 4 (synnerliga skäl) men blev en egen grund genom en lagändring den 1 november 2017. Vid lagändringen underströk regeringen att det var angeläget att en externplacering på grund av transporttekniska skäl var så kort som möjligt eftersom den kunde innebära en mer isolerad tillvaro än den vid Migrationsverkets förvarslokaler. Regeringen anförde att en tidsgräns på tre dygn i de allra flesta fall borde vara tillräcklig för

att en transport skulle kunna genomföras. Att föreskriva en kortare tid var inte realistiskt, bl.a. med tanke på att Migrationsverkets förvarslokaler endast fanns på fem⁷ platser i landet och att avståndet till en förvarslokal från den plats där en utlänning omhändertas kan vara långt. Det kan också inträffa att den närmaste förvarsanläggningen är fullbelagd (prop. 2016/17:191 s. 34 f.).

Fjärde punkten

I fjärde punkten anges att externplacering även kan beslutas om det annars finns synnerliga skäl. Migrationsöverdomstolen har i MIG 2016:19 understrukt att omständigheten att lagstiftaren har valt rekvisitet synnerliga skäl innebär att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och endast i undantagsfall. Av förarbetena framgår att utrymmet att använda denna punkt är mycket begränsat.

Det absolut vanligaste exemplet på placering enligt den här punkten är när verkställighet av ett avlägsnandebeslut är mycket nära förestående. Migrationsöverdomstolen har bedömt att det föreligger synnerliga skäl för att placera klaganden i häkte när det utvisningsbeslut som ska verkställas har fattats med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (numera lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar) men där förvarsbeslutet fattats enligt UtlL, se MIG 2006:3.

11.5.2 Närmare om behandlingen av förvarstagna som är placerade hos Kriminalvården och Polismyndigheten

För de förvarstagna som externplacerats enligt 10 kap. 20 § UtlL gäller enligt 11 kap. 2 § tredje stycket UtlL häkteslagen (2010:611), HäL, i tillämpliga delar.

I 11 kap. 2 § tredje stycket UtlL anges att utlänningen, utöver vad som följer av häkteslagen, ska ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen. Av detta följer att förvarstagna som har externplacerats har rätt till kontakter med andra i enlighet med vad

⁷ Numera finns det sex förvar.

som anges i 11 kap. 4 § UtL (för en mer utförlig redogörelse över den bestämmelsen hänvisas till avsnitt 4.5.3 i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* [SOU 2024:5]).

11 kap. 2 § tredje stycket andra meningen UtL trädde i kraft den 1 maj 2012 – i samband med att återvändandedirektivet implementerades – och innebär att utlänningar som placerats i häkte ska ha samma kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i förvar (prop. 2011/12:60 s. 81).

Regleringen om förvarstagnas rätt till kontakt med personer utanför inrättningen är av stor vikt eftersom det enligt häkteslagen är möjligt att begränsa intagnas besök och telefonsamtal som bedöms kunna äventyra säkerheten. Någon sådan begränsning för förvarstagna är inte möjlig enligt återvändandedirektivets bestämmelser (prop. 2011/12:60 s. 81).

Nationell överenskommelse mellan Kriminalvården och Migrationsverket

Kriminalvården och Migrationsverket har under flera år haft överenskommelser kring placering av förvarstagna, den nu gällande är från den 1 februari 2022. Överenskommelsen syftar till att undvika meningsskiljaktigheter mellan myndigheterna samt till ökad rättssäkerhet och förutsebarhet beträffande hanteringen av försvartagna personer som är placerade hos Kriminalvården. Överenskommelsen har inga rättsverkningar utan är en icke-bindande överenskommelse om det närmare samarbetet

Enligt bilaga 3 till överenskommelsen ska personal från Migrationsverket, vid beslut om externplacering enligt punkten 1, genomföra ett inledande besök hos den placerade utlänningen i syfte att lämna information om Migrationsverkets roll. Därefter är telefonkontakt tillräcklig och personliga besök sker endast om det finns särskilda skäl.

När en person externplacerats enligt punkten 2 ska Migrationsverkets personal kontakta den placerade utlänningen så snart som möjligt genom ett besök. Därefter ska kontakt ske varje vecka. Om placeringen pågår längre än en månad kan besöken ske med två veckors intervall och om placeringen pågår längre än två månader än mer sällan. Syftet med kontakterna är att avgöra om personen kan återföras till Migrationsverkets lokaler.

Motsvarande information framgår av Migrationsverkets interna processtyrande dokument *Kontakt med förvarstagna som placerats utanför förvarlokalen med stöd av 10 kap. 20 § första eller andra stycket utlänningslagen.*

11.6 Kritik som gäller externplacering av förvarstagna

11.6.1 JO har riktat kritik mot externplacering av förvarstagna

JO har under en lång tid kritiserat berörda myndigheter för externplacering av förvarstagna. Kritiken har främst rört frågan om brist på omprövning av beslut om placering (JO 2011/12 s. 314), att externplacerades rätt till kontakt med omvärlden inte tillgodosetts och att häkten och kriminalvårdsanstalter inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna som säkerhetsplacerats (JO 2014/15 s. 216). JO har konstaterat att frågan om omprövning av beslut om säkerhetsplaceringar bör framgå av lag. Enligt JO vore det också bäst om Kriminalvården kunde befrias från sitt uppdrag att ha förvarstagna som inte ska utvisas efter avtjänat fängelsestraff placerade hos sig.

Inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Kålleröd

I mars 2018 genomfördes en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Kålleröd (JO 2018/19 s. 638). JO konstaterade ett flertal brister rörande avskiljande och säkerhetsplaceringar. Kritiken rörde flera områden som att det saknades rutiner för dokumentation av de omständigheter som ligger till grund för beslut, att beslut saknade individuella bedömningar, att avskiljande använts på fel grunder och att det dröjt innan beslut om säkerhetsplaceringar omprövats. Det framkom även att det var vanligt att säkerhetsplaceringar gjordes på grund av bristande resurser hos Migrationsverket. Slutligen framkom att förvarstagna med psykiska besvär placerades på häkten eftersom Migrationsverkets personal inte hade kompetens att hantera dem. En kopia av inspektionsprotokollet översändes till Justitiedepartementet för kännedom.

Inspektion av den nationella anstalts- och häktessamordningen vid Migrationsverkets förvarsenhet i Märsta

I november 2018 inspekterade JO den nationella anstalts- och häktessamordningen vid Migrationsverkets förvarsenhet i Märsta (JO-beslut dnr 6665-2018). I protokollet från inspektionen anges att det fanns stora brister både när det gällde frekvensen av kontakterna med den förvarstagne och när det gällde hur kontakterna och omprövningen genomfördes. JO konstaterade att de påtalade bristerna skulle ses i ljuset av att det saknas en uttrycklig lagreglering med de rättsgarantier som krävs, bl.a. möjligheten att få ett beslut om att placeringen ska fortsätta prövat av domstol. JO påpekade även att det hade gått sju år sedan JO hade påtalat bristen på lagstiftning om omprövning av säkerhetsplaceringar första gången. Protokollet överlämnades därför till Justitiedepartementet för att återigen peka på behovet av författningsreglering.

Initiativärende om förhållandena för förvarstagna som säkerhetsplacerats inom kriminalvården

Under november 2017 följde JO, inom ramen för JO:s Opcat-verksamhet, upp frågan om placering av förvarstagna hos Kriminalvården vid fem häkten (JO-beslut dnr 277-2018). Vid inspektionen noterade JO att de förvarstagna hade varit placerade i häkte från cirka en vecka till ett och halvt år. De förvarstagna fick inte använda mobiltelefoner och deras möjligheter att ta emot besök var mer begränsade i häkte jämfört med om de hade vistats i Migrationsverkets förvarslokaler. Det framkom även att Kriminalvården inte hade något samarbete med Migrationsverket i frågor som rörde när de förvarstagna skulle kunna återplaceras i en förvarslokal och att handläggare från Migrationsverket sällan besökte förvarstagna som var placerade i häkte.

Efter besöken vid häktena gjorde JO ett flertal uttalanden om förhållandena för de förvarstagna som var externplacerade på häkten (se protokollet efter inspektionen av häktet Huddinge, dnr 416-2017). JO konstaterade i det nämnda protokollet från 2017 att de förvarstagna som var placerade hos Kriminalvården inte hade samma möjligheter att åtnjuta sina lagstadgade rättigheter. Det förekom att förvarstagna kunde vara inlåsta i sina bostadsrum upp till 23 timmar om dygnet. Förutom att JO uttalade att det krävdes åtgärder för att

förändra situationen för de förvarstagna som placerats hos Kriminalvården beslutade JO att följa upp frågan om förhållandena inom ramen för initiativärende.

I det aktuella initiativärendet från november 2020 konstaterade JO att de förvarstagna som säkerhetsplaceras hos Kriminalvården fortfarande vistas under avsevärt sämre förhållanden än de som placeras i Migrationsverkets förvarlokaler. Ett problem som särskilt lyftes var att de säkerhetsplacerade inte fick sin rätt att placeras i gemensamhet tillgodosedd, dvs. att de löpte stor risk att bli isolerade. Därtill lyftes särskilt att möjligheten till besök i vissa fall var begränsade och att de förvarstagna inte hade tillgång till kommunikationsmedel med internetuppkoppling. Detta utgjorde en betydande frihetsinskränkning. De åtgärder som Kriminalvården hade vidtagit var inte tillräckliga för att uppfylla regelverket kring förvarstagna. JO såg mycket allvarligt på detta och riktade kritik mot myndigheten och underströk återigen att regelverket behövde ses över. JO ifrågasatte om förvarstagna som inte utvisats på grund av brott alls ska placeras inom Kriminalvården. Ärendet avslutades med att JO gjorde en framställning till regeringen om en översyn av lagstiftningen, en kopia lämnades även till riksdagen.

JO-beslut den 29 augusti 2022

Ärendet (JO-beslut dnr 1602-2021 m.fl., den 29 augusti 2022) gällde en utlänning som skulle föras över till Tyskland med stöd av Dublinförordningen⁸. Utlänningen var enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 UtL placerad i polisarrest under perioden den 3 februari till den 18 februari 2021.

Stationsbefälet vid polisarresten anmälde ärendet till JO och anförde att en polisarrest ska likställas med en isoleringscell. En placering där bör endast vara tillfällig. Under de två veckor som placeringen varade försökte Polismyndigheten förmå Migrationsverket att göra en ny bedömning och åter placera utlänningen i en förvarlokal. Kriminalvården borde under de två veckorna ha kunnat få fram en plats i häkte eller anstalt.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

I sin bedömning hänvisade JO till ett äldre beslut (den 21 december 2000, dnr 857-2000) där JO uttalat att förvaring av häktade personer i polisarrest för annat än en kortare tidsperiod är inhumant och ovärdigt ett samhälle som vårt. JO framförde att det uttalandet hade än större bäring avseende förvarstagna som säkerhetsplacerats och som därmed inte är misstänkta för brott. Att placera någon i arrest måste ses som ett sista alternativ som bör undvikas i största möjliga mån. En sådan placering borde därför endast pågå under en mycket begränsad tid. Enligt Polismyndigheten är deras arrester i första hand avsedda för förvar i max 72 timmar. JO konstaterade att en vistelse i drygt två veckor är helt oacceptabel.

Beträffande Kriminalvårdens agerande kritiserade JO myndigheten för att det dröjde i vart fall en vecka från det att Migrationsverket hade skickat en formell förfrågan om plats till dess att utläningen erbjöds en plats inom Kriminalvården.

JO valde att i avslutande synpunkter lyfta den kritik som de framfört under ett drygt decennium rörande brister i förhållandena för förvarstagna. JO underströk hur problematiskt det var att Migrationsverket av säkerhetsskäl placerar förvarstagna som inte är dömda för brott hos Kriminalvården och Polismyndigheten. Återigen ifrågasattes huruvida förvarstagna som inte har utvisats på grund av brott över huvud taget ska placeras inom Kriminalvården eller i polisarrest. Om det skulle bedömas lämpligt menade JO att det var angeläget att regelverket för säkerhetsplaceringar ses över och preciseras, t.ex. i fråga om hur lång tid en placering i arrest får fortgå.

En kopia av beslutet överlämnades för kännedom till regeringen samtidigt som JO påminde om de framställningar som tidigare gjorts till regeringen i fråga om bl.a. behovet av ett lagreglerat omprövningsförfarande.

11.6.2 Sverige har fått internationell kritik för externplacering av förvarstagna

Kritik från Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, CPT, granskar varje medlemsstat i Europarådet. Granskningarna, som sker vartannat år,

grundar sig på artikel 3 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Syftet med granskningarna är att skydda frihetsberövade personer mot tortyr och andra former av misshandel. Besöken görs av delegationer som upprättar rapporter. I Sverige granskar delegationen bl.a. häkten, kriminalvårdsanstalter och Migrationsverkets förvarslokaler.

CPT har genom åren riktat kritik mot att Sverige externplacerar förvarstagna. CPT har betonat att sådana inrättningar där brottsdömda placeras per definition är olämpliga ställen att placera en person som inte är misstänkt för brott eller dömd för brott. Detta är särskilt allvarligt när inrättningen inte kan tillämpa en särskild ordning för den personen. Redan vid ett besök i augusti 1994 rekommenderade CPT att Sverige snabbt skulle vidta åtgärder för att tillförsäkra att utlänningar som tagits i förvar inte hålls under fängelse-liknande förhållanden.

I CPT:s senaste rapport från september 2021, som grundades på deras sjätte besök i Sverige, framförde kommittén åter kritik mot Sverige för externplacering av förvarstagna. Kommittén underströk att de tidigare riktat kritik mot Sverige angående den här typen av placeringar och de uppmanade Sverige att placera alla förvarstagna på institutioner som var särskild anpassade för situationen. Kommittén uppmanade svenska myndigheter att upphöra med externplacering av förvarstagna.

Ingen kritik från FN:s kommitté mot tortyr

Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, CAT, trädde i kraft i Sverige 1987. En kommitté, bestående av oberoende experter, har inrättats för att övervaka att konventionsstaterna skyddar och respekterar rättigheterna i konventionen. Kommittén riktade inte någon kritik i fråga om placering av förvarstagna i sin senaste rapport från november 2021.

11.7 Statistik

Enligt uppgifter från Migrationsverket var 3 687 förvarstagna placerade i en förvarslokal under 2023 medan 1 442 förvarstagna var placerade antingen hos Kriminalvården eller hos Polismyndigheten.

Av de som externplacerades 2021–2023 fördelade sig grunden till beslut enligt 10 kap. 20 § första stycket UtlL enligt följande:

Tabell 11.1 Grund för beslut om placering

Skäl för placering	2021	2022	2023
Utvisning pga. brott, p.1	138	104	94
Säkerhetsplacering, p.2	90	70	62
Transporttekniska skäl, p.3	1 239	1 654	1 224
Synnerliga skäl, p.4	305	306	157
Total	1 772	2 134	1 537

Källa: Uppgifter från Migrationsverket.

Det kan nämnas att Migrationsverket kan ha meddelat flera beslut rörande samma utlänning.

Vid en första anblick kan man få intrycket av att en stor andel av alla förvarstagna externplaceras. Ser man t.ex. till uppgifterna ovan beträffande antalet förvarstagna så var cirka 28 procent av alla förvarstagna externplacerade.

Vad som är viktigt att komma ihåg är dock att den största gruppen av externplacerade – de som har placerats av transporttekniska skäl enligt punkten 3 – kan vara placerade i högst tre dygn. År 2023 utgjorde den gruppen nästan 80 procent av alla beslut (1 224 / 1 537). Det innebär att även om det är en stor grupp som externplaceras på grund av transporttekniska skäl så utgör de inte en stor grupp hos Kriminalvården eller Polismyndigheten. Det betyder också att det för en stor andel av alla förvarstagna som externplaceras rör sig om en mycket begränsad tid. Den överhängande majoriteten av de som placeras enligt punkterna 3 och 4 placeras hos Polismyndigheten.

Enligt uppgifter från Kriminalvården hade myndigheten under 2023 mellan 62 och 74 förvarstagna placerade hos sig samtidigt. Enligt uppgifter från Polismyndigheten var 649 förvarstagna placerade hos dem totalt under 2023. Varken Kriminalvården eller Polis-

myndigheten sammanställer statistik som visar hur länge de förvarstagna var placerade hos dem.

11.8 Jämförelse av förhållandena på de olika inrättningarna

Vi har ovan redogjort för den kritik som riktats mot externplacering. Av kritiken framgår de begränsningar som det innebär för en utlänning att externplaceras i stället för att placeras i förvarslokaler och att externplacering utgör en skärpning för den enskilde i jämförelse med att placeras i förvarslokaler.

För att ytterligare belysa skillnaderna mellan de olika institutionerna följer nedan en redogörelse över förhållandena vid de olika institutionerna. Redogörelsen bygger på uppgifter från företrädare för Migrationsverket, Kriminalvården och Polismyndigheten och egna observationer vid besök på Migrationsverkets förvarsenheter i Märsta och Mölndal, häktet i Göteborg, häktet i Rosersberg (tidigare häktet Storboda) samt polisarresten i Göteborg.⁹

Sedan några år placeras alla förvarstagna som placeras inom Kriminalvården på häkte. Skälet till detta är att Kriminalvården, i samband med att beläggningen på deras anstalter ökade för några år sedan, då endast hade lediga platser på sina häkten. Sedan dess har situationen ändrats och beläggningen är nu lika hög på häktena. Beslutet att endast placera förvarstagna på häkten kvarstår dock. Kriminalvården har anfört att ytterligare ett skäl till att placering sker på häkte är att häkteslagen enligt 11 kap. 2 § UtL ska tillämpas på de förvarstagna som externplaceras. Att då placera de förvarstagna på häkte underlättar för Kriminalvården eftersom den personalen, till skillnad från personalen på kriminalvårdsanstalterna, har goda kunskaper om lagstiftningen. Det bör dock understrykas att förhållandena kan ändras och att Kriminalvården i framtiden kan komma att placera fler externplacerade i kriminalvårdsanstalt i stället för i häkte.

⁹ Besöken på de respektive inrättningarna genomfördes vid följande tillfällen: Förvaret i Mölndal den 8 november 2023, häktet i Göteborg den 28 februari 2024, polisarresten i Göteborg den 31 januari 2024, förvaret i Märsta den 22 maj 2024 och anstalten i Rosersberg den 23 maj 2024.

11.8.1 Förhållandena i förvarslokalerna

En viktig utgångspunkt för förvarsverksamheten är att förvarslokalerna så långt som möjligt ska vara utformade så att de överensstämmer med de lokaler som tidigare bedrevs vid Migrationsverkets mottagningscenter¹⁰ (prop. 1996/97:147 s. 15). Enligt samma proposition (s. 28) ska tvångsmedlen inom förvaren vara så få som möjligt och främst syfta till att begränsa rörelsefriheten för de förvarstagna. Enligt regeringen var andra självklara rättigheter för de förvarstagna att de fick ha kontakt med de andra förvarstagna och att de inte behövde vara inlåsta annat än då det finns anledning för ett beslut om avskiljande. De förvarstagna som avskiljs skulle placeras i särskilda rum som var anpassade för avskiljande.

Vid våra besök på förvarsenheterna i Märsta och Mölndal har vi fått intrycket att förvarslokalerna utformats på ett så öppet och humant sätt som möjligt, dvs. i linje med förarbetsuttalandena. Detta kommer till uttryck bl.a. genom att personalen inte låser några dörrar inne på avdelningen och att de förvarstagna under hela dygnet får röra sig fritt inom lokalerna. De förvarstagna får vistas på en större rastgård minst en timme per dag och har utöver det fri tillgång till en mindre yta utomhus, där man t.ex. kan röka, under hela dygnet. De förvarstagna har även tillgång till datorer med internetuppkoppling, de har möjlighet att ringa personer utanför förvarslokalerna och kan ta emot besök. Frivilligorganisationer genomför regelbundna besök.

Förvarstagna har rätt att ta med sig tillhörigheter in i förvarslokalerna och får bära sina egna kläder. För att tillvaron ska vara så normal som möjligt tvättar de förvarstagna sina egna kläder och tillåts tillreda enklare mellanmål utöver de måltider som serveras.

11.8.2 Förhållandena på kriminalvårdsanstalt och häkte

Förvarstagna på kriminalvårdsanstalt och häkte har en mer begränsad tillvaro än förvarstagna på en förvarsenhet. Myndighetens lokaler är byggda för att förvara personer som är misstänkta för brott respektive avtjänar fängelsestraff, dvs. den allmänna situationen och de särskilda behoven skiljer sig från förvarslokalerna.

¹⁰ Migrationsverket bedriver inte längre den tidigare verksamheten i form av mottagningscentrum.

De som är placerade i kriminalvårdsanstalt är som regel inlåsta i samband med dygnsvila i upp till 14 timmar per dygn, se 6 kap. 3 § fängelselagen (2010:610), FäL. Övrig tid får de som huvudregel röra sig fritt på avdelningen med möjlighet till gemenskap och aktiviteter. Som vi nämnt ovan placeras förvarstagna i dag inte på kriminalvårdsanstalt.

På häkten är dörrarna till cellerna låsta under stora delar av dygnet och det finns ingen möjlighet att röra sig fritt på avdelningen. Inlåsningsstiden på häkten varierar beroende på vilken avdelning den enskilde är placerad på. Eftersom förvarstagna som är placerade enligt 10 kap. 20 § första stycket 2–4 UtL ska hållas avskilda från intagna, och bara får träffa andra förvarstagna, har de ofta begränsade möjligheter till gemenskap. Det innebär att de ofta vistas i sin cell 23 timmar per dygn utan någon gemenskap eller möjlighet till aktivitet. Förvarstagna som är placerade enligt 10 kap. 20 § första stycket 1 UtL får vistas med andra intagna och kan då ha gemenskap i upp till fem timmar per dygn. På grund av Kriminalvårdens ansträngda situation är det dock vanligt att förvarstagna som placerats enligt punkten 1 placeras på säkerhetsavdelningar eller restriktionsavdelningar vilket i praktiken innebär att möjligheterna till gemenskap och aktivitet ändå är starkt begränsade. Placerade på häkten får vistas utomhus en timme per dygn. Sammanfattningsvis är alltså möjligheterna till gemenskap starkt begränsade för förvarstagna som placerats i häkte, speciellt för de som placerats enligt punkterna 2–4.

Vad gäller kontakten med omvärlden ska förvarstagna vid kriminalvårdsanstalt och häkte ges samma rätt till besök som vid ett förvar. Enligt Kriminalvården ska förvarstagnas rätt till besök prioriteras. Telefonsamtal tillåts men de förvarstagna har ingen möjlighet att få använda datorer med internetuppkoppling. Enligt uppgifter från Kriminalvården sker få besök av frivilligorganisationer vid häkten. Sammantaget är förutsättningarna till kontakt med omvärlden i praktiken mer begränsade än på ett förvar.

En annan omständighet att beakta är att förvarstagna i kriminalvårdsanstalt och häkte endast tillåts inneha en begränsad mängd personliga tillhörigheter. De använder även Kriminalvårdens kläder.

Därtill har Kriminalvårdens personal rätt att belägga en intagen med fängsel, se 8 kap. 11 § FäL och 4 kap. 10 § HäL. Fängsel får användas vid transporter och om den intagne uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller

någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Enligt uppgifter från Kriminalvården är det ovanligt att de externplacerade beläggs med fängsel. Tillvaron på kriminalvårdsanstalt är något öppnare än tillvaron på häkte. Den största skillnaden är att man i häkte är inlåst i sin cell under stora delar av dygnet och att möjligheterna till aktivitet och gemenskap är starkt begränsade. Ytterligare en skillnad är att man på kriminalvårdsanstalt är inlåst i samband med dygnsvila, utöver det får man röra sig på avdelningen. Det finns möjlighet till aktiviteter och de intagna har större möjligheter att påverka sin situation i förhållande till situationen på ett häkte.

Ytterligare en relevant fråga vad gäller frågan om placering av förvarstagna på häkte är rättssäkerheten. De förvarstagna som placerats på häkte enligt punkten 1 kan ha gemenskap med intagna som är belagda med restriktioner. Intagna kan då förmå förvarstagna, som får använda telefon, att i strid med restriktioner kontakta utomstående utanför häktet. Detta är allvarligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och resurskrävande för Kriminalvården.

Vi har ovan redogjort för den kritik som riktats mot externplacering och regelverket kring detta. Utöver den nämnda kritiken har JO vid åtskilliga tillfällen uppmärksammat platsbristen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten och uttalat kritik mot Kriminalvården bl.a. för att intagna blir kvar i häkte och för att häktade personer blir kvar i arrester. JO har uppmärksammat regeringen på situationen. I JO 2021/22 s. 261 uttalades att Kriminalvården har ett samhällsviktigt uppdrag med dagligt ansvar för ett mycket stort antal frihetsberövade. JO anförde att beläggningssituationen inom kriminalvården under en längre tid varit mycket ansträngd och att situationen medfört påtagliga negativa konsekvenser för intagna. I JO:s beslut den 27 januari 2022, dnr 7654-2020, riktade JO allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen vistats i häkte under två månader i väntan på plats i kriminalvårdsanstalt. JO uttalade att ärendet tydligt illustrerade vilka konsekvenser den fortsatt ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården medför.

Mer om förhållandena på häktet Rosersberg

Redogörelsen ovan avser förhållandena på Kriminalvårdens ordinarie kriminalvårdsanstalter och häkten. Därutöver har Kriminalvården inrättat 32 särskilda platser för förvarstagna på häktet Rosersberg¹¹. De två avdelningarna på Rosersberg som hyser förvarstagna är utformade så att förhållandena liknar förhållandena på ett förvar och de förvarstagna hålls åtskilda från de intagna.

De förvarstagna som placeras på Rosersberg har gemenskap med andra förvarstagna och får röra sig fritt i lokalerna under dagtid. I gemensamhetsutrymmena finns tillgång till datorer med internet-uppkoppling. De har även möjlighet att ta emot besök men på grund av Kriminalvårdens ansträngda läge finns endast ett fåtal besöksrum för samtliga klienter som visats på Rosersberg.¹² Detta innebär att möjligheterna att ta emot besök är begränsade. Frivilligorganisationer genomför inte några besök på avdelningen. De förvarstagna får bära sina egna kläder men eftersom det inte finns några möjligheter att tvätta kläder bär de i regel Kriminalvårdens kläder.

En stor skillnad i jämförelse med förvaren är att de förvarstagna som är placerade på Rosersberg är inlåsta i sina celler kl. 12.00–13.00 och kl. 17.15–08.00 varje dygn, dvs. totalt cirka 16 timmar per dygn. Detta är en påtaglig skillnad i förhållande till förvaren.

Det finns endast platser för män på häktet Rosersberg. Kriminalvården har inga särskilt inrättade platser för externplacerade kvinnor.

11.8.3 Mer om förhållandena i polisarrest

Häkteslagen är tillämplig för de förvarstagna som är placerade i arrest, se 1 kap. 3 § HåL. Enligt 31 § häktesförordningen (2010:2011) får Polismyndigheten meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av häkteslagen och förordningen för verksamhet i polisarrest. Dessa föreskrifter finns i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrester, PMFS 2015:7.

Förhållandena i polisarresten skiljer sig markant från förhållandena på ett förvar. Polisarrester är utformade för korta frihetsberövanden när någon gripits eller omhändertagits av polis. Lokalerna

¹¹ I samma lokaler finns även en kriminalvårdsanstalt.

¹² Den 19 december 2024 hade kriminalvårdsanstalten och häktet Rosersberg gemensamt 163 platser, 131 platser på kriminalvårdsanstalten och 32 platser på häktet.

är inte utformade för längre vistelser och är därmed inte anpassade för den situation som förvarstagna befinner sig.

De förvarstagna som placeras i polisarrest har ingen möjlighet till gemenskap med andra förvarstagna och det finns inte heller några gemensamhetsytor. Förutom att de får vistas utomhus en timme per dygn, se 3 kap. 5 § PMFS 2015:7, spenderar de övrig tid i cellen utan sällskap. Till skillnad från förvarslokaler är celldörren alltid låst.

Polismyndigheten försöker i möjligaste mån att placera förvarstagna i s.k. förvaringsrum för anhållna. De rummen är inredda med ett bord, en brits och en pall. Tyvärr finns det inte alltid plats i förvaringsrum och de förvarstagna placeras då i arrestceller. I dessa celler finns endast en madrass på golvet. Eftersom det varken finns någon stol eller något bord får de förvarstagna sitta på golvet och äta. Personalen kan låna ut böcker och tidningar men det finns varken TV eller radio i cellerna. Det finns ingen möjlighet att ta emot besökare eller att använda dator med internetuppkoppling. Möjligheter att ringa finns. Det sker inte några besök av frivillighetsorganisationer. De förvarstagna bär sina egna kläder men får inte ta med några tillhörigheter. En förvarstagen som är placerad i polisarrest kan beläggas med fängsel. Sammantaget har en förvarstagen som placeras i polisarrest en klart mer kändbar frihetsinskränkning.

Vi har ovan redogjort för den kritik som JO riktade mot bl.a. Polismyndigheten för att en förvarstagen person varit placerad i drygt två veckor i polisarrest. I beslutet hänvisar JO till ett äldre beslut där det konstateras att förvaring av häktade personer i polisarrest för annat än en kortare tidsperiod är inhumant och ovärdigt ett samhälle som Sverige. Detta uttalande har ännu större bäring avseende förvarstagna som säkerhetsplacerats och därmed inte är dömda eller ens misstänkta för brott.

Migrationsverket har i det rättsliga ställningstagandet *Säkerhetsplacerade förvarstagna som vistas i arrest* (RS /002/2024) angett vilka ställningstaganden som ska göras vid placering i arrest.

Vad gäller förhållandet mellan häkte och polisarrest anger 24 kap. 22 § rättegångsbalken i relevanta delar att den som häktas utan dröjsmål ska föras till häkte. Undantag från detta kan göras om utredningsskäl motiverar annan placering. I Hovrätten för Västra Sveriges mål nr 3453-20 hade tingsrätten beslutat att en häktad person, på grund av platsbrist i häktet, tills vidare skulle få förvaras i polisarrest. I beslut den 11 juni 2020 upphävde hovrätten tingsrättens beslut

och menade att platsbrist inte var en rättslig grund för att besluta att den häktade skulle vara placerad på annan plats än häkte.

11.9 Det krävs lagändringar för att Migrationsverket ska kunna ansvara för fler förvarstagna

11.9.1 Externplacering innebär i de flesta fall en omotiverad skärpning

Den kritik som redovisats ovan och vår redogörelse över förhållandena på de olika inrättningarna visar att förhållandena i kriminalvårdsanstalt, häkte och arrest skiljer sig från förvarslokalerna. Detta visar sig på flera sätt så som i fråga om möjligheterna till gemenskap, möjligheterna till kontakt med omvärlden, inlåsning och den materiella standarden. Ett undantag är häktet Rosersberg där förhållandena mer liknar de på ett förvar även om rörelsefriheten där är mer begränsad i förhållande till hur det ser ut på ett förvar. Sammantaget innebär externplaceringen i de allra flesta fall en omotiverad skärpning av tvångsmedlet mot utlänningen som får en mycket isolerad tillvaro. Detta är inte acceptabelt.

Mot bakgrund av de förhållanden som råder på Kriminalvårdens och Polismyndighetens inrättningar är det uppenbart att det innebär en större frihetsinskränkning att externplaceras. Ett undantag utgör häktet Rosersberg där förhållandena mer liknar förhållandena i förvarslokalerna. Eftersom inskränningen är omotiverad måste regelverket kring externplacering ses över.

11.9.2 Problematiken skiljer sig åt beroende på grunden för externplaceringen

En viktig utgångspunkt enligt utredningsdirektiven för den här delen av uppdraget är att Migrationsverket ska ta ett större ansvar för förvarstagna. Detta innebär att innan ett beslut om externplacering övervägs ska möjligheterna att lösa problemet inom förvaret först prövas (prop. 1996/96:147 s. 31).

Som vi redogjort för ovan kan externplacering ske av fyra olika skäl. Mot bakgrund av att skälen för externplacering skiljer sig åt redogör vi först för behov av ändring i fråga om placering enligt

punkterna 1 och 2 för att sedan för behovet av ändring när det gäller placering enligt punkterna 3 och 4.

11.9.3 Det behöver genomföras ändringar i fråga om externplaceringar av utvisningsdömda och säkerhetsplacerade

Externplacering av brottsutvisade och säkerhetsplaceringar grundar sig i den förvarstagnes eget beteende och att dennes agerande antingen utgör ett ordnings- eller ett säkerhetsproblem. En stor andel av de som externplaceras på de här grunderna är externplacerade under en längre tid och de utgör därför en stor andel av alla externplacerade. Eftersom de är externplacerade länge får dessa förvarstagna kännas vid en större frihetsinskränkning än vad som är nödvändigt under en lång tid. Detta ökar behovet av lagändringar. Det är också de här ärendena som JO främst har uppmärksammat vid sina granskningar.

Externplaceringen sker eftersom Migrationsverket inte har de rätta förutsättningarna att ta hand om den här gruppen av förvarstagna som har en historik av att vara våldsamma eller hotfulla. Vi bedömer att Migrationsverket skulle kunna ta hand om fler i den här gruppen om de gavs rätt förutsättningar, bl.a. genom en anpassning av lokalerna och att personalen gavs utökade befogenheter och rätt utbildning.

En ändrad lagstiftning som ger Migrationsverket möjlighet att ta hand om fler förvarstagna innebär flera fördelar. Den första är att fler förvarstagna får en mindre kännbar frihetsinskränkning. Därtill möjliggör det för Kriminalvården och Polismyndigheten att frigöra fler platser för dömda, häktade och anhållna. Lagstiftningen bör därför ändras i den här delen. Vi återkommer nedan med förslag.

11.9.4 Det ska inte genomföras några större ändringar rörande placeringar på grund av transporttekniska skäl eller synnerliga skäl

Placering av förvarstagna på grund av transporttekniska skäl och synnerliga skäl baseras i regel på praktiska ställningstaganden som inte är kopplade till utlänningens agerande. Det rör sig inte om placering som syftar till att säkerställa ordning och säkerhet utan

placeringen syftar i regel till att möjliggöra kortare, tillfälliga placeringar. Placeringen varar inte heller lika länge som i andra fall av externplaceringar vilket innebär att placeringen inte pågår under en längre period.

Sverige är ett relativt stort land och Migrationsverket har endast sex förvarsenheter där förvaret i Gävle är det förvar som är placerat längst norrut. Detta kan jämföras med att det finns 122 polisarrester. Externplacering av transporttekniska skäl och synnerliga skäl kan avse en utlänning som grips i norra Sverige och som ska placeras på förvaret i t.ex. Gävle. Eftersom det inte finns några andra förvar på vägen har Migrationsverket inga andra möjligheter än att externplacera utlänningen under de pauser som måste genomföras under resan till Gävle.

Ett annat vanligt scenario är att en utlänning nekas inresa till Sverige på en flygplats som är belägen långt från ett förvar eller vid en tidpunkt då transport till förvar inte är genomförbar. Beslut kan då fattas att personen ska avvisas direkt samtidigt som någon utresa inte är möjlig förrän dagen efter. Inte heller i dessa situationer är det möjligt att placera utlänningen på ett förvar eftersom det inte är möjligt att ha förvar på alla de platser där det rent praktiskt finns ett behov. Även här måste alltså externplacering tillåtas.

I de här situationerna finns det ofta inga reella möjligheter till placering i förvar. Det är inte praktiskt möjligt att inrätta förvarslokaler på alla de platser i landet som hade behövts. Migrationsverket kan alltså inte genom ändrad lagstiftning ges rätt förutsättningar för att kunna ta ett fullständigt ansvar för placeringarna av förvarstagna. Vi menar därför att, trots att det utgör en inskränkning för den enskilde, externplaceringarna i vissa fall är proportionerliga och bör kunna tillåtas även i fortsättningen.

Beträffande externplacering på grund av synnerliga skäl kommer vi i avsnitt 11.14.1 att återkomma till frågan om hur länge en sådan placering ska få pågå. Vi kommer även att återkomma till frågan om var externplacerade ska placeras. Det kan även tilläggas att det förslag vi lämnar i avsnitt 11.15 rörande säkerhetsärenden kommer att begränsa tillämpningen av externplacering grundad på synnerliga skäl, som därmed kommer att tillämpas än mer sällan.

I övrigt bedömer vi att reglerna om externplacering av transporttekniska skäl och synnerliga skäl ska vara oförändrade. Det bör här

nämnas att Migrationsverket som huvudregel inte ska externplacera förvarstagna på dessa grunder på orter där det finns förvarslokaler.

11.10 Placeringsbeslut får inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i förvarslokalerna

Utredningens förslag: En utlänning som hålls i förvar får inte placeras så att han eller hon utsätts för mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Migrationsverkets beslut om placering ska dokumenteras på lämpligt sätt. Besluten ska vara motiverade och tas in i en särskild handling.

Precis som för alla andra beslut ska proportionalitetsprincipen beaktas vid beslut om placering. Detta innebär, i korthet, att om en mindre ingripande åtgärd kan användas ska den väljas. I övrigt hänvisar vi till avsnitt 4.7.2 i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5).

Beslut om placering ska ta sin utgångspunkt i kravet på upprätthållande av ordning och säkerhet i förvarslokalerna. I den bedömningen ligger att skydda övriga förvarstagna och personalen. Med begreppet *ordning* avses beteenden som stör ordningen, t.ex. att någon röker inomhus eller att någon trots tillsägelse uppträder högljutt. Det kan även röra sig om att någon är narkotikapåverkad eller berusad, oönskade påtryckningar riktade mot andra förvarstagna eller om brottslig verksamhet. Med begreppet *säkerhet* avses hotfullt och aggressivt beteende. Grundläggande för en human förvarsverksamhet är samtidigt att de förvarstagna, inom de begränsningar av friheten som följer av att det är fråga om ett frihetsberövande, placeras under så öppna förhållanden som möjligt.

En ny bestämmelse bör därför införas där det framgår att en förvarstagen inte får placeras så att han eller hon utsätts för mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas i förvarslokalerna. Bestämmelsen grundar sig i att förvarstagna inte ska

placeras så att deras frihetsinskränkning blir mer kännbar än nödvändigt men den betonar även att ordningen och säkerheten måste kunna upprätthållas på avdelningen. Den ska tillämpas både vid placering på säkerhetsavdelning, som vi återkommer till, och vid externplacering. Bestämmelsen är relevant eftersom vi föreslår flera olika placeringsalternativ med tydligare åtskillnad mellan de olika inrättningarna. Det är då viktigt att det tydligt markeras att placeringen ska utgå från behovet av ordning och säkerhet. Genom detta tydliggörs att i fråga om vilken frihetsinskränkning som är nödvändig enligt 1 kap. 8 § UtL ska ordningen och säkerheten i förvarslokalerna särskilt beaktas.

Vid beslut om placering ska en helhetsbedömning göras. Vid den här bedömningen ska Migrationsverket beakta risken för våld och hot. Här kan omständigheter som tidigare beteende, psykisk ohälsa, pågående missbruk och flyktrisk beaktas. Vad gäller brottsutvisade är det viktigt att bedömningen grundas på förhållandet vid placeringstillfället. Vid proportionalitetsbedömningen ska detta sedan ställas mot vad placeringen innebär för den enskilde, t.ex. hur lång tid placeringen har pågått, förhållandena under vilka placeringen genomförs samt personliga förhållanden som ålder och hälsa. Om nackdelarna för utlänningen väger över statens intresse av en viss placering ska placeringen inte genomföras.

I likhet med vad som anges i 6 kap. 15 § utlänningsförordningen (2006:97), UtIF, om beslut enligt 10 kap. 20 § UtL bör beslut om placering på säkerhetsavdelning (se vidare nedan) vara motiverade och dokumenteras.

11.11 Det ska inrättas särskilda säkerhetsavdelningar för placering av utvisningsdömda och säkerhetsplacerade

Utredningens förslag: Det ska införas särskilda säkerhetsavdelningar på förvaren.

Migrationsverket får besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om

- utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller
- utlänningen av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal.

För att Migrationsverket ska kunna ta ett större ansvar för de förvarstagna som i dag externplaceras på grund av att de är brottsutvisade eller säkerhetsplacerade (10 kap. 20 § första stycket 1 och 2 UtlL) krävs lagändringar som möjliggör reella alternativ till placering hos Kriminalvården eller Polismyndigheten.

Vår bedömning är att en effektiv och ändamålsenlig åtgärd är att inrätta särskilda avdelningar på förvaren som har högre säkerhet och där förvarstagna som utgör ett ordnings- eller säkerhetsproblem i första hand ska placeras. Genom att inrätta särskilda avdelningar med högre säkerhet skapas förutsättningar för en upptrappning av säkerheten i förhållande till vanliga avdelningar och en minimering av behovet av beslut om externplacering.

Säkerhetsavdelningarna ska vara skilda från övriga avdelningar som kommer att vara utformade på samma öppna sätt som i dag. Säkerheten kommer därmed att öka även på de vanliga förvarsavdelningarna, genom att de förvarstagna som stör ordningen i stället placeras på en säkerhetsavdelning. Därmed minskar behovet av säkerhetsåtgärder på förvaren i övrigt.

Migrationsverkets praxis är att externplacera alla som har dömts för våldsbrott eller brott som i övrigt kan vara av allvarlig karaktär, t.ex. sexualbrott. Vår bedömning är att den här gruppen som huvudregel i stället kan placeras på säkerhetsavdelning. Det är viktigt att ha i åtanke att den dömda under anstaltsvistelsen kan ha genomgått en positiv förändring, möjligtvis som en följd av att denne genom-

gått ett av Kriminalvårdens behandlingsprogram. För förvarstagna som dömts för mindre grova brott ska även fortsättningsvis en individuell bedömning göras om de ska placeras på en vanlig förvarsavdelning eller på en säkerhetsavdelning.

Det bör inte krävas att det först fattas beslut om avskiljande för att en utlänning av ordnings- eller säkerhetsskäl ska kunna placeras på en säkerhetsavdelning. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 11.12.2.

11.11.1 Åtgärder för ökad säkerhet

Utredningens förslag: En utlänning som är placerad på en särskild säkerhetsavdelning får hållas avskild från andra i anslutning till dygnsvilan.

En upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om sådant avskiljande ska tas in i lagen. Migrationsverket ska i utlänningsförordningen ges ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om avskiljande i anslutning till dygnsvilan.

Utredningens bedömning: Utlänningar som hålls i förvar och som är placerade på en särskild säkerhetsavdelning bör inte dela boenderum med andra förvarstagna och de bör kunna avskiljas på sina boenderum. Säkerhetsavdelningarna bör vara mindre än vanliga förvarsavdelningar och dagtid ha högre personaltäthet. Kameraövervakning i allmänna utrymmen bör utökas.

En säkerhetsavdelning ska kännetecknas av att den, i förhållande till andra avdelningar på förvaren, har en högre grad av övervakning och kontroll. Övervakningen och kontrollen avser såväl det fysiska skalskyddet som samlade insatser av dynamisk säkerhet. Med dynamisk säkerhet avses en helhetssyn på säkerhetsarbetet som innebär att personalen ges rätt utbildning för att kunna bemöta de förvarstagna. Detta syftar till att upprätthålla ordningen och skapa en trygg miljö för såväl de förvarstagna som för personalen.

På säkerhetsavdelningarna ska färre förvarstagna vistas samtidigt som personaltätheten sannolikt behöver vara högre. Som jämförelse kan nämnas att Kriminalvården har 1,05 anställda per intagen i

klass I-anstalter medan de har 0,6 anställda per intagen i klass III-anstalter.¹³ Genom ökad personaltäthet kommer personalen få bättre möjligheter att övervaka de förvarstagna. Dessutom kommer personalen ges bättre möjligheter att få kännedom om varje individ och hur denne ska bemötas. Genom en ökad kännedom om varje individ bedömer vi att risken för att våldsamma och hotfulla situationer ska uppstå minskar. Därtill kan det behövas ökad kameraövervakning i de gemensamma utrymmena. Det bör fortsatt inte ske någon kameraövervakning i boenderummen.¹⁴

En annan åtgärd är att de förvarstagna på säkerhetsavdelningar, till skillnad från övriga avdelningar, inte bör dela boenderum. Det bör införas en ny bestämmelse som anger att de förvarstagna ska kunna avskiljas, dvs. låsas in på sina rum, i samband med dygnsvila. Vi bedömer att möjligheten att begränsa de förvarstagnas gemenskap under dygnsvilan är nödvändig för att öka säkerheten. Inlåsningsen bör ske utifrån klockslag och regelmässigt gälla alla som är placerade på avdelningen. Utgångspunkten bör alltså vara att den som är placerad på en säkerhetsavdelning ska vara avskild under dygnsvilan. Undantag bör dock kunna göras t.ex. om det finns en påtaglig risk för att utlänningsens hälsa eller utveckling tar skada av åtgärden. En tillämpning av proportionalitetsprincipen kan i ett sådant fall innebära att avskiljande inte ska ske.

Antalet timmar de förvarstagna får hållas avskilda i anslutning till dygnsvilan bör, efter bemyndigande från regeringen, regleras i verkställighetsföreskrifter av Migrationsverket, jfr 6 kap. 1–2 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, KVFS 2011:1. Antalet timmar de förvarstagna får vara inlåsta bör utgå från en proportionalitetsbedömning där upp till tio timmar per dygn skulle kunna accepteras. När det gäller barn som placerats på en säkerhetsavdelning (se nedan) bör dock tiden vara kortare än så. I föreskrifterna bör också tydliggöras att det under den tid man är avskild ska vara möjligt att tillkalla personal. En upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om avskiljande bör tas in i lagen.

¹³ Beslut om personaltäthet på respektive säkerhetsklass har fattats av avdelningschefen för avdelningen för anstalt, häkte och frivård.

¹⁴ Jämför *Rapport från Opcat-enheten 2019*, s. 77.

Vad gäller barn som placerats på säkerhetsavdelning återkommer vi avsnitt i 11.16.4 till vad som i övrigt ska gälla för dem.

Vi har i avsnitt 11.5 redogjort för bestämmelsen om avskiljande i 11 kap. 7 § UtL. Bestämmelsen möjliggör redan i dagsläget avskiljande av de förvarstagna i deras boenderum, men eftersom förvarstagna för närvarande delar boenderum används i stället särskilda rum för avskiljande. Genom att de förvarstagna som placeras på särskilda säkerhetsavdelningar inte kommer att dela rum kan de, om förutsättningarna i 11 kap. 7 § UtL är uppfyllda, avskiljas i sina boenderum och inte i särskilda avskiljningsrum. Detta underlättar rent praktiskt för Migrationsverket som då inte behöver förflytta en potentiellt aggressiv och hotfull person till en annan avdelning.

En annan viktig åtgärd är utbildning av Migrationsverkets personal. Personalen vid förvaren genomgår i dag en grundutbildning om elva dagar. Utbildningen består i konflikthantering, samarbete, kommunikation, narkotikapreventivt arbete, akut stresshantering, ingripande och kontrolltekniker, hur man förebygger våldsamma och hotfulla situationer samt ansvarsfrihetsgrunder, nödvärn och självskydd. Utbildningen innehåller även ett moment om hur man ingriper när en situation har uppstått. Det finns även en fem dagar lång påbyggnadsutbildning om samarbete vid larmplats. Därutöver genomgår all personal övningsverksamhet tolv timmar per år. Övningsverksamheten syftar till att medarbetarna ska få öva kontinuerligt på säkerhetsarbete för att ha grundläggande förvarskompetens så att de ska kunna arbeta tryggt och rättssäkert i låst miljö på en förvarsenhet. Övningsverksamheten leds av en instruktör lokalt på respektive förvarsort.

Personalen erbjuds även utbildning i samtalsmetodik, suicidprevention/första hjälpen till psykisk hälsa samt utbildning i lagstiftningen kring förvarsverksamheten. Härutöver ges medarbetarna utbildning i förvaltningsrätt, statstjänstemannarollen och sekretess. Migrationsverket erbjuder även workshops i hur man ska bemöta hot och våld.

Genom att fler potentiellt hotfulla och våldsamma förvarstagna kommer att vara placerade på förvaren kommer personalen behöva ytterligare utbildning i hur de ska bemöta den här typen av situationer. Det är viktigt att personalen ges ytterligare möjlighet till kontinuerlig träning i dessa frågor. Migrationsverket bör därför

vidareutbilda sin personal i frågor rörande våldsanvändning enligt de befogenheter som anges i brottsbalken.

Särskilt om frågan om fängsel

Utredningens förslag: En vuxen utlänning som hålls i förvar får beläggas med fängsel

- vid förflyttning inom förvarslokalerna och vid transport eller annan vistelse utanför förvarslokalerna, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller
- om utlänningen är placerad på säkerhetsavdelning och uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till utlänningens egen eller någon annans säkerhet.

En läkare ska så snart som möjligt undersöka en utlänning som är placerad på säkerhetsavdelning och som belagts med fängsel grund av att denne uppträtt våldsamt.

Migrationsverkets beslut ska dokumenteras på lämpligt sätt. Besluten ska vara motiverade och tas in i en särskild handling

Inrättande av säkerhetsavdelningar innebär att fler potentiellt hotfulla och aggressiva förvarstagna vistas på förvaren i stället för att externplaceras. Frågan är därför om personalen behöver ytterligare befogenheter och om beläggande av fängsel i så fall är en ändamålsenlig och lämplig befogenhet.

Användande av fängsel är en sådan begränsning i medborgarnas skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp som förutsätter stöd i lag (prop. 2016/17:57 s. 54). Frågan om användande av fängsel vid förvaren har tidigare diskuterats i flera utredningar. Som vi redogjort för ovan har kritik riktats mot tidigare förslag att Migrationsverkets personal ska få rätt att använda fängsel.

För att få ett så korrekt underlag som möjligt för vår bedömning har vi haft omfattande kontakt med Migrationsverkets personal i frågan. I syfte att få ett så heltäckande underlag som möjligt har vi inhämtat uppgifter från flera förvarsenheter och från olika personalkategorier inom myndigheten. Frågan har diskuterats med enhets-

chefer, sektionschefer, förvarshandledare/larmchef och beslutsfattare. Frågan har även stämts av med en regiondirektör.

Samtliga företrädare har understrukt vikten av att förvaren fortsatt ska vara öppna och att så få tvångsåtgärder som möjligt ska få användas. De flesta företrädare bedömer att det i dag inte finns något behov av fängsel. Majoriteten av de företrädare vi har haft kontakt med är dock av uppfattningen att om det inrättas säkerhetsavdelningar behöver personalen där ges rätt att, i vissa särskilt angivna situationer, få belägga förvarstagna med fängsel. Företrädarna kan även se att det finns ett behov av den här möjligheten vid transporter och att Kriminalvården i så fall skulle kunna avlastas.

Migrationsverket har ingen statistik över hur ofta behovet av fängsel uppstår mer än att det förekommer. Personalen löser i dag den här typen av situationer genom att upp till sex anställda får hålla fast utlänningen tills denne lugnat ned sig, förflyttats till ett rum där den kan avskiljas eller tills polis kommit till platsen och kan belägga utlänningen med fängsel. Förfarandet är resurskrävande. Enligt uppgifter från företrädare för Polismyndigheten ökar skaderisken både för personalen och den som hålls fast om man inte tillåts använda fängsel. Det har förekommit att personal vid förvaren skadats vid ingripanden.

Ett starkt skäl mot att personalen ska ges rätt att belägga en förvarstagen med fängsel är att förvaren, inklusive säkerhetsavdelningarna, ska vara öppna och att tvångsmedlen ska vara begränsade. Det finns en risk att rätten att använda fängsel kan förändra den öppna atmosfären i negativ riktning och att relationen mellan personalen och de förvarstagna förändras. Det ska även understrykas att användande av fängsel är långt ifrån en normal del av arbetet för Migrationsverkets personal.

Ett skäl som historiskt har lyfts mot att ge personalen rätt att använda fängsel är att det i första hand har varit en polisiär uppgift att upprätthålla ordning och säkerhet. Det har tidigare uttalats att det bör krävas starka skäl för att lämna över sådana uppgifter som innefattar användning av tvångsåtgärder till andra funktioner än anställda vid Polismyndigheten (prop. 1992/93:210 s. 213 och prop. 1996/97:147 s. 32). Synen på frågan om rätten att använda fängsel har dock svängt. I dag har anställda vid Kriminalvården, Tullverket och Kustbevakningen rätt att använda fängsel. Även

privata aktörer som ordningsvakter och väktare¹⁵ får använda fängsel. Vid våra kontakter med Polismyndigheten har det framkommit att myndigheten inte generellt har någon invändning mot att Migrationsverkets personal ges rätt att använda fängsel. Det här skälet väger alltså inte lika tungt i dag.

En annan viktig faktor av betydelse är att antalet externplaceringar skulle kunna minska något om Migrationsverkets personal skulle få använda fängsel på säkerhetsavdelningarna. Detta ligger i linje med vår utgångspunkt att Migrationsverket ska ges möjlighet att ta ett större ansvar för förvarstagna. Regeringen underströk redan i samband med lagändringarna 1997 att omständigheten att personalen inte fick rätt att använda fängsel kunde leda till att fler förvarstagna externplacerades (prop. 1996/97:147 s. 32). Användning av handfängelse i vissa situationer skulle alltså kunna leda till att utlänningen inte behöver externplaceras och därmed undviks att utlänningens frihet begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall (jfr 1 kap. 8 § UtIL). Därtill bör det understrykas att omständigheten att Migrationsverkets personal i dag inte får använda fängsel inte alltid innebär att den förvarstagne inte beläggs med fängsel. Det kan i stället innebära att polis tillkallas till förvaret och att de belägger utlänningen med fängsel. Det kan som nämnts också innebära att utlänningen hålls fast av flera personer.

Ett starkt skäl till att Migrationsverkets personal ska ges rätt att använda fängsel är att Migrationsverket, enligt vårt förslag om säkerhetsavdelningar, i större utsträckning kommer handskas med förvarstagna som utgör ett större ordnings- och säkerhetshot. Vår bedömning är att detta kan leda till fler våldsamma och hotfulla situationer vilket kan påverka både övriga förvarstagna och personalen. Detta är en viktig skillnad mot i dag och omständigheten att fler potentiellt våldsamma och hotfulla personer vistas på förvaren talar starkt för att ytterligare tvångsåtgärder måste få användas.

Frågan om Migrationsverkets personal ska ges rätt att använda fängsel är svår och innehåller flera avvägningar. Den avgörande faktorn är skyddet för de förvarstagna och personalen. Med detta

¹⁵ Enligt 9 kap. 1 § FAP 573-1 ska en väktare som utför bevakning som normalt kan föranleda frihetsberövande vara utrustad med handfängsel om han eller hon;

– med godkänt resultat har genomgått ämnena Konflikthantering och självskydd samt Handfängsel enligt bilaga 1 eller

– är behörig att bära handfängsel i en bevakningsfunktion som sker med stöd av förordnande eller särskilt godkännande som myndighet meddelat i enlighet med definitionen i 1 kap. 1 §. Väktare får dock endast använda fängsel vid envarsgripande.

avser vi dels att det är riskfyllt för personalen att hålla fast en person som agerar våldsamt och eventuellt kan vara påverkad, dels att det är riskfyllt för utlänningen att hållas fast. Man måste även beakta att den omständigheten att personalen inte har rätt att sätta fängsel inte innebär att personalen inte behöver agera. Det innebär i stället att den farliga situationen kvarstår under en längre tid vilket påverkar både utlänningen och personalen.

Den för oss avgörande faktorn är att Migrationsverket genom våra förslag kommer att handskas med farligare och hotfullare förvarstagna än de gör i dag. Vi menar att de åtgärder vi har presenterat ovan är effektiva och ändamålsenliga. Vår bedömning är dock att inte alla situationer går att förebygga. Det kan därför inträffa att personalen någon gång kommer att behöva använda fängsel. Vid en sammantagen bedömning menar vi att de förvarstagna som placerats på en särskild säkerhetsavdelning i vissa närmare angivna situationer ska kunna beläggas med fängsel. Vi återkommer nedan till i vilka fall Migrationsverkets personal ska få belägga förvarstagna med fängsel. Vi redogör för frågan om barn i ett separat avsnitt.

Personalen ska få använda fängsel i vissa angivna situationer

Som framgår ovan anser vi att personal vid Migrationsverket bör ges rätt att använda fängsel. En första fråga att ta ställning till är när personalen ska få använda fängsel. Den självklara utgångspunkten ska vara att fängsel är en så ingripande åtgärd att den endast bör användas när starka skäl talar för det. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig, ska den användas i stället.

Enligt 10 a § PL får en polisman som omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet belägga honom eller henne med fängsel om denne uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till dennes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa, eller vid förflyttning inom en förvaringslokal och vid transport eller annan vistelse utanför en sådan lokal, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. I 29 § tredje stycket PL anges bl.a. att en ordningsvakt får belägga någon med fängsel. En förutsättning för att fängsel ska få användas enligt polislagen är att användningen av fängsel ska vara absolut nödvändig med hänsyn till den frihetsberövades eller annans säkerhet till liv eller hälsa.

Enligt 8 kap. 10 § FäL respektive 4 kap. 10 § Häl får en intagen beläggas med fängsel vid förflyttning inom lokalen och vid transport eller annan vistelse utanför lokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller om denne uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. En läkare ska så snart som möjligt undersöka en intagen som belagts med fängsel enligt första stycket 2. Liknande bestämmelser finns för tjänstemän vid Tullverket i 2 kap. 7 § tullbefogenhetslagen (2024:710) och för tjänstemän vid Kustbevakningen i 2 kap. 6 § kustbevakningslagen (2019:32).

Det finns olika former av fängsel, t.ex. *handfängsel* och *midjefängsel*. Vårt förslag innebär inte någon reglering av vilken form av fängsel som får användas.

Med hänvisning till det behov som framkommit bedömer vi dock att det främst är handfängsel, som är den minst ingripande formen, som kommer att användas av Migrationsverkets personal. Vid bedömningen av vilken form av fängsel som ska användas ska en proportionalitetsbedömning göras. Bedömningen ska göras utifrån individuella, relevanta och aktuella omständigheter och utgå från hur omfattande säkerhetsåtgärder, dvs. form av fängsel, som behövs. Åtgärden får inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt.

Det kan nämnas att Kriminalvården har reglerat sitt användande av olika fängsel och vilka bedömningar som ska göras i sin säkerhets-handbok¹⁶.

Transporter och bevakning utanför förvarlokalerna

Det händer att förvarstagna tillfälligt behöver lämna förvarlokalerna för att t.ex. besöka sjukhus, ambassad eller domstol. Det är även vanligt med transporter till flygplatser, häkten och arrester. Frågan om transporter regleras i 10 kap. 19 a § UtlL. Enligt den bestämmelsen ska Kriminalvården, om Migrationsverket begär det, lämna den hjälp som behövs för att kunna transportera en förvarstagen.

¹⁶ Enligt uppgifter från Kriminalvården utgör deras handböcker sammanställningar av t.ex. lagar, förordningar, föreskrifter, allmänna råd, förarbeten och praxis. Handboken syftar till att underlätta tillämpningen inom ett visst område. En handbok kan även täcka områden som inte styrs av rättsregler. En sådan handbok syftar till att utgöra en praktisk vägledning på ett visst sakområde. I handböckerna kan även finnas handlingsregler och rutinbeskrivningar som är bindande för Kriminalvårdens personal och på så vis blir dessa texter i säkerhetshandboken normerande för säkerhetsarbetet.

Av bestämmelsen följer att Migrationsverket endast får begära hjälp om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att de särskilda befogenheterna enligt 4 kap. 4 § HåL eller 4 kap. 10 § första stycket HåL behöver tillgripas eller om det annars finns synnerliga skäl. Detta innebär att om det inte finns något som talar för att vålds- eller tvångsanvändning behövs vid transporten ska Migrationsverket sköta transporten av den förvarstagne. Syftet med bestämmelsen är att motverka att Kriminalvårdens resurser tas i anspråk för handräckning i onödan (prop. 2016/17:57 s. 86).

Kriminalvårdens befogenheter regleras i 10 kap. 19 b § UtL. Bestämmelsen hänvisar till häkteslagen och anger att Kriminalvården vid transporter får kroppsvisitera, använda fängsel och i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten.

Det vanligaste skälet till att Migrationsverket begär hjälp av Kriminalvården med en transport är för att personalen har gjort bedömningen att den förvarstagne behöver beläggas med fängsel. Enligt uppgifter från Migrationsverket hade de sällan behövt hjälp av Kriminalvården med transporter om de hade kunnat belägga förvarstagna med fängsel under transporter.

Om Migrationsverkets personal nu ges rätt att belägga förvarstagna med fängsel, och därmed kommer få rätt förutsättningar att använda det, menar vi att den rätten även ska omfatta transporter. Detta underlättar både för Migrationsverket och Kriminalvården.

Fängsel får endast användas om det är nödvändigt av säkerhets-skäl. Exempel på sådana situationer är att det finns risk för att utlänningen rymmer eller fritas eller att utlänningen agerat på ett aggressivt eller hotfullt sätt. Migrationsverket ska alltid göra en individuell bedömning inför varje transport om utlänningen behöver beläggas med fängsel. I det sammanhanget bör uppmärksammas att JO har kritiserat Kriminalvården för att de gjort standardiserade säkerhetsbedömningar (JO 2017/18 s. 131).

Förflyttning

Det kan av ordnings- eller säkerhetsskäl finnas anledning att belägga förvarstagna med fängsel i samband med att en person ska avskiljas enligt 11 kap. 7 § UtL eller placeras på säkerhetsavdelning. Personalen bör därför kunna använda fängsel vid förflyttningar inom för-

varslokaler. Fängsel ska även få användas inför en transport utanför förvarslokalerna om personalen först har gjort bedömningen att det krävs fängsel under transporten. I övrigt gäller vad som sagts ovan om fängsel vid transporter.

Användande av fängsel vid säkerhetsavdelning när någon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den förvarstagnes egna eller någon annans säkerhet

Vi bedömer att Migrationsverkets personal även bör få använda fängsel i undantagssituationer om en utlänning som är placerad på säkerhetsavdelning uppträder våldsamt. En sådan befogenhet bör motsvara vad som anges i de lagar vi nämnt ovan. Det ska alltså röra sig om situationer där det är absolut nödvändigt med hänsyn till utlänningens egen eller någon annans säkerhet. Det innebär att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt (jfr JO:s beslut den 3 september 2013, dnr 1455-2013). Därtill, vilket är ytterligare en viktig begränsning i rätten att belägga en förvarstagen med fängsel, ska det förutsättas att beslut om att placera utlänningen på säkerhetsavdelning har fattats.

Formuleringen visar tydligt att det rör sig om undantagsfall som inte kan lösas med mindre ingripande åtgärder. Det ska röra sig om situationer då en förvarstagen är så våldsam eller självdestruktiv att uppgiften inte kan lösas på något annat sätt än genom fängsel. Precis som vid övriga bedömningar ska proportionalitetsprincipen tillämpas.

En läkare ska undersöka en förvarstagen som belagts med fängsel på grund av våldsamt uppträdande

En läkare bör, med hänsyn till risken för skador i samband med åtgärden, så snart som möjligt undersöka en förvarstagen som är placerad på säkerhetsavdelning och som belagts med fängsel på grund av våldsamt uppträdande. Undersökningen ska syfta till att bedöma om den förvarstagne har ett medicinskt vårdbehov och har inget samband med beslutanderätten att belägga utlänningen med fängsel.

Kravet på att en oberoende läkare ska göra en undersökning är viktigt för att kontrollera användningen och effekterna av fängsel.

Barn ska inte få beläggas med fängsel

I avsnitt 11.16 föreslår vi att barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn i vissa fall ska kunna placeras på en säkerhetsavdelning. Fråga uppkommer då om dessa barn under placeringen på säkerhetsavdelningen ska kunna beläggas med fängsel. Även när det gäller fängselbeläggning vid Migrationsverkets transporter och förflyttningar uppkommer frågan om även barn ska omfattas av den nya regleringen.

Som vi återkommit till flera gånger innebär det en påtaglig frihetsinskränkning att beläggas med fängsel. Vi menar att åtgärden är så pass ingripande att det inte kan anses proportionerligt att införa en ordning som innebär att även barn kan beläggas med fängsel vid en placering på säkerhetsavdelning eller vid Migrationsverkets transporter eller förflyttningar. Det har inte heller under utredningsarbetet framkommit något tydligt behov av en sådan möjlighet. Vi menar därför att det endast är vuxna utlänningar som ska kunna beläggas med fängsel.

Beslut att belägga en utlänning med fängsel ska dokumenteras

Migrationsverkets personal ska alltså få använda fängsel i några få, utpekade undantagssituationer. Inför beslut om att belägga någon med fängsel ska ett individuellt beslut fattas. Beslutet ska vara proportionerligt och inte begränsa den förvarstagnes frihet mer än nödvändigt.

Enligt 6 kap. 15 § UtlF ska ett flertal beslut, däribland placering enligt 10 kap. 20 § UtlL, vara motiverade och dokumenteras. Vår bedömning är att även beslut om att belägga en förvarstagen med fängsel ska vara motiverade och dokumenteras.

Utbildning

För att personalen ska få belägga förvarstagna med fängsel måste de ha rätt utbildning, både vad gäller utförandet och de skyldigheter som är förknippade med befogenheten. Den personal som ska ges rätt att använda fängsel måste först genomgå utbildning. Därefter

krävs kontinuerlig övning i utförande och i fråga om de skyldigheter som är kopplade till befogenheten.

Företrädare för frivilligorganisationer har uppgett att de bedömer att andelen förvarstagna med behov av stöd för psykiskt mående kommer att vara högre på en säkerhetsavdelning än på de vanliga avdelningarna. Vi delar den bedömningen. Det är därför av vikt att den personal som tjänstgör vid en säkerhetsavdelning får ytterligare utbildning i att hantera människor som mår psykiskt dåligt. Vi menar att om kompetensen för den här gruppen anställda ökar kommer det gynna förhållandena på säkerhetsavdelningarna.

Vi har varit i kontakt med Migrationsverkets Kompetensförsörjningsenhet angående utbildning i att använda fängsel korrekt och psykiskt välmående. Vi återkommer till frågan om utbildning i avsnitt 15.2.4 där vi berör förslagets konsekvenser.

Sammantaget menar vi att inrättande av säkerhetsavdelningar, med de åtgärder vi just redogjort för, kommer att minska Migrationsverkets behov av att externplacera brottsutvisade eller säkerhetsplacerade utlänningar.

Förslagen påverkar tillämpningen av vissa bestämmelser om transport av förvarstagna

Utredningens förslag: Migrationsverket får i ett enskilt fall överlämna till Kriminalvården att transportera en utlänning som hålls i förvar.

Bestämmelsen och dess innebörd

När förvarstagna ska transporteras har Migrationsverket enligt 10 kap. 19 a § UtlL möjlighet att få hjälp av Kriminalvården med transporten.

Bestämmelsen anger att Kriminalvården, om Migrationsverket begär det, ska lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar. En sådan begäran får endast göras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvården antingen behöver kroppsvisitera den förvarstagne eller behöver belägga den förvarstagne med

fängsel. En begäran får även göras om det annars finns synnerliga skäl. Om det inte finns behov av vålds- eller tvångsanvändning vid transporten ska den myndighet där personen är placerad själv utföra transporten (prop. 2016/17:57 s. 86).

Beträffande *synnerliga skäl* hänvisar lagkommentaren¹⁷ till författningsskomentaren till 45 § andra stycket lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall i prop. 2016/17:57 s. 74 f. Där anges att synnerliga skäl exempelvis kan föreligga i situationer där det finns en överhängande risk för att missbrukaren riskerar att skada sig själv så att man inte kan avvakta med att verkställigheten löses på annat sätt.

Migrationsverket får alltså endast begära hjälp av Kriminalvården om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter att använda våld eller tvång som anges i polislagen respektive häkteslagen behöver tillgripas.

Våra förslag innebär att Migrationsverkets förutsättningar att utföra transporter ändras

Vi har i vårt delbetänkande *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5) lämnat förslag om att Migrationsverkets personal ska få utföra kroppsvisitationer i större utsträckning än de har rätt till i dag. Det förslaget tillsammans med att vi nu föreslår att Migrationsverkets personal ska få belägga förvarstagna med fängsel under transporter gör att frågan om Migrationsverket även fortsättningsvis ska kunna begära transporthjälp av Kriminalvården uppstår. Om så är fallet blir nästa fråga när sådan begäran ska kunna göras. Nedan följer en redogörelse över Kriminalvårdens uppdrag samt angränsande lagstiftning av betydelse.

Kriminalvårdens transportuppdrag

Kriminalvården utför transporter av frihetsberövade personer åt flera myndigheter, såsom domstolarna, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Statens institutionsstyrelse. Kriminalvården utför även andra typer av transporter åt Migrationsverket.

¹⁷ Se Fridström, *Utlänningslagen* (2005:716) 10 kap. 19 a §, Karnov 2024-06-19 (JUNO).

Kriminalvården har en väl uppbyggd organisation kring sina transporter med bl.a. utbildning, planering, bemanning och tekniskt stöd. Myndigheten har även ett väl uppbyggt logistiskt stöd som möjliggör uppehåll på häkten och anstalter. Omständigheten att Kriminalvården utför transportuppdrag åt andra myndigheter innebär att andra myndigheter kan ägna sig åt sin kärnverksamhet.

Polismyndigheten kan överlämna transportuppdrag till Kriminalvården

Frågan är om Migrationsverket fortsatt behöver kunna be Kriminalvården om hjälp med transporter. Här kan en jämförelse göras med 29 a § PL som anger att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är berövad friheten. Vid en sådan transport ska 4 kap. 4 och 10 §§ HÄL tillämpas.

Enligt förarbetena till bestämmelsen i polislagen (prop. 2016/17:57 s. 72 f.) ska transporten avse en redan frihetsberövad person. I övrigt finns det inga begränsningar i bestämmelsen när det gäller vilka transporter som Polismyndigheten kan överlämna till Kriminalvården.

Enligt nämnda proposition handlar det i första hand om sådana transportuppdrag som enligt den praxis som fanns före införandet av bestämmelsen hade överlämnats till Kriminalvården. Både inrikes-transporter och utrikestransporter omfattas. Exempel på inrikes-transporter är transporter i samband med handräckning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och utlänningslagen. Exempel på utrikestransporter är transporter i samband med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut samt transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete.

Ett överlämnande av ett transportuppdrag innefattar även bevakningsuppgifter i samband med transport. Exempelvis omfattas bevakning under domstolsförhandling, vid läkarbesök, vid transitering samt andra uppehåll under transporten.

Bestämmelsen innebär att Polismyndigheten får avgöra i vilka fall det är lämpligt att lämna över transporten till Kriminalvården. Ett överlämnande kan många gånger inte anses vara motiverat om Polismyndigheten verkställt ett omhändertagande och endast en

kortare transport till vårdgivaren återstår innan handräckningen är slutförd. Även i övrigt bör överlämnande mindre ofta komma i fråga när det handlar om korta transporter. Ett överlämnande är heller inte lämpligt om transporten på grund av risken för fritagning eller av annan särskild anledning kräver att Polismyndigheten utför åtgärderna för att dessa ska kunna genomföras på ett tryggt sätt.

Företrädare för Polismyndigheten har uppgett att myndigheten använder Kriminalvården i relativt stor utsträckning och i ett antal situationer. Som exempel kan nämnas vid handräckning med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, transporter av häktade som ska transporteras från en polisstation till ett häkte och transporter av utlänningar som omhändertagits och ska transporteras till förvar.

Kriminalvården ska fortsatt hjälpa Migrationsverket med transporter men bestämmelsen ska ändras

Vi bedömer att Migrationsverket kommer kunna utföra fler transporter med våra förslag. Till skillnad från Kriminalvården har Migrationsverket dock inte någon uppbyggd organisation som är specialiserad på transporter av frihetsberövade och som har resurser fördelade över landet. Detta talar för att det mest effektiva och ändamålsenliga är att Migrationsverket även framöver får begära hjälp av Kriminalvården med transporter.

Vi menar att Migrationsverket själva främst kan utföra sådana transporter som inte kan planeras och som *avståndsmässigt* är korta. Av detta följer att en transport till ett sjukhus, som i de flesta fall finns relativt nära förvarslokalen men som på grund av eventuell väntetid på sjukhus och behandlingstid kan ta lång tid, bör kunna utföras av Migrationsverket. Transporter som kan planeras eller som är längre bör även fortsättningsvis utföras av Kriminalvården. Avgörande för bedömningen vilken myndighet som ska utföra transporten bör vara avståndet och inte tiden.

Vi bedömer att Kriminalvården i viss mån kommer att avlastas samtidigt som Migrationsverket kommer kunna fokusera på sin kärnverksamhet.

Eftersom behovet av hjälp från Kriminalvården inte längre ska vara kopplat till möjligheten att använda tvångsåtgärder måste 10 kap.

19 a § UtIL ändras. Vi bedömer att den ska ha liknande lydelse som 29 a § PL, dvs att den ska ange att Migrationsverket får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är förvarstagen.

Det finns inget behov av att ändra nuvarande 10 kap. 19 b–c §§ UtIL.

11.11.2 Förhållandena på en säkerhetsavdelning

Förhållandena på säkerhetsavdelningarna kommer skilja sig på flera sätt från förhållandena på övriga avdelningar (se avsnitt 11.11.1).

Förhållandena kommer dock inte skilja sig åt i alla aspekter. Tanken är att förvarstagna fortfarande ska omfattas av övriga regler om behandling av förvarstagna i 11 kap. utlänningslagen. Som vi lyft ovan är förvarstagnas möjligheter till kontakt med omvärlden viktig och bristen på sådan kontakt för externplacerade har kritiserats av JO. En förvarstagen som placeras vid en säkerhetsavdelning kommer – såvida besöket eller kontakten i ett särskilt fall inte skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret – kunna ta emot besökare och i övrigt ha kontakt med personer utanför lokalerna. På samma sätt som på övriga avdelningar bör det finnas tillgång till datorer med internetuppkoppling och möjligheter att använda telefon. Möjligheten att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen kommer alltså inte påverkas av placeringen såvida besöket eller kontakten i ett särskilt fall inte skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Detta är en klar förbättring för de förvarstagna och ett tungt vägande skäl för att införa säkerhetsavdelningar.

De som placeras på säkerhetsavdelning kommer även ha samma möjligheter till utomhusvistelse som övriga förvarstagna. Vidare kommer de förvarstagna tillåtas att ta med sig sina tillhörigheter och bära sina egna kläder vilket de inte har samma möjlighet till vid en externplacering. Tanken är alltså inte att säkerhetsavdelningar ska vara utformade som kriminalvårdsanstalter, häkten eller polisarrester utan att de ska vara öppnare och ge fler möjligheter till aktiviteter och gemenskap med övriga förvarstagna.

Möjligheterna till gemenskap på dagtid kommer att vara desamma som på en vanlig förvarsavdelning. På säkerhetsavdelningarna kommer de boende att kunna låsas in i samband med dygnsvila.

Detta är en inskränkning som begränsar de förvarstagnas rätt till gemenskap och möjligheten att röra sig fritt inom avdelningen. Att personalen har en möjlighet att låsa dörrarna inom avdelningen ger även en mer begränsad känsla av öppenhet i jämförelse med övriga avdelningar. Även detta innebär alltså en skärpning för de förvarstagna i förhållande till övriga avdelningar.

Därtill kommer personalen ges rätt att i vissa begränsade undantagsfall belägga de förvarstagna som vistas på säkerhetsavdelning med fängsel. Omständigheten att personalen kan rikta ytterligare tvångsmedel mot de förvarstagna som är placerade på säkerhetsavdelning utgör en frihetsinskränkning.

Placering på säkerhetsavdelning är en successiv upptrappning, att vistas där innebär en inskränkning i förhållande till en vanlig avdelning men det är inte en lika stor inskränkning som att externplaceras.

11.11.3 Migrationsverket kan grunda sina placeringsbeslut på omständigheter som inträffat före ankomsten till förvarslokalerna

För att placering på säkerhetsavdelning ska vara en effektiv och ändamålsenlig åtgärd behöver Migrationsverket kunna fatta beslut om placering innan den förvarstagne har anlänt till förvaret. Migrationsöverdomstolen har i UM 3978-17 fört fram att för att det angivna syftet med externplaceringar, dvs. att upprätthålla ordning och säkerhet, bör Migrationsverket även ha möjlighet att ta hänsyn till omständigheter som hänför sig till utlänningsens beteende före den aktuella vistelsen i förvarslokalen. Sådana omständigheter kan läggas till grund för beslut om avskiljande och placering.

Om Migrationsverket har fått information från en myndighet, t.ex. Kriminalvården, att utläningen visat sådana tendenser som ger Migrationsverket anledning att anta att personalens eller övriga förvarstagnas säkerhet kan riskeras om denne placeras på en öppen avdelning ska beslut om placering på säkerhetsavdelning kunna fattas genast. Dessa tendenser behöver alltså inte ha visats i förvarslokalerna. När Migrationsverket beaktar omständigheter som inträffat tidigare bör det dock ske med viss restriktivitet. Inte heller omständigheter som ligger för långt tillbaka i tiden bör beaktas. En

avvägning måste göras mellan hur allvarlig händelsen var och hur lång tid som har förflutit sedan den inträffade.

11.12 Det måste fortsatt finnas en möjlighet att externplacera utvisningsdömda och säkerhetsplacerade

Utredningens förslag: Om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en förvarstagna får Migrationsverket besluta att en vuxen utlänning ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller tillfälligt i en polisarrest.

Utredningens bedömning: En vuxen utlänning som hålls i förvar och som ska externplaceras bör i första hand placeras inom en kriminalvårdsavdelning som inrättats särskilt för förvarstagna utlänningar. Finns det inte plats på en sådan avdelning, eller om det annars inte lämpligen kan ske, får utlänningen placeras på en vanlig avdelning på kriminalvårdsanstalt eller häkte.

Genom förslaget att inrätta säkerhetsavdelningar bedömer vi att en stor andel av de som externplaceras enligt 10 kap. 20 § första stycket 1 och 2 UtIL kommer att kunna placeras där. Förutom att det innebär en mindre kännbar frihetsinskränkning för utlänningen att placeras på säkerhetsavdelning i stället för att externplaceras underlättar det för Kriminalvården och Polismyndigheten som kommer kunna frigöra platser för anhållna, häktade och dömda.

Som vi nämnt ovan är inte tanken att säkerhetsavdelningarna ska motsvara kriminalvårdsanstalter, häkten eller polisarrest. Säkerhetsavdelningarna ska vara öppnare och de förvarstagna ska ha bättre möjligheter till gemenskap och att röra sig fritt. Vidare kommer möjligheterna att ha kontakt med omvärlden vara omfattande. I förhållande till externplaceringar kommer det dock inte finnas samma möjligheter till inläsning. Säkerheten kommer alltså inte vara lika hög på säkerhetsavdelningarna som vid externplacering.

Mot bakgrund av detta måste det finnas en möjlighet för Migrationsverket att – i undantagsfall – kunna externplacera de som av allmän domstol har dömts till utvisning på grund av brott och de

som säkerhetsplacerats. Att den här möjligheten kvarstår gör att säkerhetsavdelningarna kan tillåtas vara öppnare än kriminalvårdsanstalter, häkten och polisarrester. Detta minskar frihetsinskränkningen för de förvarstagna som placerats där.

Det bör framgå av lagtexten att externplacering av ordnings- eller säkerhetsskäl endast ska kunna ske i undantagsfall, dvs. när det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten i en förvarlokal. Det kan röra sig om väldigt utåtagerande förvarstagna som är våldsamma eller hotfulla eller förvarstagna som förmår andra förvarstagna att agera i enlighet med dennes instruktioner. Det kan även vara förvarstagna som visat stark benägenhet att rymma eller där det förekommer information om att individer utanför förvaren önskar frita personen. Den förvarstagne behöver inte först placeras på säkerhetsavdelning utan kan externplaceras direkt om en sådan placering är proportionerlig och ändamålsenlig.

11.12.1 Var externplacering av utlänningen bör ske

Dagens bestämmelser om externplacering gör ingen åtskillnad mellan placering i kriminalvårdsanstalt, häkte och polisarrest. Detta är problematiskt eftersom förhållandena på inrättningarna skiljer sig åt och därmed begränsar den placerade utlänningens rättigheter i olika grad och omfattning.

Generellt utgör det en större frihetsinskränkning att placeras i polisarrest än häkte och på motsvarande sätt är det en större inskränkning att placeras i häkte än i kriminalvårdsanstalt.

Som vi nämnt tidigare är det vår bedömning att inrättandet av säkerhetsavdelningar kommer att leda till färre externplaceringar av brottsutvisade och säkerhetsplacerade. För att stärka rättigheterna för de som fortsatt kommer externplaceras är det dock viktigt att det inbördes förhållandet mellan de olika inrättningarna diskuteras så att inskränkningen för den enskilde begränsas i möjligaste mån.

Placering hos Kriminalvården bör i första hand ske på särskilt inrättad avdelning

Kriminalvården har inrättat en särskild avdelning med 32 platser för förvarstagna på häktet Rosersberg. De förvarstagna som placeras där åtnjuter liknande rättigheter som vid ett förvar men hålls inlåsta i sina celler cirka 16 timmar per dygn. En placering på Rosersberg innebär en mer kännbar frihetsinskränkning för den enskilde än vid ett förvar. Inskränkningen är dock inte lika kännbar som om utläningen placerats på kriminalvårdsanstalt eller häkte. Att inskränkningen inte är lika kännbar kommer bl.a. till uttryck i att de förvarstagna som placeras på Rosersberg vistas med övriga förvarstagna dagtid och att de har möjlighet att hålla kontakt med anhöriga och bekanta via datorer med internetuppkoppling. Med hänvisning till den lättnad som en placering på Rosersberg innebär menar vi att externplacerade i första hand bör placeras där eller på en liknande särskilt inrättad avdelning för förvarstagna.

En fråga är om denna huvudregel ska lagregleras. Vid den bedömningen måste Kriminalvårdens situation beaktas. Kriminalvårdens beläggningsgrad har de senaste åren varit mycket hög. Under 2023 var beläggningsgraden på fasta häktesplatser 113 procent och på anstaltsplatser 120 procent.¹⁸ Enligt företrädare för Kriminalvården innebär den höga beläggningsgraden att det är svårt att med säkerhet säga att myndigheten i alla situationer kommer kunna bevara en särskilt inrättad avdelning likt den på häktet Rosersberg. Situationen kan bli sådan att Kriminalvården behöver de platserna till häktade eller dömda.

Kriminalvården har även fört fram att behovet av särskilt inrättade avdelningar likt den i Rosersberg kan minska med våra förslag. Skälet till detta är att de förvarstagna som lämpar sig för den typen av öppnare förhållanden kan komma att placeras på säkerhetsavdelning medan de som inte lämpar sig för en sådan avdelning kommer behöva placeras på en vanlig häktesavdelning med högre säkerhet. Att då ha en särskilt inrättad avdelning för förvarstagna som inte kan beläggas är inte effektivt för Kriminalvården.

Sammantaget skulle Kriminalvården kunna agera flexiblare och effektivare om huvudregeln om särskilt inrättade avdelningar inte

¹⁸ <https://www.kriminalvarden.se/forskning-och-statistik/statistik-och-fakta/kos--kriminalvard-och-statistik/> 2024-01-18.

regleras i lag. Det är dock enligt vår mening viktigt att Kriminalvården strävar efter att externplaceringar begränsar de förvarstagnas rättigheter i så liten utsträckning som möjligt.

Vi bedömer därför att det inte är lämpligt att i lag föreskriva var de förvarstagna i första hand ska placeras. Vi bedömer dock att det finns skäl att i lag begränsa den tid som en utlänning får vara externplacerad i polisarrest (se nedan).

Externplacerade ska fortfarande kunna placeras i polisarrest men endast tillfälligt

Som vi redogjort för ovan är polisarrest den inrättning som är minst lämpad för placering av förvarstagna.

Frågan om placering i polisarrest berördes av regeringen i förarbetena till lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (prop. 2021/22:131 s. 122 f.). Där angav regeringen att polisarrester som regel inte hade samma möjlighet att erbjuda utevistelse och att förutsättningarna för kontakter med omvärlden var betydligt sämre än på häkten och i fängelser. Mot bakgrund av att polisarrester inte var anpassade för annat än tillfällig förvaring menade regeringen att placering där borde vara så kortvarig som möjligt. Regeringen konstaterade att det därför borde föreskrivas att förvar i polisarrest enbart skulle vara en tillfällig lösning. Det saknades dock skäl för att ange hur länge en utlänning fick vara placerad i en polisarrest eftersom det är något som bör avgöras i det enskilda fallet. En tillämpning av proportionalitetsprincipen borde dock innebära att endast en kortvarig placering kan bli aktuell.

Utöver vad vi angett ovan om placering på en särskilt inrättad avdelning hos Kriminalvården ska bestämmelsen, i likhet med 3 kap. 18 § LSU, ange att en utlänning tillfälligt får placeras i en polisarrest. Därmed tydliggörs att placering i polisarrest är en sista möjlighet. Mot bakgrund av vad regeringen fört fram i förarbetena ovan är vi av uppfattningen att någon tidsgräns inte ska anges. Det ska dock röra sig om kortvariga placeringar och både 1 kap. 8 § UtlL och proportionalitetsprincipen ska tillämpas.

11.12.2 Det ska inte längre krävas att Migrationsverket först beslutar om avskiljande vid säkerhetsplaceringar

Utredningens förslag: Nuvarande reglering om att utlänningar som externplaceras av säkerhetsskäl först ska avskiljas ska tas bort.

Migrationsverket har i en hemställan (Ju2017/09186) särskilt lyft att de har ett behov av att i vissa fall kunna avskilja och externplacera en förvarstagen utan att denne först passerat och skrivits in på en förvarsenhet. Skälet till detta är att det inte ovanligt att Migrationsverket redan innan en utlänning anländer till en förvarsenhet vet att denne av säkerhetsskäl inte kommer kunna vistas där. Det kan röra sig om en person som bråkat med häktespersonalen eller den personal som skött transporten till förvaret eller om en person som har sådan historik att det är uppenbart att denne inte kan vara bland andra förvarstagna.

MIG 2016:19 rörde en utlänning som av allmän domstol hade dömts för våldsbrott men där domstolen inte hade förordnat om utvisning. Migrationsverket fattade beslut om förvar av utlänningen. Samtidigt beslutades att utlänningen skulle avskiljas och externplaceras av säkerhetsskäl. I fråga om avskiljande konstaterade Migrationsöverdomstolen att det av bestämmelsen framgår att ett sådant beslut förutsätter att personen hålls i förvar, dvs. vistas i förvarlokaler. Det är alltså inte tillräckligt att det har fattats ett beslut om att ta utlänningen i förvar utan beslutet måste dessutom ha verkställts.

Rättsfallet visar på de praktiska svårigheter som kan uppstå när Migrationsverket har vetskap om att en utlänning som ska tas i förvar har uppträtt hotfullt och aggressivt. Det är både resurskrävande och ett säkerhetsproblem att dessa utlänningar ska placeras på en öppen avdelning på förvaren innan de avskiljs och sedan kan externplaceras. Mot denna bakgrund bedömer vi att det krävs en ändring av bestämmelsen.

Som vi återkommit till flera gånger är tanken att den stora majoriteten av de utlänningar som bedöms utgöra ett ordnings- eller säkerhetsproblem ska placeras på säkerhetsavdelning. Placeringen kan ske direkt vid ankomst till förvaret och förutsätter inte att utlänningen först avskilts. Vi bedömer att detta markant kommer minska

problemet med att man först behöver avskilja en utlänning som utgör ett ordnings- eller säkerhetsproblem.

Vad gäller den begränsade grupp av förvarstagna som utgör ett sådant ordnings- eller säkerhetsproblem att de inte kan placeras på säkerhetsavdelning är det vare sig ändamålsenligt eller praktiskt att de först avskiljs på förvaren för att sedan transporteras tillbaka till Kriminalvården eller Polismyndigheten. Om Migrationsverket i dessa undantagsfall har kännedom om att den förvarstagne utgör ett sådant ordnings- eller säkerhetsproblem att denne inte kan placeras på säkerhetsavdelning ska avskiljande inte behöva ske. Kravet att den förvarstagne först ska avskiljas bör därför tas bort. Som framgår ovan bedömer vi också att det inte bör finnas ett sådant krav för att besluta om placering på säkerhetsavdelning (se avsnitt 11.11.1).

11.12.3 Andra än brottsutvisade utlänningar som externplaceras ska hållas avskilda från övriga intagna

Utredningens bedömning: Även i fortsättningen bör andra utlänningar än brottsutvisade utlänningar som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest hållas avskilda från övriga intagna.

Av 10 kap. 20 § andra stycket UtlL följer att andra utlänningar än brottsutvisade utlänningar som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska hållas avskilda från övriga intagna. Som vi nämnt ovan (avsnitt 11.5.1) grundar sig den bestämmelsen på återvändandedirektivet och mottagandedirektivet och ska inte ändras. De förvarstagna som externplaceras av andra skäl än att de är brottsutvisade ska alltså även fortsättningsvis hållas avskilda från övriga intagna.

11.13 En lagreglerad skyldighet för Migrationsverket att regelbundet pröva placeringsbeslut på nytt ska införas

11.13.1 Bakgrund

Migrationsverket har ingen skyldighet att på nytt pröva sina beslut om placering enligt 10 kap. 20 § UtlL. JO har varit kritisk mot detta. Som vi nämnt ovan föreslog 2009 års förvarsutredning att Migrationsverket skulle ompröva beslut om säkerhetsplaceringar.

I fråga om brottsdömda gäller enligt 2 kap. 4 § andra stycket FäL att ett beslut om placering på säkerhetsavdelning ska omprövas så fort det finns anledning, dock minst en gång i månaden. Omprövningen ska syfta till att avgöra om det fortfarande finns skäl att hålla kvar den intagne på säkerhetsavdelning.

Vid våra kontakter med Kriminalvården och Migrationsverket har det framkommit att Migrationsverket har som praxis att inte på nytt pröva beslut om att utvisningsdömda som dömts för våldsbrott ska externplaceras. En sådan förvarstagen har alltså inte någon reell möjlighet att överföras till förvarslokaler trots att denne skött sig under tiden i kriminalvårdsanstalt. Enligt uppgifter från Kriminalvården är det ovanligt att beslut om externplacering av säkerhetsskäl ändras. Det innebär i praktiken att även de som säkerhetsplacrats inte återförs till förvaren.

11.13.2 Migrationsverket ska som huvudregel pröva sina beslut på nytt inom vissa fastställda tidsintervaller

Utredningens förslag: Migrationsverkets beslut om externplacering och beslut om placering på säkerhetsavdelning ska som huvudregel prövas på nytt, minst en gång i månaden. Om ett beslut om placering inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upphör beslutet att gälla.

Migrationsverkets beslut om externplacering på grund av transporttekniska skäl eller synnerliga skäl behöver inte prövas på nytt.

Utgångspunkten ska, som vid alla bedömningar, vara att en utlännings frihet inte ska begränsas mer än vad som är nödvändigt. Som vi har återkommit till flera gånger innebär det en större frihetsinskränkning att externplaceras respektive att placeras på säkerhetsavdelning i jämförelse med att vara placerad på en vanlig förvarsavdelning.

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv utgör det en brist att Migrationsverkets beslut om placering inte regelbundet prövas på nytt. Utan en sådan prövning riskerar placeringen att begränsa utlännings frihet mer än vad som är nödvändigt.

Vi bedömer därför att det ska införas en skyldighet för Migrationsverket att på nytt pröva sina beslut inom fastställda tidsintervaller. Det är även vår bedömning att omständigheten att besluten regelbundet prövas främjar att den placerade utlännings sköter sig eftersom det finns en möjlighet till placering på en inrättning som är öppnare och som innebär en mer begränsad frihetsinskränkning.

Till skillnad från 2009 års förvarsutredning menar vi att beslut gällande utvisningsdömda ska prövas på nytt. Skälet till detta är att den dömda under anstaltsvistelsen kan ha genomgått en positiv förändring, inte minst för att denne avtjänat ett långt straff eller genomgått behandling. Det kan även vara så att ett placeringsbeslut är proportionerligt inledningsvis men senare inte är det. En fortsatt placering på säkerhetsavdelning eller externplacering skulle då strida mot proportionalitetsprincipen.

En viktig fråga i sammanhanget är hur ofta besluten ska prövas. Frågan rör inte frihetsberövandet i sig utan var den frihetsberövade ska vara placerad. Vi menar att en jämförelse med 2 kap. 4 § andra stycket FäL kan göras och att besluten ska prövas minst en gång i månaden. Tidsfristen ska räknas från den dag då placeringsbeslutet började verkställas.

Det förhåller sig dock annorlunda när det gäller Migrationsverkets beslut om externplacering på grund av transporttekniska skäl eller synnerliga skäl. Sådana beslut får enligt våra förslag endast pågå i tre dygn (se nedan) vilket är en så pass kort tid att det saknas behov av ny prövning av sådana beslut.

Ett beslut om placering som inte prövats inom den föreskrivna tiden upphör att gälla när tidsfristen går ut och den förvarstagne ska då placeras på förvarets vanliga avdelningar. Därtill ska beslutet

om placering omedelbart upphävas om Migrationsverket finner att placering inte längre behövs.

11.14 Tidsgränser bör gälla för placeringar på grund av transporttekniska skäl eller synnerliga skäl

Vi har ovan konstaterat att externplacering på grund av transporttekniska skäl eller synnerliga skäl i regel utgår från praktiska omständigheter och att det inte finns några reella alternativ till externplacering. Detta ska vägas mot att det ändå utgör en inskränkning att vara externplacerad i förhållande till att vistas i Migrationsverkets förvarlokaler. Vi menar därför att vissa överväganden måste göras för att den här typen av externplaceringar ska vara proportionerliga.

11.14.1 Externplacering på grund av transporttekniska skäl eller synnerliga skäl ska kunna pågå högst tre dygn

Utredningens förslag: Placeringen av en vuxen utlänning i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest som grundar sig på att det finns synnerliga skäl får inte pågå längre tid än tre dygn.

Utredningens bedömning: Även i fortsättningen bör gälla att placeringen av en vuxen utlänning i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest som grundar sig på transporttekniska skäl inte får pågå längre än tre dygn.

Enligt nuvarande reglering får en externplacering av en utlänning på grund av transporttekniska skäl inte pågå längre tid än tre dygn (10 kap. 20 § första stycket 3 UtlL). Motsvarande tidsgräns gäller inte vid placering enligt 10 kap. 20 § första stycket 4, dvs. på grund av att det finns synnerliga skäl. Placering med stöd av den punkten är vanligast när verkställighet av ett avlägsnandebeslut är mycket nära förestående. Även i säkerhetsärenden, som vi återkommer till nedan, används grunden. I övrigt är det svårt att identifiera situationer där punkten 4 tillämpas.

Vi har ovan redogjort för den inskränkning det innebär för den enskilde att externplaceras men även för att de här placeringarna av

praktiska skäl måste tolereras om det finns synnerliga skäl. Att enskilda förvarstagna ska behöva tolerera en omotiverad inskränkning är självklart problematiskt. Vi bedömer därför att rättigheterna för de förvarstagna som externplaceras på grundval av att det finns synnerliga skäl behöver stärkas.

I likhet med vad som gäller för placering av transporttekniska skäl är det angeläget att de här placeringarna blir så kortvariga som möjligt. Genom att inskränka placeringen i tid ges de förvarstagna skydd mot att skärpningen pågår under en oproportionerligt lång tid. Vi anser därför att även en placering på grund av synnerliga skäl bör begränsas i tid till tre dygn.

Som framgår av avsnitt 11.13 ska placeringsbesluten som meddelas på grund av transporttekniska och synnerliga skäl inte heller omprövas.

11.15 Särskilt om placering i säkerhetsärenden

11.15.1 Kort om säkerhetsärenden

Vi har i avsnitt 3.1.11 gett en kort bakgrund till de olika säkerhetsärenden som finns. Det här avsnittet rör endast placering av förvarstagna där 1 kap. 7 § UtL tillämpas.

Enligt 1 kap. 7 § UtL definieras säkerhetsärenden som ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar t.ex. att en utlänning ska avvisas eller utvisas, att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas. Nedan benämns ärendena som *säkerhetsärenden*.

Både Säkerhetspolisen och Migrationsverket kan vara handläggande myndigheter i säkerhetsärenden. Säkerhetspolisen kan ansvara för verkställigheten av fattade beslut, se 12 kap. 14 § UtL. Säkerhetspolisen kan även vara handläggande myndighet när det gäller verkställigheten och då även fatta beslut om förvar (10 kap. 10 § och 13 § sista stycket UtL, jämförda med 12 kap. 14 § andra stycket UtL). Även enligt våra förslag kommer Säkerhetspolisen att vara behörig att besluta om uppsikt och förvar när myndigheten verkställer beslut om avvisning eller utvisning (se avsnitt 9).

11.15.2 Migrationsverkets hemställan och uppgifter från berörda myndigheter

Migrationsverket har framfört att det finns ett behov av ändring

Migrationsverket har i en hemställan till regeringen (Ju2019/00040) framfört att det finns ett behov av lagändring för externplacerade förvarstagna i säkerhetsärenden.

Migrationsverket anförde att det ofta är angeläget att utlänningar vars grundärende är ett säkerhetsärende inte vistas i deras förvarslokaler. Vidare menade de att det kan ifrågasättas om förvarslokalerna ur säkerhetssynpunkt är en lämplig plats för de här personerna på grund av risken för övriga förvarstagna och för personalen. I hemställan framfördes även att Migrationsverkets förvarslokaler inte är anpassade för personer med stor våldspotential och rymningsbenägenhet. I hemställan föreslog Migrationsverket att en ny punkt skulle tillföras 20 kap. 10 § UtlL. Där skulle det anges att Migrationsverket fick besluta om externplacering om *utlänningsens ärende hos Migrationsverket är ett sådant säkerhetsärende som avses i 1 kap. 7 §*.

Migrationsverket har under utredningsarbetet lyft att även barn i säkerhetsärenden bör kunna placeras på säkerhetsavdelning.

Även Säkerhetspolisen menar att det finns behov av ändring i fråga om grunderna för placering

Företrädare för Säkerhetspolisen har uppgett att man inte generellt kan likställa säkerhetsärenden med kvalificerade säkerhetsärenden enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Av detta följer bl.a. att externplacering i säkerhetsärenden inte alltid behöver ske utan att det måste göras en individuell bedömning av behovet av externplacering i varje enskilt fall. Sådana bedömningar görs redan i dag av Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisen delar Migrationsverkets uppfattning att det behövs en egen grund för externplacering och har också uppgett att detsamma bör gälla för placering på säkerhetsavdelning i de säkerhetsärenden där den förvarstagne inte kan vistas på vanliga förvarsavdelningar.

Det kan finnas flera anledningar och omständigheter som medför att utläningen utgör ett säkerhetshot och som leder till att ett

ärende är ett säkerhetsärende. Det är vanligt att det föreligger skäl för externplacering i säkerhetsärenden. Omständigheterna är dock inte alltid sådana att utlännningen ska externplaceras utan det kan också vara aktuellt med en placering på en säkerhetsavdelning eller vanlig förvarsavdelning. Om ärendet är ett säkerhetsärende på grund av att utlännningen är närstående till en person som utgör ett säkerhetshot snarare än att det är utlännningen själv som utgör ett säkerhetshot (jfr MIG 2021:6) kan det innebära att utlännningen inte behöver externplaceras. Ett annat scenario är att utlännningen har ansökt om arbetstillstånd för jobb hos en arbetsgivare som misstänks bedriva säkerhetshotande verksamhet och där utlännningen bedöms bidra till säkerhetshotet. Även i de situationerna är det möjligt att utlännningen kan placeras i förvar.

Mot bakgrund av detta menar Säkerhetspolisen att det finns ett behov av en bestämmelse som reglerar placering på de nu föreslagna säkerhetsavdelningarna och externplacering i säkerhetsärenden. Bestämmelsen behöver utgå från andra omständigheter än de som anges i nuvarande 10 kap. 20 § UtL.

Även Säkerhetspolisen bedömer att det finns ett behov av att kunna placera barn i säkerhetsärenden på säkerhetsavdelningar

Säkerhetspolisen har under utredningsarbetet uttryckt att det finns ett behov av att kunna placera barn på säkerhetsavdelningar.

Det finns inga officiella uppgifter om hur vanligt det är med barn i säkerhetsärenden men det är mycket ovanligt. Vid de få fall ett barn förvarstas i säkerhetsärenden kan det dock finnas ett behov av att även kunna placera dem på en säkerhetsavdelning.

För att ett ärende ska vara ett säkerhetsärende krävs skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet. Detta innebär ofta att det per automatik finns särskilda omständigheter som innebär att utlännningen inte kan vistas på en vanlig förvarsavdelning. Det kan röra sig om äldre barn som är radikaliserade och som planerat allvarliga brott kopplade till denna radikalisering. Barnets koppling till radikala grupper utgör ofta ett säkerhetsproblem. Det kan även vara så att barnet förekommer i ett säkerhetsärende för att andra i deras omgivning utgör ett säkerhetshot. Som en följd av radikaliseringen kan barnet agera aggressivt och hotfullt mot andra förvarstagna och personalen. Även det innebär ett säker-

hetshot. Barn i säkerhetsärenden kan vara både ensamkommande och tillsammans med sin familj.

Säkerhetspolisen är av uppfattningen att det inte alltid är möjligt att placera den här gruppen av förvarstagna på en vanlig förvarsavdelning.

Säkerhetspolisen menar att det behöver införas en ny bestämmelse rörande handläggningen av säkerhetsärenden

Förutom vilka omständigheter som ska styra processen i säkerhetsärendena menar Säkerhetspolisen att det behöver ske en lagändring rörande handläggningen av ärendena. Säkerhetspolisen har lyft att ärendetypen ofta innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och att uppgifterna därmed kan vara säkerhetsskyddsklassificerade. Detta betyder att Säkerhetspolisen inte kan dela all information om säkerhetsriskerna i ärendet med Migrationsverket. Eftersom Säkerhetspolisen inför en sådan underrättelse behöver lägga ned omfattande arbete på att ta ställning till vilka uppgifter som kan delas med Migrationsverket är handläggningen ofta komplex.

Ytterligare en faktor att beakta är att det endast är Migrationsverkets säkerhetsklassade personal vid nationella prövningsenheten som har möjlighet att ta emot säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i de här ärendena och som kan fatta beslut om externplacering.¹⁹ Detta kompliceras ytterligare av att den personalkategorin endast jobbar kontorstider. Det ska ställas mot att beslut om externplacering och placering på säkerhetsavdelning ofta kan behöva fattas med kort varsel i samband med att beslutet om förvar verkställs och ibland även utanför kontorstider. Vid våra kontakter med Säkerhetspolisen har det framkommit att de är av uppfattningen att dessa omständigheter talar för att det behövs en ändring av handläggningen av ärendetypen.

Det finns ingen offentlig statistik över hur många förvarsärenden som utgör säkerhetsärenden eller hur stor andel av dessa förvarstagna som har externplacerats.

¹⁹ Det kommer även vara Migrationsverkets säkerhetsklassade personal vid nationella prövningsenheten som kommer fatta beslut om placering på säkerhetsavdelning, jfr våra beslut om inrättande av säkerhetsavdelningar ovan.

11.15.3 Regelverket behöver förändras

Eftersom 10 kap. 20 § UtlL inte reglerar frågan om säkerhetsärenden separat kan beslut om placering inom den här ärendegruppen inte fattas före ankomst till förvarslokalerna. Detta innebär att trots att berörda myndigheter vet att utlänningen, på grund av t.ex. aggressivt beteende eller radikaliserings, inte kommer kunna vistas i förvarslokalerna måste utlänningen transporteras till ett förvar. Väl där kan sedan beslut om avskiljande följt av beslut om externplacering fattas enligt punkten 2. Detta är varken effektivt eller ändamålsenligt och det krävs därför en lagändring.

Till detta kommer att säkerhetsärenden skiljer sig från övriga ärenden enligt 10 kap. 20 § UtlL genom att behovet av placering kan utgå från omständigheter som är kända av Säkerhetspolisen på förhand och som myndigheten inte utan visst förarbete – och i vissa fall inte alls – kan dela med Migrationsverket. Det kan också röra sig om att utlänningen kan utöva påtryckning mot andra förvarstagna eller att denne har kopplingar till andra personer eller organisationer. Bedömningen av placeringsfrågan i dessa fall kan därför inte föras in i redan befintliga punkter utan placeringen behöver regleras i en egen bestämmelse där andra omständigheter än bara ordningen och säkerheten kan beaktas.

Vad vi angett om radikaliserings kan även gälla barn, dvs. även den här gruppen kan utöva allvarliga påtryckningar mot andra förvarstagna. På motsvarande sätt kan även barn i vissa fall vara aggressiva och hotfulla på ett sådant allvarligt sätt att det påverkar säkerheten både för övriga förvarstagna och för personalen.

Vi kommer behandla frågan om möjligheten att placera barn i ett separat avsnitt.

Vi återkommer i avsnitt 11.18 om vilka som ska få besluta om placering i säkerhetsärenden.

11.15.4 Det ska införas nya grunder för placering i säkerhetsärenden

Utredningens förslag: I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det är påkallat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Om det behövs med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet får en vuxen utlänning i ett säkerhetsärende placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest. En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska hållas avskild från övriga intagna.

Migrationsverkets beslut om placering ska prövas på nytt, minst en gång i månaden. Om ett beslut om placering inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upphör beslutet att gälla.

Säkerhetsärenden skiljer sig från andra ärenden som regleras i utlänningslagen. För att en ny bestämmelse om placering i säkerhetsärenden ska bli relevant och kunna beakta alla väsentliga omständigheter ska den utgå från att placering ska få ske om det är påkallat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Sådana omständigheter kan t.ex. vara att utlänningen är rymningsbenägen, att det finns risk för fritagning, att utlänningen har ett våldskapital, att utlänningen har kopplingar till närstående eller parter som utgör ett säkerhets-hot, att det föreligger risk för radikaliserings eller att utlänningen påverkar andra att radikaliseras. Omständigheterna kan alltså vara andra än i övriga ärenden enligt utlänningslagen. I likhet med vad som gäller i andra ärenden ska bedömningen utgå från enskilda omständigheter och att utlänningens frihet inte får begränsas mer än nödvändigt.

Precis som i övriga ärenden bör frågan om var utlänningen ska placeras övervägas noggrant. Om placeringen grundar sig i att den enskilde är hotfull eller aggressiv kan denne i vissa fall placeras på säkerhetsavdelning. Om placeringen i stället utgår från t.ex. radikaliserings eller att utlänningen på annat sätt försöker påverka andra är placering på säkerhetsavdelning ofta inte en tillräcklig åtgärd. Skälet till detta är att kontakten med övriga förvarstagna då är stor vilket möjliggör påverkan. Placering får då ske på kriminalvårdsanstalt eller häkte. Eftersom skälen till placering varierar mer än vid placer-

ing enligt 10 kap. 20 § första stycket punkterna 1 och 2 UtLL är vår bedömning att fler utlänningar i säkerhetsärenden kommer behöva externplaceras. Det är dock viktigt att placeringen sker utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet och att den är proportionerlig. Även i de här fallen bör externplacering i första hand ske på en särskild avdelning med platser för förvarstagna (se avsnitt 11.12.1). Av samma skäl som angetts i avsnitt 11.12.1 ska den förvarstagne endast tillfälligt få placeras i polisarrest.

Slutligen ska Migrationsverkets beslut om externplacering och placering på säkerhetsavdelning prövas på nytt varje månad, jfr ovan.

11.16 Placering av barn på säkerhetsavdelning

11.16.1 Beslutande myndigheter har lyft behovet av att kunna placera barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn på en säkerhetsavdelning

Vi har ovan redogjort för att Migrationsverket och Säkerhetspolisen har uppgett att det finns ett behov av att kunna placera barn i säkerhetsärenden på en säkerhetsavdelning.

På motsvarande sätt har Migrationsverket och Polismyndigheten uppgett att det finns ett behov av att kunna placera brottsutvisade barn på en säkerhetsavdelning. Skälen för att kunna placera brottsutvisade barn på säkerhetsavdelning är samma som de som anges i avsnitt 7.4.8 som motivering till varför tidsgränserna för förvar av barn i dessa ärenden ska förlängas.

I samma avsnitt har vi även utförligt redogjort för när barn kan utvisas av allmän domstol på grund av att de har begått brott. Vi har därtill redogjort för statistik över hur många barn som utvisats de senaste åren, de lagförslag som är aktuella och de praktiska svårigheter som kan uppstå vid utvisning av barn.

11.16.2 Det finns ett behov av att kunna placera barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn

Vad gäller brottsutvisade barn kan de, precis som brottsutvisade vuxna, i vissa fall vara radikaliserade samt agera våldsamt och hotfullt. Det finns en risk för att radikaliserade ungdomar försöker

påverka andra förvarstagna för att radikaliseras även dem. Detta kan ha en negativ påverkan på andra förvarstagna och personalen.

När det kommer till brottsutvisade barn har vi i avsnitt 7.4.8 redogjort för de lagstiftningsarbeten som pågår rörande dels ökade möjligheter att utvisa utlänningar som döms för brott, dels sänkt straffmyndighetsålder. Med hänsyn till detta pågående lagstiftningsarbete kan det antas att lagstiftningen inom en snar framtid kan innehålla ökade möjligheter att besluta om utvisning på grund av brott och att straffmyndighetsåldern kan komma att sänkas. Detta kan i sin tur leda till fler fall av brottsutvisade barn som Polismyndigheten ska verkställa och att det kan bli aktuellt med en sådan verkställighet innan barnet fyller 18 år i större utsträckning än i dag. Detta talar för att fler barn i den här gruppen, som kan ha dömts för allvarliga våldsbrott, behöver hållas i förvar.

Sammantaget menar vi att det finns ett behov av att kunna placera barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn på säkerhetsavdelning.

11.16.3 Barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn ska kunna placeras på säkerhetsavdelning i vissa fall

Utredningens förslag: I ett säkerhetsärende får ett barn placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller vid placering av ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

Migrationsverkets beslut om placering ska prövas på nytt, minst en gång i månaden. Om ett beslut om placering inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upphör beslutet att gälla.

Vi har i avsitt 11.4 redogjort för att regeringen vid införandet av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar bedömde att barn inte skulle få externplaceras. Det har inte heller under vårt utredningsarbete kommit fram något skäl att föreslå att barn i förvar ska kunna externplaceras. Även i fortsättningen bör det alltså av utlänningslagen framgå att barn inte får externplaceras.

Den fråga som nu är aktuell gäller dock placering på säkerhetsavdelning. En sådan placering är inte en lika kännbar och ingripande åtgärd som att externplaceras. Att placeras på en säkerhetsavdelning

är dock mer ingripande än att vara placerad på en vanlig förvarsavdelning. Det innebär bl.a. att man kan hållas avskild vid dygnsvila och har mer begränsade möjligheter till gemenskap.

Som vi tidigare nämnt finns det inget förbud i Barnkonventionen mot att placera barn i fängelseanläggningar. Enligt Barnkonventionen och 1 kap. 10 § UtlL ska beslutsfattare vid alla åtgärder som rör barn dock i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa. I sammanhanget kan även nämnas att det generellt finns en allmän strävan att begränsa användningen av frihetsberövande av barn och i största möjliga utsträckning undvika isolering av barn, jfr avsnitt 11.4.

Barnets rättigheter ska vägas mot det säkerhetshot som det kan innebära att ha vissa individer i de här grupperna av barn på en vanlig förvarsavdelning. Precis som vuxna kan vissa barn i säkerhetsärenden vara radikaliserade, våldsbenägna och hotfulla. Det finns en risk för att radikaliserade ungdomar försöker påverka andra förvarstagna för att radikaliserade även dem. Detta kan ha en negativ påverkan på andra förvarstagna och personalen. På motsvarande sätt kan brottsutvisade barn ha dömts för allvarliga våldsbrott och utgöra en fara för andra förvarstagna. Om vissa individer i den här gruppen vistas på en vanlig förvarsavdelning finns det även en risk för att de avdelningarna blir mindre öppna. Situationen för övriga förvarstagna talar för att vissa individer i den aktuella gruppen ska få placeras på en säkerhetsavdelning.

En annan viktig faktor att beakta i sammanhanget är att barn inte kan avskiljas enligt 11 kap. 7 § UtlL. Detta betyder att Migrationsverkets personal är mer begränsade beträffande vilka åtgärder de kan vidta mot den här gruppen än vuxna som vistas på en vanlig förvarsavdelning. Eftersom avskiljande är en ingripande åtgärd är vår bedömning att den bestämmelsen inte bör ändras till nackdel för barn. Vi bedömer att en möjlighet att placera barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn på säkerhetsavdelning är en mer proportionerlig åtgärd än en ordning med avskiljande av barn på vanliga förvarsavdelningar. En reglering som enbart tillåter placering av barn i säkerhetsärenden och brottsdömda barn på säkerhetsavdelning, möjliggör också en mildare behandling av övriga barn. Det bör även nämnas att möjligheten att belägga förvarstagna som placerats på säkerhetsavdelning med fängsel inte ska omfatta barn (se avsnitt 11.11.1).

Sammantaget menar vi att det är ändamålsenligt att det finns möjligheter för Migrationsverket att kunna placera barn i säkerhetsärenden och brottsdömda barn på säkerhetsavdelning.

Eftersom det är mer ingripande för den enskilde att placeras på en sådan avdelning bör det krävas att det finns synnerliga skäl. Av rekvisitetet följer att det ska röra sig om klara undantagsfall och det måste alltid göras en proportionalitetsbedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid denna bedömning ska barnets ålder särskilt beaktas. Precis som vid övriga placeringar ska Migrationsverket på nytt pröva placeringsbeslutet inom vissa fastställda tidsintervaller (se avsnitt 11.13.2).

I Sverige är man straffmyndig från 15 år. Av detta följer att brottsutvisade barn aldrig kan vara yngre än 15 år. Det förhåller sig annorlunda med barn i säkerhetsärenden där det inte finns någon nedre åldersgräns (jfr avsnitt 7.4.8). Det betyder att barn i säkerhetsärenden i undantagsfall kan vara yngre än 15 år. En fråga är därför om det bör införas någon nedre åldersgräns för möjligheten att placera barn på säkerhetsavdelning.

Som vi konstaterat ovan ska en placering av barn på säkerhetsavdelning endast få ske om det finns synnerliga skäl. Detta begränsar i sig möjligheten att placera barn på säkerhetsavdelning till undantagsfall. Precis som i alla ärenden där man överväger en tvångsåtgärd ska proportionalitetsprincipen tillämpas. En placering på säkerhetsavdelning får bara ske om det inte finns någon annan, för den enskilde mindre ingripande åtgärd. Vid den bedömningen ska barnets ålder väga tungt. Det måste anses mer ingripande att placera ett yngre barn på en säkerhetsavdelning än en 17-åring.

Med hänvisning till att placering endast får ske om det finns synnerliga skäl menar vi att det inte behöver införas någon lagstadgad nedre åldersgräns för placering.

Frågan om sänkt straffmyndighetsålder utreds för närvarande av *Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare* (Ju 2023:13). Utredaren ska lämna sina förslag efter det att detta betänkande har lämnats till tryckeriet. För det fall straffmyndighetsåldern skulle sänkas kommer även brottsutvisade barn under 15 år kunna placeras på säkerhetsavdelning.

11.16.4 Ett antal frågor behöver belysas särskilt

Som vi nämnt tidigare är barn särskilt skyddsvärda och det finns därför bestämmelser i utlänningslagen, EU-rätten och Barnkonventionen som syftar till att skydda barn. Nedan följer en genomgång av relevanta bestämmelser och en bedömning av om förslaget om placering på säkerhetsavdelning är förenligt med dessa bestämmelser eller om det behöver göras någon lagändring.

Särskilt om barn som hålls i förvar tillsammans med sin familj

Utredningens bedömning: Barn som hålls i förvar tillsammans med sin familj bör erbjudas eget boende vid en placering på säkerhetsavdelning.

En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende. Detta framgår av 11 kap. 3 § andra stycket UtlL. Bestämmelsen infördes i samband med att återvändandedirektivet införlivades i svensk rätt (prop. 2011/12:60 s. 83). Enligt artikel 17.2 i återvändandedirektivet ska familjer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande tillhandahållas separat inkvartering så att de tillförsäkras adekvat skydd för sitt privatliv. Det finns liknande bestämmelser i artikel 11.4 i mottagandedirektivet och artikel 13.4 i det nya omarbetade mottagandedirektivet.²⁰

Frågan om barns rätt att inte skiljas från sina föräldrar behandlas även i artikel 9 i Barnkonventionen. Artikel 9 anger att konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig prövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, bedömer att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Ett sådant beslut kan vara nödvändigt i ett särskilt fall, t.ex. vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas om var barnet ska bo.

²⁰ Som vi har redogjort för i avsnitt 7.4.5 kan dock vissa undantag göras från EU-rätten i säkerhetsärenden och för brottsdömda. Vad som sägs i återvändandedirektivet, mottagandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet utgör därför inte hinder mot att placera barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn på säkerhetsavdelning.

Vi anser att utgångspunkten bör vara att barn inte ska splittras från sin familj mot deras vilja. I de fall ett barn som ska placeras på säkerhetsavdelning hålls i förvar tillsammans med sin familj bör därför familjen erbjudas eget boende på säkerhetsavdelning. Eftersom det inte finns någon nedre åldersgräns för en placering på säkerhetsavdelning kan även yngre syskon placeras på en sådan avdelning. Genom att erbjuda hela familjen gemensamt boende på säkerhetsavdelning följs de ovan nämnda reglerna som syftar till att barn inte ska skiljas från sina föräldrar mot deras vilja. De barnfamiljer som placerats på säkerhetsavdelning ska alltså – till skillnad från vad som annars gäller på säkerhetsavdelningarna – dela boenderum.

Barn på säkerhetsavdelning ska hållas åtskilda från andra vuxna

Utredningens bedömning: Barn som placeras på säkerhetsavdelning bör hållas åtskilda från vuxna.

Enligt artikel 37.c i Barnkonventionen ska varje frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra detta, och ska, utom i undantagsfall, ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök. Migrationsverket bör ordna verksamheten vid säkerhetsavdelningarna på ett sådant sätt att detta beaktas. Det kan t.ex. handla om att hålla de barn som placeras på säkerhetsavdelning på särskilda säkerhetsavdelningar där vuxna inte placeras. Det är dock viktigt att understryka att personal ska vara med dessa barn som alltså inte ska hållas isolerade.

I de fall som barnet hålls i förvar tillsammans med sin familj ska familjen, i enlighet med 11 kap. 3 § UtL, erbjudas eget boende. Vi bedömer att en placering tillsammans med familjen faller inom ramen för vad som kan bedömas vara till barnets bästa.

De placerade barnens möjlighet till besök och kontakt med omvärlden kommer inte att påverkas

Vi har i avsnitten ovan redogjort för Barnkonventionens bestämmelse om frihetsberövade barns rätt att hålla kontakt med sin familj. Rätten till besök regleras även i 11 kap. 4 § UtlL.

Som vi återkommit till flera gånger ska kontakten med nära anhöriga och bekanta som huvudregel inte påverkas av att man är placerad på säkerhetsavdelning. Barn som placeras på säkerhetsavdelning kommer alltså att ha samma möjligheter till sådan kontakt som om de hade varit placerade på en vanlig förvarsavdelning.

Även barn som placeras på säkerhetsavdelning bör kunna avskiljas i samband med dygnsvila

Utredningens bedömning: Även barn som placeras på säkerhetsavdelning bör kunna avskiljas i samband med dygnsvila.

Som vi redogjort för i avsnitt 11.11.1 har vi bedömt att en av de åtgärder som leder till en ökad säkerhet vid säkerhetsavdelningarna är att de som placeras där ska kunna avskiljas vid dygnsvila.

Frågan om avskiljande regleras i dag i 11 kap. 7 § UtlL där det anges att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om denne utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Detta innebär alltså att barn i förvar inte får avskiljas enligt nuvarande regler.

Avskiljande vid dygnsvila på säkerhetsavdelning skiljer sig dock från avskiljande enligt 11 kap. 7 §, bl.a. genom att det rör sig om ett avskiljande som är begränsat i tiden och som sker i det egna boenderummet. Detta innebär att åtgärden inte är lika ingripande som ett avskiljande enligt 11 kap. 7 § UtlL. Avskiljande vid dygnsvila på en säkerhetsavdelning syftar till att upprätthålla en god ordning och säkerhet på avdelningen och bör kunna ske regelmässigt. Beslut om avskiljande vid dygnsvila bör därför som utgångspunkt omfatta alla som placerats på en säkerhetsavdelning. Undantag bör dock, som vi nämnt ovan i avsnitt 11.11.1, kunna göras t.ex. om det finns en påtaglig risk för att utlänningens hälsa eller utveckling tar skada av

åtgärden. Som vid alla bedömningar som gäller barn ska proportionalitetsprincipen och barnets bästa beaktas. En tillämpning av dessa principer kan i ett sådant fall innebära att avskiljande i samband med dygnsvila inte ska ske. Som vi nämnt bör också tiden för sådant avskiljande vara kortare för barn.

Säkerhetsavdelningarna ska anpassas så att de lämpar sig för barn

Utredningens bedömning: Säkerhetsavdelningarna bör anpassas så att de lämpar sig för barn.

I artiklarna 17.2 och 17.3 i återvändandedirektivet anges att barn som hålls i förvar ska ha möjlighet att delta i fritidsverksamhet, inbegripet lekar och aktiviteter som lämpar sig för deras ålder och att de utrymmen som barnen vistas i ska ta hänsyn till behoven hos personer i deras åldersgrupp. Liknande bestämmelser finns i artikel 13 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Det framgår även av 11 kap. 3 § UtL.

Detta betyder att Migrationsverket behöver anpassa säkerhetsavdelningarna så att de är lämpliga för barn.

11.17 Det ska införas ett nytt kapitel i utlänningslagen

Vi har ovan lämnat flera förslag rörande placeringen av förvarstagna. Frågan om placering reglerades tidigare i en paragraf, 10 kap. 20 § UtL. Med våra förslag regleras frågan om placering i tio paragrafer, dvs. i väsentligt fler paragrafer än i dag. Därtill har vi i avsnitt 6.6.7 lämnat ett förslag som innebär att Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet för förstärkt uppsikt. Därmed regleras frågan om verkställighet av beslut i två paragrafer mot dagens en paragraf.

De nya bestämmelserna är också, liksom bestämmelserna om transporter av förvarstagna och lämnande av uppgifter, av mer praktisk karaktär än övriga bestämmelser i 10 kap. utlänningslagen. Det är därför ändamålsenligt att dessa bestämmelser samlas i ett eget kapitel, 10 a kap. utlänningslagen. Kapitlet ska benämnas *Verkställighet av beslut om uppsikt och förvar samt transport och placering av förvarstagna*. Kapitlet ska innehålla de bestämmelser som rör dessa frågor.

11.18 Migrationsverket bör även fortsättningsvis ha ensamrätt att besluta om externplacering

Utredningens bedömning: Migrationsverket bör även i fortsättningen besluta om externplacering.

Kriminalvården har i ett yttrande till JO i ärende med dnr 277-2018 framfört att det bör övervägas om Migrationsverket fortsatt ska ha ensamrätt att besluta om placering av förvarstagna inom Kriminalvården. Kriminalvården menade att det var problematiskt att t.ex. deras ansträngda platssituation inte behövde beaktas. De menade vidare att bestämmelsen inte heller främjar återhållsamhet med placeringar inom Kriminalvården.

Även företrädare för Säkerhetspolisen (se avsnitt 11.15.2) och Polismyndigheten har uttryckt att de har behov av att få fatta placeringsbeslut.

Vi har lyft frågan om beslutanderätt med företrädare från Migrationsverket. De har varit tydliga med att det finns en stor förståelse för att externplacering i sig är en väldigt ingripande åtgärd. Detta speglas i att de beslut om placering som fattas generellt är proportionerliga och välgrundade. Migrationsverket delar inte Kriminalvårdens farhåga att Migrationsverket inte skulle vara återhållsamma vid placeringsbeslut.

Kriminalvårdens önskemål är förståeliga, inte minst utifrån den platsbrist som råder på kriminalvårdsanstalter och häkten. Det är dock viktigt att ha i åtanke att nivån för ett oacceptabelt beteende som kan hanteras på förvaren är en annan än nivån som kan hanteras på Kriminalvården. Som vi återkommit till flera gånger är förvaren öppna, de förvarstagna kan röra sig fritt inom lokalerna och möjligheterna till gemenskap är stora. Förhållandena på förvaren skiljer sig alltså från de mer slutna förhållandena på kriminalvårdsanstalt och häkte. För att förvaren ska kunna fungera på det här öppna sättet krävs att de som vistas där kan samexistera och att det inte förekommer hot och våld på avdelningarna. Det är Migrationsverkets personal som har kännedom om situationen på förvaren och därmed de som har bäst förutsättningar att avgöra om åtgärder behöver vidtas och i så fall vilka.

Rent praktiskt är det viktigt för Migrationsverket att de har ensamrätt över befogenheten att fatta de här besluten. Besluten behöver ofta fattas snabbt och utgår från den aktuella situationen på förvaren. Här måste det särskilt beaktas att det endast är Migrationsverket som har kunskap om situationen på förvaren.

Som vi nämnt ovan har Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen uttryckt önskemål om att få fatta beslut i fråga om externplacering. Det skulle dock vara tidskrävande för Migrationsverket att vara samordnande myndighet för beslut fattade av dessa myndigheter. Migrationsverket skulle med en sådan ordning förlora möjligheten till överblick och kontroll över alla beslut. Ett sådant förfarande hade även kunnat leda till att de olika myndigheterna beaktade olika aspekter och omständigheter olika.

Några ändringar i den här delen, med undantag för vad som anges nedan, bedöms mot denna bakgrund inte vara ändamålsenliga, utan Migrationsverket bör fortsatt ha ensamrätt i fråga om placeringsbeslut.

Vi bedömer även att vårt förslag om säkerhetsavdelningar kommer att innebära att färre förvarstagna externplaceras, vilket minskar resursbehovet hos övriga myndigheter. Genom förslaget om ny prövning av placeringsbeslut (se avsnitt 11.13.2) kommer belastningen på Kriminalvården och Polismyndigheten till följd av externplaceringar också att minska. Vid dessa prövningar kommer Migrationsverket kunna ta del av uppgifter från Kriminalvården och Polismyndigheten om hur de placerade har uppträtt. Förhoppningen är att fler förvarstagna därmed kommer kunna överföras till Migrationsverket, inte minst till de föreslagna säkerhetsavdelningarna.

11.18.1 Säkerhetspolisen ska få fatta interimistiska beslut om det inte finns tid att avvakta Migrationsverkets beslut

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen får i ett säkerhetsärende, även om den inte är behörig att besluta om placering, tillfälligt besluta om placering av en utlänning som hålls i förvar om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse att avvakta Migrationsverkets beslut. Beslutet ska snarast möjligt anmälas till Migrationsverket, som skyndsamt ska besluta i frågan. När Migrationsverket har fattat beslut upphör Säkerhetspolisens beslut att gälla.

Vi har ovan konstaterat att det är viktigt att Migrationsverket har ensamrätt gällande placeringsbeslut och att det finns flera skäl som talar för den ordningen. Vid våra kontakter med Säkerhetspolisen har det dock framkommit att myndigheten har behov av att fatta beslut om placering i sina ärenden utanför kontorstider och i andra brådskande fall. Den möjligheten finns inte i dag vilket försvårar Säkerhetspolisens arbete. Säkerhetspolisen är av uppfattningen att dagens regelverk inte beaktar dessa svårigheter och att det kan innebära att en utlänning i ett säkerhetsärende inte alltid externplaceras direkt. Problemet skulle lösas om Säkerhetspolisen, när det finns behov, fick fatta tillfälliga placeringsbeslut.

Vi menar därför att det bör införas en bestämmelse som ger Säkerhetspolisen rätt att fatta tillfälliga placeringsbeslut, om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse att avvakta Migrationsverkets beslut i fråga om placering.

Bestämmelsen skulle innebära att Säkerhetspolisen i vissa fall ges möjlighet att fatta tillfälliga beslut. Möjligheten bör t.ex. kunna användas vid de tidpunkter när ett beslut behöver meddelas utanför kontorstider. Därtill ska bestämmelsen kunna användas även under kontorstider förutsatt att det annars skulle ta viss tid att inhämta Migrationsverkets beslut och att det inte finns tid att avvakta ett sådant beslut. Detta gäller inte minst när Säkerhetspolisen, på grund av ärendets komplexitet, behöver lägga ned omfattande arbete på att ta ställning till vilka uppgifter som myndigheten kan dela med Migrationsverket. Förutsättningar får därmed anses finnas för ett tillfälligt beslut. Därtill ska övriga förutsättningar, se ovan i avsnitt 11.15.4, föreligga vid Säkerhetspolisens tillfälliga beslut.

Säkerhetspolisens tillfälliga beslut om placering på säkerhetsavdelning eller externplacering ska snarast möjligt anmälas till Migrationsverket, som därefter skyndsamt ska fatta beslut i placeringsfrågan. I de allra flesta fall borde Säkerhetspolisen kunna anmäla beslutet inom någon eller några arbetsdagar. Att fastställa en exakt tidsfrist för hur snabbt anmälan ska ske är dock inte möjligt med tanke på att regeln ska kunna tillämpas i flera olika typer av situationer. En anmälan får naturligtvis inte onödigtvis fördröjas utan den ska göras så snart det i det enskilda fallet praktiskt sett är möjligt.

Säkerhetspolisens beslut i placeringsfrågan gäller alltså till dess Migrationsverket fattar beslut om placering, i och med det beslutet faller Säkerhetspolisens beslut.

Den föreslagna ordningen bör underlätta Säkerhetspolisens arbete. Dels innebär det att placeringsbeslut kan fattas även utanför kontorstider, dels kan Säkerhetspolisens personal få mer tid att upprätta kompletta yttranden i de mer komplexa ärendena. Förslaget skulle samtidigt innebära att Migrationsverket har kvar kontrollen över placeringsbesluten, vilket underlättar deras arbete. Möjligheten att meddela interimistiska beslut omfattar även barn.

I likhet med vad som anges i 6 kap. 15 § utlänningsförordningen (2006:97), UtLF, i fråga om beslut enligt 10 kap. 20 § UtL bör Säkerhetspolisens beslut vara motiverade och dokumenteras.

11.19 Beslut om placering ska kunna överklagas

Utredningens förslag: Beslut om placering på säkerhetsavdelning, beslut om placering i säkerhetsärenden och beslut om att belägga en utlännings som hålls i förvar med fängsel ska kunna överklagas till en migrationsdomstol. Beslut om avskiljande i samband med dygnsvila och Säkerhetspolisens tillfälliga beslut om placering ska inte kunna överklagas.

Utredningens bedömning: Migrationsverkets beslut om externplacering av förvarstagna bör även fortsättningsvis kunna överklagas till en migrationsdomstol.

Vi har i avsnitt 3.1.9 redogjort för när Migrationsverkets beslut får överklagas.

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om placering av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 20 § UtlL får enligt 14 kap. 10 § UtlL överklagas till en migrationsdomstol. Detta bör gälla även i fortsättningen. På motsvarande vis bör placering på säkerhetsavdelning och externplacering i säkerhetsärenden kunna överklagas till en migrationsdomstol. Säkerhetspolisens tillfälliga beslut ska inte få överklagas. Skälet till detta är att de genast ska överlämnas till Migrationsverket som skyndsamt ska fatta ett nytt beslut om placering. Migrationsverkets beslut kan sedan överklagas.

Vårt förslag om beslut att belägga en förvarstagen med fängsel tar sin utgångspunkt i motsvarande regel i 8 kap. 10 § FäL och 4 kap. 10 § HåL. Enligt 14 kap. 1 § FäL får Kriminalvårdens beslut enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av 5 §. En liknande bestämmelse finns i 7 kap. 3 § HåL. Kriminalvården har dock bedömt att åtgärden att belägga en intagen med fängsel är ett faktiskt handlande som inte utgör ett överklagbart beslut.

Förhållandena på ett förvar skiljer sig från förhållandena inom Kriminalvården. Att belägga någon med fängsel på ett förvar är en ingripande tvångsåtgärd som kräver beslut i varje enskilt fall. I förarbetena till nuvarande lagstiftning i 11 kap. utlänningslagen angavs att beslut som har med verkställigheten av ett förvarsbeslut att göra kan vara sådana att en rätt att överklaga till domstol måste finnas. Enligt regeringen borde därför samtliga frågor som har samband med verkställighet av förvarsbeslut få överklagas till förvaltningsdomstol (prop. 1996/97:147 s. 36). Med hänsyn till detta bör Migrationsverkets beslut att belägga en förvarstagen med fängsel få överklagas. Överklagandet bör ske till en migrationsdomstol på samma sätt som gäller för övriga beslut under verkställigheten i 11 kap. utlänningslagen.

Vi har även föreslagit att förvarstagna som är placerade på säkerhetsavdelning ska få hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvila. Behovet av avskiljande i samband med dygnsvila är i första hand en verksamhetsfråga som ska fattas utifrån situationen på avdelningen. Bedömningen ska primärt utgå från vad som är bäst för verksamheten och beslutet riktas inte mot en enskild förvarstagen utan gäller som utgångspunkt för alla som är placerade på säkerhetsavdelningen. Undantag bör dock kunna göras om det t.ex. finns en påtaglig risk för att utlänningsens hälsa eller utveckling tar

skada av åtgärden. En tillämpning av proportionalitetsprincipen kan i ett sådant fall innebära att avskiljande inte ska ske. Vår bedömning är dock att det rör sig sådana beslut som inte bör kunna överklagas.

11.20 Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa.

Vi har i avsnitt 3.2 redogjort för bestämmelser i grundlagen och i avsnitt 3.3 om internationella regelverk som är av betydelse för våra förslag.

När tvångsmedelslagstiftning övervägs ska den reglering som finns till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter beaktas. Användning av tvångsmedel måste ha stöd i lag enligt regeringsformen, Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Kravet på lagstöd innebär att åtgärden i fråga måste ha sin grund i nationell lag och vara förenlig med rättsstatsprincipen. Lagen måste vara tillgänglig för allmänheten och tillräckligt förutsebar, vilket betyder att lagen måste vara utformad tillräckligt tydligt för att göra det möjligt för en person att anpassa sitt handlande. Lagen måste ge ett skydd mot godtycke. Om en nationell lag ger de rättstillämpande organen ett tolkningsutrymme och en rätt till skönsmässig prövning måste gränserna för den skönsmässiga bedömningen vara tillräckligt klara för att ge individen skydd mot godtyckliga ingrepp.²¹

Inskränkningar i rätten till respekt för privat- och familjeliv samt hemmet – t.ex. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång – kan bara godtas om de är nödvändiga för att tillgodose vissa legitima ändamål i ett demokratiskt samhälle (se artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga). Av artikel 8.2 i Europakonventionen framgår att förebyggandet av oordning eller brott eller skydd för andra personers fri- och rättigheter kan vara

²¹ Jfr Danelius, Johan, m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl. s. 443 och Europadomstolens dom den 12 januari 2010 i målet Gillan och Quinton mot Förenade Kungariket, punkterna 76 och 77.

sådana legitima ändamål. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Vi har föreslagit att det ska upprättas säkerhetsavdelningar på förvaren där förvarstagna som i dag externplaceras kan placeras. Även förvarstagna i säkerhetsärenden kommer kunna placeras där. Placering på säkerhetsavdelning är en mindre ingripande åtgärd än externplacering.

Enligt våra förslag kommer personalen som arbetar vid dessa avdelningar att i vissa uppräknade undantagsfall få belägga de förvarstagna med fängsel. Fängsel ska även få användas vid transporter utanför förvarslokalerna och under förflyttning inom Migrationsverkets lokaler. Beträffande förslaget om fängsel har det tydligt angetts vilka krav som måste vara uppfyllda för att åtgärden ska få vidtas. Det är avgränsat vem som kan vara tvungen att underkasta sig åtgärden, i vilka situationer åtgärden får vidtas, att en läkare ska undersöka den förvarstagne som belagts med fängsel på grund av sitt beteende och att besluten får överklagas. Det lämnas således inget utrymme för skönsmässig bedömning för Migrationsverkets personal som inte kan godtas. Förslaget om fängsel uppfyller kraven på tydlighet för att vara laglig.

Vad gäller förslaget om inrättande av säkerhetsavdelningar är vår bedömning att en placering på en sådan avdelning, i förhållande till externplacering, kommer öka möjligheterna för de förvarstagna att upprätthålla kontakten med familj och andra närstående. Ändringen stärker deras rätt till respekt för privat- och familjeliv.

Syftet med våra förslag är att ge Migrationsverket rätt förutsättningar att ansvara för fler förvarstagna samtidigt som ordningen och säkerheten i verksamheten vid förvaren upprätthålls. Att upprätthålla ordningen och säkerheten är av yttersta vikt eftersom det påverkar situationen för andra förvarstagna, personal och besökare som kan vistas i förvarets lokaler. I detta sammanhang finns anledning att lyfta fram att staten också har en positiv skyldighet att skydda dessa individers fysiska och psykiska integritet från att skadas av andra. I avsnitten med överväganden har vi redogjort för varför åtgärderna är nödvändiga för att uppnå ändamålet att upprätthålla ordningen och säkerheten.

Sammantaget bedömer vi att de föreslagna bestämmelserna är tillräckligt förutsebara, tydliga och avgränsade för att säkerställa att enskilda inte drabbas av godtyckliga ingrepp i deras fri- och rättigheter.

11.20.1 Barn påverkas av våra förslag

Vi har lämnat flera förslag rörande placering. Majoriteten av förslagen påverkar inte barn direkt, däremot påverkas de indirekt av förslagen eftersom de kan vara anhöriga till förvarstagna som påverkas av förslagen. Förslaget att barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade ska kunna placeras på säkerhetsavdelningar om det föreligger synnerliga skäl påverkar dock de grupperna av barn direkt.

Vi kommer nedan att redogöra för förenligheten med Barnkonventionen för de barn som kan placeras på säkerhetsavdelning. Vi har redogjort för Barnkonventionen i avsnitt 3.3.5.

Barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn påverkas av våra förslag

Vi har föreslagit att barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn ska kunna placeras på säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Förslaget grundar sig på att barn i säkerhetsärenden kan ha radikaliserats inom våldsbejakande extremism eller islamism och kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet (vi har utvecklat resonemanget i avsnitt 7.4.8). Radikaliseringen kan bl.a. leda till att de i förvaret är hotfulla, aggressiva och försöker utöva påtryckningar mot andra förvarstagna och personalen. Brottsutvisade barn kan ha dömts för allvarliga våldsbrott och kan vara hotfulla och aggressiva.

Förslaget syftar till att förhindra att individer i de här grupperna utövar hot och våld mot andra på de vanliga förvarsavdelningarna. Placering på en säkerhetsavdelning av dessa barn avser alltså att skapa en tryggare och säkrare miljö för övriga förvarstagna och för personalen. Genom att vi angett att placering endast får ske om det finns synnerliga skäl har vi klargjort att det ska röra sig om undantagsfall i särskilt utmanande situationer. Det måste alltid ske en bedömning i det enskilda fallet om skälen är sådana att barnet behöver placeras.

Precis som vid övriga bedömningar som rör barn ska barnets bästa alltid beaktas. Detta framgår av artikel 3 i Barnkonventionen och av 1 kap. 10 § UtL (se avsnitt 3.3.5). När olika intressen, som här, ska vägas mot varandra ska barnets bästa väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande för utfallet. I det enskilda fallet kan således andra samhällsintressen väga tyngre. Det betyder att Migra-

tionsverket i sin bedömning ska väga barnets bästa mot ordningen och säkerheten i förvarslokalerna och hur övriga förvarstagna samt personalen påverkas av att ungdomen får vistas på en vanlig förvarsavdelning. Om påverkan på ordningen och säkerheten, och därmed på de andra som vistas där, är stor kan en placering av ungdomen på en säkerhetsavdelning anses proportionerlig. Det är dock viktigt att en mindre ingripande åtgärd, dvs. placering på en vanlig förvarsavdelning, alltid väljs om det är tillräckligt. Vid den här bedömningen är barnets ålder en viktig faktor att beakta. Det måste anses mer ingripande att placera ett yngre barn på en säkerhetsavdelning än att placera t.ex. en 17-åring som snart ska fylla 18 år på en säkerhetsavdelning.

Vi har utformat förslagen så att de barn som hålls i förvar tillsammans med sin familj ska erbjudas gemensamt boende i syfte att barnet inte ska splittras från sin familj. Detta är en viktig bestämmelse som överensstämmer med huvudregeln i artikel 9 i Barnkonventionen om att barn inte ska skiljas från sina föräldrar

En annan viktig bestämmelse att beakta i sammanhanget är artikel 37.c i Barnkonventionen. Den anger att varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och med respekt för människans inreboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Särskilt ska varje frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra detta. Varje frihetsberövat barn ska också, utom i undantagsfall, ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök.

Som vi nämnt ovan kommer de barn som placeras på säkerhetsavdelning inte att placeras tillsammans med vuxna, såvida de inte är familjemedlemmar. Samtidigt kommer de inte heller hållas isolerade eftersom de kommer att vistas med andra placerade barn och med personalen.

Som vi har återkommit till flera gånger ska möjligheterna till kontakt med omvärlden inte påverkas av våra förslag om inrättande av säkerhetsavdelningar. Ett barns kontakt med omvärlden påverkas därmed inte av våra förslag.

Slutligen bör det även nämnas att barn inte ska kunna beläggas med fängsel.

Sammantaget menar vi att förslaget att barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn ska kunna placeras på säkerhetsavdelning om det föreligger synnerliga skäl är förenligt med Barnkonventionen.

Vi återkommer i avsnitt 12.4 till frågan om utbildning.

Indirekta effekter av våra förslag rörande externplacering

Barn föreslås inte kunna externplaceras, dvs. placeras på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i polisarrest. Barn som inte förekommer i ett säkerhetsärende eller som är brottsutvisade föreslås inte heller kunna placeras på säkerhetsavdelning.

Eftersom barn kan ha föräldrar och andra nära anhöriga som placeras på en säkerhetsavdelning eller externplaceras kan dock barn som inte förekommer i säkerhetsärenden indirekt påverkas av våra förslag. Vi bedömer att de barn som har föräldrar eller andra nära anhöriga som placeras på en säkerhetsavdelning i stället för externt kommer att påverkas positivt av våra förslag. Skälet till detta är att de som placeras på en säkerhetsavdelning som huvudregel kommer att ha samma möjlighet till kontakt med omvärlden som de förvarstagna som vistas på en vanlig förvarsavdelning.

Att barn med föräldrar eller nära anhöriga som placeras på säkerhetsavdelningar eller externplaceras kommer att få det enklare att upprätthålla kontakten med dessa överensstämmer med vad som anges i artikel 16 i Barnkonventionen.

12 Vissa frågor om behandlingen av förvarstagna

12.1 Inledning

I det här avsnittet har vi samlat ett antal frågor som rör behandlingen av förvarstagna. De två inledande frågorna – hälso- och sjukvård respektive besöksbegränsningar vid smittspridning – anges specifikt i direktiven. De två avslutande frågorna – möjlighet att tillfälligt lämna förvarsloken vid särskilt ömmande skäl och att utbildning ska erbjudas för förvarstagna barn – regleras inte direkt i direktiven utan är frågor som uppkommit under arbetet med betänkandet.

12.2 Hälso- och sjukvård

12.2.1 Inledning

Av våra utredningsdirektiv framgår att utredningen ska ta ställning till om det finns åtgärder som kan förbättra organisationen av vården på förvaren och tillgången till vård för förvarstagna. I uppdraget ingår att lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget grundar sig i en hemställan från Migrationsverket till regeringen, Ju2017/09186. I hemställan lyfter Migrationsverket bl.a. fram att hälso- och sjukvården vid förvaren bedrivs olika och att ersättningen till regionerna för den tillhandahållna vården bör ses över och ändras i syfte att säkerställa att alla förvarstagna erbjuds vård på lika villkor.

Riksdagens ombudsmän (JO) har, främst för några år sedan, riktat kritik mot hur hälso- och sjukvården för förvarstagna är organiserad. Sverige har även fått internationell kritik som bl.a. rört rätten till hälsoundersökningar vid inskrivning på förvaren.

Vi återkommer nedan till den nämnda kritiken (avsnitt 12.2.5) och Migrationsverkets hemställan (avsnitt 12.2.7).

12.2.2 Avgränsning av uppdraget

I uppdraget ingår inte att lämna förslag på åtgärder som innebär att *huvudmannaskapet för vården flyttas* från regionerna eller som innebär förändringar i *omfattningen* av den vård som förvarstagna har rätt till.

Vid våra kontakter med Migrationsverkets personal har det framkommit att de har önskemål om förändringar inom ett antal områden som faller utanför uppdraget.

Den första frågan som lyfts av personalen är frågan om *hemtjänst*. Begreppet hemtjänst är inte definierat i lag. Av äldre förarbeten till socialtjänstlagen (2001:453), SoL, framgår vilka typer av insatser som ska ingå i begreppet hemtjänst (prop. 1996/97:124 s. 88). Hemtjänst innefattar dels uppgifter av servicekaraktär, dels uppgifter som är mer inriktade på personlig omvårdnad. Med serviceuppgifter avses bl.a. praktisk hjälp med hemmets skötsel, såsom städning och tvätt, hjälp med inköp, ärenden på post- och bankkontor och hjälp med tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser som behövs för att bryta isolering och för att den enskilde ska känna sig trygg och säker i det egna hemmet. Hemtjänst utgår som bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Av detta följer att hemtjänst, eller andra socialtjänstinsatser av liknande karaktär, inte omfattas av uppdraget eftersom det inte rör sig om hälso- eller sjukvård. Vi kommer därför inte att utreda frågan om hemtjänst vidare.

Det kan noteras att hemtjänst skiljer sig från *hemsjukvård*. Hemsjukvård innebär t.ex. att en person behöver hjälp med omläggning av sår, provtagning, rehabilitering och hjälpmedel. Det kan också bli aktuellt med hemsjukvård efter att en person varit inlagd på sjukhus och fortfarande har behov av vissa hälso- och sjukvårdsinsatser. Det är hälso- och sjukvårdspersonal som bedömer behovet av hemsjukvård. Vi återkommer till frågan om hemsjukvård nedan.

Även frågan om *anpassning av förvarslokalerna* har lyfts av Migrationsverkets personal, men även den frågan faller utanför uppdraget eftersom inte heller det är hälso- och sjukvård.

Därtill har personal vid Migrationsverket upplevt det som problematiskt att utlänningar som redan erbjudits och erhållit en hälsoundersökning inte kan erbjudas ytterligare en hälsoundersökning vid ankomsten till förvarslokalen.¹ Vi kommer nedan återkomma till utlänningars rätt till hälsoundersökningar. Eftersom det här önskemålet rör *antalet* hälsoundersökningar som utlänningar ska erbjudas rör frågan *omfattningen* av den hälso- och sjukvård som förvarstagna har rätt. Eftersom frågor om omfattningen av hälso- och sjukvården inte ska utredas kommer vi inte heller beröra den frågan.

Personalen har även upplevt att det kan vara problematiskt med administrering av läkemedel². Rätten att administrera läkemedel regleras i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordination och hantering av läkemedel i hälso- och sjukvården, HSLF-FS 2017:37. Sådan administration måste utföras av sjukvårdspersonal. Det ligger inte inom vårt uppdrag att ändra den behörigheten. Inte heller den frågan kommer därför att utredas.

Det kan även nämnas att vårt uppdrag endast omfattar vården för *förvarstagna* och inte för de utlänningar som meddelats beslut om uppsikt, inkl. förstärkt uppsikt (jfr redogörelsen i avsnitt 6.6). Beträffande våra förslag om uppsikt kan det i sammanhanget vara relevant att nämna att förslagen inte påverkar möjligheten att uppsöka hälso- och sjukvård. Det kommer alltså inte meddelas några beslut om uppsikt som begränsar rörligheten för utlänningar på ett sådant sätt att de inte kan uppsöka en vårdinrättning. Våra förslag påverkar inte heller i övrigt utlänningars rätt till vård utan samma bestämmelser³ ska alltjämt gälla.

¹ Vi kommer senare återkomma till 7 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. som anger att vissa uppräknade utlänningar har rätt till *en* hälsoundersökning.

² I 3 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordination och hantering av läkemedel i hälso- och sjukvården, HSLF-FS 2017:37, definieras administration av läkemedel som *tillförsel av läkemedel till kroppen*. Enligt 7 kap. 1 § i samma föreskrifter är läkare, tandläkare och sjuksköterskor behöriga att iordningställa, administrera och överlämna läkemedel.

³ Här avses främst 4 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Beträffande utlänningar som håller sig undan så att beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas gäller i stället vad som anges i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Slutligen berörs inte heller frågor om hälso- och sjukvård för externplacerade.⁴

12.2.3 Tidigare lagstiftningsarbete som gällt frågan om hälso- och sjukvård för förvarstagna

Prop. 1993/94:94, Om mottagande av asylsökande m.fl.

I propositionen behandlades bl.a. frågan om kostnaden för sjukvård för utlänningar. Regeringen fastslog att landstingen⁵ skulle vara huvudmän för all sjukvård för utlänningar och att staten skulle ha kostnadsansvaret för denna vård (s. 58–59).

Före det hade det funnits överenskommelser mellan staten och Landstingsförbundet (vars verksamhet senare övertogs av Sveriges Kommuner och Landsting⁶) om hälso- och sjukvård till utlänningar. Från den 1 oktober 1997 gällde t.ex. en överenskommelse om hälso- och sjukvård för utlänningar som hölls i förvar enligt utlänningslagen och som vistades i en förvarslokal. I överenskommelserna åtog sig Landstingsförbundet att rekommendera de enskilda landstingen att erbjuda den vård som närmare preciserades i överenskommelserna. Staten å sin sida åtog sig att ersätta landstingen för den vård som gavs i enlighet med överenskommelserna. Bestämmelser om statlig ersättning i enlighet med vad som angavs i överenskommelserna fanns även i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande, se nedan.

I propositionen (s. 58 f.) betonade regeringen att utformningen av ersättningssystemet måste vara kostnadseffektivt och kostnadsneutralt. Det framhölls också att ersättningssystemet behövde utformas så att kostnaderna kunde kontrolleras och att systemet var administrativt hanterbart. I propositionen anfördes vidare att en schabloniserad ersättning borde eftersträvas, kompletterad med någon form av särskild ersättning för särskilt kostnadskrävande vård, samt att det borde ankomma på regeringen att efter överläggningar med Landstingsförbundet fastställa grunderna för ersättningen.

⁴ De externplacerade omfattas av vad som anges om hälso- och sjukvård i 5 kap. häkteslagen (2010:611), se 11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen.

⁵ Sedan den 1 januari 2020 benämns alla landsting regioner.

⁶ I dag Sveriges Kommuner och Regioner.

Prop. 1996/97:147, Ändringar i utlänningslagens förvarsbestämmelser

I propositionen anförde regeringen att alla som hålls i förvar bör ha samma tillgång till hälso- och sjukvård och att tillgången för de förvarstagna skulle vara samma som för asylsökande. Regeringen ansåg att en sådan bestämmelse skulle tas in i utlänningslagen (s. 28).

Prop. 2007/08:105, lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

I propositionen berördes frågan om rätten till hälsoundersökningar. Regeringen menade att dessa, av bl.a. integritetsskäl, inte skulle vara obligatoriska utan erbjudas utlänningsen. Huvudregeln skulle vara att utlänningsen skulle erbjudas en hälsoundersökning, men ett undantag från skyldigheten skulle införas. Skälet till att det behövdes ett undantag från regeln var att vissa vistelser i Sverige kunde bli kortvariga och att då erbjuda hälsoundersökning som inte kunde följas upp ansågs meningslöst (s. 33).

Enligt regeringen skulle hälsoundersökningen syfta till att tidigt upptäcka akuta sjukdomar så att den enskildes hälsa inte riskerades och för att kunna fastställa utlänningsens vårdbehov i övrigt. Särskilt viktigt var det att tidigt uppmärksamma barns och andra särskilt utsatta grupper hälsa. Hälsoundersökningarna var även av stor betydelse ur smittskyddssynpunkt (s. 33).

SOU 2011:17, Förvar

I betänkandet konstaterade utredningen att landstingens ansvar att erbjuda förvarstagna den vård de har rätt till inte fungerade. Det framhölls att närvaron av sjukvårdspersonal vid de olika förvaren varierade och att landstingen synes ha glömt bort att även psykiatrisk hälso- och sjukvård skulle erbjudas. Utredaren resonerade även kring medicinsk bedömning i anslutning till att en person skrevs in på ett förvar och läkemedelshandling (s. 328).

I betänkandet föreslogs att Migrationsverket skulle få ett utökat ansvar för hälso- och sjukvården på förvaren (s. 329).

I sitt remissvar var Migrationsverket skeptiska till att de skulle överta ansvaret för vården. Regeringen tog inte ställning till frågan om sjukvård (prop. 2017/18:284 s. 27).

12.2.4 Dagens lagstiftning

Grundläggande regler i hälso- och sjukvårdslagen

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, innehåller bestämmelser om hur hälso- och sjukvårdsverksamhet ska organiseras och bedrivas. Lagen gäller för samtliga vårdgivare samt regioner och kommuner som är huvudmän. Detta framgår av 1 kap. 1 § HSL.

Av 4 kap. 1 § HSL framgår att offentligt finansierad hälso- och sjukvårdsverksamhet ska vara organiserad så att den främjar kostnads-effektivitet. Vid införandet av bestämmelsen underströks att det är angeläget att resurserna inom hälso- och sjukvårdsverksamheten används på ett så effektivt sätt som möjligt (prop. 1995/96:176 s. 54 f.).

Enligt 7 kap. 7 § HSL ska regionerna i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården samverka med samhällsorgan, organisationer och vårdgivare. Regionernas samverkansskyldighet gäller bl.a. samhällsorgan, dvs. i princip statliga och kommunala myndigheter, däribland Migrationsverket. I bestämmelsen åläggs regionen att genom samverkan med andra myndigheter och organ säkerställa att planeringsarbetet tillförs ytterligare synpunkter och önskemål. Det är fråga om sådant underlag som utgår från en annan erfarenhetsbas än den som regionens egen planeringsorganisation kan tillhandahålla.⁷

Enligt 12 kap. 2 § HSL får kommunen erbjuda den som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård) i ordinärt boende och i sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket socialtjänstlagen. Enligt 14 kap. 1 § första stycket HSL får en region till en kommun inom regionen överlåta skyldigheten att erbjuda hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård) i ordinärt boende och i sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket socialtjänstlagen, om regionen och kommunen kommer överens om det. Överenskommelsen får inte avse ansvar för hälso- och sjukvård som ges av läkare. Överenskommelsen får avse ansvar för sådana

⁷ Se Sverne Arvill, Printz & Johnsson, Hälso- och sjukvårdslagen (publicerad den 9 februari 2024), kommentaren till 7 kap. 7 §.

förbrukningsartiklar som avses i 8 kap. 9 § HSL. I 14 kap. 1 § andra stycket HSL anges att regionen får lämna sådant ekonomiskt bidrag till kommunen som motiveras av överlåtelsen.⁸

Utlänningslagens reglering om hälso- och sjukvård

Förvarstagnas rätt till sjukvård regleras i 11 kap. 5 § första stycket UtL, där det anges att en utlänning som hålls i förvar ska ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1, 2 eller 2 a §⁹ (dvs. som flykting eller alternativt skyddsbehövande) även om utlänningen inte har ansökt om ett sådant tillstånd. I 11 kap. 5 § andra stycket UtL anges att om en utlänning som hålls i förvar behöver sjukhusvård under förvarstiden, ska han eller hon ges tillfälle till sådan vård.

Bestämmelsen innebär att vuxna förvarstagna ska få tillgång till bl.a. akut sjukvård och vård som inte kan anstå. Förvarstagna barn ska få tillgång till samma hälso- och sjukvård som barn som är bosatta i Sverige. Föreskrifter om vårdens omfattning finns i 5 och 6 §§ lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., LHS.

I sammanhanget kan även 11 kap. 7 § tredje stycket UtL nämnas. Där anges att en utlänning som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv ska undersökas av läkare så snart som möjligt.

Regeringen har i prop. 2011/12:60 (s. 81 f.) anfört att utlänningslagens bestämmelser om sjukvård överensstämmer med vad som anges i artikel 16.3 i återvändandedirektivet¹⁰ om att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas. Beträffande motsvarande reglering i artikel 17 i mottagandedirektivet¹¹ har Sverige anmält att man genomfört det direktivet (prop. 2017/18:284 s. 39).

⁸ Regionerna och kommunerna har ett delat ansvar för hälso- och sjukvård i hemmet. Hemsjukvård bedrivs av kommunerna i merparten av landets regioner. För hemsjukvård i särskilt boende ansvarar alltid kommunen. Det är alltså i de flesta fall kommunerna som ansvarar för hemsjukvård. Det är samtidigt regionerna som får ersättning för asylsökandes hälso- och sjukvård.

⁹ 2 a § har upphävts genom lag (2021:765).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

Lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Att förvarstagna omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. framgår av 4 § första stycket 3 LHS. I 6 § i lagen anges att en region ska erbjuda utlänningar som avses i 4 § första stycket 1–3 och som har fyllt 18 år vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

Av 7 § LHS framgår att såvida det inte är uppenbart obehövt ska en region erbjuda utlänningar som avses i 4 § en hälsoundersökning. Ett sådant erbjudande ska lämnas förvarstagna så snart det lämpligen kan ske. Syftet med hälsoundersökningen är att den ska utmytna i en medicinsk bedömning av behovet av den vård som ska erbjudas enligt lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., se 5 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hälsoundersökning av asylsökande m.fl. (SOF 2011:11).

Det kan tilläggas att den enskilde har rätt till *en* hälsoundersökning under processen. Detta innebär att om den förvarstagne redan har genomgått en hälsoundersökning erbjuds han eller hon ingen ny hälsoundersökning vid ankomsten till förvarslokalerna.

Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård för asylsökande

Som vi nämnt ovan är det staten som ska ersätta regionerna för den hälso- och sjukvård som de förvarstagna har rätt till. Den statliga ersättningen till regionerna regleras i förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård för asylsökande. Enligt 1 § i förordningen beslutas och betalas ersättningen av Migrationsverket.

Enligt 2 § och 5 a § i förordningen får ersättning ges för sådan hälso- och sjukvård som regionerna är skyldiga att erbjuda en förvarstagen utlänning, inkl. en hälsoundersökning. Av bestämmelserna framgår motsatsvis att regionerna inte är berättigade till ersättning för annan vård än den som regionerna är skyldiga att erbjuda.

För hälso- och sjukvård samt hälsoundersökning enligt 5 a § betalar Migrationsverket ut ersättning efter ansökan i efterskott. Detta framgår av 8 a § i förordningen.

Regionerna erhåller samma ersättning för vård för förvarstagna som de erhåller för en utomlänspatient¹². Ersättning utgår per vårdbesök och beloppet per besök skiljer sig åt mellan de olika regionerna. Regionerna, i samverkan, har beslutat om riksavtal som ska gälla för utomlänspatienter. I denna samverkan har regionerna enats om regionprislistor, dvs. förteckningar över vilken ersättning som ska utgå för olika vårdtyper.

I sammanhanget bör även 6 § i förordningen nämnas. Där framgår att hälso- och sjukvård för vissa andra utlänningar¹³ ska ersättas i form av en schablonersättning som lämnas med ett visst belopp.

12.2.5 Kritik som gäller bristfällig hälso- och sjukvård

JO har riktat kritik mot tillgången till hälso- och sjukvård

JO har framfört kritik mot Migrationsverket i frågor som rör hälso- och sjukvård. Eftersom tillgången till hälso- och sjukvård på de olika förvaren har ändrats är stora delar av kritiken inte relevant i dag. Kritiken visar dock på ett mönster och var problematiken finns.

Den 7–8 mars 2016 (dnr 843-2016) genomförde JO ett besök på förvaret i Flen. Vid besöket framkom bl.a. att förvaret sedan en tid tillbaka inte hade någon sjuksköterska på plats och att detta hade skapat problem. Därtill framkom att de förvarstagna inte erbjöds någon hälsoundersökning i samband med inskrivningen. I sin kritik hänvisade JO till äldre kritik där betydelsen av att det finns sjukvårdspersonal på förvarsanläggningarna och att man aktivt arbetar med frågan om hälsovård hade framhållits. JO konstaterade att det var otillfredsställande att det inte fanns någon sjuksköterska på plats och att alla nyanlända inte erbjöds hälsoundersökning.

Frågan om erbjudande av hälsoundersökningar och information om sådan har även berörts av JO i ärende med dnr O 52-2019 och dnr O 3-2023. JO har i frågan hänvisat till den kritik som Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, CPT, har riktat mot Sverige och

¹² Med begreppet *utomlänspatient* avses en person som erhåller vård vid vistelse utanför den region personen är folkbokförd. Sveriges Kommuner och Regioner har ingått ett riksavtal rörande ersättning för sådan vård, Riksavtal för utomlänsvård och kommentarer | SKR.

¹³ Dessa utlänningar är de som regleras i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

som vi återkommer till nedan. JO har upprepat att Migrationsverket bör överväga att se över sina rutiner avseende hälsoundersökningar.

Vid JO:s besök på förvaret i Mölndal den 17–18 januari 2023 (dnr O 3-2023) framkom att en förvarstagen hade hållits avskild i drygt två veckor utan att han hade undersökts av läkare. Mannen hade avskilts eftersom det inte gick att fastställa hans psykiska mående. Enligt den löpande dokumentation som personalen hade gjort i ärendet framkom det att mannen inte mådde bra. Efter två veckor kördes mannen till en psykiatrisk akutmottagning. JO konstaterade att förvaret i Mölndal varken hade rutiner eller en organisation som mötte det lagstadgade kravet på läkarundersökning vid vissa beslut om avskiljande. JO anförde att detta var mycket allvarligt.

Liknande kritik lyftes i JO:s ärende med dnr O 52-2019. Vid den inspektionen framkom det att det kunde ta upp till tolv timmar innan en läkare kunde komma till förvarsanläggningen för att undersöka en förvarstagen som avskilts. JO menade då att detta väckte frågor om tillgången till hälso- och sjukvård var tillräcklig i en situation när en intagen hålls avskild för att det finns en risk för att han skadar sig själv.

Sverige har fått internationell kritik för tillgången till hälso- och sjukvård

Kritik från Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Vi har i avsnitt 11.6.2 redogjort för CPT:s arbete som även omfattar granskning av tillgången till hälso- och sjukvård för förvarstagna.

CPT har genom åren kritiserat Sverige för tillgången till hälso- och sjukvård vid förvarsanläggningarna. De har upprepade gånger rekommenderat Sverige att vidta åtgärder som säkerställer att en medicinsk bedömning görs av alla förvarstagna när de skrivs in. CPT har understrukt att en sådan undersökning är väsentlig, dels för att upptäcka risk för självskada och smittsamma sjukdomar, dels för att dokumentera fysiska skador (se CPT/Inf [2016] 1, punkt 39, s. 25). I sin senaste rapport från september 2021 underströk CPT återigen vikten av att förvarstagna erhöill en hälsoundersökning. CPT uppmanade Sverige att markant öka närvaron av sjukvårdspersonal på förvarsanläggningarna, dels genom att öka närvaron av sjuksköterskor på förvarsanläggningarna, dels genom att ytterligare möjliggöra

tillgången till läkare och tandläkare. Därtill uppmanades Sverige att se till att personalen som jobbade under den tid när det inte fanns någon sjuksköterska på plats hade kunskaper om första hjälpen.

Ingen kritik från FN:s kommitté mot tortyr

Vi har i avsnitt 11.6.2 kort redogjort för det arbete som FN:s kommitté mot tortyr bedriver i form av övervakning av efterföljandet av Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling, CAT.

Kommittén riktade inte någon kritik mot Sverige i fråga om hälso- och sjukvård för förvarstagna i sin senaste rapport från 2021.

12.2.6 Tillgången till hälso- och sjukvård på förvarsanläggningarna skiljer sig åt

Enligt uppgifter från Migrationsverket är tillgången till hälso- och sjukvård vid de olika förvarsanläggningarna följande¹⁴.

Tabell 12.1 Tillgång till hälso- och sjukvård vid förvarsanläggningarna

Förvar med antal platser ¹	Sjuksköterska ²	Läkare	Samtalsstöd ³	Hälsoundersökning ⁴
Flen (110)	160 %	Vid behov	50 % eller vid behov	Erbjuds vid förfrågan
Gävle (55)	100 %	Vid behov	Kurator vid behov	Erbjuds
Ljungbyhed (36)	40 % ⁵	Vid behov	Vid behov	Erbjuds
Märsta (172)	180 %	8 h/ veckan	60 % eller vid behov	Erbjuds i mån av tid
Mölndal (140)	150 %	Vid behov	40 % eller vid behov	Erbjuds
Åstorp (80)	60 %	Vid behov	Vid behov	Erbjuds

1 Uppgifter från Migrationsverket den 27 maj 2024.

2 Procentsatsen utgår från en heltidstjänst.

3 Med samtalsstöd avses psykiatrisjuksköterska, kurator, psykolog eller psykoterapeut. Procentsatsen utgår från en heltidstjänst.

4 Omfattningen av en hälsoundersökning bestäms av Socialstyrelsen. En hälsoundersökning omfattar ett hälsosamtal (innehåller bland annat frågor om personens fysiska och psykiska hälsa), provtagning och kroppsuppsökning. Se <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/asylsokande-och-andra-flyktingar/halsundersokning/2024-03-23>.

5 Förvaren i Ljungbyhed och Åstorp bemannas av en sjuksköterska som fördelar sin arbetsvecka mellan de två förvaren. Sjuksköterskan kan nås per telefon den tid denne inte befinner sig på förvaret.

Källa: Uppgifter från Migrationsverket.

¹⁴ Uppgifterna är från den 26 mars 2024.

Det är respektive region som beslutar om omfattningen av den hälso- och sjukvård som bedrivs vid de olika förvaren. Som framgår av tabellen varierar tillgången till hälso- och sjukvård mellan de olika förvaren, både vad gäller närvaro i tid och vilken kompetens som finns på plats.

I de fall vårdpersonal inte finns på plats i förvarslokalerna när det uppstår ett behov av vård får Migrationsverkets personal kontakta den vårdcentral som förvaret tillhör. Det varierar sedan om den förvarstagne, tillsammans med Migrationsverkets personal, får ta sig till vårdcentralen eller om sjukvårdspersonal kommer till förvarslokalerna. Vid akuta situationer kontakter personalen nödnumret 112.

Beträffande hälsoundersökningar har företrädare för Migrationsverket uppgett att det förekommer att det dröjer innan sådana erbjuds. Detta har lett till att förvarstagna har hunnit lämna förvaret innan de genomgått en hälsoundersökning.

12.2.7 Migrationsverkets hemställan

Migrationsverket efterfrågade ändringar i hemställan 2017

Den hemställan som nämns i avsnitt 12.2.1 lämnades till regeringen i november 2017. Mot bakgrund av den tid som gått sedan hemställan lämnades är inte alla uppgifter längre aktuella. Ett exempel på detta är att hemställan anger att det vid flera förvar saknas tillgång till hälso- och sjukvård medan det numera finns sjuksköterska på plats under veckodagarna på alla förvar.

I hemställan konstaterade Migrationsverket att det inte finns någon närmare styrning för hur landstingen, numera regionerna, ska tillhandahålla sjukvård för förvarstagna. Migrationsverket lyfte omständigheten att organisationen kring hälso- och sjukvård skiljer sig åt mellan de olika förvarsanläggningarna (jfr statistik i avsnitt 12.2.6).

För att komma till rätta med problemet att vården skiljer sig åt mellan de olika förvarsenheterna menade Migrationsverket att det borde göras en förordningsändring. Ändringen skulle leda till att landstingen, numera regionerna, skulle få ersättning för all hälso- och sjukvård som bedrivs vid förvarsanläggningarna. Ett annat för-

slag som fördes fram var att landstingen skulle åläggas att tillhandahålla hälso- och sjukvård vid förvarsanläggningarna.

Kontakter med Migrationsverket

För att få ett så komplett och uppdaterat underlag som möjligt har vi varit i kontakt med företrädare för Migrationsverket. Vid dessa kontakter har följande framkommit.

Migrationsverket instämmer i kritiken rörande erbjudande om hälsoundersökning

Företrädare för Migrationsverket har uppgett att alla förvarstagna vid ankomsten till förvarslokalen får skriftlig information om rätten till en hälsoundersökning¹⁵. Många förvarstagna har dock redan genomgått en hälsoundersökning innan de har anlänt till förvarslokalerna. De förvarstagna som redan har genomgått en hälsoundersökning har inte rätt till ytterligare en hälsoundersökning. Migrationsverket delar den kritik som JO och CPT har lämnat angående att alla förvarstagna inte erbjuds en hälsoundersökning. De är av uppfattningen att alla förvarstagna som inte genomgått en hälsoundersökning ska erbjudas en sådan.

Enligt Migrationsverket är organisationen av och tillgången till hälso- och sjukvård problematisk

De olika regionerna erbjuder hälso- och sjukvård i olika stor utsträckning och med skiftande yrkeskompetenser vid de olika förvaren. Tillgången till vårdpersonal med kompetens inom psykisk ohälsa har ökat de senaste åren vilket har underlättat för Migrationsverkets personal och förbättrat situationen för många förvarstagna. Tillgången till sjuksköterskor är bra under kontorstider, oftast får de förvarstagna träffa en sjuksköterska dagen efter att de ansökt om detta.

¹⁵ Informationen lämnas i handlingen *Ankomstprotokoll*. Informationen i handlingen är författad på ett språk som den förvarstagne förstår. I handlingen lämnas information om bl.a. regler och rutiner på förvaret, dagersättning, kost och hälso- och sjukvård.

Det stod tidigare i Migrationsverkets arbetsordning att samverkan skulle ske mellan myndigheten och de olika regionerna. Detta innebär att Migrationsverket, regionerna och Sveriges kommuner och regioner¹⁶, SKR, hade ett samarbete med löpande möten där aktuella frågor diskuterades. Samarbetet resulterade i att hälso- och sjukvården blev mer jämställd. Samverkan om hälso- och sjukvård är sedan några år inte reglerad i Migrationsverkets arbetsordning och det förekommer inte längre någon samverkan.

Vård av frihetsberövade skiljer sig från vård av personer som kan röra sig fritt. Att som förvarstagen förflyttas från en förvarlokal för vård innebär ofta ett integritetsingrepp eftersom den förvarstagne då syns på offentlig plats med minst tre personer som övervakar denne. Därtill behöver personalen vara med vid besöket vilket i sig innebär ett ingrepp i integriteten för den förvarstagne. Dessa faktorer måste beaktas när man avgör hur hälso- och sjukvården ska organiseras. Transport till en sjukvårdsinrättning är även i många fall tidskrävande och behöver planeras. Både transporten och planeringen av transporten leder till att den förvarstagnes vård dröjer i förhållande till om vården hade erbjudits i förvarlokalerna.

Det är även problematiskt för Migrationsverket med besök på vårdinrättningar. Ett vårdbesök kräver att minst tre anställda följer med till vårdinrättningen.¹⁷ Om det finns uppgifter om våld eller hot behöver Kriminalvården hjälpa till vid transporten. En sådan transport behöver planeras och Migrationsverket styr inte över när Kriminalvården kan bistå. Även detta försenar vårdbesöket. Det går inte heller att bortse från att varje vistelse utanför förvarlokalen innebär en flyktrisk. Här ska särskilt beaktas att det på vårdinrättningar finns verktyg som kan användas som vapen. Transporterna kan dock förenklas om Migrationsverkets personal ges rätt att använda fängsel.

Bristen på lagstiftning innebär även att Migrationsverket inte kan ställa några krav på regionen om viss närvarograd för sjukvårdspersonal på respektive förvar. Det finns inte heller några garantier för den framtida organisationen utan regionerna kan med kort

¹⁶ Sveriges Kommuner och Regioner är en medlems- och arbetsgivarorganisation för landets alla kommuner och regioner. Det är en politiskt styrd organisation och styrelsen består av förtroendevalda från kommuner och regioner.

¹⁷ För en mer utförlig redogörelse över Migrationsverkets transporter av förvarstagna som får befinna sig utanför förvarlokalerna hänvisas till vårt delbetänkande *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5) avsnitt 5.2 och 5.4.1.

varsel ändra förutsättningarna för var de tillhandahåller hälso- och sjukvården.

Vad gäller JO:s kritik i fråga om läkarkontroll för de som hålls avskilda och utgör en fara för sig själva har Migrationsverket rutiner¹⁸ för hur de ska agera. I rutinerna anges bl.a. följande.

Tillse att den som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv undersöks av läkare så snart det kan ske, hålls under ständig tillsyn i avvaktan på att så sker och därefter enligt läkarens bedömning.

Informera ansvarig sjuksköterska eller vårdgivare att personen hålls avskild och uppmana denne att besöka den förvarstagne för att kontrollera om han eller hon har behov av kontakt med sjukvården.

Tillse att förvarspersonal finns tillgänglig vid sjukvårdsbesök för att vid behov kunna bistå så att sjukvårdspersonalen kan utföra sitt besök hos den förvarstagne.

Enligt uppgifter från personal vid Migrationsverket är det vanligtvis den sjuksköterska som befinner sig på förvaret som undersöker den avskilde och bedömer om en läkarkontroll behövs. Om händelsen inträffar när en sjuksköterska inte är på plats ringer personalen sjukvårdsupplysningen (1177) eller nödnumret 112. Personalen gör en bedömning av om läkare behöver kontrollera den avskilde. I vissa regioner kan personalen även ringa jourvårdcentraler som kan bistå med hjälp utanför kontorstider.

Slutligen har personal vid Migrationsverket lyft frågan om hemsjukvård. Det är ovanligt att förvarstagna behöver hemsjukvård, men några gånger per år uppstår ett sådant behov. Det vanligaste är att förvarstagna behöver hjälp med injektioner, provtagning och sårvård utanför de tider då en sjuksköterska är på plats på förvaren. Vid de få tillfällen som behov av hemsjukvård uppstår fungerar det enligt Migrationsverket i regel inte väl.

Särskilt om förflyttning av förvarstagna

Vi kommer nedan (se avsnitt 12.2.9) att återkomma till frågan om förflyttning av förvarstagna mellan olika förvarsanläggningar och hur det påverkar förvarstagna som har ett återkommande vårdbehov. Beträffande den här frågan finns det inga rutiner för vilka omständigheter som ska ligga till grund för förflyttningsbeslutet. Det finns däremot rutiner för hur flytten ska genomföras.

¹⁸ Se Migrationsverkets rutiner *Avskilja den förvarstagne från andra förvarstagna*.

Enligt uppgifter från Migrationsverket sker förflyttning vanligtvis vid en kommande verkställighet, när personalen bedömer att man behöver bryta upp dåliga konstellationer på ett förvar, när det är kapacitetsbrist på ett förvar eller när man vill underlätta för den förvarstagne att få besök från sin familj.

Enligt Migrationsverket behöver ersättningen till regionerna ses över

Migrationsverket har i hemställen från 2017 uppgett att regionerna inte får adekvat ersättning för den vård de tillhandahåller. Som vi angett ovan har det skett stora ändringar i tillhandahållandet av hälso- och sjukvården sedan dess.

Det förekom tidigare att den sjukvårdspersonal som arbetade vid förvaren inte kunde utnyttja arbetstiden på ett effektivt sätt, dvs. att det uppstod spilltid som regionerna inte erhöll någon ersättning för. Enligt Migrationsverkets personal finns det inte längre några sådana problem utan vården bedrivs numera på ett effektivt sätt. Dessa problem som tidigare fanns med ersättningsystemet kvarstår alltså inte.

12.2.8 Kontakter med företrädare för SKR och företrädare för vårdgivare

I syfte att utreda vilka problem som regionerna upplever gällande tillhandahållande av hälso- och sjukvård till förvarstagna har vi varit i kontakt med företrädare för SKR. Vi har även varit i kontakt med företrädare för de vårdcentraler som tillhandahåller vård till förvaren i Märsta och Mölndal (nedan benämnda *regionerna*). SKR och regionerna har uppgett följande i de olika frågorna.

Ambitionen är att alla förvarstagna ska erbjudas en hälsoundersökning

Det finns ingen förklaring till varför inte alla nyanlända förvarstagna erbjuds en hälsoundersökning. Det är ambitionen att alla ska erbjudas en sådan.

Organisationen av och tillgången till hälso- och sjukvård fungerar väl men det vore bra med mer samverkan

Under vardagarna finns det sjuksköterskor på plats på alla förvar och det finns även annan vårdpersonal på plats i varierande utsträckning. Sjuksköterskorna kan boka in läkar- och psykologbesök i förvarslokalerna eller boka motsvarande besök på vårdcentralerna. Företrädare från regionerna har uppgett att deras personal är fullbokade under den arbetstid de befinner sig i förvarslokalerna. Det förekommer inte problem med spiltid, dvs. arbetstid som inte utnyttjas. De företrädare för SKR och regionerna som vi varit i kontakt med är av uppfattningen att de förvarstagna har bra tillgång till hälso- och sjukvård.

Tillgången till personal med kompetens inom psykisk hälsa har ökat. Företrädare för regionerna har här lyft att de förvarstagna har ett stort behov av samtal och medmänsklighet samt att även frivilligorganisationerna gör ett viktigt jobb vid sina besök. Med hänvisning till den situation som de förvarstagna befinner sig i är det svårt att erbjuda adekvat hjälp vid psykisk sjukdom och psykisk ohälsa. Skälet till detta är att sådana insatser ofta pågår under en längre tid. Det största problemet är när en förvarstagen behöver få akut hjälp på psykiatrisk akutmottagning. Det är vanligt att den förvarstagne nekas inläggning vid sådana kontakter. Här bör det även nämnas att det råder brist på psykiatriker. Detta leder till att det ofta är svårt att få hjälp på psykiatrisk akutmottagning även för enskilda som inte är frihetsberövade.

Beträffande administration tar det viss tid att leta efter journaler. Företrädare för regionerna har varit noggranna med att påpeka att även administrativt arbete är en del av deras arbete och att nämnda omständigheter inte är utmärkande för bara den här gruppen utläningar. Omständigheten att många vårdbesök behöver tolkas utgör inte heller något problem.

Det är flera faktorer som styr var och hur hälso- och sjukvården för förvarstagna kan tillhandahållas. Förutom omständigheter som hur förvarslokalerna är utformade, hur många individer som hålls i förvar vid tillfället och behoven hos de förvarstagna är frågan om tillgång till hälso- och sjukvård alltid en prioriteringsfråga. Bedömningen av var och hur vården ska tillhandahållas måste alltid göras utifrån den aktuella situationen. Bedömningen försvåras av att situa-

tionen skiljer sig från tillfälle till tillfälle och inte kan förutses. Det är alltid de individer i regionen som har störst behov av vård som ska erbjudas vård, dvs. det är en prioriteringsfråga vem som kan ges vård vid det aktuella tillfället.

Av detta följer att det inte är möjligt att reglera var och hur regionerna ska tillhandahålla hälso- och sjukvård för förvarstagna. En reglering som innebär att regionerna måste tillhandahålla hälso- och sjukvård i förvarslokalerna är för stelbent och utgår inte från nämnda prioritering att de individer i regionen som bäst behöver vård ska få den. Ett bra exempel på vikten av flexibilitet rörande tillhandahållande av hälso- och sjukvård är förhållandena under pandemin. Regionerna hade då ett stort behov av personal som kunde sköta provtagning samtidigt som det var färre utläningar som hölls i förvar. Detta resulterade i att många regioner sänkte närvarograden av sjuksköterskor på de olika förvaren under pandemin. Därmed kunde fler sjuksköterskor arbeta med det prioriterade arbetsområdet provtagning. Det bör även noteras att organisationen av vården ser olika ut i de olika regionerna även för de som inte är frihetsberövade.

Eftersom det är svårt att uppskatta omfattningen av behovet av hälso- och sjukvård för förvarstagna är det inte heller kostnadseffektivt att i lag ange att mer hälso- och sjukvård ska bedrivas i förvarslokalerna. En sådan reglering hade inneburit att regionerna hade behövt ha personal på plats som till viss del inte hade kunnat jobba effektivt. SKR:s och regionernas bedömning är därför att det inte bör införas någon reglering som anger att hälso- och sjukvården ska bedrivas i förvarslokalerna. Någon sådan reglering finns inte heller i angränsande lagstiftning som rör frihetsberövade individer.

De företrädare för SKR och regionerna som vi har varit i kontakt med är av uppfattningen att samverkan och diskussion mellan Migrationsverket, de olika regionerna och SKR är den bästa lösningen för att kunna tillhandahålla bra vård för förvarstagna. Parterna har tidigare haft samverkan med regelbundna möten som enligt SKR och regionerna fungerade mycket väl. Samverkan avslutades av Migrationsverket. En sådan samverkan överensstämmer även med vad som anges i 7 kap. 7 § HSL om regionernas skyldighet att samverka med bl.a. myndigheter. Genom samverkan kan Migrationsverket och de olika regionerna inspirera och hjälpa varandra samtidigt som relevanta problem och lösningar lyfts. Arbetet med hälso- och sjukvård kan då bedrivas utifrån den aktuella situationen.

Enligt de uppgifter vi har fått från regionerna finns det bra rutiner för hur de ska agera när en person hålls avskild därför att denne utgör en fara för sig själv och ska kontrolleras av läkare. Sjukvårdspersonalen har dock ingen insyn i eller påverkansmöjlighet på hur länge den förvarstagne sedan är avskild.

Slutligen har SKR framfört att samma problem med tillhandahållande av vård finns vid andra institutioner där frihetsberövade personer är placerade, som SiS-hem, anstalter, häkten och arrester. Även vid dessa institutioner finns det utmaningar kring hur och var hälso- och vårdinsatserna ska ges. SKR är av uppfattningen att den här problematiken behöver ses över i sin helhet så att det blir en tydligare ansvarsfördelning, en mer kostnadseffektiv verksamhet och ett mer personcentrerat omhändertagande för alla som vistas på dessa institutioner.¹⁹

Ersättningen till regionerna är adekvat

Företrädare för SKR har uppgett att de anser att regionerna får adekvat ersättning för den vård de tillhandahåller för förvarstagna. Enligt de uppgifter vi har mottagit är SKR:s bedömning att det inte vore mer ändamålsenligt att införa schablonersättning likt den som regleras i 6 § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård för asylsökande. Skälet till detta är att kostnaden för de förvarstagna inte skulle täckas av de schablonerna och att regionerna därmed skulle erhålla lägre ersättning. Företrädare för SKR menar att ersättningssystemet inte behöver ändras.

Företrädare för regionerna har uppgett att ersättningssystemet i sig fungerar väl och de är av uppfattningen att systemet inte ska ändras. Däremot har beloppen, dvs. ersättningen per vårdbesök enligt regionprislistorna för utomlänsvård, inte höjts på flera år medan regionernas kostnader för hälso- och sjukvården har ökat. Regionerna efterfrågar därför en höjning av ersättningen i regionprislistorna.

¹⁹ SKR har utvecklat det här resonemanget i sitt remissvar över betänkandet *För barn och unga i samhällsvård* (SOU 2023:66).

12.2.9 Kontakter med frivilligorganisationer²⁰

Vi har även lyft frågan om hälso- och sjukvård med vissa frivilligorganisationer. Vid dessa kontakter har det framkommit att det är relativt vanligt med förflyttningar av förvarstagna till andra förvarsanläggningar och att dessa förflyttningar innebär att den förvarstagne måste upprätta nya vårdkontakter, dvs. att vårdkedjan bryts. Detta är till nackdel för förvarstagna som har etablerat en vårdkontakt och sedan behöver inleda en ny sådan.

Omständigheten att den förvarstagne har behov av löpande kontakt med hälso- och sjukvården beaktas inte inför beslut om förflyttning. Förflyttningsbeslut kan inte heller överklagas.

Företrädare för frivilligorganisationer har även understrukit att många som tas i förvar allt eftersom förvarstiden fortlöper mår allt sämre, både fysiskt och psykiskt. Svenska Röda Korset har i sin rapport *Bortom förvar – en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande* från 2022 (s. 30 f.) redogjort för hur förvarstagandet påverkar enskildas mående. Vi har redogjort för den rapporten i avsnitt 6.4.

12.2.10 Tre frågor behöver analyseras ytterligare

Som framgått av redogörelsen ovan har det riktats kritik mot tre områden som rör hälso- och sjukvård. Dessa är rätten till en hälsoundersökning, organisationen av och tillgången till hälso- och sjukvård samt ersättningen till regionerna. I frågan om organisation och tillgång till hälso- och sjukvård ingår frågan om läkarkontroll vid avskiljande när den förvarstagne utgör en fara för sig själv.²¹ Även frågan om rutiner om förflyttning av förvarstagna ingår i denna fråga. Nedan följer en analys av dessa frågor.

²⁰ Här avses följande organisationer: Amnesty, Asylrättscentrum, Caritas, FARR, Svenska kyrkan och Svenska Röda Korset.

²¹ Vi har i avsnitt 11.11.1 lämnat ett förslag som innebär att läkare ska kontrollera en förvarstagen som belagts med fängsel på grund av att denne uppträtt våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till utlänningens egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Vad vi anger i texten om läkarkontroll vid avskiljande på grund av att den förvarstagne utgör en fara för sig ska även gälla för detta förslag.

Det behövs inte några lagändringar rörande hälsundersökningar

Utredningens bedömning: Skyldigheten att erbjuda utlänningar som hålls i förvar en hälsundersökning är reglerad i lag och det behövs ingen lagändring.

Förvarstagna i Märsta erbjuds hälsundersökning i mån av tid medan de förvarstagna i Flen erbjuds en hälsundersökning om de efterfrågar en sådan. Av JO:s protokoll från besöket i Mölndal den 17–18 januari 2023 framgår att samtliga förvarstagna där inte hade erbjudits någon hälsundersökning.

Omständigheten att inte alla förvarstagna erbjuds en hälsundersökning strider mot 7 § LHS, som anger att om det inte är uppenbart obehövligt ska regionen erbjuda utlänningar som är förvarstagna en hälsundersökning så snart det lämpligen kan ske.

Det är inte acceptabelt att regionerna inte uppfyller sina skyldigheter i den här delen. Det är av stor vikt att alla förvarstagna informeras om rätten till en hälsundersökning och att de erbjuds en sådan om de inte redan har genomgått en.

Eftersom bestämmelsen i 7 § LHS både är tydlig och ändamålsenlig ska någon lagändring inte genomföras. Det är dock av stor vikt att Migrationsverket tillsammans med regionerna prioriterar att hälsundersökningar erbjuds nyanlända förvarstagna. Det ska även understrykas att hälsundersökningen ska genomföras så snart det lämpligen kan ske.

Migrationsverket och regionerna ska samverka i frågor som rör organisationen av och tillgången till hälso- och sjukvård för förvarstagna

Utredningens förslag: I planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården vid förvaren ska Migrationsverket samverka med regionerna i fråga om hur hälso- och sjukvården ska bedrivas.

Utredningens bedömning: Migrationsverket bör ändra sina skriftliga rutiner så att det tydligare framgår att förvarstagna som är avskilda på grund av att de utgör en fara för sig själva ska undersökas av läkare så snart som möjligt.

Migrationsverket bör införa skriftliga rutiner för byte av förvarsanläggning för förvarstagna. Vid bedömningen bör det särskilt beaktas om en förvarstagen har ett pågående behov av hälso- eller sjukvård som skulle kunna påverkas negativt av en förflyttning.

Omfattningen av vården och kostnadsansvaret för hälso- och sjukvård för förvarstagna är lagreglerade. Däremot är det inte reglerat hur regionerna ska erbjuda de förvarstagna den hälso- och sjukvård som de är skyldiga att erbjuda.

Detta ska ställas mot den prioritering som tillhandahållande av hälso- och sjukvård alltid innebär och att det är de individer som är i störst behov av vård som ska erhålla vård. Här måste även beaktas att vårdgivaren, dvs. regionerna, måste ha ett stort utrymme för att bedöma hur de ska fullgöra sitt uppdrag på lämpligast sätt. Därtill är regionernas resurser begränsade. Det bör även understrykas att tillgången till sjukvårdspersonal på förvaren är god och att det i dag finns sjukvårdspersonal vid alla förvar under vardagarna.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att regleringen inte bör ändras i syfte att ytterligare styra den vård som regionerna ska ge förvarstagna. Vi menar att en sådan reglering också skulle kunna leda till tolkningssvårigheter vad gäller vilken vård som kan bedrivas i en förvarslokal respektive inte kan det. Vidare kan konstateras att angränsande regelverk inte heller innehåller någon bestämmelse om hur och var regionerna ska erbjuda hälso- och sjukvård för frihetsberövade.

Vår bedömning är i stället att en bättre samverkan mellan regionerna och Migrationsverket är det mest ändamålsenliga och effektiva

sättet att upprätthålla en bra hälso- och sjukvård för förvarstagna. Vid sådan samverkan kan erfarenheter utbytas löpande. Positiva erfarenheter från ett förvar eller en region skulle enklare och på ett naturligt sätt förmedlas till ett annat förvar respektive en annan region. På motsvarande sätt skulle negativa erfarenheter kunna utbytas och därmed skulle liknande misstag kunna undvikas på andra förvar. Information om läget på förvaren inom ramen för sådan samverkan kan också bidra till att regionernas prioriteringar blir mer träffsäkra. Vi menar därmed att en sådan samverkan skulle öka effektiviteten vilket gagnar de förvarstagna som kommer ges bättre vård. Samverkan skulle även gynna både Migrationsverket och regionerna.

Det finns redan en lagstadgad skyldighet för regionerna att samverka med Migrationsverket, se 7 kap. 7 § HSL. Den bestämmelsen omfattar endast regionerna och Migrationsverket har inte någon motsvarande skyldighet. En motsvarande skyldighet till samverkan för Migrationsverket bör därför föras in i utlänningsförordningen (2006:97). Därmed skapas en bestående struktur för samverkan även för Migrationsverket. I likhet med tidigare samverkan kan även SKR bjudas in till denna.

I den här delen bör även våra övriga förslag lyftas. Vi har i avsnitt 11.11.1 föreslagit att Migrationsverkets personal ska få belägga förvarstagna med fängsel vid bl.a. transporter. Vi bedömer att det förslaget innebär att Migrationsverket kommer kunna genomföra fler transporter själva. Detta underlättar myndighetens planering av vårdbesök utanför förvarslokalerna. Därtill har vi i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5), se avsnitt 5.4.5, föreslagit att Migrationsverket ska få förordna väktare att utföra vissa bevakningsuppdrag utanför förvarslokalerna. Vi bedömer att även det förslaget kommer förenkla Migrationsverkets arbete vid vårdbesök. Även dessa förslag talar alltså för att inte styra regionerna genom ett lagkrav på att mer vård ska tillhandahållas i förvarslokalerna.

Avslutningsvis menar vi, i likhet med vad SKR har uttryckt i sitt remissvar gällande betänkandet *För barn och unga i samhällsvård*, (SOU 2023:66) att det inte är lämpligt att införa en särreglering för endast en verksamhet som ansvarar för frihetsberövade när övriga verksamheter inte har det. Vi bedömer att problematiken i så fall behöver ses över i sin helhet för alla dessa institutioner.

Särskilt om hemsjukvård

Det finns ingen statistik över hur vanligt det är att förvarstagna är i behov av hemsjukvård eller hur omfattande bristerna vid hemsjukvård är. Enligt uppgifter från Migrationsverket fungerar det dock i regel inte så bra vid de få tillfällen det finns ett behov av hemsjukvård.

Vår bedömning är att det inte är ändamålsenligt att särreglera den här typen av hälso- och sjukvård. Vi menar att Migrationsverket även rörande hemsjukvård bör samverka med regionerna för att lösa frågan. Eftersom även kommunerna tillhandahåller hemsjukvård bör även de medverka i samverkan.

Vi har i avsnitt 6 lämnat förslag om uppsikt och förstärkt uppsikt. Förslagen innebär ökade möjligheter till uppsikt och att uppsikt kan kombineras med fler skyldigheter såsom att bo på en viss plats eller att utlänningen inte får lämna ett anvisat geografiskt område. Om en utlänning meddelas ett beslut att denne inte får lämna ett geografiskt område kan beslutet även, om det behövs, förenas med villkor om elektronisk övervakning (*förstärkt uppsikt*).

Samtliga dessa förslag syftar till att öka möjligheterna att meddela beslut om uppsikt i stället för att ta utlänningen i förvar. Det är vår bedömning att de utlänningar som har behov av hemsjukvård i de allra flesta fall kommer meddelas beslut om uppsikt eller förstärkt uppsikt i stället för att tas i förvar. Därmed kommer behovet av hemsjukvård vid förvaren att minska. Även detta talar för att någon särreglering angående hemsjukvård inte bör göras.

Migrationsverket bör tydliggöra sina rutiner rörande undersökning av någon som avskilts därför att denne utgör en fara för sig själv

Det är av stor vikt att förvarstagna som avskilts därför att de utgör en fara för sig själva undersöks av läkare så snart som möjligt. Detta regleras i 11 kap. 7 § tredje stycket UtL. Eftersom bestämmelsen både är tydlig och ändamålsenlig behöver någon lagändring beträffande den åtgärden inte genomföras.

Av både protokoll från JO:s inspektioner och uppgifter från Migrationsverket framgår det dock att det förekommer att lagen inte följs och att den avskilde kontrolleras av sjuksköterska och inte av läkare.

Det är inte acceptabelt att en förvarstagen som har avskilts därför att denne utgör en fara för sig själv inte undersöks av en läkare så snart det är möjligt i enlighet med gällande lagstiftning. Vi kan konstatera att Migrationsverkets skriftliga rutiner inte tillräckligt tydligt anger *vem*, dvs. en läkare, som ska undersöka den avskilde. Rutinerna bör därför tydliggöras för att betona att det är en läkare som ska genomföra undersökningen.

Migrationsverket bör införa rutiner för förflyttning av förvarstagna

Enligt företrädare för frivilligorganisationer har det framkommit att förvarstagna med återkommande vårdbehov har behövt byta förvarsanläggning. Det finns inga uppgifter om hur vanligt det är.

Det kan finnas flera skäl till att ett sådant byte sker, det kan vara allt från nära förestående verkställighet till att den förvarstagne ska komma närmare sin familj så att det blir enklare att genomföra besök. Förflyttning kan även ske när Migrationsverkets personal bedömer att de behöver ändra dynamiken vid ett förvar. Som vi nämnt ovan finns det inga rutiner för dessa förflyttningar.

Vi menar att Migrationsverket bör införa rutiner för förflyttningar mellan förvaren. I dessa rutiner bör grunderna för förflyttningarna anges, dvs. vid vilka situationer förflyttning får ske. Det bör även anges att Migrationsverket särskilt ska beakta om en förvarstagen har en pågående vårdkontakt och att detta talar mot att den förvarstagne ska byta förvarsanläggning. Därmed bedömer vi att färre förvarstagna med vårdbehov kommer behöva flytta vilket gynnar den här gruppen av förvarstagna.

Det ska inte göras några ändringar rörande ersättningssystemet

Utredningens bedömning: Det ska inte göras några ändringar i denna del.
--

Ersättningssystemet ska vara kostnadseffektivt, kostnadsneutralt och administrativt hanterbart. Vid våra kontakter med SKR och regionerna har det framkommit att dagens system uppfyller dessa kriterier. Uppfattningen är även att regionerna får adekvat ersätt-

ning för den hälso- och sjukvård de tillhandahåller, inklusive tid för administration.

Vi menar därför att det inte behöver göras några ändringar i ersättningssystemet. Det kan här nämnas att det är regionerna som, i samråd med varandra, bestämmer nivån på den ersättning som ska utgå enligt taxan. Här vill vi åter understryka vikten av samverkan och att eventuella svårigheter rörande ersättning även kan lyftas där.

12.2.11 Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa.

Vi har i avsnitt 3.3.5 redogjort för Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen). Enligt artikel 24 har barn rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna ska sträva efter att säkerställa att inget barn berövas sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård.

Det har inte framkommit några uppgifter om att tillgången till hälso- och sjukvård för förvarstagna barn inte skulle fungera på ett tillförlitligt sätt. Här kan det åter nämnas att det är mycket ovanligt att barn tas i förvar och att förvarstiden för barn är kort. Detta talar för att de flesta förvarstagna barn aldrig behöver komma i kontakt med hälso- och sjukvård under den tid de är förvarstagna.

Som framgår av redogörelsen ovan får förvarstagna barn tillgång till samma hälso- och sjukvård som barn som är bosatta i Sverige. Till skillnad från vuxna förvarstagna finns det alltså inte någon begränsning vad gäller rätten till hälso- och sjukvård. Detta överensstämmer med vad som anges i artikel 24 i Barnkonventionen.

Även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), som vi har redogjort för i avsnitt 3.3.2 är relevant för frågan om hälso- och sjukvård. Enligt artikel 35 har var och en rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis.

Vi har ovan redogjort för den hälso- och sjukvård som bedrivs vid förvaren och att tillgången till hälso- och sjukvård har förbättrats. Vi har även föreslagit att samverkan mellan regionerna och Migrationsverket ska utökas och att Migrationsverket ska ändra i sina rutiner för att förbättra tillgången till hälso- och sjukvård. Vi bedömer att våra förslag innebär att var och en av de förvarstagna har rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationella lagstiftning och praxis.

12.3 Besöksbegränsningar på grund av smittskyddshänsyn

12.3.1 Inledning

Av våra utredningsdirektiv framgår att utredningen ska ta ställning till om det finns ett behov av att ändra eller förtydliga reglerna om begränsning av besök på förvaren av smittskyddshänsyn. I uppdraget ingår att lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget grundar sig i de observationer och den kritik som riksdagens ombudsmän, JO, framförde i sin rapport från Opcat-enheten 2020, *Frihetsberövades situation under coronapandemin – JO:s granskning av fyra myndigheters åtgärder*, JO O 18-2020 (nedan benämnd ”rapporten”).

Avsnittet inleds med en beskrivning över de åtgärder som regeringen och Folkhälsomyndigheten genomförde vintern och våren 2020 med anledning av spridningen av viruset SARS-CoV-2 (nedan benämnt covid-19), avsnitt 12.3.2. Därefter följer en redogörelse över dagens reglering i utlänningslagen (avsnitt 12.3.3), angränsande lagstiftning (avsnitt 12.3.4), en sammanfattning av relevanta delar av rapporten (avsnitt 12.3.5) följt av våra överväganden och förslag (avsnitt 12.3.6-7).

12.3.2 Regeringens och Folkhälsomyndighetens åtgärder våren 2020 med anledning av covid-19

Regeringen klassade den 2 februari 2020 covid-19 som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom. En allmänfarlig sjukdom är en smittsam sjukdom som kan vara livshotande, innebära långvarig

sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade. Med samhällsfarlig sjukdom avses en allmänfarlig sjukdom som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver extraordinära smittskyddsåtgärder, se 1 kap. 3 § andra och tredje stycket smittskyddslagen (2004:168), SmittskL.

Folkhälsomyndigheten meddelade den 1 april 2020 föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. Folkhälsomyndighetens allmänna råd riktade sig till var och en och innebar att alla hade ett ansvar för att förhindra spridningen av covid-19.

Folkhälsomyndigheten lämnade även särskilda allmänna råd till myndigheter, däribland Kriminalvården, Migrationsverket och Statens institutionsstyrelse (SiS). De särskilda råden till dessa myndigheter innebar att verksamheter inom dessa myndigheter i sitt ledningssystem skulle ha rutiner så att verksamheten kunde förhindra smittspridning. Vidare borde verksamheterna regelbundet utföra riskbedömningar utifrån rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkare samt ta fram instruktioner för hur personal och boende kunde förhindra smittspridning.

12.3.3 Utlänningslagens bestämmelser om besök och när man kan begränsa rätten att ta emot besök

Enligt 11 kap. 4 § första stycket UtlL ska en utlänning som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök enligt 4 § andra stycket UtlL övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

Huvudregeln för besök är att förvarstagna ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför förvarslokalerna. Undantag från huvudregeln kan göras om det i ett särskilt fall möter hinder med hänsyn till förvarsverksamhetens bedrivande. Regeringen har förtydligat att förvarstagna utlänningar inte

ska jämföras med brottslingar när det gäller kontakter med yttre världen. Begränsning av besök får endast ske när det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning och på de tider som önskas (prop. 1996/97:147 s. 44). Huvudregeln enligt andra stycket kan frångås om det med hänsyn till säkerheten är nödvändigt att besöket övervakas.

Vi har i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5) föreslagit att besök ska kunna övervakas genom att det äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas, s.k. glasrutebesök.

Det finns inte något lagstöd i 11 kap. utlänningslagen för att begränsa besök med hänvisning till smittspridning eller för att införa generella besöksförbud.

12.3.4 Annan lagstiftning av betydelse för utformning av regler som rör besöksbegränsningar

I viss förvaltningsrättslig lagstiftning finns bestämmelser om att en person under vissa förutsättningar kan vårdas tvångsvis och placeras på låsta avdelningar, se lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, lagen om psykiatrisk tvångsvård (1991:1128), LPT, och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV. Till skillnad från de som tagits i förvar enligt utlänningslagens regler är de enskilda tvångsplacerade enligt dessa lagar för att få vård.

Utöver dessa förvaltningsrättsliga regelverk finns det straffrättsliga processuella tvångsmedlet häktning. En person kan också tvångsvis hållas placerad på en låst avdelning vid fängelsestraff.

När man flyttade över ansvaret för förvaren, och därmed möjligheten att vidta tvångs- och kontrollåtgärder, till Migrationsverket hänvisade regeringen till lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall och motsvarigheterna till dagens häktes- och fängelselag och att man skulle undersöka hur tvångsåtgärder hade reglerats i de regelverken (prop. 1996/97:147 s. 30).

Regeringen underströk att jämförelsen med häktes- och fängelselagen är extra viktig eftersom det inte är rimligt att utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen behandlas sämre än den som är misstänkt för brott eller de som är dömda för brott. Vidare förde

regeringen fram att reglerna om tvångsmedel för förvarstagna inte behövde vara lika detaljerade som regelverket för häktade eller på anstalt. Av vikt var att hitta en lämplig balansgång mellan rättigheter som var så självklara att de inte behövde lagregleras och rättigheter som det fanns anledning att lagreglera.

Även inom ramen för vårt uppdrag finns det anledning att granska annan lagstiftning som reglerar tvångsplacering. Eftersom syftet med placeringen på en låst avdelning skiljer sig åt vid placering enligt de nämnda regelverken och vid förvar enligt utlänningslagen kan någon direkt jämförelse inte göras mellan de olika rättsområdena. Vad som är relevant är att se vilka möjligheter som finns inom andra områden vad gäller möjligheten att begränsa besök. Eftersom förvarstagna inte ska behandlas som misstänkta eller dömda och det inte heller finns något övergripande vårdbehov för en förvarstagen ska jämförelsen nedan även fungera som en kontroll av att tvångsåtgärderna inte är för ingripande.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare

SiS är den myndighet som ansvarar för individuellt anpassad tvångsvård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem. Vi har i vårt delbetänkande *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5) redogjort för det arbete som bedrivs vid SiS-hemmen och det regelverk som gäller för dessa hem, se avsnitt 4.6.1.

Rätten till besök på SiS-hemmen regleras i 15 l § LVU. Där anges bl.a. att den som omfattas av bestämmelserna i 15 § har rätt att ta emot besök i den utsträckning det är lämpligt. I andra stycket anges att det i lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård finns ytterligare bestämmelser om besök på vårdinstitutioner som omfattas av denna lag. Även 15 m–o §§ LVU reglerar möjligheten att begränsa besök.

Den nämnda lagen omfattar dock inte ungdomar som verkställer påföljder enligt lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård (1998:603) på ett SiS-hem.

I 33 a § LVM finns en bestämmelse om besök och besöksinskränkning, som också innehåller en hänvisning till lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård.

Lagen om psykiatrisk tvångsvård och lagen om rättspsykiatrisk vård

Den som lider av en allvarlig psykisk störning kan, om vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda, tas in för vård mot sin vilja enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård. Syftet är att patienten ska komma ifrån sitt akuta sjukdomstillstånd och därefter gå med på någon form av frivillig vård. Tvångsvård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård kan antingen ges som sluten psykiatrisk tvångsvård eller, efter sådan vård, som öppen psykiatrisk tvångsvård. Vård som ges när patienten är intagen på en sjukvårdsinrättning benämns sluten psykiatrisk tvångsvård. Annan vård enligt lagen benämns öppen psykiatrisk tvångsvård. Den för vårt uppdrag intressanta vården är sluten psykiatrisk tvångsvård. Förutsättningarna för tvångsvård ges i 3 § LPT. Vid sluten psykiatrisk tvångsvård får en patient hindras att lämna vårdinrättningens område eller den del av inrättningen där han ska vistas (18 § LPT).

Rättspsykiatrisk vård enligt lagen om rättspsykiatrisk vård beslutas av allmän domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken. Rättspsykiatrisk vård ges antingen som sluten rättspsykiatrisk vård eller, efter sådan vård, som öppen rättspsykiatrisk vård. Vård som ges när patienten är intagen på en sjukvårdsinrättning benämns sluten rättspsykiatrisk vård. Annan vård enligt lagen benämns öppen rättspsykiatrisk vård. Vid sluten rättspsykiatrisk vård gäller, om inte annat anges i 8 a § LRV, i tillämpliga delar bestämmelserna i 18–24 §§ LPT.

Det finns inga generella bestämmelser om besöksbegränsningar i dessa lagar. Enskilda som vårdas enligt någon av lagarna omfattas dock av lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård, se nedan.

Lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård

I 1 § lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård, LBT, framgår att lagen, med vissa undantag, omfattar tvångsvård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om psykiatrisk tvångsvård, lagen om rättspsykiatrisk vård och lagen (1993:388) om införande av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Den för uppdraget relevanta bestämmelsen återfinns i 3 § LBT som anger att om det med hänsyn till vårdens bedrivande, risken för

överförande av smitta eller skyddet av enskilda vårdtagares personliga integritet är nödvändigt med inskränkningar av sådana besök som avses i 1 §, får huvudmannen för vårdinstitutionen eller sjukvårdsinrättningen i särskilda fall besluta om besöksrestriktioner. Ett sådant beslut kan vara generellt eller avse besök av en viss eller vissa personer.

Enligt 5 § gäller ett beslut enligt 2 § andra stycket och 3 § omedelbart, om inte något annat anges i beslutet. Ett sådant beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Lagstiftningen är föranledd av en rapport den 14 april 1994 från den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna, vars slutsatser har fastställts av Europarådets ministerkommitté (Interim Resolution DH (95) 27, Application No. 14451/88, Persson v. Sweden, adopted on 7 April 1995; Council of Europe, Human rights information sheet No. 38, Strasbourg 1996, s. 96 och 224).

I nämnda rapport ansåg kommissionen att Sverige hade kränkt artikel 6 och artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), se redogörelse i avsnitt [3.3.1]. Kränkningen hade bestått i att besöksrestriktioner hade meddelats en besökare på vårdhem för personer med intellektuell funktionsnedsättning och att det saknades såväl lagstöd för detta beslut som möjlighet för besökaren att överklaga beslutet. Besöksrestriktionerna ansågs ha utgjort ett intrång i besökarens familjeliv.

Bestämmelsen i 3 § LBT ger rätt till besöksrestriktioner i särskilda, uppräknade fall. Förutsättningen för sådana besöksrestriktioner är att dessa är nödvändiga för vårdens bedrivande, för att smitta inte ska överföras eller för att skydda enskilda vårdtagares personliga integritet. Med smitta menas smitta såväl från vårdtagaren som till vårdtagaren. Besöksrestriktioner kan i vissa fall innebära totalt besöksförbud men kan också innebära särskilda villkor. Restriktionerna bör kunna gälla såväl generellt som avse besök av viss eller vissa personer (prop. 1995/96:196 s. 16). Lagregleringen är således inte primärt avsedd att täcka ett behov av att reglera restriktioner för vårdtagaren (prop. 1995/96:196 s. 15).

Fängelse- och häkteslagen

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610), FäL, får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras under vissa uppräknade förutsättningar. Vägransgrunderna anknyter i huvudsak till besökarens person eller till relationen mellan besökaren och den intagne. Regleringen gör det möjligt att vägra ett besök som på något sätt kan äventyra säkerheten i anstalt eller som på något sätt kan ha ett negativt inflytande på den intagnes anpassning i samhället. Motsvarande bestämmelse finns i 3 kap. 1 § första stycket häkteslagen (2010:611).

Varken i motiven till fängelse- eller häkteslagen har det förts några resonemang kring Kriminalvårdens behov av att kunna införa generella besöksrestriktioner för att hindra smittspridning.

Enskilda personer som önskar besöka en intagen eller häktad kan efter ansökan godkännas som besökare till en viss intagen. Den som har beviljats ett sådant besökstillstånd har möjlighet att boka ett besök på det häkte eller den anstalt där den intagne är placerad. Ett besökstillstånd kan återkallas. Beslutet kan överklagas.

12.3.5 JO:s granskning av hur olika myndigheter agerade rörande besöksbegränsningar under våren 2020

Under våren 2020 beslutade JO att i ett initiativärende granska de myndigheter som verkställer frihetsberövanden. Dessa myndigheter var Rättsmedicinalverket (RMV), SiS, Kriminalvården och Migrationsverket. Syftet med granskningen var att belysa de konsekvenser covid-19 hade fått för de intagna vid de olika myndigheterna. I rapporten finns sammanfattningar av de viktigaste iakttagelserna och uttalandena som ombudsmännen gjorde i respektive ärende. Det för uppdraget relevanta avsnittet är *Begränsningar av besök och permissioner*.

Rapporten är av intresse eftersom den redogör för hur övriga verksamheter – Kriminalvården, SiS och RMV – agerade i frågan om besöksbegränsningar under våren 2020. Den är även av intresse eftersom JO riktade kritik mot Migrationsverket. Nedan följer en redogörelse för Migrationsverkets, Kriminalvårdens och SiS:s agerande i fråga om besöksbegränsningar.

Migrationsverket

Den 15 mars 2020 fattade Migrationsverket ett administrativt beslut om att tillfälligt begränsa möjligheterna att ta emot besök. Beslutet innebar att endast företrädare för rättskedjan gavs möjlighet att besöka en förvarstagen. De förvarstagna fick information, via ett informationsblad, om att Migrationsverket hade fattat beslut om att begränsa möjligheten att ta emot besök samt att beslutet gällde tills vidare.

I rapporten konstaterade JO att det fanns en uppenbar risk att detta tillvägagångssätt kunde uppfattas som att Migrationsverket hade infört ett generellt besöksförbud med innebörden att de förvarstagna inte kunde ansöka om besök. Det kunde även innebära en risk för att personalen fick uppfattningen att de inte behövde pröva en ansökan om att ta emot besök. JO anförde följande:

Enligt min mening bör en myndighet regelbundet ompröva den typen av ingripande åtgärder, i syfte att säkerställa att de inte pågår längre än nödvändigt. Migrationsverket borde därför ha en begränsat giltigheten av beslutet till en viss dag och därefter fattat ett nytt, tidsbegränsat beslut om förutsättningarna föreligger.

JO framförde att det fanns anledning för lagstiftaren att överväga om regleringen i utlänningslagen fullt ut motsvarade de behov av besöksbegränsningar som av smittskyddshänsyn kan uppstå som en följd av en pandemi. Av rapporten framgår att Migrationsverket saknar lagstöd för att besluta om ett allmänt besöksförbud för förvar.

Statens institutionsstyrelse

Den 24 mars 2020 beslutade SiS om generella besöksrestriktioner vid samtliga av myndighetens institutioner. Beslutet förlängdes senare. Besöksrestriktionerna upphörde att gälla den 1 juli 2020.

Den enda kritik som JO riktade mot SiS rörde de ungdomar som verkställde sluten ungdomsvård, och alltså inte vistades på institutionen för att få vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Ungdomar som verkställer sluten ungdomsvård omfattas inte av lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård. Skälet till kritiken var att SiS:s beslut kunde ge intrycket att även de ungdomar

som vistades på hemmen enligt lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård omfattades av beslutet om besöksrestriktioner trots att ett sådant beslut saknade lagstöd.

JO framförde i övrigt ingen kritik mot SiS.

Kriminalvården

Av rapporten framgår att Kriminalvården den 12 mars 2020 beslutade om en ny bilaga till myndighetens hälso- och sjukvårdshandbok. Bilagan innehöll bl.a. en rutinbeskrivning för hanteringen av intagnas besök där det framgick att intagna endast fick ta emot så kallade tjänstebesök. Övriga besök fick inte genomföras fram till dess att Folkhälsomyndigheten bedömde att risken för smittspridning av den samhällsfarliga sjukdomen var låg.

I rapporten uttalade JO att Kriminalvårdens tillvägagångssätt – att begränsa rättigheterna att ta emot besök i en bilaga – ur ett normhierarkiskt perspektiv var problematiskt. JO konstaterade att effekten av ordningen blev densamma som om Kriminalvården tillfälligt skulle ha återkallat besökstillstånden. Rutinen innebar att samma resultat uppnåddes som om lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård hade tillämpats.

En viktig skillnad i jämförelse med lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård var att det är tveksamt om Kriminalvårdens beslut kunde överklagas, en omständighet som enligt JO var djupt otillfredsställande.

Sammantaget framgår det av rapporten att Kriminalvårdens agerande inte strider mot lag men att den ur flera aspekter inte är lämplig.

12.3.6 Migrationsverket behöver kunna begränsa rätten att ta emot besök för förvarstagna vid smittspridning

Flera faktorer måste beaktas när man avgör om förvarstagnas rätt att ta emot besök ska kunna inskränkas med hänvisning till risken för smittspridning.

En första faktor är att möjligheten att ta emot besök är en grundläggande och viktig rättighet för förvarstagna. Att inskränka en sådan rättighet, även när syftet är att skydda de förvarstagna, innebär en begränsning i rätten till familje- och privatliv.

Även vad som anges i 11 kap. 1 § UtlL om att en utlänning som hålls i förvar ska behandlas humant och att dennes värdighet ska respekteras samtidigt som verksamheten ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter talar mot ytterligare begränsningar.

Detta ska ställas mot de förvarstagnas situation. Att vara frihetsberövad innebär att man har en begränsad möjlighet att påverka sin livssituation. Man är starkt beroende av institutionens agerande samtidigt som man ofta vistas på begränsade ytor tillsammans med personer som man varken känner eller har valt att vistas med. Av detta följer att möjligheterna till distansering är begränsade och därmed även möjligheterna att undvika att bli smittad och att sprida smitta. Detta talar för att det behövs regler som gör att de förvarstagna kan skyddas mot att smitta förs in i förvarslokalerna även om det innebär en inskränkning av deras rättigheter.

Det går inte heller att bortse från möjligheten att en smittspridning liknande den som skedde av covid-19 våren 2020 kan ske på nytt. Migrationsverket måste då kunna vidta generella åtgärder för att kunna följa eventuella rekommendationer från Folkhälsomyndigheten för att minska smittspridningen på förvaren. En effektiv åtgärd är besöksbegränsningar som skyddar både de förvarstagna och personalen på ett humant sätt. Någon sådan möjlighet finns inte i dag.

Sammantaget menar vi att behovet av att kunna skydda de förvarstagna och personalen genom att kunna införa besöksbegränsningar vid en eventuell smittspridning överväger nackdelarna. Inskränkningarna måste vara proportionerliga och nödvändiga utifrån att Migrationsverket ska kunna bedriva verksamhet utan risk för överförande av smitta. Som vi redogjort för ovan är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv viktigt att det är tydligt när sådana begränsningar får ske, inte minst om det rör sig om generella beslut som omfattar alla förvarstagna i en förvarslokal.

Migrationsverket ska få besluta om besöksbegränsningar

Utredningens förslag: Migrationsverket får besluta om besöksbegränsningar om det är nödvändigt med hänsyn till risken för överförande av smitta. Ett sådant beslut kan vara generellt eller avse besök av en viss person eller vissa personer.

Av den ovan nämnda rapporten från JO framgår att fängelse- och häkteslagens regelverk kring besöksbegränsningar innehåller brister, inte minst eftersom det är oklart om besluten kan överklagas. Ett regelverk liknande det som finns i fängelse- och häkteslagen ska därför inte införas i utlänningslagen.

Vår bedömning är att en bestämmelse om besöksbegränsning i utlänningslagen i stället bör utformas med utgångspunkt i bestämmelsen om besöksrestriktioner i lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård. Avgörande för bedömningen av om Migrationsverket ska få besluta om besöksbegränsningar bör vara skyddet för de förvarstagna och personalen och att de inte ska utsättas för risk för överförande av smitta.

Migrationsverket bör därmed få besluta om besöksbegränsningar om det är nödvändigt med hänsyn till risken för överförande av smitta. Rekvisitetet *om det är nödvändigt* innebär att Migrationsverket endast får besluta om begränsningar såvida det finns en konkret anledning att göra det med hänsyn till att det annars finns risk för att överföring av smitta kan ske.

Att uttala sig generellt om vilken typ av smitta som ska omfattas av den nya bestämmelsen är inte möjligt utan det måste göras en bedömning i varje enskilt fall. För att åtgärden ska anses vara proportionerlig måste smittan vara av sådant allvarligt slag att det med hänsyn till risken för de förvarstagnas och andra människors hälsa är nödvändigt att begränsa rätten att ta emot besök. Utgångspunkten bör vara att det ska röra sig om smitta som av regeringen har klassificerats som antingen allmänfarlig sjukdom eller samhällsfarlig sjukdom, jfr 1 kap. 3 § andra och tredje stycket SmittskL. Även Folkhälsomyndighetens vid tidpunkten gällande rekommendationer bör kunna tjäna som vägledning. Besluten måste vara proportionerliga och beakta dels situationen i samhället, dels situationen på förvaret.

Bestämmelsen innebär att Migrationsverket får fatta generella beslut om att det inte ska tillåtas några besök på förvaret. De kan

även besluta att en viss person eller vissa personer inte får besöka förvaret. Bedömningen om beslutet ska vara generellt eller avse en eller flera utpekade besökare ska utgå från vad som är nödvändigt utifrån risken för att smittspridning annars kommer ske. Beslut som rör enskilda besökare kan t.ex. grunda sig i att Migrationsverkets personal har kännedom om att besökaren befunnit sig på en plats där det förekommer omfattande smittspridning eller att man vet att personen är smittad. Generella beslut ska utgå från den allmänna smittspridningen i samhället.

Av detta följer att Migrationsverket inte ska neka en besökare som kan visa att den är frisk, har fullgod vaccinering eller immunitet mot den smitta som riskerar att spridas att besöka ett förvar. På motsvarande sätt måste Migrationsverket även beakta att vissa personer av samma skäl (intyg att han eller hon är frisk, vaccinerad eller immun) inte är smittsamma. Den omständigheten minskar möjligheten att fatta generella beslut och talar för att individuella beslut ska fattas. Det skulle även kunna vara så att alla förvarstagna och all personal på en avdelning är immuna eller har fått vaccinering och att besök av den anledningen inte kan nekas.

Vi bedömer även att det förslag vi lämnat i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5) om s.k. glasrutebesök skulle kunna komma till användning i syfte att begränsa smittspridning.

I sammanhanget bör det även understrykas att förvarstagna har möjlighet att ringa röst- och videosamtal. Vid eventuella besöksbegränsningar blir den kontaktmöjligheten än viktigare för de förvarstagna. Om besöksbegränsningar omöjliggör besök mellan barn och en förälder eller annan nära anhörig är det viktigt att Migrationsverket prioriterar att den gruppen får genomföra videosamtal. Därigenom förbättras möjligheterna för barnet att upprätthålla kontakt med sin anhörige trots att det vid tillfället inte är möjligt med fysiska träffar.

I enlighet med vad som anges i 6 kap. 15 § utlänningsförordningen ska beslut om besöksrestriktioner dokumenteras på lämpligt sätt. Besluten ska motiveras.

12.3.7 Beslut om besöksbegränsningar ska kunna överklagas till en migrationsdomstol

Utredningens förslag: Ett beslut om besöksbegränsning ska kunna överklagas till en migrationsdomstol.

Vi har i avsnitt 3.1.9 redogjort för när Migrationsverkets beslut får överklagas.

Vårt förslag innebär att rätten till besök kan begränsas vilket innebär en inskränkning i den förvarstagnes grundläggande fri- och rättigheter, jfr bl.a. artikel 8 i Europakonventionen och vår redogörelse för den artikeln i avsnitt 3.3.1. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att ett beslut om att inskränka besök vid förvar kan överklagas. Vikten av att den här typen av beslut ska kunna överklagas betonas av JO i den ovan nämnda rapporten (s. 39).

Som nämnts kan beslut om besöksbegränsningar vara både individuella och generella. När det gäller generella beslut kan fråga uppstå om den som klagar på beslutet är saklegitimerad och därmed har talerätt eller inte. Sådana frågor får lösas genom en tillämpning av bestämmelserna i 42 § förvaltningslagen (2017:900) och 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), där det anges att den som beslutet angår får överklaga detta. Domstolarna får vid bedömningen alltså utgå från nämnda bestämmelser och den praxis som har utvecklats där (jfr resonemanget i prop. 1995/96:196 s. 18).

Förslaget tar också sin utgångspunkt i motsvarande reglering i lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård, enligt vilken beslut om besöksinskränkningar får överklagas. Vi menar därför att beslut om besöksbegränsningar ska kunna överklagas till migrationsdomstol.

Eftersom vi föreslår att ändringen ska föras in i 11 kap. 4 § UtLL kommer ett sådant beslut att kunna överklagas utan att någon ändring av 14 kap. 10 § UtLL behövs.

12.3.8 Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa.

Vi har i avsnitt 3.2 redogjort för bestämmelser i regeringsformen och i avsnitt 3.3 om internationella regelverk som är av betydelse för våra förslag. Vi har därtill i avsnitt 11.20 redogjort för vilka bestämmelser som måste beaktas vid reglering av tvångsmedelslagstiftning.

Vi har föreslagit att förvarstagnas rätt att ta emot besök ska kunna begränsas. Det ska röra sig om undantagssituationer där bedömningen ska utgå från att det är nödvändigt. Det lämnas således inget utrymme för skönmässig bedömning för Migrationsverkets personal som inte kan godtas. Förslaget uppfyller därmed kraven på tydlighet.

Syftet med våra förslag är att ge Migrationsverket rätt förutsättningar att begränsa smittspridning vid händelse av allvarlig smitta. Att hindra sådan smittspridning är av yttersta vikt eftersom en sådan påverkar situationen för både förvarstagna och personal. I detta sammanhang finns det anledning att lyfta fram att staten också har en positiv skyldighet att skydda dessa individers fysiska och psykiska integritet från att skadas av andra. Smittspridningen våren 2020 visade att det, i särskilt angivna undantagsfall, behöver finnas en möjlighet att kunna begränsa besöken på förvaren i syfte att skydda de förvarstagna från smittspridning.

Sammantaget bedömer vi att de föreslagna bestämmelserna är tillräckligt förutsebara, tydliga och avgränsade för att säkerställa att enskilda inte drabbas av godtyckliga ingrepp i deras fri- och rättigheter.

Förslagen är även förenliga med Barnkonventionen

Vi har i avsnitt 3.3.5 redogjort för Barnkonventionen. Utöver vad som anges i Barnkonventionen framgår det av 1 kap. 10 § UtIL att barnets bästa alltid ska beaktas.

Vårt förslag kommer att påverka barn på ett direkt sätt eftersom förutsättningarna för att begränsa besök föreslås vara desamma oavsett åldern. Eftersom det är ovanligt att barn tas i förvar, och att en sådan åtgärd som huvudregel endast får pågå under en mycket begränsad tid, bedömer vi dock att påverkan kommer vara begränsad. Barn kommer dock också påverkas indirekt av förslagen i sin roll som besökare.

Vid båda situationerna är det viktigt att barnets rätt till privat- och familjeliv respekteras och att barnets bästa beaktas. Besök mellan barn och deras föräldrar ska prioriteras och som vi tidigare nämnt ska andra kontaktsätt, som videosamtal, underlättas. Som vid alla överväganden vid tvångs- och kontrollåtgärder är det viktigt att tillämpa proportionalitetsprincipen. En faktor att beakta vid prövningen är barnets ålder. Ju yngre ett barn är desto mer hänsyn ska tas vilket innebär att det då är viktigare att Migrationsverket försöker lösa olika kontaktmöjligheter.

Det är dock viktigt att barn även skyddas från att smittas av allvarlig smitta vilket våra förslag syftar till. Sammantaget menar vi att förslagen innebär en rimlig avvägning mellan behovet av att begränsa smittspridningen och barns rättigheter.

12.3.9 En angränsande fråga om avskiljande vid misstänkt eller konstaterad smitta

Vid våra kontakter med Migrationsverket har frågan om avskiljande av förvarstagna som misstänks bära på eller har en konstaterad smittsam sjukdom lyfts.

Under pandemin var det ett återkommande problem att det fanns förvarstagna som misstänktes vara smittade eller var konstaterat smittade av covid-19 och där personalen bedömde att de hade behövt kunna besluta om avskiljande i syfte att hindra smittspridning. Eftersom misstanke om eller konstaterad smitta inte utgör grund för avskiljande fanns det inte någon sådan möjlighet. Det förekommer även annars att förvarstagna misstänks vara smittade eller konstateras vara smittade med t.ex. tuberkulos. Även i dessa fall hade Migrationsverket önskat att det fanns möjlighet att avskilja dessa personer.

Frågan om avskiljande regleras i 11 kap. 7 § UtL. Där anges att en förvarstagen som har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som

tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

I den ovan nämnda rapporten granskade JO de olika inrättningsarnas åtgärder vid misstänkt eller konstaterad smitta. Vid inspektionen kom det fram uppgifter om att Migrationsverket hade avskilt smittade förvarstagna. JO uttalade att det inte gick att utesluta att det kan uppstå en situation där en förvarstagen med misstänkt eller konstaterad smittad av en allmänfarlig sjukdom, t.ex. genom ett beteende som riskerar att utsätta andra för smitta, utgör en sådan fara att det finns rättsliga förutsättningar att besluta om ett avskiljande. JO konstaterade att ett sådant beslut endast får syfta till att avvärja en hastigt uppkommen och potentiellt farlig situation. Liknande beslut fick inte fattas regelmässigt som en smittskyddsåtgärd. JO avslutade med att uttala att möjligheten att besluta om avskiljande eller annan begränsning av rörelsefriheten inte kan ersätta de åtgärder som kan vidtas med stöd av smittskyddslagen.

Vi har full förståelse för att frågan om avskiljande vid misstänkt eller konstaterad smitta är viktig för Migrationsverket och att det finns ett behov av att den utreds. Frågan om att utvidga möjligheten att avskilja en förvarstagen kräver dock särskilda överväganden. Att avskilja någon med hänvisning till misstänkt eller konstaterad smitta utgör en helt ny grund för avskiljande som till skillnad från dagens reglering inte är knuten till den förvarstagnes agerande. För att undvika dubbelreglering skulle arbetet med att ta fram en sådan bestämmelse även kräva en genomgång av smittskyddslagens bestämmelser.

Den aktuella frågan är således relativt omfattande och ryms inte inom vårt uppdrag. Det kan dock konstateras att förvarstagna som misstänks vara smittade eller är konstaterat smittade kan hållas avskilda från andra förvarstagna på frivillig grund och i vissa fall med stöd av befintlig lagstiftning. Vid behov skulle dock frågan om laglig grund för avskiljande på grund av smittorisk kunna övervägas i ett annat sammanhang

12.4 Möjligheter att tillfälligt lämna förvarsanläggningar

12.4.1 Inledning

Det förekommer att förvarstagna efterfrågar att tillfälligt få möjlighet att lämna förvarslokalerna för att kunna närvara vid en anhörigs begravning, makas eller sambos förlossning eller vid närståendes sjukhusvistelse vid allvarlig sjukdom. Företrädare för Migrationsverket bedömer att detta inträffar någon gång per år och förvarsenhet.

Det finns i dag inga möjligheter för förvarstagna att tillfälligt få lämna förvarslokalerna varför Migrationsverkets personal inte kan medge sådana önskemål. I det här avsnittet kommer vi att överväga om det bör införas bestämmelser om permission för förvarstagna när det finns särskilt ömmande skäl.

12.4.2 Angränsande lagstiftning

Nedan följer en redogörelse över fängelselagens bestämmelser om permission när det föreligger särskilt ömmande skäl. Det kan nämnas att fängelselagen möjliggör permissioner även i andra situationer, som dock inte är av intresse för den nu aktuella frågan.

Även i lagen finns en bestämmelse (25 §) om tillfälliga vistelser utanför inrättningarna. Tillstånd att tillfälligt vistas utanför inrättningen enligt den bestämmelsen kan bero på att patienten behöver längre utslussning till ett eget boende, särskilt boende, för studier, arbete eller någon annan sysselsättning. Det rör sig alltså inte om sådana skäl vi nu avser att utreda varför vi inte redogör närmare för denna bestämmelse.

Fängelselagen

Enligt 10 kap. 2 § FäL får en intagen, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att vistas utanför en anstalt för viss kort tid (särskild permission) om dennes behov av vistelse utanför anstalten inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att

den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Med särskilt ömmande skäl avses t.ex. besök hos en närstående som är allvarligt sjuk (vi återkommer nedan till vilka som är att betrakta som närstående), närvaro vid en närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör en intagens barn. Det kan också avse en intagen som har behov av s.k. lufthålspermission.

Beträffande risken för misskötsel anges inte någon preciserad risknivå. Det får i varje enskilt fall göras en avvägning mellan skälen för vistelsen utanför anstalt och den risk för misskötsamhet som eventuellt finns. Många gånger kan den risk som bedöms föreligga neutraliseras genom t.ex. villkor eller bevakning enligt 10 kap. 5 § FäL. Om en intagen bryter mot ett villkor i samband med vistelse utanför anstalt kan en varning enligt 12 kap. 1 § FäL meddelas. En intagen som missköter sig under en permission och även har misskött sig på annat sätt kan få sin villkorliga frigivning uppskjuten. Det finns en liknande bestämmelse om permission i 2 kap. 13 § häkteslagen. Eftersom häkteslagen ska tillämpas på externplacerade finns det redan i dag en möjlighet för dem att få permission.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse

Av redogörelsen för fängeselagens bestämmelser om tillstånd att vistas utanför en anstalt viss kort tid framgår att ett sådant tillstånd är sammankopplat med händelser knutna till närstående. Bedömningen av vilka som är att anse som närstående görs enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse (KVFS 2011:1).

I 1 kap. 4 § i nämnda föreskrifter anges att följande kategorier ska anses som närstående:

6. en intagens maka eller make, registrerade partner och sambo,
7. en intagens barn, oavsett ålder,
8. andra barn som stadigvarande sammanbor med en intagen,
9. en intagens föräldrar och syskon, samt
10. en annan person än någon som anges i 1–4, som har en sådan nära relation till en intagen att de bör betraktas som närstående till varandra.

Kriminalvården har i sina allmänna råd angett att personer som faller in under punkten 5 kan vara t.ex. en fästmö eller fästman, en flick- eller pojkvän, ett barnbarn, en far- eller morförälder eller en person som den intagne stadigvarande bor tillsammans med utan att de lever i en parrelation. Även ett barn som inte omfattas av punkterna 2–4 kan undantagsvis omfattas av bestämmelsen. Kriminalvården har även förtydligat att kravet på en nära relation normalt förutsätter att relationen har eller kan antas få en viss varaktighet.

12.4.3 Det ska införas en bestämmelse som möjliggör permission vid särskilt ömmande skäl

Utredningens förslag: En utlänning som hålls i förvar får, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna för viss kort tid om vistelsen utanför förvarslokalerna kan beviljas med hänsyn till risken för att utlänningen avviker, begår brott eller på annat sätt missköter sig.

Utlänningen ska bevakas under den tid denne med tillåtelse befinner sig utanför förvarslokalerna.

Vi har tidigare återkommit till 11 kap. 1 § UtIL som anger att en utlänning som hålls i förvar ska behandlas humant och att dennes värdighet ska respekteras.

Omständigheten att en förvarstagen, som inte är frihetsberövad på grund av att denne är dömd eller misstänkt för brott, inte kan få tillstånd att lämna förvarslokalen tillfälligt ens vid särskilt ömmande skäl är anmärkningsvärd. Detta särskilt med tanke på att dömda och misstänkta personer kan få permission från kriminalvårdsanstalt och häkte för sådana händelser. Ett skäl till att förvarstagna i dag inte har möjlighet att tillfälligt få lämna förvarslokalerna är att de, till skillnad från intagna på anstalt, inte ska återanpassas till det svenska samhället.

Sammantaget menar vi dock att det bör införas en bestämmelse som möjliggör för förvarstagna att, efter en individuell bedömning, få tillstånd att tillfälligt lämna förvarslokalerna.

Enligt bestämmelsen ska en förvarstagen kunna beviljas tillstånd att för viss kort tid vistas utanför förvarslokalen om det finns särskilt ömmande skäl. Med särskilt ömmande skäl avses t.ex. besök

hos en närstående som är allvarligt sjuk eller närvaro vid en närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör en förvarstagens barn. Som lagtexten markerar ska permission beviljas i klara undantagsfall.

Bedömningen ska utgå från risken för att den förvarstagne avviker, begår brott eller annars missköter sig. Någon preciserad risknivå ska inte anges. Det ska i varje enskilt fall göras en avvägning mellan skälen för vistelsen utanför förvarlokalen och den risk för misskötsamhet som eventuellt finns. Risken för avvikande och fritagning ska särskilt beaktas. I de fall Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen meddelat förvarsbeslutet kan det vara lämpligt att Migrationsverket inhämtar synpunkter från beslutande myndighet vad gäller risken för avvikande.

För att permission ska kunna beviljas ska de ömmande skälen kunna kopplas till en person som är närstående till den förvarstagne. Vid bedömningen om en person är närstående bör en liknande bedömning som Kriminalvården gör enligt sina föreskrifter och allmänna råd göras.

Till skillnad från vad som gäller enligt fängeslagen bör alla permissioner bevakas av Migrationsverkets personal. Detta grundar sig i att förvarstagna har mindre anknytning till samhället och därmed mindre att riskera vid en avvikelse. För förvarstagna finns det inte heller någon möjlighet att meddela en varning eller skjuta på en villkorlig frigivningen till följd av misskötsel.

Omständigheten att alla permissioner ska övervakas borde neutralisera risken för att utlänningen avviker, begår brott eller annars missköter sig. Detta ökar möjligheten att bevilja permission.

12.4.4 Beslut om att tillfälligt få lämna förvarlokalerna ska kunna överklagas till migrationsdomstol

Utredningens förslag: Ett beslut om permission ska kunna överklagas till en migrationsdomstol.

Vi har i avsnitt 3.1.9 redogjort för när Migrationsverkets beslut får överklagas.

Vårt förslag innebär att förvarstagna ska kunna få rätt att tillfälligt lämna förvarlokalerna vid särskilt ömmande skäl. Förslaget syftar

till att säkerställa rätten till privat- och familjeliv, vilket talar för att besluten ska kunna överklagas. Förslaget tar vidare sin utgångspunkt i motsvarande reglering i fängelselagen, enligt vilken besluten får överklagas, vilket är ytterligare en omständighet som talar för att Migrationsverkets beslut ska få överklagas. Sammantaget menar vi därför att även de här besluten ska kunna överklagas till migrationsdomstol.

Den nu föreslagna ordningen med beslut om permissioner föreslås regleras i en ny bestämmelse, 11 kap. 4 c § UtL, som bör tas upp i 14 kap. 10 § UtL för att möjliggöra överklagande.

12.4.5 Förslagen är förenliga med reglerna till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa.

Vi har i avsnitt 3.2 redogjort för bestämmelser i regeringsformen och i avsnitt 3.3 om internationella regelverk som är av betydelse för våra förslag. Vi har därtill i avsnitt 11.20 redogjort för vilka bestämmelser som måste beaktas vid reglering av tvångsmedelslagstiftning.

Vi har föreslagit att förvarstagna ska få rätt att tillfälligt få lämna förvarslokalerna om det finns särskilt ömmande skäl. Det ska röra sig om undantagssituationer där bedömningen ska utgå från situationen i det enskilda fallet och risken för att den förvarstagne avviker. Det lämnas således inget utrymme för skönmässig bedömning för Migrationsverkets personal som inte kan godtas. Förslaget uppfyller därmed kraven på tydlighet.

Syftet med våra förslag är att ge Migrationsverket möjlighet att bevilja kortare permissioner. Någon sådan möjlighet finns inte i dag och skulle stärka de förvarstagnas möjligheter att närvara hos anhöriga vid speciella situationer.

Även förvarstagna barn föreslås kunna ansöka om att tillfälligt få lämna förvarslokalerna. Vid en sådan bedömning ska 1 kap. 10 § UtL tillämpas, dvs. barnets bästa ska beaktas. Detta överensstämmer även med artikel 3.1 i Barnkonventionen.

Eftersom barn enligt våra förslag endast kan vara förvarstagna under en mycket begränsad tid bedömer vi att det kommer vara ovanligt med sådana ansökningar. Sammantaget är dock förslaget positivt för barn som nu ges en möjlighet att få lämna förvarslokalerna om det finns särskilt ömmande skäl.

12.5 Barns rätt till utbildning

12.5.1 Inledning

Vi har flera gånger återkommit till att det är mycket ovanligt att barn hålls i förvar. Som en följd av att vi föreslår en förlängning av förvarstiden för barn i säkerhetsärenden och för brottsutvisade barn (se avsnitt 4.7.8) har frågan om barns rätt till utbildning lyfts.

12.5.2 Gällande rätt och internationell reglering

I 11 kap. 3 § UtL finns särskilda regler som gäller behandlingen av barn. I paragrafen anges bl.a. att barn som hålls i förvar ska ges möjlighet till lek och aktiviteter som är lämpliga för barnets ålder. 11 kap. utlänningslagen innehåller dock inga bestämmelser om barns rätt till utbildning.

Regeringen har berört frågan om förvarstagna barns rätt till utbildning i prop. 2011/12:60 s. 84. I artikel 17.3 i återvändandedirektivet anges att underåriga som hålls i förvar, beroende på vistelsens längd, ska ha tillgång till undervisning. Beträffande frågan fann regeringen att eftersom ett barn enligt svensk rätt endast kan hållas i förvar en kort tid behövdes det inte någon uttrycklig bestämmelse som föreskrev att ett förvarstaget barn skulle ha rätt till undervisning.

I artikel 13.2 b tredje stycket i det nya omarbetade mottagandedirektivet²² framgår att underåriga som hålls i förvar ska ha rätt till utbildning i enlighet med artikel 16, såvida inte tillhandahållandet av utbildning är av begränsat värde för dem på grund av att de hålls i förvar under mycket kort tid.

Både återvändandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet innehåller alltså bestämmelser som ger förvarstagna

²² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbeting).

barn rätt till utbildning. Rättigheten kan dock begränsas vid kortare förvarstaganden.²³

Frågan om barns rätt till utbildning regleras dock även i artikel 28 i Barnkonventionen. I artikeln anges bl.a. att konventionsstaterna ska göra grundskoleutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. Barnrättskommittén (se avsnitt 3.3.5) har i sina allmänna kommentarer yttrat sig om rätten till utbildning för ensamkommande barn och barn på flykt. Kommittén har bl.a. uttalat att ett ensamkommande barn och andra migrerande barn ska få full tillgång till utbildning i det land som det har anlänt till, oavsett barnets status i landet.²⁴

12.5.3 Förvarstiderna kan bli längre för barn i säkerhetsärenden och för brottsutvisade barn

Enligt dagens bestämmelser får barn hållas i förvar i tre dygn med möjlighet till förlängning i ytterligare tre dygn om det finns synnerliga skäl (10 kap. 5 § UtLL).

Enligt våra förslag kommer barn som inte förekommer i ett säkerhetsärende eller är brottsutvisade att kunna hållas i förvar i sex dagar med möjlighet till förlängning i ytterligare sex dagar. Det innebär att barn även i fortsättningen som huvudregel bara kommer att befinna sig i förvar under en mycket begränsad tid.

Det förhåller sig dock annorlunda när det kommer till våra förslag rörande tidsgränser för barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn. I dessa ärenden ska barn kunna tas i förvar i tre månader med möjlighet till förlängning i ytterligare tre månader.

Med dagens regelverk ges inte de barn som med de föreslagna längre förvarstiderna kan vistas längre perioder i förvar någon möjlighet till utbildning. Vi bedömer att detta inte överensstämmer med vad som anges i artikel 28 i Barnkonventionen. Det finns därför skäl att överväga en ändring av det nuvarande regelverket.

²³ Som vi har redogjort för i avsnitt 7.4.5 kan dock vissa undantag göras från EU-rätten i säkerhetsärenden och för brottsdömda. Vad som sägs i återvändandedirektivet, mottagandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet utgör därför inte hinder mot att inte erbjuda barn utbildning.

²⁴ Se kommitténs allmänna kommentar nr 3 p.18, nr 4 p.19, nr 6 p. 41, nr 9 p. 62 och 65–69, nr 11 p. 59–61, nr 20 p. 68–71 och nr 23 p. 59.

12.5.4 Barn som hålls i förvar ska erbjudas utbildning

Utredningens förslag: Ett barn som hålls i förvar ska erbjudas utbildning.

Som vi redogjort för ovan har Barnrättskommittén uttalat att ett ensamkommande barn och andra migrerande barn ska få full tillgång till utbildning i det land som det har anlänt till, oavsett barnets status i landet. Eftersom det i dag inte erbjuds någon utbildning på förvaren och det inte heller finns någon sådan reglering uppfyller Sverige inte Barnkonventionens krav rörande utbildning för förvarstagna barn, i de fall förvarstiderna blir längre. Vi menar därför att det ska införas en reglering som innebär att barn i förvar ska erbjudas utbildning.

Eftersom de flesta barn kommer vistas under en begränsad tid på förvaren kommer regleringen i praktiken främst att omfatta barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn. Utbildningen ska ske i förvarslokalerna.

Det kan noteras att dessa barn inte har någon skolplikt, jämför 7 kap. 2 § tredje stycket och 29 kap. 2 § skollagen (2010:800), och att de därför kan tacka nej till erbjudandet om undervisning.

12.5.5 Förslagen är förenliga med reglerna till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter

Som vi nämnt ovan grundar sig förslaget gällande erbjudande av utbildning i artikel 28 i Barnkonventionen. Förslaget är positivt för barn och är förenligt med Barnkonventionen.

13 Omhändertagande och förvar vid transitering av tredjelandsmedborgare

13.1 Inledning

När en utlänning som har utvisats eller avvisats ska återsändas till sitt hemland sker resan i stor utsträckning med flyg. Om det inte finns direktflyg till hemlandet måste utlänningen passera, *transitera*, genom ett annat land.

Uppdraget i den här delen består i att ta ställning till om det behöver införas en möjlighet att ta en tredjelandsmedborgare¹ i förvar i samband med att en transitering genomförs och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering.

För att underlätta förfarandet vid transitering av tredjelandsmedborgare antog rådet 2003 transiteringsdirektivet². Direktivet trädde i kraft den 6 december 2005 och har genomförts i svensk rätt genom lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare (transiteringslagen).

Uppdraget grundar sig i att det i dag inte finns några möjligheter i transiteringslagen till förvarstagande för de tredjelandsmedborgare som transiteras i enlighet med transiteringsdirektivet.

¹ Med tredjelandsmedborgare avses en person som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein. Jfr artikel 2 i transiteringsdirektivet respektive 1 § transiteringslagen.

² Rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg.

13.2 Transiteringsdirektivet och dess implementering i svensk rätt

Syftet med transiteringsdirektivet är att fastställa åtgärder för bistånd mellan behöriga myndigheter på medlemsstaters transitflygplatser i samband med *ledsagade* och *icke-ledsagade* återsändanden (artikel 1). När direktivet antogs angavs att ömsesidigt bistånd i samband med återsändande skulle främja det gemensamma målet att avsluta den olagliga vistelsen för den transiterande tredjelandsmedborgaren. Vidare anfördes att bestämmelser som är bindande för alla medlemsstater dessutom bidrar till rättssäkerheten och harmonisering av förfarandena.

Enligt artikel 2 avses med en *ansökande stat* den medlemsstat som verkställer ett beslut om återsändande av en tredjelandsmedborgare och begär transitering via transitflygplatsen i en annan medlemsstat. Med *anmodad medlemsstat* eller *transiteringsmedlemsstat* avses den medlemsstat via vilkens flygplats transiteringen ska genomföras. *Ledsagande personal* avser personer från den ansökande medlemsstaten som har utsetts att ledsaga tredjelandsmedborgaren, inbegripet personer som ansvarar för den medicinska vården samt tolkar. Slutligen definieras *transitering med flyg* som en genomresa av tredjelandsmedborgaren och eventuellt den ledsagande personalen via flygplatsområdet i den anmodade medlemsstaten vid återsändande med flyg.

I artikel 3.1 anges att en medlemsstat som önskar återsända en tredjelandsmedborgare med flyg ska undersöka om det är möjligt att utnyttja ett direktflyg. Först om det inte är möjligt kan en ansökan om transitering lämnas till en annan stat. Transitering ska i princip inte begäras om återsändandeåtgärden skulle kräva byte av flygplats på den anmodade medlemsstatens territorium, se artikel 3.2.

Enligt artikel 5.1 ska den anmodade medlemsstaten vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att transiteringen äger rum på kortast möjliga tid. Huvudregeln är att transiteringen ska ske inom högst 24 timmar men enligt artikel 5.4 kan tiden förlängas med ytterligare 24 timmar, dvs. en maximal tid om 48 timmar. I artikel 5.2 anges att den anmodade staten ska tillhandahålla alla biståndsåtgärder som krävs efter landningen till dess att tredjelandsmedborgarens utresa är säkerställd.

Den för uppdraget mest relevanta bestämmelsen i direktivet finns i artikel 5.3, där det anges att den anmodade staten i enlighet med sin nationella lagstiftning får placera och inkvartera tredjelandsmedborgaren i säkert förvar. Därtill medges medlemsstaterna att i övrigt utöva legitima medel för att förhindra eller avbryta tredjelandsmedborgarens eventuella försök att motsätta sig transitering.

Bestämmelsen är fakultativ och har inte genomförts i svensk rätt. I departementspromemorian *Bistånd vid transitering i samband med återvändande med flyg* (Ds 2004:57) s. 58–59 framfördes följande:

Det förekommer redan i dag att utlänningar som avisats eller utvisats från en stat som ingår i Europeiska unionen eller från Island eller Norge transiterar genom Sverige. Möjligheterna att ta en utlänning i förvar begränsas till de bestämmelser som i dag finns i 6 kap. utlänningslagen [1989 års utlänningslag, utredningens anmärkning] och omfattar inte ovan nämnda transitsituationer. För närvarande bedöms dock inte behovet av att kunna använda dessa åtgärder vara särskilt stort. Det kan emellertid vara så att svenska myndigheter i framtiden bör ha en möjlighet dels att bistå den ledsagande personalen för att säkerställa att utlänningen inte avviker eller att det uppstår andra problem, dels att ingripa vid icke-ledsagade transiteringar. Eftersom förvar är en ingripande åtgärd ska detta dock tillgripas bara om det är nödvändigt (se t.ex. proportionalitetsprincipen i 1 kap. 1 § UtLL). Detta gäller även andra tvångsåtgärder. Det eventuella behov som kan finnas samt möjligheterna att införa bestämmelser med detta innehåll bör därför utredas närmare. Direktivet innehåller inte någon skyldighet att införa bestämmelser med detta innehåll. Det är därför inte heller av den anledningen nödvändigt att nu föreslå nya tvångsbestämmelser.

Flera remissinstanser var kritiska till att frågan om tvångsmedel inte löstes i lagstiftningsärendet. Polismyndigheten (dåvarande Rikspolisstyrelsen) menade att tvångsåtgärder kunde behövas t.ex. när en transitering tar lång tid och framför allt om den kräver en övernattnings. Behovet av tvångsåtgärder kunde även uppstå om en utlänning satte sig till motvärn eller om denne försökte avvika från flygplatsen. Rikspolisstyrelsen ansåg därför att tvångsåtgärder behövde kunna vidtas vid tillämpningen av bestämmelserna. Därtill tog Rikspolisstyrelsen även upp frågan om var tredjelandsmedborgaren skulle placeras. De ansåg att polisen borde kunna avgöra var en utlänning som tagits i förvar enligt transiteringsdirektivet skulle vistas under förvarstiden.

Även Lagrådet ansåg att frågan om tvångsmedel borde lösas i lagstiftningsärendet. Lagrådet menade att man kunde räkna med att

det i samband med transitering kan uppkomma behov av att använda förvar och andra tvångsmedel för att genomföra åtgärden. Lagrådet framförde att det därför var av stor vikt att det i lagen klargjordes under vilka former och i vilken utsträckning tvång skulle få användas (prop. 2004/05:168 s. 49).

I den efterföljande propositionen (2004/05:168 s. 24) delade regeringen den bedömning som framfördes i promemorian, dvs. att det inte var nödvändigt med några förvars- eller tvångsåtgärder. Regeringen uteslöt dock inte att sådana regler kunde komma att behövas i framtiden.

I transiteringslagen finns bestämmelser om transitering i samband med att en tredjelandsmedborgare, som har avisats eller utvisats från en stat som är medlem i EU eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein, återsänds med flyg via Sverige.

Enligt 2 § är Polismyndigheten centralmyndighet enligt transiteringsdirektivet. När en medlemsstat har ansökt om tillstånd till och bistånd vid transitering prövas ansökan av Polismyndigheten. Detta framgår av 3 §. Om tillstånd till transitering har meddelats anges i 7 § att Polismyndigheten får hämta tredjelandsmedborgaren på flygplatsområdet och ledsaga denne till anslutande flyg och ta emot, förvara och vidarebefordra en tredjelandsmedborgares pass, biljett och andra resehandlingar under transiteringen. Enligt 8 § ska en transitering genomföras på kortast möjliga tid från det att transiteringen påbörjades och får inte överstiga 24 timmar. Om det finns särskilda skäl får tiden för transitering förlängas med ytterligare 24 timmar, dvs. högst 48 timmar. I 10 § anges att beslut enligt lagen inte får överklagas.

I förordningen (2005:755) om transitering av tredjelandsmedborgare har regeringen meddelat närmare föreskrifter om ansökningsförfarandet.

13.3 Överväganden från 2009 års förvarsutredning

Frågan om behovet av att kunna hålla utlänningar som transiteras genom Sverige i förvar utreddes av 2009 års förvarsutredning (SOU 2011:17 s. 375 f.).

Utredningen konstaterade att förutsättningarna för förvar regleras i 10 kap. 1–3 § utlänningslagen (2005:716), UtIL, och att dessa

bestämmelser inte omfattar situationen när tredjelandsmedborgare transiteras enligt transiteringsdirektivet. Därtill konstaterade utredningen att det inte heller fanns några andra bestämmelser i utlänningslagen som är tillämpliga i den aktuella situationen (s. 379).

Därefter följde en omfattande redogörelse över relevanta bestämmelser i polislagen (1984:387), PL, i syfte att utreda om någon bestämmelse i den lagen kunde tillämpas i en transiteringssituation (s. 379 f.). Redogörelsen var främst inriktad på en polismans befogenhet att använda våld för att förhindra eller avbryta en tredjelandsmedborgares försök att motsätta sig transitering.

Utredningen fann att polislagens reglering inte utgjorde ett ändamålsenligt stöd för att använda våld eller tvång mot eller omhänderta en utlännings i alla de situationer som kan uppkomma vid en transitering. Som exempel angavs att möjligheten att använda våld eller tvång var begränsad om den som ska transiteras endast gör passivt motstånd. I de fall ett omhändertagande undantagsvis skulle vara befogat enligt polislagen kunde ett sådant omhändertagande ofta inte bestå under hela den tid som ett transiteringsförfarande kan pågå med stöd av transiteringslagen.

Utredningen föreslog att det skulle införas en bestämmelse i transiteringslagen som möjliggjorde att tredjelandsmedborgare kunde tas i förvar av en polismyndighet om det var absolut nödvändigt för att en transitering skulle kunna genomföras. Bestämmelsen skulle endast omfatta vuxna tredjelandsmedborgare.

13.3.1 Förslagen i propositionen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlännings i förvar

I propositionen *Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlännings i förvar* (prop. 2017/18:284) konstaterade regeringen, i likhet med 2009 års förvarsutredning, att polislagen inte utgör ett ändamålsenligt stöd för att använda våld eller tvång mot eller omhänderta en utlännings i alla de situationer som kunde uppstå vid en transitering (prop. 2017/18:284 s. 104).

Regeringen instämde i stora delar i utredningens förslag men föreslog en något annorlunda utformad bestämmelse. Regeringen bedömde att det ofta skulle vara tillräckligt att omhänderta tredjelandsmedborgaren och föreslog att tredjelandsmedborgare skulle kunna omhändertas eller tas i förvar vid transitering (för skillnaden mellan *om-*

händertagande och förvar enligt polislagen, se nedan). Regeringen underströk att om utlänningen som skulle transiteras inte försökte avvika eller satte sig till motvärn borde någon åtgärd inte vidtas. Åtgärden skulle få pågå i högst 48 timmar. Därtill skulle även transiterande barn kunna omhändertas och tas i förvar.

En annan skillnad i förhållande till utredningens förslag gällde vilken lag Polismyndigheten skulle tillämpa. Till skillnad från utredningen menade regeringen att det var mer naturligt att den föreslagna bestämmelsen fördes in i polislagen än i utlänningslagen. Regeringens förslag ledde inte till lagstiftning.

13.4 Polislagen

Som vi angett ovan är det Polismyndigheten som ansvarar för transitering av tredjelandsmedborgare. Detta betyder att det är polislagens bestämmelser om polisens befogenheter som styr vilka åtgärder som kan vidtas vid transitering. För att kunna utreda om det behövs kompletterande regler vid transitering måste en genomgång av polislagens bestämmelser göras. En sådan genomgång gjordes i SOU 2011:17. I likhet med redogörelsen i nämnda betänkande är vår redogörelse främst inriktad på en polismans befogenhet att använda våld för att förhindra eller avbryta en tredjelandsmedborgares försök att motsätta sig transitering.

I 1 § PL regleras ändamålet med polisens verksamhet. I bestämmelsen anges att polisens arbete som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Vad som avses med begreppet *ordning och säkerhet* är inte närmare reglerat. Olika försök har gjorts att definiera begreppet men enligt kommentaren till polislagen bör det i första hand uppfattas så att polisen har en skyldighet och en befogenhet att förebygga, förhindra och vidta åtgärder mot brott som faller under allmänt åtal. I begreppet ryms emellertid också att polisen även i övrigt har en skyldighet att försöka säkerställa förutsättningarna för en i möjligaste mån trygg och friktionsfri samlevnad medborgarna emellan. I fråga om det sistnämnda måste dock enligt kommentaren en viss försiktighet iakttas när det gäller att utan uttryckligt författningsstöd hänföra det till polisens uppgifter att ingripa mot olika former

av störningar. Detta såvida fråga inte är om en fara eller olägenhet av sådant slag att det ingår i polisens hjälpande uppgifter att ingripa.³

Polisens uppgifter regleras närmare i 2 § PL. Av bestämmelsen framgår bland annat att polisen har till uppgift att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten (punkt 1), övervaka den allmänna ordningen och säkerheten samt ingripa när sådana har inträffat (punkt 2), och fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser (punkt 5).

Av den sistnämnda punkten framgår att polisen enligt särskilda författningar har åligganden av skilda slag vid sidan av sina huvuduppgifter. Detta gäller främst uppgifter inom området för allmän förvaltning och som brukar hänföras till den s.k. polismyndighetsverksamheten eller till polisens serviceverksamhet.

I 8 § PL anges att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Enligt andra stycket i samma bestämmelse får ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

8 § PL ger uttryck för både behovs- och proportionalitetsprinciperna och att dessa två principer ska iakttas i allt polisarbete. Behovsprincipen innebär att ett polisingripande bara får göras om ingripandet är nödvändigt för att polisen ska kunna fullgöra sina åligganden, exempelvis för att avvärja eller undanröja en aktuell fara eller ordningsstörning. Proportionalitetsprincipen tar sikte på det intrång som polisingripandet medför för den som utsätts för det eller för något annat motstående intresse och innebär att detta intrång inte får stå i missförhållande till ingripandets syfte. Vidare klargörs att minsta möjliga tvång eller våld ska användas.⁴

Lagstöd för polisens befogenhet att använda våld finns i 10 § första stycket PL. Enligt denna bestämmelse får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, bland

³ Se Munck, Arvill, Polislagen, kommentaren till 1 §, den 8 november 2023 (JUNO).

⁴ Se Berg, Polislagen (1984:387) 8 §, Karnov 2020-01-01 (JUNO).

annat om han eller hon möts med våld eller hot om våld (punkt 1), någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han eller hon ska verkställa ett sådant frihetsberövande (punkt 2), det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön (punkt 3), eller åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld (punkt 7).

I polislagen finns även flera bestämmelser som ger en polisman rätt att *omhänderta* en person. De bestämmelser som är av intresse i detta sammanhang är 11 § och 13 § PL.

Har Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen enligt en särskild föreskrift befogenhet att besluta att någon ska omhändertas, får en polisman omhänderta denne i avvaktan på myndighetens beslut, om polismannen finner att föreskrivna förutsättningar för ett beslut om omhändertagande föreligger och att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara (11 § PL).

Av 13 § första stycket PL följer att en polisman får *avvisa* eller *avlägsna* en person från ett visst område eller utrymme om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna och det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas.

Enligt andra stycket i samma paragraf får en person *tillfälligt omhändertas* när en åtgärd enligt första stycket är otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås. Det uppträdande som kan ge anledning till ett omhändertagande enligt bestämmelsen ska innefatta ett angrepp på ett ordningsintresse som är av betydelse för allmänheten eller som annars är av vikt från allmän utgångspunkt. Det måste också vara fråga om en pågående ordningsstörning eller om ett uppträdande som utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen. En potentiell fara för att ordningen kan komma att störas utgör alltså aldrig skäl för ett omhändertagande. En persons blotta närvaro på en plats kan t.ex. inte utgöra ett tillräckligt skäl för ett ingripande, även om det är känt att han eller hon brukar bråka och uppträda ordningsstörande.⁵

⁵ Se Berg, Polislagen (1984:387) 13 §, Karnov 2020-01-01 (JUNO).

Som en ytterligare förutsättning krävs att ingripandet är nödvändigt för ordningens upprätthållande. I första hand bör en polisman ingripa med tillsägelser eller anmaningar. Först om det inte hjälper kan avvísning, avlägsnande, och, i sista hand, ett omhändertagande övervägas.

Den som har omhändertagits enligt 11 § eller 13 § andra stycket PL ska förhöras så snart som möjligt (16 § första stycket PL). Har omhändertagandet skett enligt 13 § andra stycket PL ska den omhändertagne enligt 16 § andra stycket PL friges snarast möjligt efter förhöret. Den som är under arton år får dock enligt samma stycke hållas kvar för att genom polisens försorg skyndsamt kunna överlämnas till sina föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person. I samma stycke slås också fast att ingen får hållas kvar med stöd av 13 § andra stycket PL längre än sex timmar.

Av 17 § PL framgår bland annat att en omhändertagen som fyllt femton år får tas i *förvar* om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten. Med *förvar* avses i detta sammanhang insättning i arrest eller annan inlåsning (prop. 1996/97:175 s. 34). Enligt Polismyndighetens handbok för arrestverksamheten (s. 17) bör den som omhändertagits med stöd av polislagen normalt inte sättas in i arrest. Han eller hon är dock skyldig att uppehålla sig på anvisad plats och bör inte få röra sig fritt inom polisens lokaler.

Med hänsyn till vad vi föreslår nedan finns det anledning att närmare beskriva skillnaden mellan *omhändertagande* och *förvar*. En person som omhändertas placeras inte i ett låst rum utan anvisas en plats. Åtgärden innebär att den enskilde bevakas av polis och om den enskilde inte skulle följa anvisningen av plats får polisen enligt 10 § PL och 24 kap. 2 § RB använda våld mot den enskilde. Ett beslut om omhändertagande ska enligt 27 § PL dokumenteras genom ett protokoll.

Ett omhändertagande ska skiljas från att någon tas i *förvar*. *Förvar* innebär att den enskilde placeras i ett låst rum, en arrestlokal. En förutsättning för att tas i *förvar* är att den enskilde först har varit omhändertagen. Det är alltså en mer ingripande åtgärd att tas i *förvar* enligt polislagen än att omhändertas enligt samma lag.

Det finns inte några bestämmelser i polislagen om överklagande av beslut om omhändertagande eller *förvar* enligt den lagen.

Vid sidan av bestämmelserna om våldsanvändning i polislagen har polismän även rätt att åberopa brottsbalkens, BrB, allmänna ansvars-

frihetsgrunder om nödvärn och nöd i 24 kap. BrB. Reglerna om laga befogenhet att bruka våld är även tillämpliga.⁶ Bestämmelserna i brottsbalken och polislagen överlappar alltså varandra i viss mån.

13.5 Förvar och omhändertagande enligt annan lagstiftning

13.5.1 Utlänningslagen

Vi har i avsnitt 3.1.1 och 3.1.2 redogjort för när förvarstagna kan tas i förvar, jfr 10 kap. 1–3 §§ UtlL. Dessa regler tillåter inte förvarstagande av transiterande tredjelandsmedborgare och kommer därför inte beröras ytterligare i det här avsnittet.

Utöver dessa regler är en utlänning enligt 9 kap. 11 § första stycket UtlL skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna eller i samband med kallelse, medtagande eller hämtning enligt 9 kap. 9 § UtlL. Utlänningen behöver inte stanna kvar längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Detta gäller inte om ett beslut har meddelats om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § UtlL. Enligt 9 kap. 11 § andra stycket UtlL får en polisman hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning.

Därtill anges i 9 kap. 12 § UtlL att när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får utlänningen omhändertas av den verkställande myndigheten om det är nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras. Utlänningen får omhändertas under högst 24 timmar eller om det finns särskilda skäl under ytterligare 24 timmar. Beslutet får inte överklagas.

Inte heller dessa bestämmelser kan tillämpas på transiterande tredjelandsmedborgare.

⁶ Den bestämmelsen innebär bl.a. att våld som är nödvändigt för att hindra rymning eller upprätthålla ordningen får tillgripas av den under vars uppsikt den förvarstagne står, om det är försvarligt.

13.5.2 Rättegångsbalken

I samband med våra överväganden rörande transiteringsfrågan finns det anledning att nämna regleringen i 23 kap. 9 § rättegångsbalken, RB.

I den paragrafen anges att den som inte är anhållen eller häktad inte är skyldig att stanna kvar för förhör längre tid än sex timmar. Är det av synnerlig vikt att den som kan misstänkas för brottet är tillgänglig, är han eller hon enligt bestämmelsen dock skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar.

13.6 Kontakter med Polismyndigheten

I syfte att utreda behovet av bestämmelser om förvar vid transitering av tredjelandsmedborgare har vi varit i kontakt med företrädare för Polismyndigheten. Vid dessa kontakter har följande framkommit.

Transitering av tredjelandsmedborgare enligt transiteringslagen sker någon gång per månad. De vanligaste transiteringarna är *eskorterade transiteringar (ledsagade eskorteringar)*, dvs. att den transiterade tredjelandsmedborgaren eskorteras av personal från den ansökande staten. Vid den typen av transiteringar får Polismyndigheten en notifikation från den ansökande staten om att transitering ska ske, men det vidtas inga åtgärder från polisens sida. Det förekommer inga problem vid de här transiteringarna men Polismyndigheten är ändå av uppfattningen att det finns ett behov av utökade befogenheter.

Därtill förekommer *oeskorterade transiteringar (icke-ledsagade transiteringar)*, dvs. sådana transiteringar som Polismyndigheten bistår med hjälp vid. Endast en liten andel av alla transiteringar är oeskorterade och det är ovanligt att det uppstår några problem. Trots att det är ovanligt att det uppstår problem vid de oeskorterade transiteringarna bedömer Polismyndigheten att det vore bra om de gavs möjlighet att omhänderta och ta transiterande tredjelandsmedborgare i förvar. Det är ytterst ovanligt att barn transiteras.

Transiteringar enligt transiteringsdirektivet sker huvudsakligen via Arlanda flygplats.

Företrädare för Polismyndigheten har uppgett att myndigheten – om en möjlighet till förvarstagande ges – närmare kommer behöva analysera var förvarstagna tredjelandsmedborgare ska placeras och hur lokalerna ska utformas.

13.7 Polismyndigheten behöver utökade befogenheter vid transitering

Man kan av olika anledningar räkna med att det kan uppkomma behov av att använda omhändertagande eller förvar för att kunna genomföra en transitering av en tredjelandsmedborgare. Sådana situationer kan vara att transiteringen tar viss tid, att det blir förseningar som gör att transiteringen drar ut på tiden, eller att den transiterande motsätter sig transiteringen och gör motstånd eller använder våld. I samtliga dessa situationer behöver Polismyndigheten kunna vidta åtgärder för att kunna genomföra transiteringen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det är även av vikt att Sverige har rätt möjligheter för att kunna uppfylla sina åtaganden enligt transiteringsdirektivet så att transiteringarna kan genomföras.

Frågan är då om Polismyndigheten har sådana lagliga möjligheter eller om det finns ett behov av ytterligare lagreglering.

2009 års förvarsutredning har gjort en grundlig genomgång av polislagens möjligheter att ta transiterande tredjelandsmedborgare i förvar. Utredningens slutsats var att det kan uppstå situationer där poliser saknar befogenhet att ingripa och att det behövs en reglering som anger att transiterande tredjelandsmedborgare får tas i förvar. Regeringen delade den uppfattningen i prop. 2017/18:284.

Vi finner ingen anledning att göra en annan bedömning än den som regeringen och 2009 års förvarsutredning tidigare har gjort och i likhet med vad som angetts i betänkandet och i den efterföljande propositionen menar vi att det finns ett behov av en reglering.

Det finns inte heller några andra regler i utlänningslagen eller rättegångsbalken som tillgodoser behovet.

Vi menar därför att det behöver införas en bestämmelse i transiteringslagen som ger Polismyndigheten en möjlighet att omhänderta och ta i förvar transiterande tredjelandsmedborgare.

13.7.1 Transiterande tredjelandsmedborgare ska få omhändertas eller tas i förvar om det är nödvändigt för att en transitering ska kunna genomföras

Utredningens förslag: En tredjelandsmedborgare ska få omhändertas eller tas i förvar av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att en transitering ska kunna genomföras.

En tredjelandsmedborgare får inte omhändertas eller hållas i förvar längre tid än 48 timmar.

Polismyndigheten ska tillämpa polislagen och inte utlänningslagen

Som vi redogjort för ovan är det Polismyndigheten som beviljar ansökningar om transitering och som sedan genomför transiteringen.

När anställda vid Polismyndigheten utför åtgärder tillämpar de polislagen. Vi bedömer därför, i likhet med regeringens bedömning i prop. 2017/18:284 s. 106, att det är mer ändamålsenligt att tillämpa det generella regelverk för polisingripande som följer av polislagen än utlänningslagen. Av detta följer bl.a. att vid beslut om förvar ska tredjelandsmedborgaren inte transporteras till Migrationsverkets förvarslokaler.

Vi har ovan redogjort för 8 § PL och de allmänna principer som gäller för polisingripanden. Eftersom den bestämmelsen kommer att vara tillämplig vid omhändertagande eller förvar enligt vårt förslag menar vi att det inte behöver införas en separat proportionalitetsbestämmelse i transiteringslagen.

Tredjelandsmedborgaren ska i första hand omhändertas och i andra hand tas i förvar

Att få sin rörelsefrihet inskränkt är ingripande för den enskilde. Det är därför viktigt att de åtgärder som Polismyndigheten vidtar är proportionerliga och ändamålsenliga.

Som vi redogjort för ovan är det mindre ingripande att omhändertas än att tas i förvar. Vi bedömer att det i många situationer kommer vara tillräckligt att Polismyndigheten omhändertar den transiterande tredjelandsmedborgaren, dvs. anvisar den enskilde var den ska be-

finna sig och sedan bevakar den enskilde där. Först om den enskilde inte följer en sådan anvisning eller åtgärden inte är tillräcklig ska polisen få ta den enskilde i förvar, dvs. placera den enskilde i en låst ändamålsenlig lokal.

Åtgärden ska få vidtas om det är nödvändigt

En tredjelandsmedborgare ska få omhändertas eller tas i förvar av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att en transitering ska kunna genomföras.

Rekvisitet om det är *nödvändigt* innebär att Polismyndigheten endast får fatta beslut om omhändertagande eller förvarstagande om det finns en konkret anledning att göra det med hänsyn till att det annars finns risk för att utlänningen avviker eller sätter sig till motvärn. Bestämmelsen ska tillämpas med återhållsamhet. En transiterande tredjelandsmedborgare som inte försöker avvika eller sätta sig till motvärn på något annat sätt ska inte omhändertas eller tas i förvar.

Omhändertagande och förvar får pågå i högst 48 timmar

En transitering ska som huvudregel pågå i högst 24 timmar. Om det finns särskilda skäl kan transiteringen få pågå i ytterligare 24 timmar, dvs. totalt 48 timmar.

En viktig fråga är hur länge en utlänning ska få omhändertas och tas i förvar. Som vi tidigare nämnt ska bestämmelsen tillämpas med återhållsamhet och åtgärden får endast vidtas om den är proportionerlig. Vi bedömer dock att det är viktigt att Polismyndigheten, i de fall det finns ett behov, har möjlighet att kunna omhänderta eller ta i förvar under hela den aktuella transiteringstiden. I likhet med vad som anges i 8 § transiteringslagen om hur länge en transitering ska få pågå ska åtgärden inte få överstiga 24 timmar. Om det finns särskilda skäl får tiden förlängas med 24 timmar, dvs. till högst 48 timmar.

Barn

Enligt uppgifter från Polismyndigheten är det ytterst ovanligt att barn transiteras. I praktiken kan det dock förekomma vilket innebär att det även kan uppstå ett behov av omhändertagande eller förvarstagande av barn. Det är viktigt att Polismyndigheten har rätt möjligheter att fullgöra transiteringsuppdraget. Vi menar därför, i likhet med regeringens bedömning i prop. 2017/18:284, att även barn bör omfattas av bestämmelsen. Vi återkommer nedan till huruvida förslaget i den här delen är förenligt med Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen).

Transiterande tredjelandsmedborgare ska inte ha rätt till ett offentligt biträde

Den tid som tredjelandsmedborgaren kan omhändertas eller tas i förvar är begränsad till max 48 timmar, dvs. en förhållandevis kort tid. Vi menar att behovet av ett offentligt biträde är begränsat och att det därför inte behöver införas en rätt till offentligt biträde i dessa fall.

13.8 Beslut om förvar ska kunna överklagas

Utredningens förslag: Beslut om förvarstagande ska kunna överklagas till en migrationsdomstol.

Enligt 10 § transiteringslagen får beslut enligt lagen inte överklagas. Inte heller transiteringsdirektivet innehåller några bestämmelser om överklagande.

En transitering innebär att en annan medlemsstat får tillstånd att återsända en avvisad eller utvisad tredjelandsmedborgare via en svensk flygplats och att Polismyndigheten vid behov kan bistå vid förfarandet. I realiteten innebär en transitering en ytterst kortvarig vistelse på en svensk flygplats där avsikten hela tiden är att utresa ur landet ska säkerställas inom en viss tid. I de allra flesta fall bör transiteringen, och därmed även omhändertagandet eller förvarstagandet, vara genomförd vid tidpunkten för en eventuell prövning av ett överklagande.

Vad gäller överklagande av beslut om *omhändertagande* kan parallellt dras till omhändertagande enligt 9 kap. 12 § UtL. Även det om-

händertagandet får pågå i högst 48 timmar och de besluten får inte överklagas. Regeringen konstaterade i prop. 2016/17:191 (s. 22 f.) att det vid en samlad bedömning av de begränsningar som gällde för det föreslagna omhändertagandet fanns utrymme för att anse att den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inte kräver att dessa beslut skulle kunna överklagas. Regeringen fann att det inte behövde finnas någon möjlighet att överklaga beslutet om omhändertagande. De hänvisade även till att den som anser sig ha blivit utsatt för felaktig myndighetsutövning har möjlighet att vända sig till Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern som kan granska polisens agerande.

Mot bakgrund av att omhändertagandet som längst får pågå i 48 timmar och att omhändertagandet inte förenas med insättning i arrest eller någon motsvarande möjlighet till inlåsning delar vi regeringens bedömning och menar att beslut om omhändertagande inte bör kunna överklagas.

Det förhåller sig enligt vår mening annorlunda med beslut om *förvar*. Den åtgärden innebär att den enskilde placeras i ett låst utrymme vilket är en mer ingripande åtgärd som på ett tydligare sätt begränsar den enskildes fri- och rättigheter.

Vi bedömer därför att beslut om förvar bör kunna överklagas till en migrationsdomstol, trots att åtgärden i de allra flesta fallen kommer vara avslutad när målet prövas i domstol. Därmed ska 10 § transiteringslagen ändras så att det där framgår att beslut om förvarstagande får överklagas.

Överklagandet ska ha kommit in till Polismyndigheten inom tre veckor från det att beslutet fattades. Ett beslut från en migrationsdomstol kan överklagas till Migrationsöverdomstolen. Vad som anges om prövningstillstånd i 16 kap. 11 - 12 §§ UtlL ska gälla. Även övriga bestämmelser i 16 kap. utlänningslagen ska tillämpas vid överklagande av beslut om förvar enligt transiteringslagen.

13.9 Förslagen är förenliga med regeringsformen och internationella förpliktelser

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa.

Vi har i avsnitt 11.20 redogjort för vad som måste beaktas när man överväger att införa ny tvångsmedelslagstiftning.

I vår föreslagna reglering har det tydligt angetts vilka krav som måste vara uppfyllda för att åtgärderna ska få vidtas. Det är även avgränsat vem som kan vara tvungen att underkasta sig åtgärden, i vilka situationer åtgärden får vidtas och hur länge åtgärden får pågå. Det lämnas således inget utrymme för skönmässig bedömning för Polismyndighetens personal som inte kan godtas.

Syftet med förslaget är att åstadkomma bättre förutsättningar för Polismyndigheten att genomföra transiteringar på ett säkert sätt. Vi har redogjort varför förslaget behövs och varför en kortare frihetsinskränkning i undantagsfall kan vara nödvändig.

Sammantaget bedömer vi att förslaget är tillräckligt förutsebart, tydligt och avgränsat för att säkerställa att enskildas inte drabbas av godtyckliga ingrepp i sina fri- och rättigheter.

13.9.1 Förslagen är även förenliga med Barnkonventionen

Utredningens bedömning: De föreslagna bestämmelserna är förenliga med Barnkonventionen.

I avsnitt 5.16 har vi utförligt redogjort för att de förslag vi lämnat om förvar rörande barn är förenliga med Barnkonventionen. Där anges bl.a. att det i artikel 37.1 b i Barnkonventionen framgår att staterna måste säkerställa att inget barn olagligt eller godtyckligt frihetsberövas. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller andra former av frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Enligt artikel 16 i Barnkonventionen har ett barn också rätt till lagens skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familje-

liv, sitt hem och sin korrespondens samt mot olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende.

Av redogörelsen i avsnitt 5.16 följer även att förvarstagande sällan kan anses förenligt med barnets bästa. Vid en intresseavvägning gentemot de legitima intressen som nämnts där kan dock barnets intresse inte som utgångspunkt alltid väga så tungt att det intresset ska ha företräde. Det bör därför finnas möjlighet i lagen att omhänderta eller ta ett transiterande barn i förvar även om det innebär inskränkningar i barnets rätt till frihet och privat- och familjeliv. Åtgärderna får endast användas när det är nödvändigt och proportionerligt med beaktande av barnets särskilda situation. Som vi redogjort för ovan ska Polismyndigheten i första hand använda sig av omhändertagande, som är en mindre ingripande åtgärd, och först om den åtgärden inte är tillräcklig använda sig av förvar. Det är än viktigare att Polismyndigheten gör en noggrann avvägning mellan de två åtgärderna när det kommer till barn.

Vid vår bedömning har vi även beaktat att åtgärden som längst kan pågå i 48 timmar vilket är en begränsad tid. Sammantaget menar vi att förslagen innebär en rimlig avvägning mellan behovet av att kunna genomföra transiteringar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt samtidigt som barns rättigheter tillgodoses.

När en åtgärd vidtas ska särskild hänsyn tas till barnets hälsa och utveckling samt vad barnets bästa i övrigt kräver. Eventuella tvångsåtgärder där barn berörs ska genomföras med särskild försiktighet och på ett barnanpassat sätt, med hänsyn till det enskilda barnets situation och erfarenheter. Även om åtgärden pågår under en begränsad tid är det viktigt att barnet ges möjlighet till lek och vila. Det är av stor vikt att barn inte skiljs från sina föräldrar vid omhändertagandet eller förvarstagandet.

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

14.1 De nya reglerna bör träda i kraft så snart som möjligt

Utredningens förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

De författningsändringar vi föreslår är angelägna och bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt måste myndigheterna och domstolarna få tid att förbereda sig inför förändringarna som kommer att påverka deras verksamheter i stor utsträckning. Vi bedömer därför att författningsförslagen kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2026.

14.2 Behovet av övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Om ett beslut om uppsikt eller förvar har meddelats och verkställts före ikraftträdandet ska som huvudregel äldre föreskrifter fortfarande tillämpas fram till den första nya prövningen av frågan om uppsikt eller förvar. Detta ska dock inte gälla äldre föreskrifter om verkställighet av beslut om förvar och transport av förvarstagna.

Vid tillämpningen av de föreslagna tidsgränserna för förvar inför avlägsnande ska den tid som en utlänning har hållits i förvar med stöd av äldre föreskrifter om s.k. sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar räknas in i förvarstidens längd om det är fråga om samma verkställighetsärende.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

14.2.1 Äldre föreskrifter bör vid pågående uppsikt eller förvar fortsätta att gälla fram till ny prövning sker

Eftersom förvar och uppsikt kan pågå enligt nuvarande regler när de föreslagna reglerna ska träda i kraft kan det behöva regleras i övergångsbestämmelser hur pågående ärenden hos de berörda myndigheterna bör hanteras.

Vi föreslår bl.a. nya grunder för uppsikt och förvar, nya regler för när ett beslut om uppsikt och förvar ska prövas på nytt och nya regler om behörig myndighet. Det behöver därför tydliggöras i lagstiftningen vilka regler som ska tillämpas när en utlänning som har ställts under uppsikt eller tagits i förvar enligt äldre bestämmelser får sitt beslut prövat genom en ny prövning.

För att undvika bl.a. att ansvariga myndigheter behöver fatta nya uppsikts- eller förvarsbeslut i samtliga fall där åtgärden pågår vid ikraftträdandet bör, i fråga om uppsikts- och förvarsbeslut som har fattats med stöd av äldre föreskrifter och som gäller vid tiden för ikraftträdandet av de nya reglerna, äldre föreskrifter fortsätta att gälla fram till dess att en ny prövning ska ske. Det bör därför föreskrivas att äldre bestämmelser ska tillämpas i en övergångsfas. När den första nya prövningen av uppsikts- eller förvarsbeslutet efter ikraftträdandet sker, bör de nya reglerna tillämpas. I fråga om förvar innebär detta att det som längst kan dröja precis under två månader innan de nya reglerna ska tillämpas vid pågående förvar eftersom ny prövning av förvarsfrågan enligt nuvarande reglering kan behöva ske senast två månader från det senaste beslutet om förvar (se 10 kap. 9 § UtIL). En sådan ordning säkerställer också att utlänningen får en ny prövning av förvarsbeslutet inom den kortare tid som kan gälla för sådan prövning enligt äldre föreskrifter t.ex. vid sannolikhetsförvar när det inte finns ett verkställbart avlägsnandebeslut (se 10 kap. 9 § första stycket).

Att de nya reglerna ska tillämpas vid den nya prövningen innebär också att prövningen ska ske av den myndighet som är behörig enligt de regler vi föreslår (se avsnitt 9.4). Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen enligt nuvarande regler är handläggande myndighet vid denna tidpunkt ska alltså prövningen inte ske av domstolarna. De behöriga myndigheterna – Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen – och domstolarna behöver i samband med detta förbereda sig och samarbeta så att ärendet på

ett smidigt sätt kan lämnas över till den behöriga myndigheten som ska genomföra den nya prövningen. Det kan antas röra sig om ett relativt begränsat antal mål i domstol där detta blir aktuellt. Huvudsakligen mål om uppehållstillstånd där utlänningen har tagits i sannolikhetsförvar och då gäller den korta fristen om 14 dagar för ny prövning av frågan om förvar.

De nya bestämmelser vi föreslår angående placering av förvarstagna i 10 a kap. utlänningslagen bör dock tillämpas redan från och med ikraftträdandet. Detsamma gäller de nya reglerna i 11 kap. utlänningslagen.

14.2.2 Det behöver säkerställas att vissa förvarstider läggs samman

Enligt våra förslag kommer det som enligt nuvarande reglering utgör sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar (10 kap. 1 § andra stycket 2 och 3 UtlL) att regleras på annat sätt. Förvar ska kunna beslutas om det kan antas att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas eller när det är fråga om att verkställa ett sådant beslut (*förvar inför avlägsnande*). Det är här fråga om förvarstagande som i fråga om tredjelandsmedborgare som ska avlägsnas till stater utanför EES-området omfattas av återvändandedirektivet¹ och direktivets tidsgränser får inte överskridas (se avsnitt 5.11.2 och avsnitt 7.4.2). Lagstiftningen behöver därmed säkerställa att förvarstagande av vuxna som omfattas av direktivet och som skett före ikraftträdandet tillgodoräknas dessa utläningar vid beräkningen av den längsta tid en utlänning kan hållas i förvar enligt de nya bestämmelserna. När det gäller förvarstagande av barn kommer vi med våra förslag inte att komma i närheten av återvändandedirektivets frister, varför det saknas behov av övergångsbestämmelser kring dess ärenden.

Det bör dock inte vara möjligt att räkna in tid som utlänningen tidigare hållits i förvar om förvarstagandet avslutades lång tid före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. Sammanräkningen bör därför gälla endast förvar inom ramen för samma verkställighetsärende. Vid bedömningen av vad som är samma verkställighetsärende kan ledning hämtas från Migrationsöverdomstolens praxis. Med

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

samma verkställighetsärende avses enligt denna praxis ett ärende där arbetet med att verkställa avlägsnandebeslutet har pågått eller kunnat pågå i stort sett kontinuerligt utan större avbrott. Ett nytt verkställighetsärende kan aktualiseras t.ex. om avlägsnandebeslutet har verkställts men utlänningsen efter en tid utomlands åter reser in i Sverige, eller om avlägsnandebeslutet under en period inte har kunnat verkställas därför att utlänningsen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (MIG 2019:17).

Som framgår av avsnitt 7.4.3 är den föreslagna regleringen om tidsgränser vid avlägsnande till en annan EES-stat motiverad av bl.a. att verkställigheten till sådana stater är enklare att genomföra. Med hänsyn till detta och för att inte negativt särbehandla EES-medborgare och deras familjemedlemmar bör en övergångsbestämmelse också gälla vuxna utlänningsen som ska avlägsnas till en annan EES-stat.

14.2.3 Vid domstolsprövningar bör äldre föreskrifter tillämpas i vissa fall

En annan fråga är vad som ska gälla vid domstolsprövning av överklagade beslut om uppsikt, förvar och placering. Exempelvis kan ett beslut om förvar överklagas före ikraftträdandet och prövas av en migrationsdomstol efter ikraftträdandet. Huvudregeln är att domstolen ska tillämpa de regler som är i kraft vid provotillfället. Undantag från denna princip kan vara uttryckligen föreskrivna i övergångsbestämmelser eller följa av motivuttalanden eller omständigheterna i övrigt (se bl.a. RÅ 1988 ref. 132, RÅ 1996 ref. 57 och RÅ 2003 ref. 88). Med våra förslag ändras förutsättningarna för att besluta om uppsikt och förvar i många avseenden och innebär att kraven sänks för att besluta om åtgärden. Det gäller t.ex. förutsättningarna för att ta barn i förvar och att besluta om förvar av asylsökande. Med beaktande av de nackdelar som kan följa för en utlänningsen som överklagar om domstolen vid prövningen av ett överklagat beslut tillämpar de nya bestämmelserna, bör det genom en övergångsbestämmelse tydliggöras att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

I övrigt finns det inte något behov av övergångsbestämmelser.

15 Förslagens konsekvenser

15.1 Inledning

Av utredningsdirektiven framgår att utredningen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredningen ska analysera och beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Utredningen ska vidare beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras.

Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning upphävdes. Samtidigt ändrades 14-15 §§ kommittéförordningen. Enligt övergångsbestämmelserna ska dock den nya förordningen respektive ändringarna i kommittéförordningen inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet. Eftersom utredningen tillkallades före ikraftträdandet har konsekvensbeskrivningarna här utformats utifrån den tidigare förordningsregleringen.

Enligt våra kommittédirektiv ska vi vidare analysera och bedöma vilka konsekvenser förslagen bedöms få för grundläggande fri- och rättigheter, dvs. enligt regeringsformen (RF), EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa samt vilka konsekvenser förslagen bedöms få för principen om icke-diskriminering. Direktiven anger också att utredningens analyser genomgående ska ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv samt beakta och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn och unga. Enligt direktiven ska vi även analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv.

I övervägandekapitlen har vi beskrivit vad vi vill uppnå med våra förslag och varför det finns ett behov av de föreslagna förändringarna. Våra förslag har utformats med den givna utgångspunkten att de ska vara förenliga med grundlag, EU-rätten och andra internationella förpliktelser som Sverige är skyldiga att följa. I respektive avsnitt med överväganden har vi också redovisat innehållet i internationell rätt som behöver beaktas i samband med utformningen av lagstiftningen. Vi har även i respektive avsnitt redogjort för hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden när det gäller grundläggande fri- och rättigheter inklusive barns särskilda rättigheter. I detta avsnitt redogör vi för våra bedömningar avseende övriga konsekvenser.

15.2 Utgångspunkter och förutsättningar för konsekvensanalysen

Bakom utredningens förslag finns en övergripande tanke om att förslagen ska leda till effektivare och mer ändamålsenliga regler för uppsikt och förvar. Vi bedömer att förslagen dels kommer förbättra beslutsprocessen, dels situationen vid förvaren för de förvarstagna och de anställda.

Våra förslag innebär att kraven för att besluta om uppsikt eller förvar avseende vuxna utlänningar kommer att sänkas i vissa avseenden i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande lagstiftning (se avsnitt 5). En konsekvens av våra förslag är också att tiden som utlänningar kan vara förvarstagna utökas i vissa fall.

De nya uppsiktsformerna som föreslås kan emellertid antas göra uppsikt till ett effektivare och mer ändamålsenligt alternativ till förvar och därmed bidra till att uppsikt används i större utsträckning än i dag. Sammantaget kommer alltså de *legala* möjligheterna att besluta om uppsikt och förvar att öka samtidigt som den tid som åtgärderna kan pågå enligt lagen förlängs. Detta innebär att de här förslagen får betydelse för våra andra förslag om placering och annan behandling av förvarstagna, bl.a. eftersom tiden i förvar påverkar hur många placeringsbeslut som kan meddelas.

Det är oklart i vilken utsträckning våra förslag om utökade legala förutsättningar för uppsikt och förvar innebär att fler sådana beslut kommer att fattas. Antalet beslut om uppsikt och förvar beror nämligen i hög grad också på andra omständigheter.

Till att börja med beror det på hur många utlänningar som finns i Sverige och som uppfyller kraven för att ställas under uppsikt eller tas i förvar. Det är dock inte möjligt att bedöma antalet utlänningar som kommer till Sverige i framtiden eller hur många av dessa som kommer att uppfylla kriterierna för att ställas under uppsikt eller tas i förvar. En annan faktor som påverkar antalet beslut om uppsikt och förvar kan vara de behöriga myndigheternas kapacitet. Utredningen saknar dock underlag som ger stöd för att situationen skulle vara sådan att Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med hänsyn till kapacitetsbrist avstår från att fatta beslut om uppsikt eller förvar trots att en utlänning uppfyller kraven för ett sådant ingripande. Uppgifter från Migrationsverket visar också att förvaren inte har haft full beläggningsgrad de senaste åren (se avsnitt 4.2.3).

Denna osäkerhet påverkar analysen av hur många beslut om uppsikt och förvar samt beslut om placering och andra beslut gällande förvarstagna som kan komma att meddelas. Detta leder i sin tur till svårigheter att beräkna konsekvenserna för myndigheter, domstolar och övriga.

I de delar där analysen är beroende av antalet beslut om uppsikt och förvar har vi därför utgått från en isolerad bedömning av hur stor ökningen av antalet beslut kan bli enbart på grund av de förändringar som vi föreslår. Våra beräkningar måste också utgå från antagandet att det finns lika många utlänningar som uppfyller kriterierna för att ställas under uppsikt eller tas i förvar som i dagsläget.

15.2.1 Antagande om ökning av antalet beslut om uppsikt och förvar

Som framgår ovan bedömer vi att de legala möjligheterna att besluta om uppsikt och förvar kommer att öka till följd av våra förslag. Enligt vår bedömning kan förändringarna antas innebära att det kan fattas *tio procent fler förvarsbeslut* jämfört med i dag förutsatt att det finns underlag för det, dvs. att det faktiskt finns utlänningar som uppfyller kriterierna för att ställas under uppsikt eller tas i förvar.

Vi menar också att våra förslag på flera sätt gör uppsikt mer effektiv och ändamålsenlig. Genom att öka antalet uppsiktsformer blir åtgärden mer flexibel och den kommer därmed kunna användas i fler situationer. De utökade uppsiktsformerna och möjligheten att kombinera uppsikt med elektronisk övervakning (förstärkt uppsikt) innebär att den sammanlagda kontrollmöjligheten ökar. Ett rimligt antagande är att *andelen uppsiktsbeslut* av det totala antalet uppsikts- och förvarsbeslut kommer att öka från dagens cirka sju procent till *tio procent*. Det är också möjligt att andelen uppsiktsbeslut kan komma att öka ytterligare när lagstiftningen har tillämpats några år. Myndigheterna kommer då att kunna utvärdera tillämpningen av de olika uppsiktsformerna och bedöma vilka åtgärder som är mest effektiva.

I det avsnitt som gäller effekterna för statliga myndigheter (avsnitt 15.4) analyseras hur många fler beslut om uppsikt och förvar detta kan innebära i några olika scenarier.

15.3 Konsekvenser för utlänningar

15.3.1 Förslagen stärker rättssäkerheten för utlänningar

Genom våra förslag tydliggörs förutsättningarna för att ställa utlänningar under uppsikt eller ta dem i förvar. Därtill implementeras EU:s regelverk om förvar av asylsökande i lagstiftningen på ett bättre sätt. Detta gör systemet mer förutsägbart för den enskilde, vilket är positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Kravet att åtgärder som är ingripande för den enskilde ska vara nödvändiga och proportionerliga får också en mer framträdande roll i lagstiftningen genom våra förslag. Detta bör leda till att myndigheterna i sin handläggning noggrant överväger behovet av den aktuella åtgärden och om den är proportionerlig i det enskilda fallet. Utlänningars skydd mot godtyckliga frihetsberövanden och allt för långtgående inskränkningar av rörelsefriheten stärks därmed. Våra förslag innebär också tydligare bestämmelser om ny prövning av beslut om uppsikt och förvar och vilken myndighet som får besluta om uppsikt och förvar. Myndigheternas handläggning av ärenden om uppsikt och förvar blir därmed säkrare och mer förutsebar. Detta stärker också rättssäkerheten för utlänningar.

I det följande redovisas under särskilda rubriker vilka ytterligare effekter de enskilda förslagen får för utlänningar.

15.3.2 Förslagen om nya grunder för uppsikt och förvar och nya uppsiktsformer

En EU-anpassning av grunderna för uppsikt och förvar ökar rättssäkerheten men också möjligheterna att ställa utlänningar under uppsikt eller ta dem i förvar

Genom våra förslag regleras de möjligheter till förvarstagande som finns i återvändandedirektivet och mottagandedirektivet i utlänningslagen (2005:716), UtlL. Genom en förbättrad anpassning till EU-lagstiftningen ökar transparensen och rättssäkerheten. I vissa avseenden innebär detta också ökade möjligheter att ta asylsökande i förvar.

Uppsikt eller förvar för att utreda identitet föreslås, när det gäller den som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, kunna användas när det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet ska kunna genomföras (se avsnitt 5.11.2). Det nuvarande kravet på att utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd ska alltså inte längre gälla som förutsättning för uppsikt och förvar för att fastställa identitet. Bestämmelsen kommer alltså att träffa även situationer då en utlänning påträffas inom landet efter inresa och får därmed ett något vidare tillämpningsområde.

Uppsikt eller förvar som syftar till att säkerställa utlänningens närvaro för att kunna verkställa beslut om avvisning eller utvisning (uppsikt eller förvar inför avlägsnande) föreslås få ske redan när det kan antas att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas (se avsnitt 5.11.2).

De föreslagna nya grunderna för uppsikt och förvar av utlänningar som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, innebär att de grunder för förvar som i dag tillämpas inom ramen för en direktivkonform tolkning av utlänningslagens bestämmelser om förvar fastställs i lag. Nuvarande bestämmelser om identitets- och utredningsförvar har en sådan utformning att de begränsar möjligheterna till förvarstagande som i och för sig finns i mottagandedirektivet. Det nuvarande kravet på sannolikhet för avvisning eller

utvisning kommer inte heller att gälla i de fall förvar beslutas när en avlägsnandeprocess har inletts under asylförfarandet. Då gäller i stället endast de i lagen fastställda grunderna för uppsikt och förvar av asylsökande.

Även förutsättningarna för att ställa barn under uppsikt eller ta dem i förvar förändras. Utgångspunkten är dock, liksom enligt nuvarande regler, att förvar som syftar till att säkerställa avlägsnandebeslut för barn som inte har en pågående asylansökan endast ska få användas när det är sannolikt att barn ska avvisas med omedelbar verkställighet eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Däremot föreslås de ytterligare förutsättningarna för uppsikt och förvar i dessa situationer ändras. Det ska alltså inte krävas att risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas och att det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt. I stället ska gälla att uppsikt och förvar får beslutas endast om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Förändringarna kan antas medföra något utökade möjligheter att ta barn i förvar på verkställighetsstadiet.

Som för vuxna utläningar föreslås också särskilda grunder för förvar av asylsökande barn som inte finns i nuvarande lagstiftning. Detta medför att möjligheterna att ställa barn under uppsikt eller ta dem i förvar utökas till att även innefatta andra situationer än sådana där det enligt nuvarande reglering krävs sannolikhet för ett beslut om avlägsnande med omedelbar verkställighet. Till skillnad mot den föreslagna regleringen gällande vuxna ska dock asylsökande barn inte kunna tas i förvar för att fastställa identitet eller utreda grunderna för asylansökan.

Enligt nu gällande lagstiftning får barn inte skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Enligt våra förslag ska det vara möjligt med en sådan separation om det finns synnerliga skäl. Det är emellertid tänkt att regeln ska tillämpas enbart i undantagsfall och att det därmed rör sig om ett fåtal fall där separation från samtliga vårdnadshavare sker. Vi föreslår också att nuvarande bestämmelser om att det ska krävas synnerliga skäl för att ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige ska få tas i förvar ska vara kvar. Rätten för barn att röra sig fritt före-

slås sammantaget även fortsättningsvis komma till tydligt uttryck i regleringen.

Nya uppsiktsformer kan minska behovet av att ta utlänningar i förvar

Vi föreslår att det ska införas två nya uppsiktsformer – boendeskyldighet och skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område (vistelseskyldighet). Den sistnämnda skyldigheten ska kunna kontrolleras genom elektronisk övervakning (förstärkt uppsikt). I förhållande till nuvarande reglering innebär utredningens förslag om fler uppsiktsformer utökade möjligheter att kontrollera utlänningar genom begränsningar av rörelsefriheten. En annan viktig faktor att beakta är förslagets flexibilitet. Eftersom uppsikt kan kombineras med fyra olika skyldigheter som är olika betungande kommer Migrationsverket att kunna anpassa besluten utifrån utlänningens situation. Det innebär att besluten kan individanpassas i relativt stor omfattning. Om utlänningens situation ändras kan även villkoren ändras. Att åtgärden kan anpassas utifrån rådande förhållanden gör åtgärden effektivare och möjliggör proportionerliga ingrepp.

Dessa nya åtgärder bör göra uppsikt till ett effektivare och mer ändamålsenligt alternativ till förvar och därmed öka antalet uppsiktsbeslut. En följd av det är att utlänningar kan få större rörelsefrihet och mindre påverkan på privat- och familjelivet än om han eller hon hade placerats i förvar. På så vis påverkas utlänningar, som uppfyller kraven för att tas i förvar, positivt av våra förslag. De nya uppsiktsformerna har utformats med beaktande av vad respekten för den personliga integriteten kräver och med utgångspunkten att regleringen ska vara förenlig med grundlag och internationella förpliktelser (se avsnitt 5.15).

15.3.3 Nya tidsgränser för förvar

Våra förslag innebär också förändringar när det gäller hur lång tid en utlänning som längst får hållas i förvar eller vara ställd under uppsikt. En vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, föreslås få hållas i förvar i högst en månad i syfte att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller

stanna i Sverige ska kunna genomföras. Enligt nuvarande reglering i utlänningslagen kan en utlänning hållas i förvar i syfte att utreda identitet utan tidsbegränsning. Vid förvar för att utreda rätten till vistelse i landet gäller däremot enligt dagens reglering att sådant förvarstagande får pågå under högst 48 timmar. Våra förslag innebär således i fråga om identitetsförvar att förvar begränsas till viss tid och i fråga om utredningsförvar att utlänningen kan behöva tåla en längre tid i förvar än i dagsläget.

En vuxen utlänning som ska avvisas eller utvisas till ett land utanför EES-området¹ föreslås få hållas i förvar inför avlägsnande i 18 månader i jämförelse med dagens regler som ställer upp tolv månader som en maximal gräns vid verkställighetsförvar. När en vuxen utlänning ska avvisas eller utvisas till ett land inom EES-området föreslås dock att den maximala tiden i förvar ska vara högst tolv månader. I säkerhetsärenden föreslås gälla en maximal förvarstid om 24 månader. Effekten av dessa förändringar mildras dock av att i den maximala tiden ingår tid som utlänningen enligt nuvarande reglering skulle ha varit föremål för sannolikhetsförvar. Enligt utlänningslagens nuvarande regler finns inga fastställda tidsgränser för sannolikhetsförvar, även om återvändandedirektivets tidsfrister också enligt nuvarande ordning måste beaktas. Med våra förslag kan alltså en vuxen utlänning hållas i förvar inför avlägsnande i tolv, 18 eller 24 månader från det att han eller hon tas i förvar på grund av att det kan antas att han eller hon ska avvisas eller utvisas.

När det gäller den som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande innebär våra förslag att en särskild tidsgräns om en månad ska gälla om den asylsökande tas i förvar för att det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet, eller för att utreda de omständigheter som ansökan om asyl grundas på. När asylsökande tas i förvar på övriga grunder i bestämmelserna ska en tidsgräns om tolv månader gälla. I dagsläget finns inte förvar av asylsökande som en särskild form av förvar i utlänningslagen utan förvarstagandet sker med stöd av rättspraxis genom en direktivkonform tolkning av bestämmelserna om förvar. Det innebär exempelvis att om de nu föreslagna grunderna används i stället för identitetsförvar eller sannolikhetsförvar är detta positivt för utlänningen eftersom sannolikhetsförvar av asylsökande inte har någon borte tidsgräns. Om förvar av asylsökande används i stället

¹ EES-området omfattar EU:s medlemsländer, Island, Liechtenstein och Norge.

för utredningsförvar innebär tidsgränsen om en månad däremot en försämring ur utlänningens perspektiv eftersom en vuxen utlänning i nuläget kan hållas i utredningsförvar i endast 48 timmar.

Enligt våra förslag ska det som huvudregel vara möjligt att ta barn i förvar i maximalt tolv dygn. Utlänningslagens nuvarande regler tillåter förvar av barn i maximalt 144 timmar, dvs. i sex dygn. Våra förslag innebär alltså att barn i dessa fall kan tas i förvar dubbelt så lång tid jämfört med nu gällande lagstiftning. Barn i säkerhetsärenden och barn som av allmän domstol utvisats på grund av brott (hädanefter *brottsutvisade barn*) ska enligt våra förslag kunna tas i förvar i högst sex månader.

Vi har i avsnitt 4.2.2 redogjort för genomsnittlig vistelsetid vid förvaren. Migrationsverket har dock inga uppgifter som visar genomsnittlig vistelsetid utifrån rättslig grund för förvar. Det har därför inte varit möjligt att analysera effekten av de förändringar i fråga om tidsfrister som vi föreslår utifrån hur lång tid utlänningar i dag hålls i förvar på olika grunder.

Som framgår ovan bedömer vi att de legala möjligheterna att besluta om uppsikt och förvar samt att tiden i förvar sannolikt ökar med våra förslag. Om detta innebär att fler beslut om uppsikt och förvar kommer att fattas om förslagen genomförs beror emellertid av flera andra omständigheter som det inte med säkerhet går att uttala sig om.

En alternativ reglering som inte ställer upp några tidsgränser, i de fall detta skulle vara möjligt, skulle innebära att vuxna utlänningar och barn kan hållas i förvar under en tid som får avgöras i tillämpningen från fall till fall. En sådan reglering skulle minska förutsebarheten och öka risken för att förvarstagande sker i strid med internationella förpliktelser som Sverige är skyldiga att följa. Detta gäller särskilt i fråga om barn, med hänsyn till den restriktivitet som bör iakttas enligt bl.a. den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen), se avsnitt 3.3.1 och 3.3.5.

15.3.4 Ändrade frister för ny prövning av beslut om förvar

Genom våra förslag avseende skyldigheten att pröva beslut om förvar på nytt vid vissa fastställda tider säkerställs att den ansvariga myndigheten åtminstone vid dessa tidpunkter prövar om det finns grund för fortsatt förvar. Myndigheterna är dock löpande skyldiga att bedöma om det finns grund för beslutet om förvar.

Våra förslag innebär i jämförelse med dagens reglering att vissa beslut om förvar som gäller asylsökande kommer att prövas på nytt med längre tidsintervaller, varannan månad, i stället för var fjortonde dag.

15.3.5 Förslagen om placering och inrättande av säkerhetsavdelning medför positiva effekter för förvarstagna

En grundläggande förutsättning är att en utlännings frihet inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Sett till förhållandena på kriminalvårdsanstalt, häkte och polisarrest har de utlänningar som varit placerade där i stället för i förvar (s.k. *extern-placerade*) behövt tåla mer kännbara frihetsinskränkningar än vad som är motiverat. Genom förslaget att inrätta säkerhetsavdelningar, som innebär en mindre frihetsinskränkning för den enskilde, kommer de som i stället placeras där att påverkas positivt av förslaget.

Vi har även föreslagit att barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn ska kunna placeras på säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Eftersom placeringen av denna grupp av barn motiveras av att de kan agera hotfull och aggressivt samt försöka påverka övriga förvarstagna är förslaget positivt för övriga förvarstagna. De barn som placeras på säkerhetsavdelning kommer dock få en mer begränsad tillvaro än på en vanlig avdelning. Det är dock viktigt att understryka att de barn som hålls i förvar tillsammans med sin familj ska erbjudas gemensamt boende. Därtill ska dessa barn inte placeras tillsammans med andra vuxna och de lokaler där barn placeras ska anpassas så att de är lämpliga för barn. Slutligen kommer de barn som placeras på säkerhetsavdelning inte att kunna beläggas med fängsel.

Även för den grupp av förvarstagna som fortsättningsvis kommer externplaceras medför våra förslag positiva effekter. En sådan är vårt

förslag om att externplacering på grund av synnerliga skäl endast ska få pågå i tre dygn. Vi har också föreslagit att beslut om externplacering ska prövas på nytt så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

15.3.6 Åtgärder rörande hälso- och sjukvård

Vi har gjort bedömningen att Migrationsverket tydligare ska kontrollera att alla förvarstagna som inte tidigare har genomgått en hälsoundersökning ska erbjudas en sådan. Vi har också understrukit vikten av att Migrationsverket tydligare anger i sina rutiner att förvarstagna som avskilts på grund av sitt eget mående undersöks av läkare. Dessa åtgärder påverkar förvarstagna på ett positivt sätt.

Vi har föreslagit att det ska införas en skyldighet för Migrationsverket att samverka med regionerna. En sådan samverkan medför att den tillhandahållna hälso- och sjukvården vid förvaren blir effektivare och mer ändamålsenlig. Detta är också positivt för de förvarstagna.

15.3.7 Förslaget om besöksbegränsningar på grund av smittspridning kommer i undantagsfall att påverka de förvarstagna

En grundläggande förutsättning för att förvarsverksamheten ska fungera väl är att ordningen och säkerheten upprätthålls. Förvaren måste vara trygga och säkra platser för de förvarstagna. Vi bedömer att vårt förslag om besöksbegränsningar vid allvarlig smitta kommer påverka de förvarstagna i första hand genom att förvaren blir en tryggare och säkrare plats om möjligheterna för att smitta sprids i förvarslokalerna minskar.

Även om besöksbegränsning i sig innebär en inskränkning, är det viktigt att understryka att övriga kontakter, såsom telefonsamtal och kontakter via internet, fortsatt kommer att vara möjliga.

15.3.8 Möjligheten att tillfälligt kunna lämna försvarslokalerna vid särskilt ömmande skäl är en fördel för de förvarstagna

Att förvarstagna ges möjlighet att tillfälligt lämna försvarslokalerna vid särskilt ömmande skäl är mycket positivt för de förvarstagna eftersom de därmed ges möjlighet att kunna närvara vid särskilda tillfällen, såsom sjukhusbesök eller förlossning, som är kopplade till deras anhöriga.

15.3.9 Barn påverkas positivt av att de ska erbjudas utbildning

Vi har lämnat ett förslag som innebär att alla barn ska erbjudas utbildning. Eftersom majoriteten av alla barn hålls i förvar under en mycket begränsad tid kommer de av praktiska skäl inte beröras av förslaget. De som främst kommer påverkas av förslaget är barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn. Förslaget innebär att de här barnen kommer få tillgång till utbildning vilket är positivt. De påverkas även positivt eftersom de genom förslaget ges möjlighet till en meningsfull aktivitet.

15.3.10 Förslaget att transiterande tredjelandsmedborgare ska kunna omhändertas eller tas i förvar kommer ha en liten påverkan på förvarstagna

Förslaget kommer att öka Polismyndighetens möjligheter att inskränka transiterande tredjelandsmedborgares rörelsefrihet genom omhändertagande och tagande i förvar. Detta kommer påverka de tredjelandsmedborgare som transiteras. Baserat på de uppgifter som vi har fått av Polismyndigheten är det ovanligt att det uppstår situationer där det finns ett behov av tvångsåtgärder. Vår bedömning är att få transiterande tredjelandsmedborgare kommer att påverkas av förslaget. Åtgärden får endast pågå i högst 48 timmar. Sammantaget menar vi att förslagen har liten påverkan på transiterande tredjelandsmedborgare.

15.3.11 Utökade möjligheter att förordna offentligt biträde stärker rättsskyddet för utlänningar

Enligt våra förslag ska offentligt biträde förordnas för en utlänning i mål och ärenden om förstärkt uppsikt om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det innebär att både vuxna utlänningar och barn får möjlighet att erhålla rättsligt stöd vid handläggningen hos de beslutande myndigheterna och i en eventuell domstolsprocess vid överklagande av beslut. Vi föreslår även att offentligt biträde ska förordnas för barn i mål och ärenden om uppsikt om det inte måste antas att behov av biträde saknas och att offentligt biträde alltid ska förordnas för barn som tagits i förvar. I jämförelse med dagens reglering stärks barns rättsställning i processen genom förslagen.

15.3.12 Kravet på domstolsprövning inom viss tid vid överklagande av försvarsbeslut som gäller asylsökande är positivt för utlänningar

Vi föreslår – i enlighet med vad som sägs i det nya omarbetade mottagandedirektivet² – att en migrationsdomstol ska meddela ett slutligt avgörande i mål om förvar av asylsökande inom 15 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Om det finns särskilda skäl får tiden för domstolens prövning förlängas med högst sex dagar. Om ett slutligt avgörande inte meddelas inom 21 dagar från den dag överklagandet kom in till migrationsdomstolen upphör det överklagade beslutet om förvar att gälla. Genom dessa krav säkerställs att asylsökande får en snabb rättslig prövning av försvarsbeslutets laglighet när det överklagas.

15.4 Konsekvenser för statliga myndigheter

I detta avsnitt redovisas effekterna av förslagen för de statliga förvaltningsmyndigheter som beslutar om uppsikt och förvar och verkställer sådana beslut samt för domstolar som prövar överklagade beslut om uppsikt och förvar. Inledningsvis analyseras hur många fler beslut som kan komma att meddelas med anledning av våra för-

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbeting).

slag och hur dessa beslut fördelar sig mellan beslutsfattande myndigheter. Därefter redovisas effekterna av förslagen på respektive myndighet, såväl ekonomiska effekter som andra effekter.

En skyldighet att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i ett betänkande följer av bestämmelserna i 14 och 15 a §§ kommittéförordningen samt av 6 § 5 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Av 14 § kommittéförordningen följer också en skyldighet att föreslå en finansiering om förslagen leder till kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner.

Förslagen kommer att innebära ökade kostnader för uppsikt och förvar. Förslagen påverkar främst Migrationsverket och Polismyndigheten men även Säkerhetspolisen, Kriminalvården, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen.

15.4.1 Uppskattningar av antalet beslut om uppsikt och förvar

Beräkning av antalet uppsikts- och förvarsbeslut utifrån antalet beslut tidigare år

För att bedöma hur många fler beslut om förvar som kommer att kunna meddelas utifrån vårt antagande att det efter ett genomförande av våra förslag finns rättsliga möjligheter att meddela tio procent fler beslut om förvar (se avsnitt 15.2.1), kan man utgå från antalet förvarsbeslut som meddelats tidigare år.

Utredningen har haft tillgång till uppgifter om antal förvarsbeslut för perioden 2021–2023. Det meddelades betydligt färre förvarsbeslut 2021 än 2022 och 2023. En bidragande orsak till detta kan vara smittspridningen av SARS-CoV-2 (covid-19). Mot bakgrund av detta anser vi att uppgifterna för 2021 är mindre relevanta för bedömningen av hur många förvarsbeslut som kommer att meddelas framöver. Vi utgår därför från antalet förvarsbeslut som meddelades 2022–2023.

Vi har i avsnitt 4.2 redogjort för hur många individer som varit förvarstagna de senaste åren. Under 2022 och 2023 hölls 3 316 respektive 3 725 utlännningar i förvar. Det innebär att det igenomsnitt var 3 492 individer förvarstagna under dessa år. Det är vanligt att en individ kan omfattas av flera beslut. Under 2022 meddelades totalt

5 772 förvarsbeslut och år 2023 meddelades 6 252 förvarsbeslut. Det blir ett genomsnitt på 6 012 förvarsbeslut per år.

Uppsikt har hittills använts i begränsad omfattning. Under 2022 och 2023 meddelade Migrationsverket 80 respektive 138 sådana beslut. Det blir i genomsnitt knappt 109 uppsiktsbeslut per år. Polismyndigheten meddelade 351 beslut 2022 och 322 beslut 2023. Det blir i genomsnitt 336 uppsiktsbeslut per år. Om man lägger samman Migrationsverkets och Polismyndighetens uppsiktsbeslut blir det i genomsnitt 445 uppsiktsbeslut per år.

Om man ser till antalet beslut om uppsikt och förvar gemensamt ($445 + 6\,012 = 6\,457$) utgör uppsiktsbesluten cirka sju procent av alla dessa beslut.

Utifrån antagandet att det kan ske en tioprocentig ökning av det totala antalet uppsikts- och förvarsbeslut blir den beräknade effekten av våra förslag cirka 650 nya beslut om uppsikt eller förvar per år ($6\,457 \text{ beslut} \times 10 \text{ procent}$). Det skulle alltså framöver totalt bli cirka 7 100 beslut per år ($6\,457 \text{ nuvarande beslut} + \text{cirka } 650 \text{ nya beslut}$).

Vi har ovan nämnt att vi bedömer att uppsikt genom våra förslag kommer att bli en mer ändamålsenlig och effektiv åtgärd och att de föreslagna ändringarna kan antas leda till att andelen uppsiktsbeslut framöver kan uppgå till tio procent av det totala antalet förvars- och uppsiktsbeslut. Om andelen uppsiktsbeslut blir tio procent kommer det meddelas cirka 710 uppsiktsbeslut per år ($7\,100 \times 10 \text{ procent}$) dvs. 265 nya uppsiktsbeslut (710–445).

Om andelen uppsiktsbeslut i stället är som i dag kommer sju procent av alla beslut att vara beslut om uppsikt. Totalt kommer det då meddelas cirka 500 ($7\,100 \times \text{sju procent}$) uppsiktsbeslut per år, dvs. 55 tillkommande uppsiktsbeslut (500–445).

Eftersom vi bedömer att det mest troliga är att antalet uppsiktsbeslut kommer att öka med tio procent till följd av våra förslag, bygger den vidare analysen på denna uppskattning.

Nästa fråga att ta ställning är hur många av de uppskattade 710 besluten som kommer att vara beslut om förstärkt uppsikt. Vi har föreslagit att fyra olika former av uppsikt ska kunna beslutas, varav vistelseskyldighet är en av dessa. Vistelseskyldighet kan sedan, om det behövs, förenas med elektronisk övervakning vilket utgör ett beslut om förstärkt uppsikt. Vi uppskattar att 30 procent av alla uppsiktsbeslut kommer innehålla en vistelseskyldighet, dvs. det kommer att

meddelas cirka 200 uppsiktsbeslut med vistelseskyldighet per år. Vidare antar vi att 25 procent av dessa 200 uppsiktsbeslut kommer att vara beslut om förstärkt uppsikt. Vårt antagande i den här delen är därför att det kommer att meddelas 50 beslut om förstärkt uppsikt per år.

Särskilt om utökningen av försvarsplatser och några alternativa scenarion

Ovan har redovisats en beräkning av ett tänkt antal beslut om uppsikt och förvar utifrån statistik avseende tidigare år. En beräkning kan emellertid även göras utifrån den omständigheten att regeringen har gett Migrationsverket i uppdrag att utöka antalet försvarsplatser. Utökningen innebär nästan en fördubbling av antalet, från 567 försvarsplatser 2024 till 1 000 försvarsplatser 2029.

Frågan om utökningen av antal försvarsplatser saknar dock direkt koppling till vårt uppdrag och de förslag som vi har lämnat. Om utökningen av antalet försvarsplatser skulle leda till att fler utlänningar kan tas i förvar är det inte en konsekvens av våra förslag. Det kan även konstateras att Migrationsverket i *Uppdaterad plan för utökad förvarskapacitet* (s. 10) redan har beräknat de kostnader som kommer uppstå till följd av utökningen. I planen har Migrationsverket bedömt att den totala kostnaden för utökningen bedöms uppgå till drygt 800 miljoner kronor per år från och med 2029. Beloppet inkluderar bl.a. kostnaden för anställda vid förvaren och uppförandet av nya förvarslokaler.

Vi har dock valt att nedan åskådliggöra hur många fler beslut om uppsikt och förvar som skulle kunna meddelas om man utgår från att det finns 1 000 försvarsplatser i stället för dagens 567 försvarsplatser och att de tillkommande försvarsplatserna kommer beläggas i samma utsträckning som dagens försvarsplatser.

Som vi nämnt ovan meddelades det under 2022 och 2023 i genomsnitt 6 012 försvarsbeslut per år. Det fanns 567 försvarsplatser att tillgå.

I genomsnitt meddelades det alltså drygt 10,6 (6 012 beslut / 567 försvarsplatser) beslut per försvarsplats. Det betyder att det skulle kunna meddelas uppskattningsvis 10 600 försvarsbeslut per år från 2029 om det finns 1 000 försvarsplatser ($10,6 \times 1\,000$).

Om vi utgår från att det meddelas 10 600 beslut om förvar och att uppsiktsbesluten skulle meddelas utöver förvarsbesluten skulle tre tänkbara scenarier se ut på följande sätt.

1. Andelen uppsiktsbeslut kommer vara densamma som i dag, dvs. sju procent av alla beslut kommer vara beslut om uppsikt. Det innebär att 742 uppsiktsbeslut kommer att fattas ($10\,600 \times 7$ procent). Det finns faktiska möjligheter att besluta om uppsikt och förvar för fler utlänningar än de som fyller upp de 1 000 förvarsplatserna som vi angett ovan. De 742 uppsiktsbesluten kommer därför meddelas utöver de 10 600 förvarsbesluten. Totalt kommer det då meddelas 11 342 beslut.
2. Andelen uppsiktsbeslut utgör tio procent av alla beslut om uppsikt och förvar och det finns faktiska möjligheter att besluta om uppsikt och förvar för fler utlänningar än de som fyller upp de 1 000 planerade förvarsplatserna. De 1 060 uppsiktsbesluten kommer därför meddelas utöver de 10 600 förvarsbesluten. Totalt kommer 11 660 beslut att meddelas.
3. Andelen uppsiktsbeslut utgör femton procent av alla beslut om uppsikt och förvar och det finns faktiska möjligheter att besluta om uppsikt och förvar för fler utlänningar än de som fyller upp de 1 000 planerade förvarsplatserna. De 1 590 uppsiktsbesluten kommer därför meddelas utöver de 10 600 förvarsbesluten. Totalt kommer 12 190 beslut att meddelas.

Fördelningen mellan myndigheter som beslutar om uppsikt och förvar

En fråga av relevans för förslagets påverkan på olika myndigheter är hur många beslut som kommer att meddelas av respektive myndighet som ska besluta om uppsikt och förvar. Vid beräkningen av fördelningen av beslut utgår vi från hur förvarsbesluten fördelat sig under de senaste åren.

2022 meddelade Polismyndigheten 4 795 förvarsbeslut (mot-svarande 83 procent) och Migrationsverket 946 förvarsbeslut (mot-svarande 16 procent). Övriga myndigheter (migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen och övriga förvaltningsmyndigheter) meddelade övriga beslut som motsvarade en procent av alla beslut.

2023 meddelade Polismyndigheten 4 644 förvarsbeslut (74 procent) medan Migrationsverket meddelade 1 599 förvarsbeslut (25 procent). Övriga myndigheter meddelade motsvarande en procent av alla förvarsbeslut.

I genomsnitt meddelade under dessa år Polismyndigheten 78 procent av alla förvarsbeslut medan Migrationsverket meddelade 21 procent av alla förvarsbeslut. Övriga myndigheter meddelade 1 procent av förvarsbesluten.

Om man lägger den här fördelningen till grund för fördelningen av de cirka 6 500 förvarsbeslut som kan antas meddelas framöver (enligt beräkningarna ovan) skulle Polismyndigheten i snitt meddela 5 187 beslut och Migrationsverket 1 383 beslut.

Det kan noteras att Säkerhetspolisens beslut inte ingår i redogörelsen.

15.4.2 Förslagens effekter på Migrationsverkets verksamhet

Förslagen om nya grunder för uppsikt och förvar samt nya alternativ till förvar

Utifrån uppskattningen ovan i avsnitt 15.4.1 kommer antalet uppsikt- och förvarsbeslut som meddelas av Migrationsverket att öka något. Företrädare för Migrationsverket har uppgett att verket inte kommer behöva anställa fler beslutsfattare utan har kapacitet för att klara denna ökning med befintlig personal. Migrationsverket har även bedömt att det inte kommer behöva anställas fler vid förvaren eller fler anställda som kontrollerar att skyldigheterna som är kopplade till uppsiktsbesluten följs.

Dygnskostnaden för en förvarsplats uppgick 2023 till 6 257 kronor (se avsnitt 4.2.5). Migrationsverket har inte motsvarande uppgifter rörande uppsikt. Eftersom uppsikt i dag endast innefattar skyldigheterna att lämna ifrån sig pass eller annan identifikationshandling eller att anmäla sig hos antingen Polismyndigheten eller Migrationsverket bedömer vi att kostnaderna har varit låga.

Vi har ovan gjort uppskattningen att tio procent av alla beslut om uppsikt och förvar kommer att utgöra uppsiktsbeslut. Motsvarande genomsnittandel 2022 och 2023 var sju procent.

Vi har gjort uppskattningen att det kan meddelas 650 fler beslut om uppsikt och förvar per år. Om *alla* dessa beslut hade varit för-

varsbeslut och förvarsvistelsen hade pågått under den genomsnittliga vistelsetiden 46 dygn (se avsnitt 4.2.2) hade kostnaden för dessa tillkommande 650 förvarsbeslut varit 187 084 300 kronor. Om man räknar på att andelen uppsiktsbeslut av alla beslut hade varit *samma som i dag* – dvs. sju procent av alla beslut – hade den ökade kostnaden för förvar varit 173 988 399 kronor (650 beslut – sju procent av dessa).

Vi har dock uppskattat att andelen uppsiktsbeslut kommer vara tio procent av alla beslut. Den tillkommande kostnaden för förvar blir då i stället 168 375 870kr (650 beslut – tio procent av dessa).

En ökning med tio procent av förvarsbesluten hade alltså inneburit en ökad kostnad för Migrationsverket om 187 084 300 om vi bortser från de föreslagna ändringarna för uppsikt. På grund av våra förslag, som bedöms öka möjligheterna att ställa utlänningar under uppsikt, kan kostnaderna för förvar i stället beräknas uppgå till 168 375 870 kronor, dvs. 18 708 430 kronor mindre.

Som framgår ovan saknas uppgifter om dagens kostnader för uppsikt. Vi bedömer dock att uppsikt kommer vara förenat med låga kostnader. Skyldigheten att lämna ifrån sig pass eller annan identifikationshandling kan inte medföra någon nämnvärd kostnad eftersom det enda som behövs i princip är att en person tar emot handlingen. Därtill har både Polismyndigheten och Migrationsverket uppgett att de inte kommer behöva anställa fler som en följd av att det kan komma att meddelas fler uppsiktsbeslut med anmälningsskyldighet. När det kommer till de nya uppsiktsformerna boendeskyldighet och vistelseskyldighet kan det konstateras att det står myndigheterna fritt att välja ambitionsnivå såvitt gäller kontroller av att skyldigheterna följs. I utgångsläget kan det dock inte slås fast att de nya formerna av uppsikt kommer att medföra några omedelbara kostnader för Migrationsverket.

Mot bakgrund av de förslag som har lämnats angående asylsökandes boende i prop. 2024/25:49 (se avsnitt 5.9) kan det antas att boendeskyldigheten i många fall kommer att fullgöras på ett asylboende som drivs av Migrationsverket. Om personalen vid ett sådant boende får i uppgift att kontrollera att en utlänning som omfattas av ett uppsiktsbeslut bor där kan detta inte medföra några direkta kostnader. När det kommer till vistelseskyldigheten bedömer vi som sagt inte heller att den kontrollen kommer medföra några ome-

delbara kostnader för Migrationsverket. Detta innebär att uppsikt är en markant billigare åtgärd än förvar.

Som vi nämnt ovan bedömer vi att förslagen kommer innebära en kostnad om 168 375 870 kronor. Eftersom kostnaderna för ökad uppsikt inte riktigt går att uppskatta och de ansvariga myndigheterna i dagsläget bedömer att uppsikten kan hanteras med befintliga resurser kan de totala kostnaderna för uppsikt och förvar antas uppgå till detta belopp.

Vi bedömer att våra förslag kommer leda till att Migrationsverkets personal behöver få utbildning om det nya regelverket om uppsikt och förvar.

Enligt uppgifter från Migrationsverket kommer en utbildning om det nya regelverket inte att innebära några merkostnader utan den kan hanteras inom givna budgetramar. Utbildningen kommer även kunna genomföras på inplanerade utbildningsdagar och utföras på kontorstid. Det kommer alltså inte uppstå några merkostnader för Migrationsverket i den här delen.

Vi återkommer till kostnaden för förstärkt uppsikt nedan i avsnitt 15.4.3.

Nya tidsgränser för uppsikt och förvar samt ny prövning av uppsikt och förvar

Våra förslag om nya tidsgränser för förvar innebär att den tid som en utlänning är förvarstagen kan bli längre i ärenden om förvar inför verkställighet av avlägsnandebeslut och vid förvar av barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn. Den förlängda förvarstiden kan innebära att Migrationsverket behöver genomföra flera obligatoriska prövningar av förvarsbeslut. Vid sådana prövningar ska myndigheten hålla muntliga förhandlingar och vid eventuella överklaganden krävs resurser när myndigheten ska agera motpart i domstolsprocessen. Våra förslag om ny prövning av uppsikt och förvar innebär å andra sidan att det införs absoluta tidsgränser för det som i dag är s.k. sannolikhetsförvar som handläggs av Migrationsverket samt att det får gå längre tid mellan prövningarna av sådana förvarsbeslut. Enligt nuvarande reglering ska sådana förvarsbeslut prövas var fjortonde dag men enligt våra förslag ska de prövas på nytt varannan månad. När det gäller barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn föreslås dock att besluten löpande prövas på

nytt varje månad. Denna typ av ärenden kan emellertid förväntas bli synnerligen ovanliga.

Sammantaget bör därför effekterna på Migrationsverkets verksamhet som innefattar prövning och ny prövning av förvarsbeslut bli marginella.

Förslagen om vilka myndigheter som får besluta om uppsikt och förvar

Våra förslag gällande vilka myndigheter som ska få besluta om uppsikt och förvar innebär i några avseenden att Migrationsverket får ett utökat ansvar jämfört med i dag. Migrationsverket kommer att ansvara för uppsikt och förvar i de situationer där domstolarna i dag har ansvaret. Migrationsverket kommer alltså att behålla sitt ansvar för frågorna även när verkets beslut om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning överklagas till och handläggs av migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Vidare kommer Migrationsverket, förutom i avvaktan på om en ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b §§ UtlL, att ha ansvaret för förvar i samtliga fall där ett beslut om avvisning eller utvisning inte längre är verkställbart. Med detta följer en något ökad administrativ börda som innefattar att bl.a. övervaka att tidsfrister följs och att hålla muntliga förhandlingar vid ny prövning av förvarsbeslut. De begränsade kostnader som det utökade ansvaret i denna del innebär bedöms rymmas inom befintliga budgetramar.

Kostnaderna för tolkar ökar

Utifrån antagandet att antalet ärenden om uppsikt och förvar ökar hos Migrationsverket ökar även myndighetens kostnader för tolkar. Det handlar om Migrationsverkets direkta kostnader för tolkar när myndigheten har muntlig handläggning eller muntliga förhandlingar. Kostnader för tolkar kommer också förekomma som utlägg i de offentliga biträdenas räkningar om utlänningen och det offentliga biträdet har haft ett möte exempelvis inför ett sammanträde hos verket och då använt tolk.

Vid våra kontakter med Migrationsverket har det framkommit att de inte har några uppgifter om tolkkostnader i ärenden om upp-

sikt och förvar. Det har därför inte varit möjligt att göra någon uppskattning av kostnadsökningarna i denna del.

Kostnaderna för offentligt biträde ökar

Utifrån antagandet att antalet ärenden om uppsikt och förvar kommer att öka hos Migrationsverket bedömer vi att även myndighetens kostnader för offentliga biträden som har förordnats i ärenden om uppsikt och förvar kommer att öka.

Migrationsverket har inga uppgifter som visar hur stora myndighetens kostnad för offentliga biträden i ärenden som rör uppsikt och förvar är i dag. Det har därför inte varit möjligt att beräkna den ökade kostnaden för offentliga biträden som våra förslag kan medföra. Vi bedömer dock att kostnaderna för offentligt biträde kommer att öka. Ökningen kommer dels bero på att det kommer att meddelas fler uppsikts- och förvarsbeslut, dels på att tiden i förvar i vissa fall kan bli längre som en följd av våra förslag.

Utredningen har också lämnat tre förslag som direkt påverkar kostnaderna för offentligt biträde.

Det första förslaget innebär att utlänningar som meddelas beslut om förstärkt uppsikt ska kunna få ett offentligt biträde förordnat. Här har vi i våra antaganden uppskattat att beslut om förstärkt uppsikt kommer att fattas i 50 ärenden per år. Det innebär att det i handläggningen hos Migrationsverket, Polismyndigheten, och Säkerhetspolisen kommer att uppstå kostnader för offentligt biträde i dessa ärenden. Även om det är en stark presumtion för att biträde ska förordnas i dessa ärenden ska dock biträde inte alltid förordnas.

Det andra och tredje förslaget innebär att det ska finnas möjlighet att förordna offentligt biträde till barn i mål och ärenden om uppsikt samt att alla barn ska förordnas biträde om de hålls i förvar. Det är mycket ovanligt att barn tas i förvar och vi bedömer att våra förslag inte kommer innebära någon markant ökning av den typen av beslut. Att ett barn får ett beslut om uppsikt är dock något vanligare.³ Högt räknat bedömer vi att offentligt biträde kommer att förordnas för barn i 50 ärenden per år.

³ Enligt uppgifter från Migrationsverket hade Migrationsverket beslutat om uppsikt för barn i ett fall under 2024. Polismyndigheten meddelade 43 beslut om uppsikt för barn under 2024.

Även dessa förslag kommer medföra ökade kostnader för offentliga biträden för Migrationsverket. Av samma skäl som ovan har vi dock inte kunnat beräkna omfattningen av kostnadsökningen.

Förslagen om placering

Migrationsverkets personal påverkas av våra förslag

Som vi redogjort för i avsnitt 11.18 är det Migrationsverket som även fortsättningsvis ska meddela placeringsbeslut. Under 2022 och 2023 meddelade myndigheten drygt 3 600 placeringsbeslut, jfr avsnitt 11.7.

Våra förslag syftar inte till att fler placeringsbeslut ska meddelas och vi bedömer inte heller att det kommer att meddelas fler sådana beslut. Vi anser inte heller att det kommer krävas någon omfattande utbildningsinsats för personalen rörande de föreslagna förändringarna i denna del. Som vi återkommer till nedan kommer personalen dock att behöva utbildning i att hantera individer som mår psykiskt dåligt. De kommer även behöva utbildas i att använda fängsel. Våra förslag om inrättande av säkerhetsavdelningar innebär att fler potentiellt hotfulla och våldsamma utläningar kommer att vistas på förvaren i stället för att externplaceras. Detta kommer att påverka personalen. Vår bedömning är dock att Migrationsverket genom våra förslag ges rätt möjligheter att ta hand om den här gruppen. Vi bedömer att möjligheterna till avskiljande i boenderummen, att de förvarstagna kommer att avskiljas i samband med dygnsvila, att det kommer vara hög personaltäthet och att personalen, i vissa tydligt avgränsade situationer, kommer kunna belägga de förvarstagna med fängsel, sammantaget innebär att personalen inte kommer påverkas negativt av förslagen.

Det behöver inrättas 60 platser på säkerhetsavdelningar

Vi har i avsnitt 11.7 redogjort för hur många förvarstagna som under åren 2021–2023 varit externplacerade som en följd av att de utvisats av allmän domstol eller säkerhetsplacerats⁴. Det kan nämnas att det under dessa år fanns 567 förvarsplatser.

Skillnaden mellan 2021, när det var 228 förvarstagna som externplacerades och 2023 när det var 156 förvarstagna som externplacerades, gör att det är svårt att uppskatta hur många som kommer att placeras på säkerhetsavdelning eller externplaceras. Vi uppskattar dock att cirka 200 förvarstagna per år kommer behöva placeras som en följd av att de har utvisats av allmän domstol, säkerhetsplacerats eller förekommer i ett säkerhetsärende.

Nästa fråga att ta ställning till är hur många av de placerade som *tidsmässigt behöver placeras samtidigt*. Enligt uppgifter från Kriminalvården hade de under perioden januari 2023–juli 2024 i genomsnitt haft 70 externplacerade inom myndigheten samtidigt. Vi menar därför att en realistisk uppskattning är att 70 förvarstagna kommer vara placerade samtidigt.

Vidare ska vi bedöma hur många av dessa individer som kommer *placeras på säkerhetsavdelning* och hur många som kommer behöva *externplaceras*. Vi uppskattar att cirka 75 procent av dessa individer kommer kunna placeras på säkerhetsavdelning, dvs. cirka 55 förvarstagna samtidigt. Det bör utifrån detta finnas motsvarande dvs. totalt 60 platser.

Vi har ovan nämnt att regeringen i 2024 års regleringsbrev har gett Migrationsverket i uppdrag att utöka antalet förvarsplatser till 1 000 platser.

Eftersom detta är en betydande utökning av antalet förvarsplatser pågår det redan ett omfattande arbete med planering av ombyggnad, tillbyggnad och nybyggnad hos Migrationsverket. Det arbetet kommer inte vara avslutat förrän efter att det här betänkandet har överlämnats till regeringen.

Omständigheten att antalet förvarsplatser kommer att öka innebär även att antalet platser på säkerhetsavdelningarna kommer behöva

⁴ Det är endast dessa grupper av externplacerade samt de i säkerhetsärenden som är aktuella för placering på säkerhetsavdelning, dvs. inte de som placeras av transporttekniska skäl eller av synnerliga skäl. Som vi redogjort för i avsnitt 11.12.2 behöver den förvarstagne inte först avskiljas för att placeras på säkerhetsavdelning.

utökas, dvs. de beräkningar vi gjort ovan kommer då inte vara tillräckliga.

Som vi angett ovan är vår bedömning att det behövs 60 platser på säkerhetsavdelning med 567 förvarsplatser. Om antalet förvarsplatser utökas till 1 000 platser bedömer vi att det i stället kommer behövas 100 platser på säkerhetsavdelning. Detta är dock inte en konsekvens av våra förslag. Precis som i övriga beräkningar kommer vi därför inte utgå från detta antal.

Våra beräkningar nedan utgår därför från att det behöver införas **60 platser på nya säkerhetsavdelningar**.

Personal

En första fråga är personalkostnaden vid de nya säkerhetsavdelningarna och huruvida den kommer att vara högre per förvarstagen.

De förvarstagna som placeras på säkerhetsavdelning kommer vara avskilda i samband med dygnsvilan, dvs. nattetid. Eftersom de förvarstagna på säkerhetsavdelningarna, till skillnad från en vanlig avdelning, alltså inte kommer kunna röra sig fritt under natten kommer färre anställda behöva jobba nattetid på säkerhetsavdelningarna jämfört med de vanliga förvarsavdelningarna. Personaltätheten kommer dock vara högre dagtid. Sammantaget bedömer vi att den totala arbetstiden, och därmed personalkostnaderna, kommer vara densamma på en säkerhetsavdelning som på en vanlig avdelning. Vi bedömer därför att det inte bör uppstå några ytterligare kostnader i den här delen.

Utbildning

Som vi nämnt genomgår all personal grundläggande utbildning när de påbörjar sin anställning. Utöver den utbildningen kommer den personal som ska tjänstgöra vid säkerhetsavdelningar att behöva få *utbildning i att belägga enskilda med fängsel*.

Det är inte alla anställda som kommer ges rätt att använda fängsel. För att förvarsverksamheten ska vara flexibel och effektiv förutsätts att hälften av personalen genomgår sådan utbildning. De som genomgår utbildningen kommer att ha rätt förutsättningar för att arbeta

vid säkerhetsavdelning och medverka vid transporter samt förflyttningar som kräver användande av fängsel.

Migrationsverket kommer efter utbyggnaden av förvaret i Flen 2026 att ha cirka 950 anställda⁵ vid landets förvar vilket innebär att cirka 500 anställda ska genomgå utbildningen.

Migrationsverket har för avsikt att ta fram en grundutbildning för användande av fängsel. Utbildningen kommer pågå i två dagar.

Vi bedömer att andelen förvarstagna med *psykisk ohälsa* kommer att vara högre på säkerhetsavdelningarna än på övriga avdelningar. Av detta följer att den personal som ska tjänstgöra vid säkerhetsavdelningarna kommer att behöva ha tillräcklig utbildning när det gäller hanteringen av förvarstagna med psykisk ohälsa. Migrationsverket har, utöver sin grundutbildning, omfattande utbildning i dessa frågor. Vi uppskattar att den här personalgruppen kommer behöva genomgå ytterligare utbildning. Uppskattningsvis kommer det kräva fem dagar.

Utöver nämnda utbildning har företrädare från Migrationsverket uppgett att det är viktigt att personalen regelbundet får tid för vidareutbildning i bl.a. hantering av kriser, hur man hanterar en våldsam situation och att använda fängsel. Vi menar att sådan utbildning behövs under ytterligare fem dagar per år.

Sammantaget menar vi att den personal som ska arbeta vid säkerhetsavdelningar kommer behöva inledande utbildning om sju dagar. Därtill kommer de behöva löpande utbildning i fem dagar per år.

Den genomsnittliga lönekostnaden för en dag för en anställd är 2 712 kronor). Den inledande utbildningen kommer alltså kosta 18 984 kronor per anställd (2 712 kronor × sju dagar) och den löpande årliga kostnaden kommer vara 13 560 kronor per anställd (2 712 kronor × fem dagar).

Dessa belopp ska sedan multipliceras med 500 anställda vilket är drygt hälften av alla anställda vid landets förvar. Den totala kostnaden för utbildningen inför att säkerhetsavdelningarna inrättas kommer vara **cirka 9 492 000 kronor**. Den löpande kostnaden kommer vara cirka 6 780 000 kronor.

⁵ Enligt uppgifter från Migrationsverket den 7 oktober 2024.

Ombyggnad och nybyggnad av lokaler

Den största skillnaden mellan en säkerhetsavdelning och en vanlig avdelning kommer att vara bostadsrummen. Eftersom tanken är att det bara ska bo en förvarstagen i varje rum⁶ kommer en anpassning av lokalerna att behöva ske. De allmänna utrymmena bör ha samma utformning som på övriga avdelningar. Säkerhetsavdelningar kommer uppföras inom befintligt perimeterskydd⁷.

Vid beräkningen av kostnaderna för säkerhetsavdelningarna är det många faktorer som behöver beaktas. En sådan är det arbete med lokaler som Migrationsverket bedriver i dag och som planeras att genomföras de kommande åren när antalet förvarsplatser ska utökas från 567 förvarsplatser till 1 000 förvarsplatser.

Utöver planering för ytterligare 70 förvarsplatser i Flen är det inte fastställt var de tillkommande 337 förvarsplatserna kommer att placeras. Detta är fortfarande under utredning och en fråga som Migrationsverket arbetar med. Det är än så länge oklart var, dvs. i helt nya förvarsanläggningar eller i existerande förvarsanläggningar, säkerhetsavdelningarna kommer att upprättas. Företrädare för Migrationsverket har uppgett att det är en rimlig utgångspunkt att ha åtminstone några platser på säkerhetsavdelning vid varje förvarsanläggning. Det är troligt att vissa förvarsanläggningar kommer att ha fler platser på säkerhetsavdelningar än andra förvarsanläggningar.

Därtill kommer några förvarsanläggningar att byggas om och säkerheten kommer därmed att öka vid dessa förvarsanläggningar, oavsett de förslag vi presenterar.

Företrädare för Migrationsverket har uppgett att utgångspunkten är att samtliga platser på säkerhetsavdelningar kommer upprättas i existerande lokaler, dvs. det krävs ingen nybyggnation på grund av våra förslag. Vidare har företrädarna uppgett att det inte behöver göras några yttre ombyggnationer utan endast ombyggnationer inomhus. Detta minskar kostnaderna. Även omständigheten att det endast är boenderummen som kan behöva byggas om, och inga

⁶ Det behöver finnas en toalett i varje rum. Vi bedömer att det kommer att vara ekonomiskt fördelaktigt att installera toaletter eftersom det annars kommer behövas personal som är behjälplig med att förflytta de förvarstagne från boenderummen till toaletter belägna på andra ställen på avdelningen.

⁷ Perimeterskydd innebär dubbla stängsel med visst mellanrum mellan de två stängslen. Det dubbla stängselskyddet försvårar dels rymning, dels att föremål kan kastas in i det skyddade området.

allmänna utrymmen såsom kök och aktivitetsrum, minskar kostnaderna.

Kriminalvården har varit delaktig i framtagandet av kostnadsuppskattningar för ombyggnation genom att tillhandahålla de schablonbelopp som myndigheten använder för liknande byggprojekt. Det finns två olika kostnadsdelar.

Den första är ökade *hyreskostnader till följd av ombyggnationen*. Hyreskostnaden kommer fördelas genom höjd hyra i 25 år. Skälet till att hyreskostnaderna kommer öka är att Migrationsverket, i likhet med Kriminalvården, inte äger sina lokaler utan hyr dem. Det är därmed hyresvärden som kommer bekosta ombyggnationen och i stället höja hyran för lokalerna. Den ökade hyreskostnaden för ombyggnationen uppskattas till **60 000 000 kronor**, dvs. en miljon kronor per rum som behöver byggas om. Det innebär en ökad hyreskostnad om 2 400 000 kronor per år när kostnaden fördelas över 25 år.

Därtill tillkommer *kostnader för säkerhetsutrustning och övriga investeringar*. Migrationsverket kommer äga utrustningen och därför bekosta den. Kostnaden för säkerhetsutrustning kommer uppgå till **18 000 000 kronor**, som en engångskostnad.

Enligt uppgifter från Kriminalvården får man räkna med att det tar tre till nio månader att genomföra en ombyggnation av lokaler likt de aktuella.

Inköp av fängsel

Som framgår ovan görs uppskattningen att det kommer behövas 60 platser på säkerhetsavdelningarna. Den personal som genomför transporter och förflyttningar inom förvarslokalerna kommer att behöva fängsel.

Tanken är inte att alla som jobbar på säkerhetsavdelningar ska ha fängsel på sig under alla pass utan fängsel kommer tas fram vid behov. Uppskattningsvis behövs 20 fängsel per förvar. Migrationsverket behöver därför köpa in 120 fängsel.

Kostnaden för ett par fängsel är 1 000 kronor. Den totala kostnaden för inköp av fängsel kan antas uppgå till **120 000 kronor**.

Kameraövervakning

Förvarslokalerna har i dag väl utbyggd kameraövervakning. De lokaler som kommer byggas om respektive nybyggda lokaler kommer att förses med kameraövervakning oavsett våra förslag.

Sammanfattningsvis är Migrationsverkets och vår uppfattning att det inte kommer uppstå några kostnader för kameraövervakning till följd av våra förslag.

Ny prövning av beslut om placering

Även beträffande den här frågan har vi inhämtat uppgifter från Kriminalvården. De har uppgett att deras placeringssektion på årsbasis hanterar cirka 120 beslut om omprövning⁸ av placering per månad.

Varje omprövningsärende tar uppskattningsvis 20 minuter att hantera. Detta innebär att Kriminalvården lägger 40 timmar per månad på att hantera omprövning av beslut om placering, dvs. igenomsnitt 20 minuter per ärende. Det blir 1 440 omprövningsbeslut (tolv månader \times 120 beslut) på ett år fördelat på cirka 480 timmars arbetstid ($1\,440 \times 0,33$ timmar).

Detta måste ställas i relation till antalet beslut om placering som Kriminalvården fattar. Under åren 2021–2023 beslutade Kriminalvården i 9 818, 10 160 respektive 11 904 placeringsbeslut. Det genomsnittliga antalet beslut under de tre åren blir 10 628 beslut. Det innebär att cirka 14 procent av alla placeringsbeslut omprövas ($1\,440 / 10\,628$).

Vi har i avsnitt 11.7 redogjort för antalet placeringsbeslut som fattats rörande förvarstagna. Av de uppgifterna följer att Migrationsverket under åren 2021–2023 fattade 1 772, 2 134 respektive 1 537 beslut om placering. Det genomsnittliga antalet placeringsbeslut för perioden är 1 815 per år.

Om man utgår från att omprövningsfrekvensen kommer vara densamma hos Migrationsverket som den är hos Kriminalvården innebär det att cirka 250 placeringsbeslut kommer att prövas på nytt per år. Uppskattningsvis kommer Migrationsverkets personal arbeta med dessa prövningar 80 timmar per år (250 beslut \times 20 minuter). Den genomsnittliga timkostnaden för personalen uppgår till 339 kronor (dagslönen är 2 712 kronor /8 timmar).

⁸ Fängelselagen använder begreppet *omplacering* varför detta begrepp används nedan.

Personalkostnaden för detta arbete kommer uppskattningsvis vara **27 120 kronor per år** (80 timmar × 339 kronor).

Migrationsverkets totala kostnader med anledning av förslagen om placering

Tabell 15.1 Migrationsverkets totala kostnader för förslaget rörande placering

Kostnadspost	Belopp i kr
Initiala kostnader för utbildning	9 492 000
Årliga kostnader för utbildning	6 780 000
Engångskostnad för säkerhetsutrustning och övriga investeringar	18 000 000
Ökade hyreskostnader till följd av om- och nybyggnation	60 000 000 (fördelat på 25 år)
Inköp av fängsel	120 000
Handläggning av ärenden om ny prövning	27 120
Totalt:	94 419 120

Källa: Utredningens beräkningar.

Hälso- och sjukvård

Vi har föreslagit att det ska införas en skyldighet för Migrationsverket att samverka med regionerna. Genom förslaget kommer personalen i större utsträckning kunna påverka förutsättningarna för hälso- och sjukvården vid förvaren och hur den ska bedrivas. Detta är positivt för personalen.

Vi har inte lämnat några förslag rörande hälso- och sjukvård, jfr avsnitt 12.2, som bedöms resultera i några kostnadsökningar. Vi bedömer att förslaget om samverkan kommer öka effektiviteten och därmed minska kostnaderna i längden.

Förslagen rörande besöksbegränsningar

Avsikten med förslaget i den här delen är att Migrationsverket ska ha möjlighet att begränsa allvarlig smittspridning. Vi bedömer att förslaget inte kommer att användas regelbundet utan vid förhållanden likt de som rådde 2020–2021 vid spridningen av covid-19. Det kommer alltså vara ovanligt att sådana beslut meddelas.

Vid allvarliga situationer, likt den som rådde vid spridningen av covid-19, innebär förslaget att Migrationsverket kan begränsa besök för att hindra allvarlig smitta från att ta sig in på förvaren. I dessa situationer kommer personalen påverkas positivt.

Vår bedömning är att förslagen i den här delen inte kommer medföra några kostnader för Migrationsverket.

Förslaget att förvarstagna tillfälligt ska få lämna förvarslokalerna om det finns särskilt ömmande skäl

Det är svårt att uppskatta hur många gånger per år som Migrationsverket kommer att bevilja permission vid särskilt ömmande skäl. Företrädare för Migrationsverket har uppskattat att frågan om att gå på en anhörigs begravning eller besöka anhöriga som är svårt sjuka eller som ska föda barn uppstår ungefär en gång per förvar och år. Om vi lägger uppgifterna från Migrationsverket till grund för bedömningen – och att alla ansökningar beviljas – skulle det bli sex beslut per år. Även omfattningen av permissionerna, dvs. den tidsmässiga längden, är svår att uppskatta. Förutom att själva besöket kan variera i längd kan även permissionen innebära en transport. Vi har därför utgått från att varje permission kommer att pågå under tolv timmar.

I de få fall som förvarstagna tillåts att lämna förvarslokalerna ska dessa permissioner bevakas av Migrationsverkets personal. Detta kommer att påverka personalen som behöver sköta bevakningen. Vår sammantagna bedömning är dock att personalen enbart påverkas i mindre utsträckning.

Om vi utgår från att antalet beslut blir sex stycken per år och att permissionen kommer pågå under tolv timmar, betyder det att Migrationsverket får ökade personalkostnader om tolv timmar för de tre medföljande personer som ska övervaka permissionen. Det blir totalt 36 timmar per permission vilket totalt blir 216 timmar (36 timmar × 6 permissioner) per år för samtliga permissioner. Personalkostnaden för det här förslaget kommer därmed uppgå till **73 224 kronor** (216 timmar × 339 kronor).

Migrationsverket påverkas i begränsad omfattning av förslaget att alla barn ska erbjudas utbildning

Vår bedömning är att det även fortsättningsvis kommer att vara ovanligt att barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn hålls i förvar och ännu ovanligare att de hålls i förvar under en längre tid. Vi menar därför att det kommer att vara relativt ovanligt att barn erbjuds utbildning på förvaren. Vi bedömer att det är tillräckligt att Migrationsverket i dessa undantagsfall anlitar en pedagog för den begränsade tiden. Eftersom vi inte har några uppgifter om hur ofta barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn hålls i förvar kan vi inte göra någon bedömning av kostnaderna för utbildningen.

Migrationsverkets totala kostnader

Vi har ovan redovisat de uppskattade kostnaderna för de olika förslagen. Kostnaderna kan sammanfattas enligt följande.

Tabell 15.2 Migrationsverkets totala kostnader

Kostnadspost	Belopp i kr
Ökat antal dygn i förvar	168 375 870
Placering	94 419 120
Möjlighet att tillfälligt lämna förvarslokalerna	73 224
Totalt:	262 868 214

Källa: Utredningens beräkningar.

Utöver dessa kostnader tillkommer ökade kostnader för tolkar och offentliga biträden. Som framgår ovan har vi dock inte kunnat räkna ut dessa kostnader på grund av avsaknad av uppgifter från Migrationsverket om hur kostnaderna ser ut i dag.

15.4.3 Förslagets effekter på Polismyndighetens verksamhet

Förslagen om nya grunder för uppsikt och förvar samt nya alternativ till förvar

Vi har ovan gjort antagandet att Polismyndigheten kommer att meddela 5 181 uppsikts- och förvarsbeslut per år, vilket innebär en ökning med cirka 10 procent. Enligt uppgifter från Polismyndigheten kommer myndigheten inte att behöva anställa fler beslutsfattare med anledning av denna ökning. Det kommer alltså inte uppstå några kostnader i den här delen.

Personalen som arbetar med uppsikt och förvar kommer behöva utbildning med anledning av våra förslag. Enligt uppgifter från Polismyndigheten kommer genomförandet av utbildningen i våra förslag inte att innebära några merkostnader utan de kan hanteras inom befintliga budgetramar. Utbildningen kommer även kunna genomföras på inplanerade utbildningsdagar och utföras på kontorstid. Det kommer alltså inte uppstå några merkostnader för Polismyndigheten i den här delen.

Nya tidsgränser för uppsikt och förvar samt ny prövning av uppsikt och förvar

Som framgår ovan (se avsnitt 15.3) kan våra förslag leda till att den tid som en utlänning är förvarstagen kan bli längre i ärenden om förvar inför verkställighet av avlägsnandebeslut och vid förvar av brottsutvisade barn och barn i säkerhetsärenden. Polismyndigheten ska enligt våra förslag vara behörig i fråga om förvar inför avlägsnande om myndigheten handlägger ett ärende om avvisning eller ansvarar för verkställighet av ett avlägsnandebeslut (se avsnitt 9.4.3). Vidare kan Polismyndigheten vara behörig myndighet om Migrationsverket eller en migrationsdomstol i ett säkerhetsärende har bestämt att verkställigheten ska ombesörjas av Polismyndigheten (se 12 kap. 14 § andra stycket UtL).

Detta kan innebära att Polismyndigheten behöver genomföra fler obligatoriska prövningar av förvarsbeslut än i dag. Vid sådana prövningar ska myndigheten hålla muntliga förhandlingar och vid eventuella överklaganden av beslutet krävs resurser när myndigheten ska vara motpart i domstolsprocessen. Fristerna för ny pröv-

ning i ärenden där det finns verkställbara beslut ska dock enligt våra förslag vara i huvudsak desamma som i dag. Det är också sällsynt att förvar pågår den tid om tolv månader som s.k. verkställighetsförvar kan pågå enligt nuvarande reglering (se t.ex. avsnitt 4.2.2 angående genomsnittlig vistelsetid vid förvar). När det gäller barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn föreslås i och för sig att besluten löpande prövas på nytt varje månad men denna typ av ärenden kan förväntas bli mycket ovanliga.

Det kan mot denna bakgrund antas att våra förslag kommer att föranleda relativt små effekter på Polismyndighetens verksamhet som innefattar ny prövning av förvarsbeslut. Eventuella merkostnader bedöms rymmas inom befintliga budgetramar.

Förslagen om vilka myndigheter som får besluta om uppsikt och förvar

Behörigheten att besluta om uppsikt och förvar ska inte innebära någon förändring i sak i förhållande till Polismyndighetens nuvarande ansvar som s.k. handläggande myndighet. Det förslaget i sig innebär därför inte några effekter på Polismyndighetens verksamhet.

Kostnaden för tolkar ökar

Precis som för Migrationsverket (se avsnitt 15.4.2) kommer Polismyndighetens kostnader för tolkar att öka utifrån antagandet att antalet ärenden om uppsikt och förvar ökar.

Inte heller Polismyndigheten har några uppgifter om kostnader för tolkar i ärenden om uppsikt och förvar. Det har därför inte varit möjligt att göra någon uppskattning av kostnadsökningarna i denna del.

Kostnaderna för offentligt biträde ökar

Som för Migrationsverket kommer Polismyndighetens kostnader för offentligt biträde att öka om antalet beslut om uppsikt eller förvar ökar i enlighet med våra antaganden (se avsnitt 15.4.2) I likhet med vad som gäller för Migrationsverket har Polismyndigheten

inga uppgifter rörande kostnader för offentligt biträde i ärenden om uppsikt och förvar.

Som framgår av avsnitt 15.4.2 har vi även lämnat tre förslag som direkt påverkar kostnaderna för offentligt biträde hos de myndigheter som beslutar om uppsikt och förvar. Inte heller i den här delen är det möjligt att göra några beräkningar av ökade kostnader.

Verkställighet av förstärkt uppsikt

Det är Polismyndigheten som kommer att verkställa beslut om förstärkt uppsikt. Som vi har redogjort för i avsnitt 6.6.2. är Polismyndigheten redan verkställande myndighet för elektronisk övervakning av beslut enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud och lagen (1988:688) om kontaktförbud. Myndigheten har därmed redan ett välfungerande system för övervakning och kunskap om tekniken.

Vi har i avsnitt 15.4.1 bedömt att det årligen kommer meddelas 50 beslut om förstärkt uppsikt per år. Detta ska jämföras med att Polismyndigheten under perioden den 1 januari 2024 – den 25 september 2024 totalt hade verkställt sex ärenden enligt lagen om kontaktförbud och inga ärenden enligt lagen om preventiva vistelseförbud. Enligt våra bedömningar kommer alltså antalet elektroniska övervakningar som Polismyndigheten ska ansvara för att öka. Våra förslag kommer därför att påverka myndigheten, bl.a. genom att den kommer behöva anställa ett antal personer för att kunna verkställa de här besluten.

Som vi nämner nedan kommer myndigheten även behöva köpa nya övervakningskit och vidta andra administrativa åtgärder. Den personal som anställs behöver utbildas i tekniska frågor men även om vilka bedömningar som ska göras i samband med övervakningen. Detta arbete kommer vara resurskrävande och ta tid. Detta innebär att Polismyndigheten kommer behöva både ekonomiska tillskott och viss tid innan den kan börja verkställa beslut om förstärkt uppsikt. Det är alltså inte realistiskt att tro att myndigheten direkt kommer kunna verkställa 50 beslut om förstärkt uppsikt per år, utan det kommer att dröja något innan de kommer upp i den kapaciteten.

Nedan redovisas under särskilda rubriker hur myndighetens kostnader kommer att fördela sig.

Det kommer inte uppstå några kostnader för IT-system eller drift och underhåll av dessa system till följd av våra förslag

Polismyndigheten kommer att kunna använda sig av samma teknik som de använder sig av vid elektronisk övervakning enligt lagen om preventiva vistelseförbud och lagen om kontaktförbud. Det kommer således inte tillkomma några ytterligare kostnader för IT-system, drift och underhåll.

Det kommer att uppstå kostnader för inköp av övervakningskit

Eftersom Polismyndigheten kommer att verkställa fler beslut som kräver elektronisk utrustning än vad myndigheten gör i dag kommer fler övervakningskit (ett sådant kit innehåller fotboja, laddare etc.) behöva köpas in.

Vi bedömer att Polismyndigheten kommer behöva köpa in 50 övervakningskit, dvs. motsvarande antalet beslut om förstärkt uppsikt. Ett övervakningskit kostar 20 000 kronor. Eftersom övervakningskiten inte återanvänds uppstår kostnaden om 20 000 kronor vid varje nytt beslut. Vi uppskattar därför att den löpande årliga kostnaden för nya övervakningskit kommer att uppgå till 1 000 000 kronor (20 000 kronor × 50 beslut).

Personalkostnaderna kommer att öka betydligt med våra förslag

Den stora kostnaden för Polismyndigheten kommer vara personalkostnaden för den elektroniska övervakningen. Det är svårt att bedöma hur arbetskrävande övervakningen kommer vara. Företrädare för Polismyndigheten har bedömt att övervakningen av beslut om förstärkt uppsikt kommer att vara lika omfattande som övervakningen enligt lagen om kontaktförbud. Av detta följer att Polismyndigheten behöver avsätta samma mängd personalresurser per beslut som de i dag gör vid elektronisk övervakning enligt lagen om kontaktförbud. Vid våra kontakter med Kriminalvården har det framkommit att de delar Polismyndighetens uppfattning att det är svårt att bedöma hur omfattande övervakningen kommer bli. Vår redogörelse nedan är därför en grov uppskattning av det tillkommande arbetet.

Det *inledande arbetet* innebär arbetsuppgifter kopplade till att sätta på fotbojan m.m., s.k. *påbojning*. Polismyndigheten har uppskattat att det arbetet uppgår till cirka åtta timmar per verkställighetsärendet.

Efter det inledande arbetet påbörjas det *löpande arbetet* med den elektroniska övervakningen. Då kan Polismyndigheten förvänta sig, lågt räknat, 50 larm per månad. Med larm avses varje gång kontakten med sändaren av någon anledning bryts (se redogörelse i avsnitt 6.6.3). Varje larm leder till någon typ av åtgärd från Polismyndighetens sida. Detta innebär att både polisanställda som hanterar själva larmet och patrullerande polis behöver agera. Polismyndigheten har uppgett att de bedömer att en handläggare kan ansvara för fem ärenden. Om det meddelas 50 beslut om förstärkt uppsikt per år kommer alltså tio anställda vid Polismyndigheten att arbeta med uppgiften. Den genomsnittliga årslönen för civilanställda vid Polismyndigheten uppgår till 721 474 kronor (inkl. sociala avgifter). Polismyndighetens årliga lönekostnader för dessa tio personer skulle därför uppgå till **7 214 740 kronor**.

Vi har i avsnitt 6.4. redogjort för de kostnader som Kriminalvården har för sin elektroniska övervakning och att kostnaden för övervakningen sjunker ju fler klienter de övervakar. Enligt de uppgifterna uppgick deras månadskostnad för perioden januari–september 2024 till 13 558 kronor. Under den perioden hade de igenomsnitt 657 klienter som övervakades.

Kriminalvårdens månadskostnad per övervakad individ är alltså markant lägre än Polismyndighetens månadskostnad per övervakad individ. Här ska dock nämnas att Polismyndighetens kostnader utgår från att de övervakade sex personer, dvs. väsentligt färre individer än vad Kriminalvården övervakade. Detta talar för att Polismyndighetens kostnader per utlänning skulle kunna minska ju fler som meddelas beslut om förstärkt uppsikt. Här kan det även nämnas att Polismyndigheten i promemorian *En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas* (Ds 2024:30) har föreslagits bli verkställande myndighet för elektronisk övervakning av vissa skyldigheter för barn och unga⁹. Utredaren har i pro-

⁹ Den elektroniska övervakningen är kopplad till att kunna kontrollera att den unge under vissa tider, enligt särskilda föreskrifter, uppehåller sig i bostaden eller annan anvisad plats som kan likställas med bostad. Se s. 495 i promemorian för utförligare redogörelse.

memorian uppskattat att det kommer att meddelas 100 beslut om elektronisk övervakning enligt den lagen per år.

Det är dock inte möjligt att uttala sig om hur stor minskningen skulle bli för det fall antalet övervakade individer ökade. Som vi nämnt ovan bedömer vi att det endast kommer att meddelas 50 beslut om förstärkt uppsikt per år, dvs. ingen markant ökning av antalet beslut som kommer leda till någon drastisk kostnadsminskning i förhållande till dagens kostnad. Det ska även nämnas att Kriminalvårdens övervakning på flera sätt skiljer sig från Polismyndighetens övervakning. Kostnadsminskningen vid utökning av antalet ärenden kommer därför troligtvis inte påverka Polismyndigheten på samma sätt som den påverkar Kriminalvården.

Utbildning

Den personal som kommer att arbeta med den elektroniska övervakningen behöver utbildas innan de kan påbörja arbetet.

Enligt uppgifter från Polismyndigheten kan någon kostnadsuppskattning rörande detta inte göras.

I sammanhanget bör det även nämnas att de anställda kommer att behöva utbildas, särskilt i hur de ska hantera de barn som ska övervakas elektroniskt.

Totala kostnader för förslaget om förstärkt uppsikt

Tabell 15.3 Polismyndighetens totala kostnader för förslaget om förstärkt uppsikt

Kostnadspost	Belopp i kr
Årliga inköp av övervakningskit	1 000 000
Personalkostnader	7 210 000
Totalt	7 310 000

Källa: Utredningens beräkningar.

Förslagen om placering kommer att påverka Polismyndigheten i begränsad omfattning ...

Vi har i våra förslag angett att externplacering i polisarrest endast får ske tillfälligt. Därtill har vi föreslagit att externplacering på grund av synnerliga skäl, som ofta sker i just polisarrest, endast ska få pågå i tre dygn. Detta är positivt för Polismyndigheten eftersom det innebär kortare placeringar i deras lokaler och därmed frigörs arrestplatser för anhållna.

Förslaget innebär inte några kostnader för Polismyndigheten. Vi bedömer inte heller att förslagen kommer att minska Polismyndighetens kostnader i någon större utsträckning.

... detsamma gäller för förslaget om omhändertagande och förvarstagande vid transitering av tredjelandsmedborgare

Som vi redogjort för i avsnitt 13 finns det redan i dag möjligheter för poliser att vidta tvångsåtgärder enligt polislagen (1984:387) mot enskilda vid transitering. Vi bedömer att våra förslag kommer att underlätta arbetet för Polismyndigheten som lättare kan fatta beslut om tvångsåtgärder när sådana är nödvändiga.

Mot bakgrund av de uppgifter som Polismyndigheten lämnat om att det är mycket ovanligt att det uppstår ett behov av omhändertagande eller förvarstagande vid transiteringar bedömer vi att påverkan på personalen kommer vara mycket begränsad.

Vi bedömer vidare att det inte kommer att uppstå några kostnader för Polismyndigheten med anledning av förslaget.

Polismyndighetens totala kostnader

Den enda kostnad som kan beräknas är den för förstärkt uppsikt om 7 310 000 kronor. Utöver dessa kostnader tillkommer ökade kostnader för tolkar och offentliga biträden. Som framgår ovan har vi dock inte kunnat räkna ut dessa kostnader på grund av avsaknad av uppgifter från Polismyndigheten om hur kostnaderna ser ut i dag.

15.4.4 Förslagets effekter på Kriminalvårdens verksamhet

Kriminalvården påverkas främst av våra förslag om transporter av förvarstagna och förslagen rörande placering av förvarstagna.

Förslaget att *inrätta säkerhetsavdelningar* syftar till att fler förvarstagna ska kunna vistas i Migrationsverkets förvarslokaler. Det innebär i förlängningen att färre förvarstagna externplaceras hos Kriminalvården. Detta är positivt för Kriminalvården som därmed kan frigöra platser åt häktade och dömda.

Kriminalvården har inte fått någon betalning från Migrationsverket för de förvarstagna som varit externplacerade hos dem. Under 2023 var dygnskostnaden i häkte 3 488 kronor per individ.

Vi har i avsnitt 11.7 redogjort för antalet beslut om externplacering de senaste åren. Det finns dock inga uppgifter om hur länge dessa placeringar varade. Det innebär att man inte kan beräkna kostnaderna per dygn för respektive externplacerad genom de uppgifterna.

Enligt uppgifter från Kriminalvården har under perioden januari 2023–juli 2024 i genomsnitt cirka 70 förvarstagna varit placerade inom myndigheten. Månadskostnaden för dessa 70 externplacerade har alltså under den perioden uppgått till 7 324 800 kronor (70 externplacerade \times 30 dygn \times 3 488 kronor).

Vi har ovan uppskattat att våra förslag kommer att leda till att antalet externplacerade minskar till 25 procent av det nuvarande antalet. Det betyder att det genomsnittliga antalet kommer att minska från 70 till 18 externplacerade. Om vi räknar med 18 externplacerade per månad skulle kostnaden bli 1 883 520 kronor (18 \times 30 dygn \times 3 488 kronor). Kriminalvårdens kostnader skulle därför minska med 5 441 280 kronor per månad.

Därtill påverkas Kriminalvården av våra förslag gällande ändringen av bestämmelsen om *transporter* av förvarstagna. Vi bedömer att förslaget leder till att Kriminalvården kommer att utföra något färre transporter. Det är främst de kortare transporterna som Migrationsverket själva kommer att utföra i stället för att be Kriminalvården om hjälp. Vi bedömer därför att förslaget inte leder till någon märkbar kostnadsminskning för Kriminalvården.

Sammanfattningsvis innebär våra förslag att Kriminalvården kommer att få **minskade kostnader med 5 441 280 kronor per år**.

15.4.5 Förslagets effekter på Säkerhetspolisen

Även Säkerhetspolisen kommer att påverkas av våra förslag.

Det är främst omständigheten att förvarstiderna med våra förslag kommer att förlängas som påverkar myndigheten (avsnitt 7). Vi bedömer att faktorn att de förvarstagna kan hållas i förvar under en längre tid i samband med verkställighet kommer att leda till ytterligare arbete för myndighetens personal. Arbetet består i att myndigheten behöver meddela fler beslut, det kommer att krävas mer förberedelser och ytterligare deltagande i domstolsprocesser och mer arbete med överklaganden. Därtill kommer ett mer aktivt verkställighetsarbete att behöva utföras.

Beträffande förslagen om uppsikt bedömer vi att även Säkerhetspolisen kommer att meddela fler uppsiktsbeslut. Även detta medför ett ökat handlägningsarbete för myndigheten.

Mot bakgrund av att Säkerhetspolisen redan i dag lägger ner mycket arbete vid externplaceringar är vår bedömning att förslaget om interimistiska beslut inte kommer att medföra behov av ökade personalinsatser.

Företrädare för Säkerhetspolisen har uppgett att förslagen kommer att medföra ökade personalkostnader. Därtill kommer de att få ökade kostnader för offentliga biträden. Enligt uppgifter från Säkerhetspolisen kommer de ökade kostnaderna dock rymmas inom deras anslag.

15.4.6 Förslagets effekter på domstolarna

Domstolarna kommer att påverkas av våra förslag på flera sätt, bl.a. kommer personalen behöva genomgå utbildningar. Vi bedömer att det är tillräckligt att respektive domstol möjliggör utbildning för handläggare och domare som ska hantera mål om uppsikt och förvar. Vi bedömer att tidsåtgången kommer att vara två timmar.

Vi har varit i kontakt med Domstolsverket för att få uppgifter om hur många mål kopplade till nuvarande 10 och 11 kap. utlänningslagen som har avgjorts av migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen under de senaste åren. Domstolsverkets statistik gör ingen åtskillnad mellan de olika mål som rör överklaganden av beslut enligt 10 och 11 kap. utlänningslagen. Vi bedömer dock att den absoluta majoriteten av målen rör överklagade beslut om upp-

sikt eller förvar, då mål om placering eller annan behandling av förvarstagna erfarenhetsmässigt utgör en synnerligen liten del av antalet mål inom den aktuella målkategorin.

Tabell 15.4 Inkomna och avgjorda mål enligt 10 och 11 kap. utlänningslagen vid migrationsdomstolarna och Migrationsöveröverdomstolen 2021–2023

År	Antal inkomna mål			Antal avgjorda mål		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Domstolsslag						
Migrationsdomstolarna	1 894	2 205	2 400	1 892	2 202	2 403
Migrationsöverdomstolen	1 046	1 141	1 264	1 046	1 137	1 267
Totalt	2 940	3 346	3 664	2 938	3 339	3 670

Källa: Uppgifter från Domstolsverket.

I likhet med vad vi konstaterat ovan är uppgifterna från 2021, mot bakgrund av smittspridningen av covid-19, mindre relevanta. En uppskattning av effekterna i fråga om domstolarnas måltillströmning görs därför med utgångspunkt i statistiken för 2022–2023.

En rimlig uppskattning är att cirka 95 procent av målen rör överklagande av beslut om uppsikt eller förvar, dvs. inte mål om placering eller annan behandling av förvarstagna.

Vi har ovan redogjort för en uppskattning av hur antalet beslut om uppsikt och förvar kan komma att öka till följd av det föreslagna nya regelverket. Vi har därtill bedömt att de mer praktiskt inriktade förslagen, såsom placering av förvarstagna och besöksbegränsningar med beaktande av smittskyddshänsyn, inte kommer att leda till fler meddelade beslut. Beträffande möjligheten att tillfälligt lämna förvarslokalerna och möjligheten att omhänderta och ta transiterande tredjelandsmedborgare i förvar har vi bedömt att det kommer att meddelas ett så pass begränsat antal beslut per år att påverkan på myndigheterna är försumbar. Beräkningen nedan gäller därför endast mål som avser överklagade beslut om att ställa en utlännning under uppsikt eller ta denne i förvar.

Antalet överklagade beslut rörande uppsikt och förvar kommer att öka

Utifrån att det varje år kommer in uppskattningsvis 2 185 mål som rör nu aktuella överklagade beslut om uppsikt eller förvar till migrationsdomstolarna och det i genomsnitt meddelades 6 457 (445 + 6 012) uppsikts- och förvarsbeslut 2022 och 2023 kan det beräknas att cirka 34 procent av alla beslut om uppsikt och förvar överklagas.

Vi har ovan gjort uppskattningen att det kommer att meddelas 7 100 beslut om uppsikt och förvar av Migrationsverket och Polismyndigheten om antalet uppsikts- respektive förvarsbeslut ökar med tio procent. Om överklagandenivån är 34 procent betyder det att 2 414 beslut kommer att överklagas till migrationsdomstolarna. Detta skulle innebära en ökning med 229 mål per år (2 414–2 185) vilket kommer att påverka migrationsdomstolarnas arbetsbörda. Överklagandefrekvensen till Migrationsöverdomstolen var cirka 52 procent 2022–2023. Beräknat utifrån detta ökar antalet mål i Migrationsöverdomstolen med 119 mål per år.

Den ökade måltillströmningen kommer bl.a. att leda till att domstolarna behöver anlita tolkar i mål där muntlig förhandling hålls vilket innebär en ökad kostnad och kan tänkas påverka tillgängligheten till tolkar i domstolarnas samtliga mål.

Kravet på avgörande av vissa mål om förvar inom en fastställd tid kommer att påverka migrationsdomstolarna

Enligt våra förslag – som i denna del baserats på bestämmelserna i det nya omarbetade mottagandedirektivet – ska migrationsdomstolarna vara skyldiga att avgöra ett mål om förvar av asylsökande inom 21 dagar. Enligt nuvarande lagstiftning gäller endast ett skyndsamhetskrav (16 kap. 4 § UtlL). Kravet på avgörande inom en fastställd tid innebär bl.a. att domstolarna i sin verksamhet kan behöva prioritera om sina resurser för att se till att de lagstadgade kraven uppfylls. Statistik avseende omloppstider för mål om uppsikt och förvar visar dock att domstolarna redan i dag handlägger nästan samtliga mål inom de föreslagna tidsgränserna varför påverkan på domstolarnas verksamhet sannolikt inte blir så stor. Kraven på avgörande inom en fastställd tid ska endast gälla migrationsdomstolarna och därmed påverkas inte Migrationsöverdomstolens verksamhet direkt.

Utökade möjligheter att förordna offentligt biträde påverkar domstolarnas arbetsbörda i viss utsträckning

Enligt våra förslag ska det vara möjligt att förordna offentligt biträde i mål och ärenden om förstärkt uppsikt och för barn i mål och ärenden om uppsikt. Offentligt biträde ska enligt förslagen alltid förordnas för barn som hålls i förvar. Förslagen innebär att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen kan behöva hantera fler mål som gäller överklagande av beslut av Polismyndigheten och Migrationsverket att neka offentligt biträde eller neka byte av offentligt biträde. Domstolarna kan också behöva ta ställning till sådana frågor i de mål om uppsikt eller förvar som kommer in. Det ökade arbete som detta kan antas medföra får dock bedömas vara av relativt ringa omfattning.

Att domstolarna inte längre är handläggande myndigheter innebär en minskad arbetsbörda

Något som också kommer att påverka domstolarna är förslaget att de inte längre ska vara handläggande myndigheter. Funktionen som handläggande myndighet kan vara tidskrävande och innebära omfattande kontakter med Migrationsverket och andra myndigheter under handläggningen för att inhämta utredning m.m. När domstolen ska göra en ny prövning måste också muntlig förhandling hållas vilket kräver mer resurser än en rent skriftlig handläggning. Eftersom målen med förvarstagna behandlas med förtur ska de prioriteras vilket påverkar handläggningstiden för övriga mål på domstolarna.

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har beslutat om förvar i egenskap av handläggande myndighet i förhållandevis få mål. Enligt uppgifter från Migrationsverket beslutade migrationsdomstolarna som handläggande myndigheter om förvar i 24 mål 2022 och 48 mål 2023. Motsvarande antal mål för Migrationsöverdomstolen var tre mål respektive noll mål. Det har inte varit möjligt att få fram information från Migrationsverket om besluten i domstolarna har avsett ny prövning av förvar eller någon annan typ av beslut som handläggande myndighet.

För Migrationsöverdomstolens del innebär förslaget att migrationsdomstolarna inte ska vara handläggande myndigheter också att en målkategori som i dagsläget inte omfattas av krav på prövningstillstånd kommer att försvinna. Det handlar exempelvis om mål där en migrationsdomstol i enlighet med 10 kap. 12 § andra stycket UtlL har beslutat att ett förvarsbeslut ska bestå (se 16 kap. 9 § andra stycket UtlL). Samtidigt tillkommer mål som gäller överklagande av en migrationsdomstols beslut att upphäva ett uppsikts- eller förvarsbeslut även om de inte annars är behöriga när det gäller frågor om uppsikt eller förvar (se avsnitt 9.5.3). För denna typ av mål ska det dock krävas prövningstillstånd och det kan antas att det inte blir fråga om särskilt många mål per år. Sammantaget bedömer vi att framför allt migrationsdomstolarnas, men även Migrationsöverdomstolens, arbetsbörda kommer att minska till följd av förslaget att domstolarna inte längre ska vara handläggande myndigheter för frågor om uppsikt och förvar.

Sammanfattning av påverkan på domstolarnas arbete

Som framgått av redogörelsen ovan kommer alltså antalet inkommande mål att öka något, vilket leder till en ökad arbetsbörda för domstolarna. Samtidigt kommer arbetsbördan minska något på grund av att domstolarna inte längre ska vara handläggande myndigheter.

Sammantaget bedömer vi att våra förslag kommer att innebära en något ökad arbetsbörda för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. I nästföljande avsnitt redovisas hur våra förslag påverkar domstolarnas kostnader.

Kostnaderna för rättsväsendet kommer att öka

Vi har ovan antagit att våra förslag kan leda till en ökning av antalet mål i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Vi har bedömt att antalet mål om uppsikt och förvar kommer att öka med 229 mål per år i migrationsdomstolarna och 119 mål per år i Migrationsöverdomstolen.

Domstolsverket för statistik över kostnader för handläggning av olika typer av mål. Enligt Domstolsverkets statistik ingår mål om

uppsikt och förvar i en grupp av mål som kallas *Övriga migrationsmål*. Det finns alltså ingen egen målkategori för mål om uppsikt och förvar. Denna kategori innehåller mål som *inte* är mål om uppehållstillstånd, avlägsnandemål, verkställighetsmål, medborgarskapsmål, viseringsmål, mål om statusförklaring eller särskilda rättsmedel. Målgruppen Övriga mål kan alltså innehålla andra mål än mål om uppsikt och förvar varför uppgifterna om kostnader för handläggning av sådana mål inte ger en fullt korrekt bild av kostnaderna. Det saknas dock andra tillgängliga uppgifter angående kostnaderna, varför kostnaderna för mål om uppsikt och förvar i det följande kommer att beräknas utifrån kostnaden för målgruppen Övriga mål.

Enligt Domstolsverkets uppgifter uppgick kostnaderna för ett sådant mål i en migrationsdomstol 2023 till 4 750 kronor. Det innebär att migrationsdomstolarna kommer att få en ökade kostnader för dessa mål om **1 087 750 kronor** per år ($4\,750 \text{ kronor} \times 229 \text{ mål}$).

I Migrationsöverdomstolen var kostnaderna för ett mål i kategorin Övriga mål 17 727 kronor under 2023. För Migrationsöverdomstolen uppgår därmed de ökade årliga kostnaderna till **2 109 513 kronor** ($17\,727 \times 119$).

Förslaget att domstolarna inte längre ska vara handläggande myndigheter i mål om uppsikt och förvar bedöms leda till minskade kostnader för domstolarna. Det finns inga tillgängliga statistiska uppgifter om kostnaden för dessa mål, men det kan antas att förslaget i denna del medför att kostnadsökningen för domstolarna blir åtminstone något lägre än de ökade kostnader för nya mål som vi angett ovan.

Vi har också bedömt att ökningen av mål kan leda till att migrationsdomstolarna kommer att behöva anlita tolkar i fler mål. Enligt uppgifter från Domstolsverket utgick tolkersättning i 110 mål i migrationsdomstolarna, motsvarande cirka 4,5 procent av alla mål ($110 / \text{totala antalet mål om } 2\,403$), under 2023. Den totala tolkkostnaden uppgick till 190 736 kronor. Den genomsnittliga tolkkostnaden per mål uppgick därmed till 1 734 kronor. Vi har ovan uppskattat att förslagen leder till 229 fler mål per år i migrationsdomstolarna. Om vi utgår från att tolk kommer att anlitas i 4,5 procent av dessa mål behöver tolk anlitas i cirka 10 fler mål per år som en följd av våra förslag ($229 \text{ mål} \times 4,5 \text{ procent}$). Kostnaden för tolkar kommer därmed att öka med **17 340 kronor** per år.

Enligt Domstolsverkets uppgifter har det inte uppstått några kostnader för tolk i Migrationsöverdomstolen under 2021–2023.

Det saknas därmed anledning att räkna med att några ytterligare sådana kostnader skulle uppstå där med anledning av våra förslag.

Även kostnaderna för offentligt biträde i domstolarna kommer att öka. Enligt uppgifter från Domstolsverket uppgick kostnaderna för offentligt biträde i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen i mål rörande 10 och 11 kap. utlänningslagen 2023 till 16 997 504 kronor. Kostnaden var fördelad på 3 412 mål. Den genomsnittliga kostnaden per mål uppgår därmed till 4 982 kronor (16 997 504 kronor / 3 412 mål).

Som en följd av ökningen av antal mål kan den tillkommande kostnaden för offentligt biträde i mål i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen beräknas till **1 733 736 kronor** per år (348 mål × 4 982 kronor).

Som framgår ovan kan våra förslag om offentligt biträde innebära att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen kan behöva hantera fler mål som gäller överklagande av beslut av Polismyndigheten och Migrationsverket att neka offentligt biträde eller neka byte av offentligt biträde. I dessa mål uppstår dock inga kostnader för domstolarna för offentligt biträde eftersom det inte finns något biträde förordnat.

Tabell 15.5 Domstolarnas totala kostnadsökning

Kostnadspost	Belopp i kr
Ökad måltillströmning	3 197 263
Offentligt biträde	1 733 736
Tolkar	17 340
Totalt	4 948 339

Källa: Utredningens beräkningar.

15.5 Finansiering

En utredning som lämnar förslag som innebär en kostnadsökning eller en intäktsminskning för staten, kommuner eller regioner ska föreslå en finansiering av förslagen. Det ankommer alltså på oss att lämna förslag till finansiering av de kostnadsökningar som våra förslag kan antas leda till för staten. Vi har ovan uppskattat att det främst är Migrationsverket, Polismyndigheten, Kriminalvården och domstolarna som ekonomiskt kommer att påverkas av våra förslag.

Migrationsverkets förvaltningsanslag får användas till myndighetens förvaltningsutgifter och även till utgifter för förvarslokaler, dvs. det är det här anslaget som är relevant för förvarsverksamheten. Förvaltningsanslaget uppgick enligt Migrationsverkets årsredovisning (s. 24, figur 3.1) till cirka 4,7 miljarder kronor 2023. Vi har ovan uppskattat att Migrationsverkets kostnader kommer öka med cirka 262,9 miljoner kronor. En del av beloppet hänförs till förslagen om placering där det kan konstateras att Kriminalvården kommer att minska sina kostnader med uppskattningsvis 5,4 miljoner kronor per år.

Polismyndigheten berörs ekonomiskt genom förslaget om förstärkt uppsikt. Kostnaden för detta beräknas uppgå till cirka 7,3 miljoner kronor.

Vi har ovan uppskattat att kostnaderna för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen kommer att öka med cirka 4,95 miljoner kronor.

De ökade kostnaderna ryms inte inom myndigheternas nuvarande budgetramar. För att våra förslag ska kunna genomföras krävs därför att myndigheterna får ökade anslag.

15.6 Övriga konsekvenser

15.6.1 Konsekvenser för brottsligheten

Vi bedömer att våra förslag inte kommer få några konsekvenser för brottsligheten.

15.6.2 Konsekvenser för anhöriga till förvarstagna

Vi har antagit att något fler utlänningar kan komma att tas i förvar samtidigt som det även kan meddelas fler uppsiktsbeslut. Detta påverkar även anhöriga och bekanta till förvarstagna och de som meddelats beslut om uppsikt.

När det gäller de utlänningar som meddelas uppsiktsbeslut i stället för förvarsbeslut kommer påverkan på anhöriga och bekanta att minska. Skälet till detta är att det generellt sett är lättare att upprätthålla en nära och god relation till anhöriga och bekanta vid uppsikt än vid förvar. Den här gruppen påverkas därför positivt av våra förslag.

När det sedan kommer till anhöriga och bekanta till förvarstagna kommer den gruppen att öka. Att ha en anhörig eller nära bekant i förvar påverkar relationen eftersom det är svårare att upprätthålla en nära och god relationen till den personen. Även om en stor andel av alla förvarstagna kan beräknas ha en begränsad anknytning till Sverige, med anhöriga som bor utomlands, kan den här gruppen påverkas negativt av våra förslag.

När det gäller våra förslag rörande placering av förvarstagna kommer dessa att påverka anhöriga och bekanta på ett positivt sätt. Förvarstagna har rätt att ha omfattande kontakter med anhöriga och bekanta. Denna rättighet begränsas för externplacerade vilket påverkar deras anhöriga och bekanta. Våra förslag innebär att de flesta som i dag externplaceras i stället kan placeras på en säkerhetsavdelning. Enligt våra förslag ska rätten till besök och kontakt med omvärlden inte påverkas på en säkerhetsavdelning. Det innebär att anhöriga och bekanta fortsatt kan ha samma möjligheter att ha kontakt med de som är förvarstagna på säkerhetsavdelning.

Vad gäller förslaget att begränsa besök vid allvarlig smitta kommer det att påverka de som har anhöriga eller bekanta som är förvarstagna eftersom det kan innebära att Migrationsverket beslutar att besök inte får genomföras. Det bör understrykas att förvarstagna har goda möjligheter att upprätthålla kontakten med anhöriga och bekanta genom datorer med internetuppkoppling. Därtill har vi understrukit vikten av att individuella bedömningar ska ske. Detta innebär att om en besökare kan visa att han eller hon t.ex. har fullgod vaccinering eller är immun bör besök kunna genomföras om det inte finns risk för överföring av allvarlig smitta.

Slutligen kan det konstateras att förslaget som möjliggör att förvarstagna ska kunna lämna förvarslokalerna vid särskilt ömmande skäl är positivt för anhöriga.

15.6.3 Konsekvenser för offentliga biträden

Vi har i avsnitt 10.3.5 föreslagit att utlänningar som meddelas beslut om förstärkt uppsikt ska kunna förordnas ett offentligt biträde. Vi har ovan antagit att det kommer att meddelas 50 beslut om förstärkt uppsikt per år. Vi har också föreslagit att ett offentligt biträde ska kunna förordnas för barn i ärenden om uppsikt och att biträde ska

förordnas för alla barn som meddelas beslut om förvar. Vi har flera gånger återkommit till att det är mycket ovanligt att barn meddelas beslut om uppsikt eller tas i förvar. Dessutom kan det redan finnas ett biträde förordnat i ett underliggande ärende om avvisning eller utvisning vilket innebär att förslagen inte alltid påverkar antalet förordnanden. Förslagen i dessa delar kommer därför endast i mycket liten utsträckning påverka den grupp av jurister som förordnas som offentliga biträden.

Vi har ovan bedömt att antalet beslut om uppsikt och förvar kan komma att öka och att antalet överklaganden som kommer in till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen därmed ökar. Detta kommer också att påverka den grupp av jurister som förordnas som offentliga biträden i och med att det kommer att finnas ökade möjligheter att förordnas som offentligt biträde av förvaltningsmyndigheterna eller domstolarna.

15.6.4 Konsekvenser för jämställdhet

Förslaget om införande av säkerhetsavdelningar är ur ett jämställdhetsperspektiv positivt. I dag är det endast män som externplaceras på häktet Rosersberg medan alla kvinnor som externplaceras inom Kriminalvården placeras på vanligt häkte. Som vi angett i avsnitt 11.8 innebär det en större frihetsinskränkning att placeras på vanligt häkte än på häktet Rosersberg. Detta är alltså till nackdel för externplacerade kvinnor. Med våra förslag, där de flesta kvinnor kommer att placeras på en säkerhetsavdelning i stället för att externplaceras, kommer alltså förhållandena att förbättras.

Förutom i de få fall när barn är förvarstagna vistas kvinnor och män på olika förvarsavdelningar. Vår bedömning är att våra förslag i övrigt inte kommer påverka jämställdheten.

15.6.5 Konsekvenser för kommuner, företag och enskilda

Enligt våra förslag ska en socialnämnd underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar om det finns ett vilande beslut om uppsikt eller förvar och utlänningsbereds vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Motsvarande

upplysningsskyldighet ska gälla för chefsöverläkaren när en utlänning ges vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Dessa skyldigheter påverkar således den kommunala verksamheten som bedrivs inom de aktuella områdena genom att det bl.a. behöver finnas rutiner som ser till att upplysningsskyldigheten fullgörs. Det får dock bedömas vara fråga om en ytterst marginell påverkan på verksamheterna i stort.

Vi har i avsnitt 12.2 föreslagit att Migrationsverket ska samråda med regionerna rörande hälso- och sjukvård vid förvar. En motsvarande skyldighet finns redan för regionerna. Vi bedömer att förslaget kommer att underlätta samarbetet mellan Migrationsverket och regionerna.

I övrigt behandlar betänkandet inte några frågor som direkt påverkar kommuner. Förslagen bedöms inte heller leda till några kostnadsökningar eller administrativa bördor för företag eller enskilda.

15.7 Konsekvenser av ett nollalternativ

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av ett nollalternativ, dvs. att de lagförslag som läggs fram i delbetänkandet inte genomförs.

15.7.1 Ändrade grunder för uppsikt och förvar

Om grunderna för uppsikt och förvar inte ändras kommer lagstiftningen fortfarande innehålla den otydligheten att mottagandedirektivets grunder för förvar av asylsökande ska tillämpas även om de inte framgår av lagen. Nollalternativet innebär också att det fortsatt kommer att finnas otydligheter kring på vilka grunder utlänningar får ställas under uppsikt eller tas i förvar i olika situationer och på olika stadier av handläggningen. Förutom att detta påverkar rätts säkerheten för utlänningar negativt skulle detta även kunna riskera att det svenska regelverket inte uppfyller kraven i gällande EU-direktiv.

15.7.2 Nya tidsgränser för förvar

Återvändandedirektivet medger att tredjelandsmedborgare hålls i förvar i maximalt 18 månader för att kunna avlägsnas. Om våra förslag inte genomförs kommer verkställighetsförvar fortsatt kunna pågå som längst tolv månader. Detta skulle kunna påverka möjligheterna att upprätthålla en effektiv verkställighetsprocess. Den svenska regleringen kan också hamna i konflikt med återvändandedirektivets bestämmelser eftersom den inte har några tidsgränser för sannolikhetsförvar som enligt rättspraxis utgör förvar som omfattas av direktivet om det avser tredjelandsmedborgare.

Lagstiftningen vad gäller maximala tider i förvar måste innehålla en balanserad avvägning mellan det eftersträfvade målet av allmänintresse och det ingrepp i rätten till frihet som förvar innebär. Om särskilda tidsgränser inte införs riskeras att förvar kan fortgå oproportionerligt lång tid om den kontinuerliga bevakningen av om förvaret är motiverat skulle fallera av någon anledning. Om de särskilda tidsgränserna som ska gälla när avlägsnande ska ske till en annan EES-stat inte införs finns också en risk att lagstiftningen står i strid med EU-domstolens praxis om förvar av EU-medborgare och deras familjemedlemmar. Om det inte finns möjligheter att hålla utlännningar i förvar i säkerhetsärenden längre tid än i andra ärenden skulle möjligheterna att kontrollera utlännningar som utgör ett hot mot Sveriges säkerhet allmän säkerhet försvagas.

Förvar av barn skulle få pågå under en kortare tid om förslagen inte genomförs vilket skulle kunna försvåra möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut.

15.7.3 Ändrade regler om behörighet att besluta om uppsikt och förvar

Nollalternativet till våra förslag i denna del skulle innebära att utlänningslagens bestämmelser även i fortsättningen skulle vara svåra att tillämpa och vissa viktiga frågor vara oreglerade. Detta trots att det är en viktig rättssäkerhetsaspekt att det finns klara regler för vilken myndighet som är ansvarig för ett beslut om uppsikt eller förvar. Nollalternativet skulle också innebära att domstolarna fortsatte att vara ansvariga för frågor om uppsikt och förvar som handlägg-

ande myndigheter trots att detta inte hör till domstolarnas normala uppgifter.

15.7.4 Tidsfrister för avgörande av vissa mål i migrationsdomstolarna

Om våra förslag med särskilda tidsfrister för att avgöra mål om förvar som gäller förvarsgrunderna för asylsökande inte införs skulle lagstiftningen stå i strid med det nya omarbetade mottagandedirektivet när det ska vara implementerat senast den 12 juni 2026. Nollalternativet innebär också att hur länge ett mål kan handläggas i en migrationsdomstol skulle bestämmas endast utifrån utlänningslagens skyndsamhetskrav.

15.7.5 Rätten till offentligt biträde

Om våra förslag med utökade möjligheter till offentligt biträde inte införs skulle både vuxna utlänningar och barn gå miste om möjligheterna att få rättsligt stöd vid handläggningen hos de beslutande myndigheterna och i en eventuell domstolsprocess vid överklagande av beslut. Nollalternativet innebär också att barns möjligheter att tillvarata sin rätt i mål och ärenden om förvar inte skulle stärkas.

15.7.6 Ändamålsenliga alternativ till förvar

Syftet med att införa effektivare och mer ändamålsenliga alternativ till förvar är att fler utlänningar ska kunna meddelas beslut om uppsikt.

Av detta följer att nollalternativet till våra förslag i den här delen är att det fortsatt skulle finnas mer begränsade möjligheter att meddela beslut om uppsikt och att utlänningar även fortsättningsvis i stället tas i förvar.

15.7.7 Placering av förvarstagna

Vad gäller frågan om placering av förvarstagna skulle Migrationsverket fortsatt behöva externplacera brottutvisade och de som behöver placeras av säkerhetsskäl. Det skulle innebära att en stor grupp förvarstagna fortsatt skulle behöva tåla en mer kännbar frihetsinskränkning. Det skulle även innebära att Kriminalvården och Polismyndigheten i större utsträckning skulle behöva ta emot den här gruppen vilket fortsatt skulle påverka deras verksamheter negativt.

Nollalternativet skulle även innebära att förvarstagna som externplaceras på grund av att det finns synnerliga skäl fortsatt kan vara placerade utan begränsning i tid, vilket skulle vara negativt för den enskilde.

Därtill skulle ett nollalternativ innebära att barn i säkerhetsärenden och brottutvisade barn behöver placeras på en vanlig förvarsavdelning även i de fall de betar sig hotfullt och aggressivt. Detta skulle påverka övriga förvarstagna och personalen på ett negativt sätt.

Slutligen innebär nollalternativet att placeringsbesluten inte skulle prövas på nytt vilket är till nackdel för den enskilde.

15.7.8 Besöksbegränsningar

Vad gäller besöksbegränsningar vid risk för smittspridning skulle nollalternativet få en påverkan vid en eventuell ny omfattande smittspridning. Det skulle innebära att Migrationsverket, precis som våren 2020, skulle stå utan möjlighet att begränsa besöken. Det skulle i sin tur kunna leda till en ökad smittspridning.

15.7.9 Möjligheten för förvarstagna att tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna

Beträffande nollalternativet i frågan om tillfällig vistelse utanför förvarslokalerna skulle det innebära att det fortsatt inte skulle finnas några möjligheter för förvarstagna att tillfälligt lämna förvarslokalerna. Nollalternativet är till nackdel för den enskilde.

15.7.10 Transitering av tredjelandsmedborgare

Som vi redogjort för i avsnitt 13.7 kan det uppstå situationer vid transitering av tredjelandsmedborgare där Polismyndigheten inte har möjlighet att omhänderta eller ta i förvar transiterande tredjelandsmedborgare.

Utan de förslag vi har lämnat skulle det kunna uppstå situationer där Polismyndigheten inte har rätt möjligheter att agera.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

1 kap.

1 §

I denna lag finns föreskrifter om

- lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser (1 kap.),
- villkor för att en utlänning ska få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige (2 kap.),
- visering (3 kap.),
- uppehållsrätt (3 a kap.),
- uppehållsstatus, uppehållsrätt och bevis för gränsarbetare som kompletterar bestämmelserna i utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU (3 b kap.),
- flyktingar och andra skyddsbehövande (4 kap.),
- uppehållstillstånd (5 kap.),
- ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap.),
- uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete (5 b kap.),
- arbetstillstånd (6 kap.),
- EU-blåkort (6 a kap.),
- tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT (6 b kap.),
- tillstånd för säsongarbete (6 c kap.),
- återkallelse av tillstånd (7 kap.),
- avvisning och utvisning (8 kap.),
- utvisning på grund av brott (8 a kap.),
- kontroll- och tvångsåtgärder (9 kap.),
- *uppsikt och förvar* (10 kap.),
- *verkställighet av beslut om uppsikt och förvar samt transport och placering av förvarstagna* (10 a kap.),
- hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas (11 kap.),
- verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (12 kap.),
- handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna m.m. (13 kap.),
- överklagande av förvaltningsmyndighets beslut (14 kap.),

- nöjdförklaring (15 kap.),
- migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen (16 kap.),
- skyldighet att lämna uppgifter (17 kap.),
- offentligt biträde (18 kap.),
- kostnadsansvar (19 kap.),
- bestämmelser om straff m.m. (20 kap.),
- tillfälligt skydd (21 kap.),
- tribunalvittnen (22 kap.), och
- särskilda bemyndiganden (23 kap.).

Paragrafen innehåller en innehållsförteckning till lagen. Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

Paragrafen ändras till följd av att det hittillsvarande kapitlet om förvar och uppsikt upphör att gälla och ersätts av två nya kapitel. Ett kapitel om uppsikt och förvar och ett kapitel om verkställighet av beslut om uppsikt och förvar samt transport och placering av förvarstagna.

Barn och vuxna

2 §

I denna lag avses med barn en person som är under 18 år och med vuxen en person som är minst 18 år.

I paragrafen definieras barn och vuxna. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.2.

Ändringen innebär att begreppet vuxen definieras i lagen.

10 kap. Uppsikt och förvar

Förutsättningar för uppsikt och förvar av vuxna

Allmänna förutsättningar

1 § En vuxen utlänning får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Paragrafen anger en allmän förutsättning för att en vuxen utlänning ska kunna tas i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.4 och 5.11.1.

Av bestämmelsen framgår att en vuxen utlänning får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Inför beslut om förvar måste enligt 1 kap. 8 § (i dess lydelse enligt förslagen i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar*, SOU 2024:5, s. 89 f.) alltid bedömas om förvar i det enskilda fallet är nödvändigt med hänsyn till syftet med åtgärden och om åtgärden är proportionerlig. Av kravet på nödvändighet följer att om alternativa medel kan användas för att uppnå det eftersträvade målet ska det medel väljas som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes fri- och rättigheter. Kravet på proportionalitet innebär att det allmännas skäl för frihetsberövandet måste ställas i proportion till vad frihetsberövandet innebär för den enskilde. Om det intrång eller men som ett förvar innebär för utlänningen väger över det allmännas intresse som motiverar förvarstagandet ska förvar inte beslutas. Även om förvar bedöms vara nödvändigt för att kunna utreda en utlännings identitet eller verkställa ett utvisningsbeslut, kan alltså tillämpningen av proportionalitetsprincipen leda till att en utlänning inte tas i förvar eller frigges efter en viss tid i förvar. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen kan i det enskilda fallet också leda till att en utlänning ställs under uppsikt i stället för att tas i förvar.

Paragrafen betonar vikten av att när det finns grund för uppsikt eller förvar enligt 2–7 §§ ska den tillämpande myndigheten i varje enskilt fall bedöma om förvar är nödvändigt eller om det ändamål som förvaret syftar till, exempelvis att säkerställa att ett avlägsnandebeslut kan verkställas, kan uppnås genom de mindre ingripande åtgärder som kan användas inom ramen för uppsikt. Om det är tillräckligt med en uppsiktsåtgärd ska den användas. Vid prövningen av frågan om uppsikt är tillräckligt bör det göras en helhetsbedömning av utlännings situation där några omständigheter särskilt bör beaktas.

Den huvudsakliga faktorn att beakta är risken för att utlänningen avviker eller håller sig undan under utredningsförfarandet eller för att undvika verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Med avvikande avses att utlänningen agerar på ett sådant sätt att han eller hon inte förblir tillgänglig för myndigheterna. Vid bedömningen av avvikanderisken får hänsyn tas till de faktorer som finns fastställda i 1 kap. 15 §. Hänsyn kan därmed tas till bl.a. om utlänningen har dömts för brott, tidigare har hållit sig undan, har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning, har uppträtt under någon identitet som var felaktig

eller inte har medverkat till att klarlägga sin identitet. Om risken för avvikande bedöms vara stor kan detta motivera att en åtgärd som innefattar en hög grad av inskränkning av rörelsefriheten används, som exempelvis skyldighet att vistas inom ett geografiskt område kombinerat med elektronisk övervakning eller en omfattande anmälningsskyldighet. Avvikanderisken kan naturligtvis också bedömas vara så stor att endast förvar kommer i fråga.

Det bör också kunna beaktas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet eller nationell säkerhet. Om så är fallet kan det, med hänsyn till det angelägna i att upprätthålla samhällsskyddet på dessa områden, vanligtvis inte anses tillräckligt med uppsikt utan förvar behöver användas.

Vid valet mellan att tillämpa uppsikt eller förvar följer också av proportionalitetsprincipen att hänsyn behöver tas till åtgärdens påverkan på utlänningens personliga förhållanden. Det allmännas skäl för frihetsberövandet måste stå i rimlig proportion till vad frihetsberövandet innebär för den enskilde. I det sammanhanget måste myndigheterna inför sitt ställningstagande utreda utlänningens fysiska och psykiska status. Det kan vara oproportionerligt att besluta om förvar för personer som är särskilt utsatta. Det gäller t.ex. funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar och personer med psykiatriska tillstånd (jfr artikel 21 i mottagandedirektivet¹ och artikel 24 i det nya omarbetade mottagandedirektivet²). Om förvar bedöms vara oproportionerligt men det fortfarande finns behov av kontroll av utlänningens rörelsefrihet ska någon form av uppsikt användas i stället. Skulle myndigheten anse att det är proportionerligt att ta utlänningen i förvar ska myndigheten i sitt beslut redovisa skälen för detta, vilket ska framgå av utlänningsförordningen (2006:97), Utf.

Vuxna som inte är asylsökande

2 § En vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får ställas under uppsikt eller tas i förvar

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

1. om det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras, eller
2. om det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och det annars finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

I bestämmelsen anges förutsättningarna för uppsikt och förvar av vuxna som inte är asylsökande. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.4 och 5.11.2.

Bestämmelsen kan tillämpas när uppsikt eller förvar övervägs för en vuxen utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande. Så fort utlänningen ansöker om asyl och så länge denne har rätt att stanna i Sverige i egenskap av asylsökande kan paragrafens grunder inte ligga till grund för ett beslut om uppsikt eller förvar. Med ansökan om asyl avses en ansökan om uppehållstillstånd som flyktning eller alternativt skyddsbehövande (jfr 1 kap. 3 §). En utlänning anses ansöka om asyl när denne ger uttryck för sin vilja att ansöka om internationellt skydd hos Migrationsverket eller andra myndigheter som kan förväntas ta emot en sådan ansökan, exempelvis Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen (jfr dom Ministerio Fiscal [Tillgång till förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd], C-36/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:495, punkterna 92–94).

Utlänningen har i regel rätt att stanna i Sverige under asylprocessen. Asylprocessen pågår fram till dess ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft vilket, om beslutet överklagas i samtliga instanser, är när Migrationsöverdomstolen meddelar ett slutligt avgörande i målet.

Undantag från detta är exempelvis om Migrationsverket har förordnat om omedelbar verkställighet av avlägsnandebeslutet enligt 8 kap. 19 §. Ett sådana beslut får som huvudregel verkställas när ansökan om uppehållstillstånd har prövats av Migrationsverket. Emellertid gäller att om beslutet har överklagats får det inte verkställas innan migrationsdomstolen har tagit ställning till om verkställigheten ska avbrytas (12 kap. 8 a § andra stycket). Med utgångspunkt i detta och rättspraxis (MIG 2023:9 och MIG 2024:15) gäller att utlänningen har rätt att stanna i Sverige som asylsökande i dessa fall fram till dess att överklagandetiden för beslutet att avslå asylansökan har löpt ut och, om beslutet överklagas, när den enskildes

rätt att stanna i landet har avgjorts av migrationsdomstolen vilket sker när en migrationsdomstol har prövat inhibitionsfrågan. Under den tiden ska bestämmelserna om uppsikt och förvar av asylsökande (3 §) tillämpas i stället för denna paragraf.

Paragrafen gäller inte uppsikt eller förvar av asylsökande i samband med överföringar enligt Dublinförordningen³. Då gäller i stället Dublinförordningens särskilda regler för förvar (artikel 28).

Enligt *punkten 1* får en utlänning ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras. Frågan om uppsikt eller förvar med stöd av denna punkt kan typiskt sett uppkomma när utlänningen just har kommit till Sverige och det finns frågetecken kring dennes identitet eller rätt till vistelse i landet. Det kan emellertid också vara fråga om att en utlänning påträffas inom landet och motsvarande oklarheter gällande identitet och rätt till vistelse uppkommer. Om det skulle vara så att utredningen av identiteten eller rätten till vistelse av något skäl inte kan genomföras inom de sex timmar som utlänningen får kvarhållas för utredning enligt 9 kap. 11 §, kan uppsikt eller förvar i syfte att utreda detta behöva användas.

Uppsikt eller förvar får endast användas om det är nödvändigt för att utreda identitet eller rätten att resa in i eller stanna i Sverige. Det innebär att uppsikt eller förvar får användas endast om det finns en konkret anledning att göra det för att myndigheternas utredning ska kunna genomföras. Det kan exempelvis handla om att omständigheterna är sådana att det finns anledning att anta att utlänningen kommer att avvika eller att utlänningen trots myndigheternas ansträngningar inte har velat medverka till att frågan om hans eller hennes rätt att vistas i landet blir utredd på ett lämpligt sätt. Det kan också finnas omständigheter som indikerar att utlänningen undanhåller handlingar eller har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Enligt *punkten 2* kan uppsikt eller förvar beslutas om det kan antas att en utlänning kommer att avvisas eller utvisas med stöd av 8 kap. utlänningslagen eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och det annars finns en risk för att ut-

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

länningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

Uppsikt och förvar på grund av att det kan antas att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas gäller sådana beslut som Migrationsverket och Polismyndigheten kan meddela med stöd av 8 kap.

Kravet på att det ska kunna *antas* att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas innebär att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet om utredningen av utlänningens rätt till vistelse i landet ger stöd för antagandet att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas. Även om det är fråga om ett antagande ska det finnas objektiva grunder som ger stöd för antagandet och en mindre sannolikhetsövertikt för att antagandet är riktigt. Myndigheterna kan i samband med en utredning nå den punkt där det är antagligt relativt fort när det är tydligt att det saknas rätt till vistelse i Sverige.

Uppsikt eller förvar med stöd av andra punkten i paragrafen kan också tillämpas när det är fråga om att *verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning*. Med detta avses ett beslut som är verkställbart, antingen på grund av att det gäller omedelbart eller har fått laga kraft. Uppsikt eller förvar för verkställighet gäller när det har beslutats om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. utlänningslagen eller utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. utlänningslagen. Före det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut kan förvar ske på grund av att det kan antas att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas.

Grunderna för uppsikt och förvar i punkten 2 kan tillämpas exempelvis vid åtgärder mot en tredjelandsmedborgare som befinner sig olagligt i landet och därmed omfattas av återvändandedirektivet⁴. Grunderna kan också tillämpas vid uppsikt eller förvar av EES-medborgare och deras familjemedlemmar som ska eller har avvisats eller utvisats på någon grund i 8 kap. 8–11 §§.

I fråga om tredjelandsmedborgare innebär bestämmelsen en implementering av återvändandedirektivets regler om förvar. Det innebär att i tillämpningen måste detta direktivs regler beaktas. Enligt artikel 15.1 i återvändandedirektivet ska förvar vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar. Med avlägsnande avses verkställigheten av skyldigheten att

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

återvända, dvs. den faktiska transporten ut ur medlemsstaten (artikel 3.5). Enligt artikel 15.4 i direktivet upphör hållandet i förvar att vara berättigat och den förvarstagne ska omedelbart frigges om det framkommer att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre föreligger. Enligt EU-domstolens praxis innebär detta att det måste framstå som om det finns faktiska utsikter för att avlägsnandet kan genomföras med hänsyn till de tidsgränser som föreskrivs i direktivet. Rimliga utsikter till ett avlägsnande föreligger enligt EU-domstolen inte när det framstår som föga sannolikt att den berörda personen kommer att tas emot i ett tredjeland med hänsyn till dessa tidsgränser (dom Kadzoev, C-357/09, ECLI:EU:C:2009:741, punkterna 65–66).

Det krävs också för att uppsikt eller förvar ska kunna beslutas enligt andra punkten att det annars finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Detta motsvarar i huvudsak vad som gäller enligt hittillsvarande 10 kap. 1 § tredje stycket vid s.k. sannolikhets- och verkställighetsförvar.

Hänvisningen till risk för avvikande innebär att endast sådana omständigheter som anges i 1 kap. 15 § får beaktas. Enligt denna bestämmelse får hänsyn endast tas till om utlänningen tidigare har hållit sig undan, har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning, har uppträtt under någon identitet som var felaktig eller inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd. Hänsyn får också tas till om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information, tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud, har dömts för ett brott som kan leda till fängelse, eller har utvisats av allmän domstol på grund av brott. Omständigheterna som räknas upp i bestämmelsen kan ensamma eller i förening läggas till grund för bedömningen av om det finns risk för avvikande.

Ledning för bedömningen av avvikanderisk och risk för att utlänningen håller sig undan kan hämtas i de förarbetsuttalanden och den praxis som redan finns (se t.ex. RÅ 1994 ref. 36, MIG 2008:23 och prop. 2011/12:60).

Den nya förutsättningen att det finns en risk för att utlänningen på annat sätt försvårar myndighetens handläggning kan vara uppfyllt exempelvis om utlänningen vägrar att medverka till att rese-

dokument upprättas eller i övrigt inte vill samarbeta under myndigheternas handläggning av ett avlägsnandebeslut.

En förutsättning för att en vuxen utlänning ska kunna tas i förvar är också att förvarstagandet är nödvändigt och proportionerligt. Förvar får beslutas endast om statens intresse av att exempelvis utreda utlänningens identitet eller genomföra verkställigheten av en avvisning eller utvisning väger tyngre än utlänningens intresse av att inte vara frihetsberövad. Det innebär att vid proportionalitetsbedömningen måste beaktas ett förvarsbesluts påverkan på utlänningen utifrån bl.a. dennes ålder, fysiska och psykiska hälsa och familjeförhållanden. Om förvar bedöms som oproportionerligt men det finns ett fortsatt behov av en åtgärd som innebär kontroll av utlänningens rörelsefrihet kan uppsikt användas i stället. Se också kommentaren till 1 §.

Vuxna som är asylsökande

3 § En vuxen utlänning får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande endast om

1. det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet,
2. det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som ansökan om asyl grundas på,
3. utlänningen vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar enligt 2 § 2 och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,
4. det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, eller
5. förvarstagandet grundar sig på artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

I fråga om vuxna utlänningar som är utvisade på grund av brott tillämpas 2 § i stället för första stycket, även i de fall den vuxne har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande.

I bestämmelsen anges förutsättningarna för uppsikt och förvar av vuxna asylsökande. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.4 och 5.11.3.

Paragrafen innehåller en uttömmande uppräkningslista av på vilka grunder som en vuxen utlänning som har ansökt om asyl får ställas

under uppsikt eller tas i förvar under tiden ansökan är under prövning. Grunderna motsvarar i huvudsak de grunder för förvar som anges i artikel 8.3 a)–b) och d)–f) i mottagandedirektivet. När en utlänning anses ha rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande framgår av kommentaren till 2 §.

Före utlänningen har ansökt om asyl gäller att han eller hon kan tas i förvar med stöd av 2 § för att utreda identiteten eller rätten till vistelse eller för att det kan antas att det kommer att fattas ett beslut om avvisning eller utvisning, om förutsättningarna för sådana förvar är uppfyllda. Efter att rätten till vistelse i Sverige som asylsökande har upphört kan utlänningen tas i förvar inför avlägsnande för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Av *första stycket 1 och 2* följer att en vuxen utlänning får ställas under uppsikt eller tas i förvar under asylprocessen om det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet eller för att utreda de omständigheter som ansökan om asyl grundas på. En asylsökande har en skyldighet att samarbeta med myndigheterna i syfte att fastställa identitet, nationalitet och skälen för ansökan (artikel 13 i asylprocedurdirektivet). Det innebär att den asylsökande i den utsträckning det är möjligt ska tillhandahålla styrkande handlingar och i förekommande fall lämna de förklaringar och upplysningar som begärs (se dom K., C-18/16, ECLI:EU:C:2017:680, punkt 38). Vid bedömningen av om uppsikt eller förvar är nödvändigt för att fastställa identitet eller nationalitet ska beaktas om den asylsökande har rimliga förklaringar till varför han eller hon saknar handlingar eller har falska handlingar eller har förstört handlingar. Hänsyn får tas till om den asylsökande har haft för avsikt att vilseleda myndigheterna eller vägrar att medverka i identifieringsprocessen.

En asylsökande kan endast ställas under uppsikt eller tas i förvar i syfte att utreda grunderna för asylansökan om man inte kan få fram uppgifterna från den asylsökande på annat sätt än genom att denne ställs under uppsikt eller tas i förvar. Det som avses är inte att få fram alla fakta om grunderna för ansökan utan enbart grundläggande information om varför personen ansöker om asyl.

Av *första stycket 3* framgår att en asylsökande får ställas under uppsikt eller tas i förvar om han eller hon vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar enligt 2 § 2 och det finns anledning att anta syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten

av ett beslut om avvisning eller utvisning. När syftet med asylansökan prövas bör utlänningens beteende före och i samband med asylansökan beaktas. Det är då av betydelse vilka uppgifter utlänningen själv lämnar om sin vistelse och anledningen till asylansökan (jfr t.ex. MIG 2020:2 och MIG 2023:11). Hänsyn bör tas också till om utlänningen har vistats i Sverige utan att ha legaliserat sin vistelse innan förvarsbeslutet fattades och om så är fallet hur lång tid utlänningen har vistats här utan tillstånd. Om lång sådan illegal vistelse har förekommit kan detta tala starkt för att syftet med asylansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Enligt *första stycket 4* kan en asylsökande ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning. EU-domstolens tolkning av artikel 8.3 e) i mottagandedirektivet ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen. Medlemsstaterna är i princip fria att utifrån nationella behov, som kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsynen till allmän ordning kräver (dom Zh. och O., C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 58). Av domstolens praxis framgår att förvar kan ske under förutsättning att utlänningens individuella beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller den berörda medlemsstatens inre eller yttre säkerhet (dom Valstybės sienos apsaugos tarnyba, C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505, punkt 89). Vid bedömningen av om utlänningen utgör hot mot allmän ordning på grund av tidigare brottslighet kan bl.a. gärningens art och svårhetsgrad samt den tid som förflutit sedan gärningen begicks beaktas. Vid brottsmisstankar måste domstolen beakta tillförlitligheten av brottsmisstanken mot den berörda tredjelandssmedborgaren. Även risken för framtida återfall ska vägas in (dom Zh. och O., punkterna 62 och 65, samt MIG 2021:20).

Av *första stycket 5* framgår att ett förvarstagande av en asylsökande får grunda sig på artikel 28 i Dublinförordningen. Kriterierna för själva förvarstagandet följer direkt av Dublinförordningen. Av artikel 28.1 i förordningen framgår att en person inte får hållas i förvar enbart av det skälet att han eller hon är föremål för det förfarande som fastställs genom förordningen. I artikel 28.2 anges att om det finns en betydande risk för att en person avviker får medlemsstaterna ta honom eller henne i förvar i syfte att säkerställa över-

föringsförfarandena i enlighet med förordningen på grundval av en individuell bedömning och endast om hållandet i förvar är proportionellt och andra, mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningfullt. Hänvisningen till förordningen är dynamisk och avser alltså förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

En förutsättning för att en vuxen utlänning ska kunna tas i förvar med stöd av paragrafens bestämmelser är också att förvarstaggandet är nödvändigt och proportionerligt. Förvar får beslutas endast om statens intresse av att ta utlänningen i förvar väger tyngre än utlänningens intresse av att inte vara frihetsberövad. Det innebär att myndigheten vid proportionalitetsbedömningen måste beakta ett förvarsbesluts påverkan på utlänningen utifrån bl.a. dennes ålder, fysiska och psykiska hälsa och familjeförhållanden. Om förvar bedöms som oproportionerligt men det finns ett fortsatt behov av en åtgärd som innebär kontroll av utlänningens rörelsefrihet ska uppsikt användas i stället. Se också kommentaren till 1 §.

I *andra stycket* anges ett undantag från huvudregeln i första stycket att förvar av asylsökande endast får ske på de där angivna grunderna. Undantaget gäller vuxna utlänningar som är utvisade på grund av brott. För dessa utlänningar gäller att 2 § ska tillämpas även i de fall han eller hon har gett in en asylansökan som är under prövning. Bestämmelsen förutsätter för sin tillämpning att utlänningen omfattas av ett utvisningsbeslut av allmän domstol som har fått laga kraft. Om utlänningen vid tidpunkten när utvisningsbeslutet blir verkställbart har en pågående prövning av en asylansökan eller har ansökt om asyl efter utvisningsdomen fick laga kraft ska 2 § tillämpas i stället för första stycket om frågor om uppsikt eller förvar aktualiseras. Det kan handla om en första asylansökan enligt 12 kap. 19 b § fjärde stycket eller en ansökan om ny prövning enligt 12 kap. 19 b § första stycket. Förutsättningarna för att besluta om förvar med stöd av 2 § framgår av kommentaren till den bestämmelsen.

Förutsättningar för uppsikt och förvar av barn

Allmänna förutsättningar

4 § Ett barn får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Ett barn får skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Ett

barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

I bestämmelsen anges vissa allmänna förutsättningar för att barn ska kunna ställas under uppsikt eller tas i förvar. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 10 kap. 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.4 och 5.12.4.

Med barn avses en person under 18 år enligt definitionen i 1 kap. 2 §.

Av *första stycket* framgår att på samma sätt som gäller för vuxna får barn tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd. Detta innebär att när det finns grund för förvar ska de tillämpande myndigheterna alltid överväga om förvar är nödvändigt eller om det räcker att utlännningen ställs under uppsikt. Samma omständigheter som för vuxna ska beaktas vid bedömningen om förvar eller uppsikt ska tillämpas, se kommentaren till 1 §. I det sammanhanget ska det alltså även göras en proportionalitetsbedömning. När det gäller barn måste en noggrann utredning av barnets personliga förhållanden ligga till grund för myndighetens ställningstagande. Rättigheterna i Förenta nationernas konvention den om barnets rättigheter (Barnkonventionen) ska alltid beaktas vid proportionalitetsbedömningen. Förvar får beslutas endast om statens intresse av att exempelvis genomföra verkställigheten av en avvisning eller utvisning väger tyngre barnets intresse av att inte vara frihetsberövad. Om förvar bedöms oproportionerligt ska uppsikt användas om detta anses nödvändigt och proportionerligt i det enskilda fallet. Med beaktande av de uppsiktsformer som finns i lagstiftningen och de möjligheter till kontroll som följer med dessa (se 14 och 15 §§) kan det i de flesta fall antas att uppsikt är en tillräcklig åtgärd för barn.

Av *andra stycket* framgår att barn får skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Av bestämmelsen följer att barn som huvudregel ska kunna vara med åtminstone en av sina vårdnadshavare. Utgångspunkten ska alltså vara att när barnet har en eller flera vårdnadshavare i landet krävs för att barnet ska kunna tas i förvar att det även finns grund för att ta åtminstone en av vårdnadshavarna i förvar. När det finns synnerliga skäl kan detta dock frångås. Det kan exempelvis handla om att en ungdom under 18 år som har dömts till utvisning på grund av brott håller sig undan verkställighet av ett utvisningsbeslut och det finns en risk för fortsatt

brottslig verksamhet, men barnets vårdnadshavare däremot medverkar till verkställighet av sitt eget avlägsnandebeslut. Ungdomen kan i detta läge tas i förvar för att möjliggöra verkställighet av avlägsnandebeslutet tillsammans med föräldrarna.

Av andra stycket framgår också att ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Begreppet vårdnadshavare inkluderar inte god man enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn (jfr MIG 2019:3). Kravet på synnerliga skäl innebär att det endast är i undantagssituationer som ett förvarstagande får ske. Det kan t.ex. vara så att verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning är nära förestående och förvar behövs också för att skydda barnet mot att hämtas upp eller gömmas undan av människosmugglare eller någon som har andra avsikter än att se till barnets bästa.

Barn som inte är asylsökande

5 § Ett barn, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får ställas under uppsikt eller tas i förvar om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller
2. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning.

Beslut om uppsikt eller förvar får meddelas endast om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

Paragrafen behandlar förutsättningarna för att besluta om uppsikt eller förvar för barn som inte är asylsökande. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.4 och 5.12.2.

Med barn avses en person under 18 år enligt definitionen i 1 kap. 2 §.

Av *första stycket* framgår att paragrafen gäller uppsikt och förvar av barn som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande. Tillämpningsområdet motsvarar vad som gäller för vuxna utlännningar enligt 2 § (se kommentaren ovan till den bestämmelsen).

Enligt *första stycket 1* kan beslutas om uppsikt eller förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket. Kravet

att det ska vara sannolikt innebär att det måste finnas en viss övervägande sannolikhet för att ett sådant avvisningsbeslut som avses i paragrafen ska meddelas.

Av 8 kap. 17 § framgår i vilka fall Polismyndigheten respektive Migrationsverket får eller ska besluta om avvisning.

Om ett barn har ansökt om asyl kan uppsikt eller förvar endast beslutas på de grunder som anges i 6 §. Det innebär att den bestämmelsen ska tillämpas om Migrationsverket avser att besluta om avvisning med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § eftersom sådan avvisning endast kan ske när en utlänning har ansökt om asyl. Det är därför i de övriga situationer då Migrationsverkets avvisningsbeslut gäller omedelbart som uppsikt eller förvar kan beslutas om förutsättningarna är uppfyllda. Av 12 kap. 6 § framgår att Migrationsverkets beslut om avvisning enligt 8 kap. 17 § första stycket 3 eller andra stycket får verkställas även om det har överklagats. I 8 kap. första stycket 3 hänvisas till beslut om avvisning med stöd av 2 § 7 eller 3 § andra stycket. En avvisning enligt 8 kap. 2 § 7 gäller bl.a. tredjelandsmedborgare som avvisas på grund av att de har avvisats eller utvisats från en EU-stat eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och 8 kap. 3 § andra stycket gäller avvisningar som har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land. 8 kap. 17 § andra stycket är tillämplig när Migrationsverket utnyttjar sin fakultativa möjlighet att besluta om avvisning när både Polismyndigheten och Migrationsverket är behöriga att pröva frågan om avvisning.

Enligt *första stycket 2* får ett barn, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Med detta avses ett beslut om avvisning eller utvisning som är verkställbart, antingen på grund av att det gäller omedelbart eller har fått laga kraft. Uppsikt eller förvar för verkställighet kan tillämpas vid alla typer av avvisnings- och utvisningsbeslut enligt 8 kap. eller utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. om också förutsättningarna i andra stycket är uppfyllda. Det finns inte, som när det gäller uppsikt eller förvar med stöd av första stycket, något krav på att det ska vara fråga om ett avlägsnandebeslut som gäller omedelbart. Innan det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut kan förvar endast ske med stöd av första punkten, dvs. på grund att det

är sannolikt att barnet kommer att avvisas eller utvisas genom ett beslut som kan verkställas omedelbart.

Av *andra stycket* framgår att beslut om uppsikt eller förvar får meddelas endast om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Vad risken tar sikte på motsvarar vad som gäller enligt 3 § första stycket vid uppsikt och förvar inför avlägsnande av vuxna. Se vidare kommentaren till 3 § angående prövningen av dessa omständigheter. Till skillnad mot vad som gäller för vuxna utläningar ska det emellertid finnas en uppenbar risk att barnet bedriver brottslig verksamhet, avviker m.m. Detta innebär att omständigheterna måste tala mycket starkt för att barnet ska komma att bedriva brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Så kan vara fallet om mycket allvarlig brottslighet, t.ex. mord, dråp eller försök till sådana brott, ligger till grund för ett beslut om utvisning av allmän domstol och omständigheterna i övrigt också talar för att barnet och i förekommande fall dess vårdnadshavare inte kommer att medverka vid verkställighet av utvisningsbeslutet. I en situation där barnet anländer till Sverige med sina vårdnadshavare och Polismyndigheten snabbt beslutar om avvisning av samtliga familjemedlemmarna på grund att de saknar rätt att vistas i Sverige kan det också finnas en uppenbar risk att barnet avviker.

Uppsikt och förvar får endast beslutas om det är nödvändigt och proportionerligt. Prövningen förutsätter att den tillämpande myndigheten har gjort en noggrann utredning av barnets situation som inkluderar exempelvis barnets familjeförhållanden, förhållandena i hemlandet, barnets fysiska och psykiska hälsa och en bedömning av en åtgärds effekter på barnets hälsa.

Vid proportionalitetsbedömningen ska det allmännas skäl för frihetsberövandet ställas i proportion till vad frihetsberövandet innebär för barnet. Även om förvar bedöms nödvändigt för att förhindra avvikande m.m. ska förvar inte beslutas om det intrång eller men som ett förvar innebär för barnet väger över statens intresse att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Rättigheterna i Barnkonventionen ska alltid beaktas vid proportionalitetsbedömningen. Beslutsfattare ska bland annat ta hänsyn till ickediskrimineringsprincipen i artikel 2, barnets bästa i artikel 3,

rätten till liv, hälsa och utveckling i artikel 6, rätten till barnets vårdnadshavare i artikel 9, rätten att komma till tals och få sina åsikter beaktade i artikel 12, rätten till privatliv i artikel 16, skyddet mot tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling i artikel 37 och rättigheter för barn som misstänks för brott i artikel 40.

Barnets bästa ska, när olika intressen vägs mot varandra, väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande. I det enskilda fallet kan alltså andra samhällsintressen väga tyngre. I beslutet bör beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa. Det bör då redovisas vad beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen. Om uppsikt eller förvar inte stämmer överens med barnets bästa bör skälen till att något annat bedömts väga tyngre klargöras för att visa att barnets bästa noga har analyserats och övervägts.

Om förvar bedöms oproportionerligt i det enskilda fallet kan uppsikt tillämpas i stället om detta bedöms vara en proportionerlig åtgärd (se kommentaren till 4 §).

Barn som är asylsökande

6 § Ett barn får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande endast om

1. barnet vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar enligt 5 § och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

2. det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, eller

3. förvarstagandet grundar sig på artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

I fråga om barn som är utvisade på grund av brott tillämpas 5 § i stället för första stycket, även i de fall barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande.

I paragrafen finns bestämmelser om när asylsökande barn får ställas under uppsikt eller tas i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.4 och 5.12.3.

Paragrafen innehåller en uttömmande uppräkningslista på vilka grunder som ett barn som har ansökt om asyl får ställas under uppsikt eller tas i förvar under tiden ansökan är under prövning. Grunderna motsvarar i huvudsak de grunder för förvarstagande som anges i artikel 8.3 d)–f) i mottagandedirektivet. När en utlänning anses ha rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande framgår av kommentaren till 2 §.

Med barn avses en person under 18 år enligt definitionen i 1 kap. 2 §.

Grunderna för uppsikt och förvar enligt *första stycket 1–3* motsvarar de som gäller för vuxna enligt 3 § första stycket 3–5. I första punkten hänvisas dock till ett pågående förvarstagande enligt 5 § som gäller förvar av barn som syftar på avlägsnande. Som framgår av kommentaren till 5 § bör barnets individuella förhållanden utredas noga innan en myndighet beslutar om uppsikt eller förvar. Av kommentaren till paragrafen gällande vuxna framgår bl.a. vilka omständigheter som ska beaktas vid tillämpningen av punkterna i första stycket.

Det måste också beaktas att det är fråga om barn och att deras situation skiljer sig från vuxnas. När exempelvis uppsikt eller förvar övervägs med stöd av punkten 1 kan det ofta bli fråga om att värdera också föräldrarnas skäl för att ansöka om asyl för egen del och för barnets räkning för att bedöma om syftet med ansökan gällande barnet är att försena eller hindra verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Om en familj har vistats i landet utan tillstånd måste beaktas att barnet inte kan lastas för att föräldrarna inte har legaliserat familjens vistelse. Barnets egna agerande bör också värderas med försiktighet i samband med prövningen av syftet med asylansökan då barnet i många fall, på grund av bristande kännedom om aktuellt regelverk, inte kan antas ha agerat illvilligt.

Uppsikt och förvar måste också vara nödvändigt och proportionerligt. Det innebär att åtgärden måste vara nödvändig för att uppnå det som eftersträvas med grunderna i första stycket 1–3, dvs. säkerställa att ett återvändandeförfarande kan återupptas när asylprocessen är slut, att avvärja hot mot allmän ordning och nationell säkerhet samt att säkerställa överföring enligt Dublinförordningen. Även om åtgärden bedöms vara nödvändig måste det prövas om åtgärden är proportionerlig. Av kommentaren till 5 § framgår vad

som bör beaktas inom ramen för en proportionalitetsbedömning vid åtgärder mot barn.

I *andra stycket* anges ett undantag från huvudregeln i första stycket att uppsikt eller förvar av asylsökande barn endast får ske på grunderna som anges i första stycket. Undantaget gäller barn som är utvisade på grund av brott. För dessa gäller att 5 § ska tillämpas även i de fall barnet har gett in en asylansökan som är under prövning. Bestämmelsen förutsätter för sin tillämpning att barnet omfattas av ett utvisningsbeslut av allmän domstol som har fått laga kraft. Om barnet vid tidpunkten när utvisningsbeslutet blir verkställbart har en pågående prövning av en asylansökan eller har ansökt om asyl efter utvisningsdomen fick laga kraft ska 5 § tillämpas i stället för första stycket om frågor om uppsikt eller förvar aktualiseras. Det kan handla om en första asylansökan enligt 12 kap. 19 b § fjärde stycket eller en ansökan om ny prövning enligt 12 kap. 19 b § första stycket. Förutsättningarna för att besluta om förvar med stöd av 5 § framgår av kommentaren till den bestämmelsen.

Vilande beslut om uppsikt eller förvar

7 § En utlänning får ställas under uppsikt eller tas i förvar även om det vid beslutstidpunkten saknas en avvikanderisk på grund av att hans eller hennes rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag.

Ett sådant beslut får dock bara verkställas om förutsättningarna i 1–6 §§ är uppfyllda.

Paragrafen reglerar möjligheterna att besluta om uppsikt eller förvar trots att utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lagstiftning, s.k. vilande beslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.13.

Av *första stycket* framgår att en utlänning får ställas under uppsikt eller tas i förvar även om det vid beslutstidpunkten saknas en avvikanderisk på grund av att hans eller hennes rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag. Bestämmelsen innebär ett avsteg från vad som normalt gäller att grunderna för uppsikt och förvar ska vara uppfyllda vid tiden för beslutet. Vanliga situationer när den behöriga myndigheten kan tänkas fatta ett vilande beslut om uppsikt eller förvar är när utlänningen ges psykiatrisk tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) eller

rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV). Det kan också handla om att utlänningen hålls i isolering enligt smittskyddslagen (2004:168), bereds vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) eller att utlänningen är anhållen, häktad, verkställer fängelsestraff eller annat straff som innefattar frihetsberövande.

Att uppsikt eller förvar får beslutas redan när utlänningens rörelsefrihet är inskränkt innebär att vilande beslut kan användas även när utlänningen är föremål för åtgärder som är mindre ingripande än frihetsberövande enligt de olika lagstiftningarna. Enligt Europadomstolens praxis kan inskränkningar av rörelsefriheten enligt artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) följa redan av en skyldighet att bo på en viss plats. Situationen kan undantagsvis vara sådan att utlänningens rörelsefrihet inte bedöms vara inskränkt trots att han eller hon är föremål för tvångsvård. Det kan då konstateras att det finns en avvikanderisk och därmed finns inte några hinder mot att besluta om uppsikt eller förvar redan med stöd av bestämmelserna i 1–6 §§.

Av *andra stycket* följer att om det har beslutats om förvar samtidigt som en utlänning är föremål för en annan tvångsåtgärd måste förutsättningarna för uppsikt eller förvar vara uppfyllda när beslutet ska verkställas. Det innebär att den beslutande myndigheten måste överväga om det finns grund för uppsikt eller förvar även vid den senare tidpunkt när beslutet kan verkställas, t.ex. när en beslutad tvångsvård har upphört. Om det inte finns grund för åtgärden ska det vilande beslutet upphävas. Om övervägandet leder till slutsatsen att det finns grund för åtgärden behöver detta inte manifesteras i ett särskilt beslut.

8 § Om utlänningsen är omedelbart omhändertagen eller bereds vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och socialnämnden har underrättats om ett beslut enligt 7 §, ska nämnden omedelbart underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar om vården upphör.

Om utlänningsen ges vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och chefsöverläkaren har underrättats om ett beslut enligt 7 §, ska chefsöverläkaren omedelbart underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar om vården upphör.

Om utlänningsen hålls isolerad enligt smittskyddslagen (2004:168) och smittskyddsläkaren har underrättats om ett beslut enligt 7 §, ska smittskyddsläkaren omedelbart underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar om isoleringen upphör.

Paragrafen innehåller föreskrifter om underrättelseskyldighet i vissa fall för socialnämnder, chefsöverläkare och smittskyddsläkaren.

Övervägandena finns i avsnitt 5.13.3.

Av *första stycket* följer att en socialnämnd som har underrättats om ett beslut om vilande förvar enligt 7 § omedelbart ska underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar om ett omedelbart omhändertagande eller vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen om vård av missbrukare i vissa fall upphör. Den information som ska lämnas är att det omedelbara omhändertagandet eller vården har upphört.

Av *andra och tredje stycket* framgår att chefsöverläkaren har motsvarande underrättelseskyldighet när en utlänning ges psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård och smittskyddsläkaren om en utlänning hålls isolerad enligt smittskyddslagen.

Myndigheter som är behöriga att besluta om uppsikt eller förvar

9 § Migrationsverket får besluta om uppsikt eller förvar, om inte någon annan myndighet är behörig enligt 10 eller 11 §§.

Bestämmelsen reglerar när Migrationsverket är behörigt att besluta om uppsikt eller förvar. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.6.

Av paragrafen följer att Migrationsverket får besluta om uppsikt eller förvar om inte Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får det enligt 10 eller 11 §§ Det innebär att Migrationsverket är behörigt när verket handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning

eller utvisning eller är ansvarigt för att verkställa ett sådant beslut. Handläggning av ett sådant ärende kan också bli aktuellt när Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tidigare under handläggningen av utlänningens ärende har varit ansvariga för frågan om uppsikt eller förvar.

Om exempelvis Polismyndigheten handlägger ett ärende om avvisning är den myndigheten behörig enligt 10 § men om utlänningen ansöker om asyl övergår ansvaret till Migrationsverket eftersom Polismyndigheten inte får pröva frågan om avvisning om utlänningen söker asyl i Sverige (8 kap. 17 §). Av 7 kap. 2 § utlänningsförordningen (2006:97) framgår att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen omedelbart ska underrätta Migrationsverket om det uppkommit en fråga om avvisning eller utvisning som ska prövas av verket. I samband med att en asylansökan överlämnas till Migrationsverket ska verket pröva om det finns grund för uppsikt eller förvar på de grunder som gäller för sådana åtgärder mot asylsökande i 10 kap. 3 § för det fall myndigheten bedömer att uppsikt eller förvar ska inledas eller fortgå. Om utlänningen som ansöker om asyl är utvisad på grund av brott kommer Migrationsverkets prövning att ske gentemot bestämmelserna om uppsikt och förvar inför avlägsnande (se 10 kap. 3 § andra stycket).

Om det finns ett avlägsnandebeslut gällande utlänningen som har fått laga kraft och utlänningen ansöker om asyl för första gången övergår också ansvaret till Migrationsverket i och med ansökan. Detta eftersom ansökan då ska prövas av Migrationsverket (se 12 kap. 19 § tredje stycket och 12 kap. 19 b § fjärde stycket) och avlägsnandebeslutet inte får verkställas (se 12 kap. 8 a och 8 b §§). Även i denna situation gäller att Migrationsverket ska pröva om det finns grund för uppsikt eller förvar på de grunder som gäller för sådana åtgärder mot asylsökande i 10 kap. 3 §. Om utlänningen som ansöker om asyl är utvisad på grund av brott kommer Migrationsverkets prövning att ske gentemot bestämmelserna om uppsikt och förvar inför avlägsnande (se 10 kap. 3 § andra stycket).

När det finns ett avlägsnandebeslut som har fått laga kraft och utlänningen ansöker om ny prövning övergår ansvaret från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om dessa är ansvariga myndigheter till Migrationsverket däremot endast om ny prövning beviljas enligt 12 kap. 19 första stycket eller 19 b § första stycket eller om det har beslutats om inhibition av verkställigheten. Detta följer av

bestämmelserna om att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska behålla sin behörighet i vissa fall när en utlänning begär ny prövning eller överklagar ett beslut om att inte beviljas ny prövning (se nedan angående 10 och 11 §). Det följer också av att när ett avlägsnande-beslut inte kan verkställas är Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen inte behöriga eftersom myndigheterna då inte ska verkställa något beslut om avvisning eller utvisning (se nedan angående 10 § första stycket 2 och 11 § första stycket).

Bestämmelserna om myndigheternas behörigheter innebär, till skillnad mot vad som gäller i dag, att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen inte längre kommer att ansvara för frågan om uppsikt och förvar som handläggande myndighet. Under den tid som ett avvisnings- eller utvisningsärende handläggs av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen är i stället Migrationsverket ansvarigt för frågan om uppsikt och förvar. Det innebär att det är verket som ansvarar för att fatta beslut om att ställa en utlänning under uppsikt eller ta denne i förvar. Verket ansvarar också för att det sker en ny prövning av uppsikt eller förvar samt för att åtgärden upphävs om det inte längre finns skäl för den.

- 10 § Polismyndigheten får besluta om uppsikt eller förvar när myndigheten
1. handlägger ett ärende om avvisning, eller
 2. ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Polismyndigheten behåller sin behörighet enligt första stycket 2 även när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 § första stycket eller 19 b § första stycket så länge Migrationsverket inte har beslutat i frågan om en prövning ska ske eller, i fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket, en migrationsdomstol inte har prövat om inhibition ska beslutas.

I paragrafen finns bestämmelser om när Polismyndigheten får besluta om uppsikt eller förvar. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.3.

Av *första stycket* framgår att Polismyndigheten får besluta om uppsikt eller förvar när myndigheten handlägger ett ärende om avvisning eller ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Polismyndigheten ska anses handlägga ett ärende om avvisning från det att myndigheten initierar en fråga om att avvisa en utlänning till dess ärendet avgörs av myndigheten. Det framgår av 8 kap. 17 § i vilka fall Polismyndigheten får besluta om avvisning. Polismyndigheten bör i vissa fall kunna initiera en fråga om avvisning redan från och med den tidpunkt när en inresekontroll enligt Kodex om Scheng-

engränserna⁵ påbörjas eftersom det då kan sägas inledas en utredning av utlännings rätt till vistelse i landet. När en utlänning redan vistas i Sverige kan förhållandena vara så att Polismyndigheten handlägger ett ärende om avvisning redan i samband med inledandet av en inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § eller enligt lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Så länge utlänningsen inte har ansökt om asyl eller har någon familjemedlem som har ansökt om asyl eller kan komma att avvisas med stöd av specialfallen i 8 kap. 2 § 7 eller 3 § andra stycket får Polismyndigheten i detta läge besluta om avvisning enligt 8 kap. 17 §.

Om Polismyndigheten överlämnar ett avvisningsärende till Migrationsverket anses Polismyndigheten handlägga avvisningsärendet endast till dess ärendet kommer in till Migrationsverket.

Den andra situationen när Polismyndigheten får besluta om uppsikt och förvar är när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Polismyndighetens behörighet att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning regleras i 12 kap. 14 och 14 a §§. Av dessa bestämmelser följer att Polismyndigheten verkställer sina egna beslut om avvisning, en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, ett beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket och beslut i sådana avvisnings- och utvisningsärenden som överlämnas till myndigheten för verkställighet av Migrationsverket. Polismyndigheten blir också behörig om Migrationsverket eller en migrationsdomstol i ett säkerhetsärende har bestämt att verkställigheten ska ombesörjas av Polismyndigheten. Som huvudregel upphör Polismyndighetens behörighet att besluta om uppsikt och förvar i ett verkställighetsärende under den tid som avlägsnandebeslutet inte får verkställas eftersom det då inte finns något beslut att verkställa.

Av *andra stycket* framgår dock att Polismyndigheten behåller sin behörighet även när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 § första stycket eller 19 b § första stycket. Polismyndigheten behåller i en sådan situation sin behörighet till dess att Migrationsverket har tagit ställning till om en ny prövning eller prövning av frågan om uppehållstillstånd ska göras eller inte. I och med att Polismyndigheten är behörig fram till dess att ny prövning beviljas ska myndigheten, när det gäller andra än brottsdömda, pröva om

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (kodifiering).

det finns grund för uppsikt eller förvar enligt bestämmelsen om uppsikt och förvar av asylsökande i 10 kap. 3 §. Om ny prövning eller prövning beviljas övergår behörigheten till Migrationsverket.

Beviljas inte ny prövning eller prövning behåller Polismyndigheten sin behörighet även om Migrationsverkets beslut överklagas till en migrationsdomstol, men bara under förutsättning att domstolen inte beslutar om inhibition. Detta gäller även i de fall som regleras i 12 kap. 19 a §, dvs. om utlänningsöverklagat beslut att inte bevilja prövning och frågan om en sådan prövning inte har avgjorts tidigare och beslutet om avvisning eller utvisning därför inte får verkställas förrän migrationsdomstolen har prövat om inhibition ska beslutas. Om domstolen beslutar om inhibition av avlägsnandebeslutet övergår ansvaret för frågan om uppsikt och förvar till Migrationsverket.

11 § Säkerhetspolisen får besluta om uppsikt eller förvar när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Säkerhetspolisen behåller sin behörighet även när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 § första stycket eller 19 b § första stycket så länge Migrationsverket inte har beslutat i frågan om en prövning ska ske eller, i fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket, en migrationsdomstol inte har prövat om inhibition ska beslutas.

I paragrafen anges när Säkerhetspolisen är behörig att besluta om uppsikt eller förvar. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.4.

Enligt *första stycket* får Säkerhetspolisen besluta om uppsikt eller förvar när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Det framgår av 12 kap. 14 och 14 a §§ i vilka fall Säkerhetspolisen ska verkställa ett sådant beslut. På motsvarande sätt som gäller för Polismyndigheten förutsätter Säkerhetspolisens behörighet att det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut. Som huvudregel är inte heller Säkerhetspolisen ansvarig för frågan om uppsikt och förvar under den tid ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas.

I *andra stycket* anges dock att Säkerhetspolisen behåller sin behörighet även när avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte får verkställas på grund av att utlänningsöverklagat beslut har åberopats nya omständigheter enligt 12 kap. 19 § första stycket eller 19 b § första stycket så länge Migrationsverket inte har beslutat om en prövning ska ske eller, i fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket, en migrationsdomstol

inte har prövat om inhibition ska beslutas. Se kommentaren till 10 §. Det innebär för Säkerhetspolisens del att när ny prövning begärs enligt 12 kap. 19 § första stycket ska myndigheten pröva om det finns grund för uppsikt eller förvar enligt de regler som gäller för sådana åtgärder i fråga om asylsökande.

12 § Migrationsverket eller en domstol som beviljar ett uppehållstillstånd får upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar även om de inte annars är behöriga att pröva frågor om uppsikt eller förvar.

Migrationsverket eller en domstol som prövar en fråga om uppehållstillstånd får besluta att ett beslut om uppsikt eller förvar tills vidare inte ska gälla.

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskilda befogenheter för Migrationsverket och domstolarna att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.3.

Av *första stycket* följer att Migrationsverket eller en domstol får upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar om de beviljar ett uppehållstillstånd även om myndigheten saknar behörighet att besluta i frågan om tvångsåtgärderna enligt reglerna i 9–11 §§. Med domstol avses i bestämmelsen en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Det är endast dessa domstolar som kan besluta om uppehållstillstånd och kan i vissa fall göra detta även om bara frågan om avvisning eller utvisning är överklagad (se 5 kap. 20–21 §§ och 8 kap. 27 §). Bestämmelsen kan tillämpas exempelvis vid en migrationsdomstols eller Migrationsöverdomstolens överprövning av överklagade beslut om avvisning eller utvisning. Om domstolen under handläggningen beviljar en utlänning uppehållstillstånd men endast Migrationsverket är behörigt att besluta i frågan om uppsikt eller förvar som utlänningen omfattas av, kan domstolen ändå upphäva uppsikts- eller förvarsbeslutet.

Av *andra stycket* framgår att Migrationsverket och en domstol som prövar en fråga om uppehållstillstånd får besluta att ett beslut om uppsikt eller förvar tills vidare inte ska gälla. Det innebär att om Migrationsverket eller domstolen under handläggningen bedömer att uppehållstillstånd kommer att beviljas, men att det av någon anledning kan dröja innan ett slutligt beslut i den frågan kommer att kunna meddelas, kan myndigheten genom ett intermistiskt beslut bestämma att utlänningen tills vidare inte ska stå under uppsikt eller vara förvarstagen.

Bestämmelserna i första och andra styckena är fakultativa i och med att Migrationsverket eller en domstol *får* besluta att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar. Av 25 och 37 §§ framgår emellertid att beslut om uppsikt och förvar omedelbart ska upphävas när det inte längre finns grund för åtgärden. Därmed innebär regleringen att Migrationsverket eller domstolen ska upphäva uppsikts- eller förvarsbeslutet om uppehållstillstånd beviljas eller tidigare under handläggningen om det står klart att uppehållstillstånd ska beviljas.

Interimistiska beslut om uppsikt och förvar

13 § Polismyndigheten får, även om den inte är behörig enligt 10 §, besluta att ställa en utlänning under uppsikt eller ta en utlänning i förvar, om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den myndighet som är behörig och denna myndighet ska därefter omedelbart pröva frågan om uppsikt eller förvar. När den behöriga myndigheten beslutar i frågan upphör Polismyndighetens beslut att gälla.

En polisman får i vissa fall omhänderta en utlänning i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar i enlighet med 11 § polislagen (1984:387).

Om kontroll av en utlänning sker under medverkan av Tullverket, Kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, har tulltjänstemannen, tjänstemannen vid Kustbevakningen eller passkontrollanten samma rätt att omhänderta utlänningen som en polisman har enligt andra stycket. Omhändertagandet ska så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden ska bestå.

I paragrafen finns regler om interimistiska beslut om uppsikt och förvar. Paragrafen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 10 kap. 17 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.7.

Ändringen i *första stycket* innebär att Polismyndighetens inledande beslut som anmäls till den behöriga myndigheten upphör att gälla när den behöriga myndigheten har prövat frågan om uppsikt eller förvar. Prövningen av den behöriga myndigheten utmynnar alltså i ett nytt beslut som är bärare av tvångsåtgärden.

Övriga ändringar i paragrafen är konsekvenser av att begreppet handläggande myndighet tas bort i lagen och att förutsättningarna för uppsikt och förvar regleras gemensamt.

Beslut om uppsikt

Vad ett beslut om uppsikt innebär

- 14 § Ett beslut om uppsikt får innebära att en utlänning är skyldig att
1. på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket,
 2. lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling,
 3. bo på en anvisad plats, eller
 4. vistas inom ett anvisat geografiskt område.
- Uppsikt ska pågå under en så kort tid som möjligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka skyldigheter som får åläggas en utlänning i ett beslut om uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 6.5 och 7.3.

Under vilka förutsättningar uppsikt får beslutas framgår av 1–6 §§. Paragrafen kan tillämpas även när det blir fråga om uppsikt i ett ärende om överföring enligt Dublinförordningen. Bestämmelserna om uppsikt kompletterar förordningen genom att erbjuda alternativt till förvar (jfr MIG 2018:23).

Skyldigheterna i *punkterna 1 och 2* motsvarar hittillsvarande 10 kap. 8 § första och tredje meningarna.

Enligt *punkten 3* får ett uppsiktsbeslut innebära att utlänningen är skyldig att bo på en anvisad plats. Den anvisade platsen kan vara en lägenhet, ett hus eller boende på ett av Migrationsverkets boenden. Skyldigheten innebär att utlänningen enbart ska bo på den anvisade platsen. Av 19 § framgår att ett beslut om uppsikt enligt denna punkt ska innehålla uppgift om vilken adress en utlänning ska bo på. Bedömningen av om utlänningen bor på den anvisade platsen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Utgångspunkten är att utlänningen ska vistas i bostaden under en sammanhängande vilotid varje dygn för att anses uppfylla boendekravet. Det bör dock kunna godtas att utlänningen är borta något eller några dygn i något särskilt ärende utan att det ska föranleda bedömningen att boendekravet inte är uppfyllt.

Av *punkten 4* framgår att utlänningen i ett uppsiktsbeslut kan åläggas en skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område. Det anvisade området måste vara av sådan storlek att det inte blir fråga om ett frihetsberövande. Området ska till att börja med vara tillräckligt stort för att möjliggöra upprätthållandet av sociala kontakter. Utlänningen ska ha möjlighet att röra sig i ett område där

han eller hon kan ta sig till och från en eventuell arbetsplats och ha tillgång till nödvändig offentlig infrastruktur, t.ex. sjukhus och andra vårdinrättningar. Ett område bestående av en eller flera kommuner eller ett län tillgodoser normalt sett dessa syften. I kommuner med större städer kan även en eller flera stadsdelar vara tillräckligt stora områden.

Skyldigheterna som anges i paragrafen får förenas. Det innebär exempelvis att en utlänning kan vara skyldig att inom ramen för uppsikten anmäla sig till en myndighet på vissa tider och samtidigt vara skyldig att vistas inom ett anvisat geografiskt område. I sådana fall bör naturligtvis beaktas vid utformningen av skyldigheterna var anmälningsskyldigheten ska fullgöras för att detta inte ska komma i konflikt med vilket område utlänningen får vistas inom.

Som gäller vid frihetsberövande i form av förvar måste också uppsikten vara nödvändig och proportionerlig i det enskilda fallet (jfr 1 kap. 8 §).

Samtliga tillgängliga uppsiktsformer bör beaktas vid prövningen och en uppsiktsåtgärd får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med uppsikten, exempelvis att säkerställa att en utlänning är tillgänglig under utredningen eller vid verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Myndigheten ska avstå från att besluta om uppsikt om de svårigheter som uppstår för den enskilde att t.ex. sköta sitt privatliv eller att röra sig inom landet inte står i rimlig proportion till de eftersträvalda målen.

Detta innebär att prövningen ska innefatta en bedömning av vilken av de olika uppsiktformerna som är nödvändig i det enskilda fallet. Om exempelvis anmälningsskyldighet i begränsad omfattning bedöms tillräcklig ska detta användas i stället för åtgärder som innefattar större frihetsinskränkningar som skyldighet att regelbundet vistas på en anvisad plats eller inom ett anvisat område. Även vid utformningen av en åtgärd ska prövas vad som är nödvändigt. Det gäller exempelvis hur ofta en anmälningsskyldighet behöver fullgöras och storleken på det område som utlänningen är skyldig att vistas inom. När det gäller boendeskyldighet kan det i vissa fall vara tillräckligt att en utlänning som har ett eget boende anvisas att bo där i stället för att behöva flytta till ett asylboende. Möjligheterna att utöva nödvändig kontroll kan i det sammanhanget bli avgörande för valet av åtgärd. Eftersom alla uppsiktsåtgärder ska kunna kombineras med

varandra ges en flexibilitet som gör det möjligt att anpassa åtgärderna efter behovet i det enskilda fallet.

Vid bedömningen av om åtgärden är proportionerlig måste hänsyn tas till hur åtgärden påverkar utlänningen utifrån hans eller hennes personliga förhållanden som ålder, kön, funktionshinder, levnadsförhållanden m.m. Det innebär exempelvis att ett beslut med omfattande anmälningsskyldighet inte bör beslutas om utlänningen på grund av funktionshinder har stora svårigheter att ta sig till myndigheterna för att anmäla sig. Ett annat exempel är att en skyldighet att vistas inom ett visst område i vissa fall kan omfatta flera kommuner om det finns skäl för det, t.ex. om utlänningen bor i en kommun men arbetar eller har vårdnaden om ett barn som bor i en annan kommun.

När det gäller uppsiktsåtgärder för barn måste vid valet av åtgärd beaktas barnets bästa och övriga rättigheter enligt Barnkonventionen. De rättigheter som särskilt kan komma i fråga att beakta är bl.a. rätten till privat- och familjeliv (artikel 16), rätten till utbildning (artikel 28) och rätten till vila och fritid, till lek och rekreation (artikel 31). Uppsikten bör utformas på ett sätt som innebär att eventuella ingrepp i dessa rättigheter begränsas till vad som är strikt nödvändigt.

I *andra stycket* anges den allmänna grundsatsen att uppsikt ska pågå under en så kort tid som möjligt.

Beslut om förstärkt uppsikt

15 § Ett beslut om uppsikt enligt 14 § 4 får förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att skyldigheten följs (*förstärkt uppsikt*).

Paragrafen innehåller bestämmelser om när ett beslut om uppsikt får förenas med elektronisk övervakning (*förstärkt uppsikt*).

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Ett beslut om uppsikt som innefattar en vistelseskyldighet får förenas med villkor om elektronisk övervakning, s.k. förstärkt uppsikt.

För att ett beslut om uppsikt ska förenas med elektronisk övervakning krävs att den elektroniska övervakningen behövs för att kontrollera att beslutet om uppsikt följs. Bestämmelsen är fakultativ och det är alltså inte tvingande att förena ett uppsiktsbeslut med villkor

om elektronisk övervakning. Genom att bestämmelsen är fakultativ ges möjlighet att ta hänsyn till situationen i det enskilda fallet.

Beträffande rekvisitet behövs ska det göras en bedömning av om det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet finns anledning att förena uppsiktsbeslutet med elektronisk övervakning för att kontrollera att vistelseskyldigheten följs. Vid bedömningen ska avvikanterisken särskilt beaktas och avgörande för bedömningen om elektronisk övervakning behövs är om det inte är tillräckligt med andra, mindre ingripande uppsiktsformer.

Som vid alla bedömningar av tvångs- och kontrollåtgärder ska åtgärden vara proportionerlig. Om en mindre ingripande åtgärd, t.ex. uppsikt utan elektronisk övervakning, är tillräcklig ska den åtgärden i stället väljas. När det gäller barn måste en noggrann utredning av barnets personliga förhållanden ligga till grund för att elektronisk övervakning ska användas. Rättigheterna i Barnkonventionen måste alltid beaktas vid proportionalitetsbedömningen. Förstärkt uppsikt får beslutas endast om statens intresse av att exempelvis genomföra verkställigheten av en avvisning eller utvisning väger tyngre än barnets intresse av att inte övervakas elektroniskt. Om ett beslut om förstärkt uppsikt bedöms oproportionerligt ska uppsikt användas om detta anses nödvändigt och proportionerligt i det enskilda fallet. Med beaktande av de uppsiktsformer som finns i lagstiftningen och de möjligheter till kontroll som följer med dessa (se 14 §) kan det i många fall antas att uppsikt är en tillräcklig åtgärd för barn. En viktig faktor att bedöma är barnets ålder. I de flesta fall måste det anses vara mer ingripande för ett yngre barn att meddelas beslut om förstärkt uppsikt än ett äldre barn.

16 § När ett beslut om förstärkt uppsikt har meddelats är utlänningen skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

I paragrafen finns föreskrifter om en utlännings skyldigheter att medverka i samband med den elektroniska övervakningen. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.6.

Av bestämmelsen framgår att en utlänning som har meddelats beslut om förstärkt uppsikt är skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Det innebär att utlänningen ska bära den utrustning som krävs för att över-

vakningen ska kunna genomföras. Utlänningen är också skyldig att göra det som krävs för att övervakningen ska kunna fortsätta, som att sköta om utrustningen enligt de anvisningar som lämnas. Det kan t.ex. handla om att ladda batterier. Ett beslut om förstärkt uppsikt ska innehålla information om innebörden av den elektroniska övervakningen och vilket geografiskt område som utlänningen inte får lämna. Av beslutet ska också framgå vad utlänningen är skyldig att göra för att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå (se 19 §). På så sätt får utlänningen kännedom om vilka skyldigheter som den förstärkta uppsikten innebär.

17 § Uppgifter om utlänningens position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram endast när utlänningen lämnar det geografiska område som avses i 14 § 4 eller en beslutad elektronisk övervakning hindras.

I bestämmelsen finns regler om när utlänningens position vid elektronisk övervakning får registreras. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.8.

Av paragrafen framgår att uppgifter om utlänningens position vid elektronisk övervakning endast får registreras och tas fram i två situationer.

Den första situationen är när utlänningen lämnar det geografiska område som denne får vistas inom. Uppgifter får alltså göras tillgängliga när utlänningen lämnar det geografiska området och i stället vistas i ett område som denne inte får vistas inom. Den andra situationen när uppgifter om utlänningens position får tas fram är när en pågående elektronisk övervakning hindras. Det kan exempelvis vara fråga om manipulation av den elektroniska utrustningen. Den elektroniska övervakningen kan också hindras genom att utlänningen tar av sig utrustningen eller låter bli att ladda batterierna. Bestämmelsen är tillämplig även när övervakningen hindras på annat sätt, t.ex. av rent tekniska orsaker, även om utlänningen inte kan lastas för detta. I övrigt får uppgifter om utlänningens position vid elektronisk övervakning inte tas fram.

18 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om elektronisk övervakning.

Paragrafen upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan komma att meddela närmare föreskrifter om elektronisk övervakning. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.14.

Avsikten är att Polismyndigheten ska ges ett bemyndigande i 6 kap. 17 a § UtlF att meddela verkställighetsföreskrifter om elektronisk övervakning. Sådana föreskrifter kan innehålla preciseringar rörande skyldigheten att medverka till den elektroniska övervakningen.

Innehållet i ett beslut om uppsikt

19 § I ett beslut om uppsikt ska det anges vilka skyldigheter som uppsikten innebär och, i den utsträckning som det är relevant,

1. när utlänningen ska anmäla sig hos Migrationsverket eller Polismyndigheten och på vilken ort skyldigheten ska fullgöras,

2. vilka pass eller andra identitetshandlingar som utlänningen ska lämna till Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen,

3. på vilken adress utlänningen ska bo, eller

4. vilket geografiskt område som utlänningen får vistas inom.

I ett beslut om förstärkt uppsikt ska det anges

1. när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske, och

2. på vilket sätt den som beslutet gäller är skyldig att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

En migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen får överlåta åt Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att bestämma villkoren för uppsikten.

I paragrafen föreskrivs vad ett beslut om uppsikt och förstärkt uppsikt ska innehålla. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 10 kap. 8 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Av *första stycket 1* följer att om det har beslutats om anmälnings-skyldighet ska beslutet innehålla uppgift om när utlänningen ska anmäla sig hos Migrationsverket eller Polismyndigheten och på vilken ort skyldigheten ska fullgöras. Om uppsikten innebär att utlänningen ska lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar ska det enligt *första stycket 2* i beslutet anges vilka dokument som ska överlämnas till Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Ska utlänningen inom ramen för ett beslut om uppsikt ha boendeskyldighet ska det enligt *första stycket 3* anges på vilken adress utlänningen ska bo. Om ett beslut innefattar en vistelseskyldighet ska det enligt *första stycket 4* framgå av beslutet vilket geografiskt område som utlänningen får vistas inom.

I *andra stycket* föreskrivs vad ett beslut om förstärkt uppsikt särskilt ska innehålla. Enligt *punkten 1* ska i ett sådant beslut anges när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske. Det innebär att det ska framgå när den tekniska utrustningen i det enskilda fallet ska installeras så att den elektroniska övervakningen kan inledas. Det ska också anges var utlänningen ska infinna sig när den elektroniska utrustningen ska monteras.

Av *punkten 2* framgår att det i beslutet ska anges på vilket sätt den som beslutet gäller är skyldig att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Med detta avses att det i beslutet ska anges vad som krävs av utlänningen för att den tekniska utrustningen ska fungera. Ett sådant krav är att utlänningen måste medverka till att under hela övervakningstiden bära sändaren och regelbundet ladda dess batterier. Det kan också finnas behov av att informera om andra anvisningar som gäller funktion och handhavandet av den tekniska utrustningen. Sådant information kan vara standardiserad och lämnas i bilaga till beslutet när så bedöms lämpligt.

I *tredje stycket* anges att en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen får överlåta åt Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att bestämma villkoren för uppsikten. Det innebär att en domstol, om den bedömer att den inte har tillräckligt beslutsunderlag för att bestämma samtliga eller vissa av villkoren för uppsikten, har möjlighet att överlåta till underinstanserna att göra detta. Så kan vara fallet exempelvis om domstolen vid prövningen av ett överklagat uppsiktsbeslut bedömer att en mindre ingripande uppsiktsåtgärd är tillräcklig och ska användas i stället för den som överklagandet avser, men saknar utredning i målet för att kunna bestämma de exakta villkoren för uppsikten. Uppsiktsbeslutet ska då upphävas och domstolen kan i samband med det besluta att underinstansen ska bestämma villkoren för uppsikten. Det beslutet med villkor som underinstansen därefter meddelar är i sin tur överklagbart.

20 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i ett beslut om uppsikt.

Paragrafen upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan komma att meddela ytterligare före-

skrifter om innehållet i beslut om uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Avsikten är att Migrationsverket i utlänningsförordningen ska ges ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter.

Ny prövning av ett beslut om uppsikt

21 § Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt var sjätte månad, så länge utlänningen står under uppsikt.

Ett beslut om förstärkt uppsikt som gäller en vuxen utlänning ska prövas på nytt var tredje månad, så länge utlänningen står under uppsikt.

Ett beslut om förstärkt uppsikt som gäller ett barn ska prövas på nytt minst en gång i månaden, så länge barnet står under uppsikt.

Om ett beslut om uppsikt inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upphör beslutet att gälla.

I paragrafen regleras när beslut om uppsikt och förstärkt uppsikt ska bli föremål för ny prövning och vad konsekvenserna blir om ny prövning inte sker i rätt tid. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 10 kap. 9 § andra och tredje stycket samt 10 kap. 10 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

Av *första stycket* följer att ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt var sjätte månad så länge utlänningen står under uppsikt. Om ett uppsiktsbeslut gällande vistelseskyldighet har förenats med elektronisk övervakning, s.k. förstärkt uppsikt, för en vuxen utlänning gäller enligt *andra stycket* att beslutet ska prövas på nytt var tredje månad så länge utlänningen står under uppsikt.

Av *tredje stycket* framgår att ett beslut om förstärkt uppsikt som gäller ett barn ska prövas på nytt minst en gång i månaden, så länge barnet står under uppsikt. Bestämmelsen är tillämplig i samtliga fall då ett barn har ställts under förstärkt uppsikt, dvs. även när den förstärka uppsikten gäller ett brottsutvisat barn eller i säkerhetsärenden.

Tiden ska, på samma sätt som enligt nuvarande reglering, räknas från det att uppsiktsbeslutet meddelades. Detta skiljer sig från beslut om förvar där det är verkställigheten som är avgörande för beräkningen av den initiala tidsfristen (se 35–36 §§). Skyldigheten att pröva uppsiktsbesluten på nytt avser det senaste beslut i vilket villkoren för uppsikten har bestämts.

Att besluten ska prövas på nytt innebär att den myndighet som är behörig att besluta om uppsikt enligt 9–11 §§ ska pröva om det

fortfarande finns förutsättningar för den aktuella åtgärden enligt uppsiktsbestämmelserna. Av 26 § framgår att prövningen ska föregås av en muntlig förhandling om det inte är uppenbart att en sådan saknar betydelse.

Av *fjärde stycket* framgår att om beslutet om uppsikt inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upphör beslutet att gälla. Det är alltså fråga om en prövning som måste göras för att beslutet ska behålla sin giltighet, oavsett om det har kommit fram någon anledning anta att beslutet är oriktigt eller inte. Om beslutet inte prövas inom rätt tid ska utlännningen omedelbart försättas på fri fot. Det ankommer på den behöriga myndigheten att bevaka att tidsfristen inte överskrids.

Lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig vid beräkningen av fristerna.

Begränsad uppsiktstid för barn vid förstärkt uppsikt

22 § Ett barn får, om inte annat följer av 23 eller 24 §§, inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

I paragrafen finns bestämmelser om absoluta bortre tidsfrister för vistelseskyldighet som har förenats med elektronisk övervakning (förstärkt uppsikt) om beslutet gäller barn. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

Av bestämmelsen följer att ett barn som huvudregel inte får vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader. Om beslutet om förstärkt uppsikt gäller ett barn i ett säkerhetsärende eller ett barn som har utvisats på grund av brott gäller längre maximala tider enligt 23 och 24 §§.

Kravet på synnerliga skäl för att förlänga tiden utöver tre månader innebär att tillämpningen ska vara restriktiv. Sådana skäl kan finnas när det kommer fram omständigheter som ligger utanför myndigheternas kontroll som gör att fortsatt förvar är nödvändigt. Det kan handla om att det under handläggningen kommer fram att det krävs längre tid för att få fram nödvändiga resehandlingar eller att en planerad verkställighetsresa måste ställas in med kort varsel. En helhetsbedömning får göras där det även kan vägas in i vilken utsträckning barnet har följt det meddelade uppsiktsbeslutet.

De tidsgränser som anges i paragrafen utgör borte tidsgränser. En individuell bedömning av proportionaliteten med beaktande av bl.a. barnets bästa och barnets ålder måste göras i varje enskilt fall. Förstärkt uppsikt när det gäller barn bedöms främst vara ändamålsenlig och effektiv i åldrarna 15–17 år. I de få undantagsfall där det skulle kunna bli aktuellt med förstärkt uppsikt för ett barn som är yngre än så bör en tillämpning av proportionalitetsprincipen leda till betydligt kortare tider för förstärkt uppsikt. Tidsgränserna för förvar bör då kunna användas som riktmärke.

De myndigheter som handlägger frågan om förstärkt uppsikt måste vidare kontinuerligt beakta att åtgärden inte pågår längre än vad som är nödvändigt och att den är proportionerlig. I kommentaren till 5 § har utvecklats vad som bör beaktas vid en sådan bedömning. Myndigheterna ska också bedriva ett aktivt arbete i frågan om verkställighet i syfte att den förstärkta uppsikten varar så kort tid som möjligt.

Lagen om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig vid beräkningen av fristerna.

23 § Ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader.

I paragrafen finns föreskrifter om maximala tidsgränser när barn som är utvisade på grund av brott är ställda under förstärkt uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

Med barn som är utvisade på grund av brott avses barn som enligt ett beslut av allmän domstol har utvisats ur Sverige på grund av att barnet har dömts för brott (se 8 a kap.) När barn i sådana fall ställs under förstärkt uppsikt för att verkställa utvisningsbeslutet får åtgärden som utgångspunkt pågå högst tolv månader. Denna tid kan förlängas med sex månader om det finns synnerliga skäl. Omständigheter som har lyfts fram i kommentaren till 22 § när det gäller förlängning av tidsfristen för barn som inte dömts till utvisning på grund av brott kan utgöra exempel på synnerliga skäl. Vid tillämpningen bör också beaktas om barnet har dömts för allvarlig brottslighet, skötsamhet under verkställigheten av straffet och i vilken utsträckning barnet har följt det meddelade uppsiktsbeslutet.

De myndigheter som handlägger frågan om förstärkt uppsikt måste kontinuerligt beakta att åtgärden inte pågår längre än vad

som är nödvändigt och att den är proportionerlig. I kommentaren till 5 § har utvecklats vad som bör beaktas vid en sådan proportionalitetsbedömning. Myndigheterna ska också bedriva ett aktivt arbete i frågan om verkställighet i syfte att den förstärkta uppsikten varar så kort tid som möjligt.

24 § I ett säkerhetsärende får ett barn inte var ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader.

I paragrafen finns föreskrifter om maximala tidsgränser när barn i säkerhetsärenden är ställda under förstärkt uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

Säkerhetsärenden är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet exempelvis motsätter sig att en utlänning beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller förordar att utlänningen avvisas eller utvisas eller att utlänningens uppehållstillstånd återkallas (1 kap. 7 §).

Utgångspunkten är att förstärkt uppsikt får pågå i högst tolv månader. Denna tid kan förlängas med sex månader om det finns synnerliga skäl. Omständigheter som har lyfts fram i kommentaren till 22 § kan utgöra exempel på synnerliga skäl. Vid tillämpningen kan också beaktas i vilken grad barnet utgör ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Om barnet förekommer i ett säkerhetsärende med anledning av att en vårdnadshavare utgör ett säkerhetsshot, tar bedömningen sikte på vårdnadshavarens säkerhetsshotande verksamhet.

Säkerhetspolisen och Migrationsverket, som kan besluta om uppsikt i säkerhetsärenden, måste kontinuerligt beakta att åtgärden inte pågår längre än vad som är nödvändigt och att den är proportionerlig. I kommentaren till 5 § har utvecklats vad som bör beaktas vid en sådan proportionalitetsbedömning.

Skyldighet att upphäva ett beslut om uppsikt

25 § Ett beslut om uppsikt ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet.

I paragrafen regleras en skyldighet att upphäva ett beslut om uppsikt. Paragrafen innehåller föreskrifter om när ett beslut om uppsikt ska upphävas. Bestämmelsen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 9 § fjärde stycket. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.2.

Av bestämmelsen följer att den myndighet som är behörig att besluta om uppsikt omedelbart ska upphäva ett uppsiktsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet. Så är fallet exempelvis om det inte längre finns laglig grund för eller behov av åtgärden.

Muntlig förhandling

26 § Varje ny prövning av ett beslut om uppsikt ska föregås av muntlig handläggning i form av en muntlig förhandling om det inte är uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse.

Bestämmelser som gäller för sådan handläggning finns i 13 kap. 1–8 §§.

Paragrafen innehåller föreskrifter om muntlig förhandling i samband med ny prövning av beslut om uppsikt. Paragrafen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 10 kap. 11 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Av *första stycket* framgår att varje ny prövning av ett beslut om uppsikt ska föregås av muntlig handläggning i form av en muntlig förhandling om det inte framstår som uppenbart att en sådan saknar betydelse. Huvudregeln är alltså att muntlig förhandling ska ske i samband med prövningen. För att en sådan förhandling inte ska genomföras krävs att det är uppenbart att den saknar betydelse. Så kan vara fallet om uppsikten endast gäller en skyldighet att lämna ifrån sig pass eller någon annan identitetshandling och utlänningen inte begär att få handlingen tillbaka och argumenterar i frågan. Det kan också vara fråga om ny prövning av en beslutad boendeskyldighet och utlänningen inte har några egentliga invändningar mot åtgärden i sig. Utlänningens inställning i frågan kan i det fallet ha inhämtats från utlänningen på annat sätt under handläggningen inför den nya prövningen.

I *andra stycket* finns en upplysning om att bestämmelser som gäller för själva den muntliga förhandlingen finns i 13 kap. 1–8 §§. Av de bestämmelserna framgår bl.a. att utlänningen ska höras vid den muntliga förhandlingen och att även andra kan höras om myndigheten beslutar om det (13 kap. 4 §). I 13 kap. 5–8 §§ regleras vad som gäller i fråga om kallelse och ersättning till utlänningen och andra personer som hörs.

Ett beslut om uppsikt upphör efter utresa

27 § Ett beslut om uppsikt upphör att gälla när utlänningen lämnar Sverige.

Paragrafen behandlar giltighet av ett beslut om uppsikt när utlänningen lämnar Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 5.14.

Av paragrafen följer att ett uppsiktsbeslut upphör att gälla när utlänningen lämnar Sverige. Det innebär bl.a. att det krävs ett nytt beslut om uppsikt om en utlänning anträffas här i landet efter att en tidigare verkställighet av ett avlägsnandebeslut har skett. Motsvarande gäller också om en verkställighet av ett avlägsnandebeslut avbryts på ett annat lands territorium och utlänningen återvänder till Sverige (jfr MIG 2015:26).

Beslut om förvar

Allmänna bestämmelser om förvarstidens längd

28 § Förvar ska pågå under en så kort tid som möjligt.

I bestämmelsen finns grundläggande regler om hur länge förvar får pågå. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1.

I paragrafen anges den allmänna grundsatsen att förvar ska pågå under en så kort tid som möjlig. Denna grundsats kompletteras av att proportionalitetsprincipen ska beaktas vid bedömningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar. Detta gäller oavsett på vilken grund som utlänningen hålls i förvar. I 29–31 §§ anges absoluta tidsgränser för olika former av förvar avseende vuxna utlänningar och i 32–34 §§ anges tidsgränser för förvar av barn.

Att proportionalitetsprincipen gäller innebär att utlänningen får hållas i förvar endast så länge förvarstagandet står i rimlig proportion till vad staten vill uppnå med det aktuella förvarstagandet. Det kan vara att säkerställa utlänningens närvaro för utredning eller att underlätta verkställigheten av en kommande avvisning eller utvisning. Vid bedömningen av proportionaliteten kan ledning hämtas från Högsta förvaltningsdomstolens och Migrationsöverdomstolens praxis gällande frågan om det funnits synnerliga skäl för förlängning av verkställighetsförvar (se t.ex. RÅ 2006 ref. 5 samt MIG 2008:44, MIG 2010:15, MIG 2014:15, MIG 2014:17 och MIG 2022:8, se vidare avsnitt 7.2.3).

Det innebär att hänsyn ska tas till konsekvenserna av förvarstagande för utlänningen och dennes familj. Det måste således beaktas bl.a. förvarstagandets påverkan på utlänningens psykiska och fysiska hälsa. Är det ett barn eller ett barns vårdnadshavare som tas i förvar måste det särskilt noga utredas om det är proportionerligt att låta förvarstagandet pågå. Barnets bästa måste främst beaktas och därvid bör särskild hänsyn tas till barnets behov av närhet och kontakt med båda sina föräldrar och den psykiska påfrestning det innebär för ett barn att vara förvarstaget. Om förvar har beslutats för att säkerställa verkställighet av ett avlägsnandebeslut behöver det från myndigheternas sida pågå löpande och relevanta verkställighetsåtgärder utan längre avbrott präglade av inaktivitet. Annars kan fortsatt förvarstagandet i vissa fall vara oproportionerligt. Samtidigt måste det beaktas i vilken utsträckning utlänningen samarbetar med myndigheterna, t.ex. för att klarlägga sin identitet eller rätt till vistelse eller i fråga om åtgärder för att underlätta verkställighet.

Skyldigheten att beakta att ett förvarstagande är proportionerligt gäller under hela den tid som utlänningen hålls i förvar. Tillämpande myndigheter – Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen – ska kontinuerligt bedöma om förvarstagandet är proportionerligt. Av 37 § framgår att myndigheterna omedelbart ska upphäva ett förvarsbeslut om det inte längre finns skäl för åtgärden.

Förvarstidens längd vid förvar av vuxna

29 § En vuxen utlänning får inte hållas i förvar med stöd av 2 § 1 eller 3 § första stycket 1 eller 2 i längre tid än en månad.

En vuxen utlänning får inte hållas i förvar med stöd av 3 § första stycket 3 eller 4 i längre tid än tolv månader.

En vuxen utlänning som ska avvisas eller utvisas till en annan stat än en EES-stat får inte hållas i förvar med stöd av 2 § 2 längre tid än sex månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader. Tidsgränserna om sex och 18 månader gäller dock inte i säkerhetsärenden eller en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

I paragrafen regleras vilka bortre tidsgränser som gäller vid förvar av vuxna utlänningar. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1–7.4.4 och 7.4.6.

Av *första stycket* följer att förvar av en utlänning som inte omfattas av reglerna om förvar av asylsökande, får pågå i högst en månad när beslutet om förvar grundar sig på att förvaret är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras (2 § 1). Samma tidsgräns gäller för förvar som beslutas med stöd om reglerna om förvar av asylsökande vuxna om förvaret syftar till att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet eller för att utreda de omständigheter som ansökan grundas på (3 § första stycket 1 eller 2).

I *andra stycket* anges vilka särskilda tidsgränser som ska gälla vid förvar med stöd av bestämmelserna om förvar av asylsökande när förvar sker på två andra grunder än de som regleras i första stycket. En absolut tidsgräns om tolv månader gäller när en vuxen asylsökande utlänning tas i förvar på grund av att det finns anledning att anta syftet med asylansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning och utlänningen redan hålls i förvar inför ett sådant avlägsnande (3 § första stycket 3). Om utlänningen hålls i förvar på grund att denne är ett hot mot nationell säkerhet eller allmän ordning gäller också en tidsgräns om tolv månader (3 § första stycket 4).

Tidsgränserna i första och andra stycket tillämpas även i säkerhetsärenden.

I *tredje stycket* regleras vilka tidsgränser som gäller när förvar av vuxna utlänningar har beslutats på grund av att det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om

att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning (2 § 2, *förvar inför avlägsnande*) och avlägsnandet ska ske till en annan stat än en EES-stat. Tidsgränserna gäller inte tredjelandsmedborgare som har utvisats på grund av brott och som ska avlägsnas till en stat utanför EES-området. Om en tredjelandsmedborgare som har utvisats på grund av brott ska avlägsnas till en annan EES-stat gäller dock de särskilda tidsgränser som anges i 30 § (se nedan). Tidsgränserna gäller inte heller i säkerhetsärenden som omfattas av särskilda regler i 31 §.

Av bestämmelsen följer att en utlänning som ska avvisas eller utvisas till en stat utanför EES-området och inte har utvisats på grund av brott kan förvar pågå i sex månader. Utlänningen kan dock hållas i förvar i ytterligare tolv månader. Detta gäller om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar. Förutsättningarna för förlängning motsvarar vad som gäller enligt hittillsvarande 10 kap. 4 § andra stycket för förlängning av s.k. verkställighetsförvar. Förarbetsuttalandena i samband med införlivandet av återvändandedirektivet kan därför fortfarande tjäna som vägledning för bedömningen av förutsättningarna för en förlängning av förvarstiden (se prop. 2011/12:60 s. 75).

Eftersom det är fråga om ett förvarstagande som omfattas av återvändandedirektivets regler ska även EU-domstolen praxis beaktas. Av denna (dom Mahdi, C-146/14, ECLI:EU:C:2014:1320, punkterna 82–84) framgår bl.a. följande. För att det ska föreligga bristande samarbete i den mening som avses i artikel 15.6 i återvändandedirektivet måste myndigheten bedöma hur tredjelandsmedborgaren har uppträtt under förvarstiden enligt det första förvarsbeslutet för att avgöra om denne inte har samarbetat med behöriga myndigheter i avlägsnandeförfarandet. Sannolikheten att avlägsnandet kommer att ta längre tid än förväntat på grund av den berördes uppträdande behöver också bedömas. Om avlägsnandet tar eller har tagit längre tid än förväntat av något annat skäl, kan inget orsaks samband fastställas mellan den berörda personen och det aktuella förfarandet, och denne kan då följaktligen inte anses ha brustit i samarbetet. Dessutom krävs att myndigheten, innan det prövas om den berörda tredjelandsmedborgaren har brustit i samarbetet, kan

visa att förfarandet för avlägsnande kommer att ta längre tid är förväntat trots alla rimliga ansträngningar.

Utgångspunkten för beräkning av längsta tid som ett förvarstaggande får pågå är den tidpunkt som utlännningen rent faktiskt togs i förvar på den grund som är aktuell. Det innebär att för s.k. vilande beslut om förvar (se 7 §) räknas tiden från att förvarsbeslutet verkställs. Den längsta tillåtna tiden gäller sedan avseende den aktuella grunden för förvaret. Några exempel kan illustrera tillämpningen.

Om ett förvarstaggande initialt grundar sig på 2 § 1, men efter två veckor övergår i ett förvar inför avlägsnande enligt 2 § 2 börjar tiden i förvar på den grunden att räknas från dagen för det beslutet eftersom utlännningen då tas i förvar på den nya grunden. Skulle utlännningen sedan efter t.ex. en månad ansöka om asyl och tas i förvar med stöd av de bestämmelser som gäller för det (3 §) gäller en längsta tid i förvar på den grunden om tolv månader från och med det beslutet eftersom förvarstaggandet då också är verkställt vid beslutstidpunkten. Om utlännningen åter tas i förvar inför avlägsnande när rätt till vistelse som asylsökande har upphört, t.ex. efter fyra månader, ska den tid som utlännningen varit förvarstagen med stöd av 2 § 1 och som asylsökande inte räknas in i den totala tid som förvar inför avlägsnande enligt 2 § 2 får pågå. Däremot ska den tid som utlännningen tidigare var tagen i förvar inför avlägsnande, en månad, räknas in. I exemplet innebär detta att utlännningen som längst kan hållas i förvar i 17 månader till (18 månader – en månad).

Ett avbrott kan ske i ett förvarstaggande, t.ex. om en utlännning tas i förvar på nytt efter ett misslyckat verkställighetsförsök, en vårdperiod i sluten psykiatrisk tvångsvård eller ett avtjänat fängelsestraff. I så fall ska tidigare tid i förvar i normalfallet räknas samman med tiden i det återupptagna förvarstaggandet om det är fråga om förvar på samma grund. Detta bör dock inte gälla om avbrottet varit mycket långt eller utlännningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det kan då finnas anledning att betrakta ett återupptaget förvarstaggande som ett nytt förvar som ska omfattas av nya tidsgränser. Ledning för bedömningen vad gäller förvar inför avlägsnande kan i detta sammanhang hämtas från MIG 2019:17 såvitt gäller frågan om när det är fråga om samma verkställighetsärende. Med samma verkställighetsärende avses enligt domstolen ett ärende där arbetet med att verkställa avlägsnandebeslutet har pågått eller

kunnat pågå i stort sett kontinuerligt utan större avbrott. I ett sådant fall ska förvarstiderna före och efter avbrottet läggas samman.

De tidsgränser som ställs upp i paragrafen är yttersta tidsgränser för förvarstagandet. Myndigheterna har en skyldighet att kontinuerligt beakta om det finns förutsättningar för ett fortsatt förvarstagande och ska omedelbart upphäva ett förvarsbeslut om det inte längre finns skäl för det (se 37 §). Enligt 28 § ska förvar pågå under så kort tid som möjligt och det måste göras en proportionalitetsbedömning enligt 1 kap. 8 § även när det prövas om förvaret ska bestå inom tidsgränserna. En tillämpning av proportionalitetsprincipen kan leda till bedömningen att det inte längre anses vara proportionerligt att utlänningen hålls i förvar, även om den maximalt tillåtna tiden inte har gått ut. Bedömningen kan medföra att utlänningen i stället ställs under uppsikt eller inte längre ska vara föremål för några tvångsåtgärder.

Lagen om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig vid beräkningen av fristerna.

30 § En vuxen utlänning som ska avvisas eller utvisas till en EES-stat får inte hållas i förvar med stöd av 2 § 2 längre tid än sex månader eller, om det finns särskilda skäl, ytterligare sex månader.

Tidsgränserna i första stycket gäller dock inte i säkerhetsärenden.

I paragrafen finns föreskrifter om förvarstidens längd vid avvisning eller utvisning av vuxna utlänningar till en EES-stat vid förvar inför avlägsnande. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

Av *första stycket* framgår att som huvudregel får en utlänning hållas i förvar i högst sex månader vid förvar inför avlägsnande om avvisning eller utvisning ska ske till en annan EES-stat. Det gäller både EES-medborgare och deras familjemedlemmar, även om utlänningen har utvisats på grund av brott, och tredjelandsmedborgare som ska avvisas eller utvisas till en annan EES-stat. Om det finns särskilda skäl får utlänningen emellertid hållas i förvar i ytterligare sex månader. Sådana särskilda skäl kan finnas av sådana anledningar som motiverar ett längre förvarstagande enligt 29 § tredje stycket, dvs. att verkställigheten tar längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar. Det kan också vara fråga om att myndigheterna behöver längre tid för verkställigheten om det har uppkommit en

situation där utlänningens familjerelationer behöver utredas närmare för att avgöra vilket land avlägsnande ska ske till.

Vid tillämpningen av bestämmelsen gäller, som vid tillämpningen av 29 §, proportionalitetsprincipen (se kommentaren till 29 §).

I *andra stycket* anges att tidsgränserna i första stycket dock inte gäller i säkerhetsärenden. I de ärendena gäller i stället tidsgränserna i 31 § i fråga om förvar inför avlägsnande.

31 § I ett säkerhetsärende får en vuxen utlänning inte hållas i förvar med stöd av 2 § 2 längre tid än tolv månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten, får dock utlänningen hållas i förvar i ytterligare tolv månader.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om absoluta tidsgränser i säkerhetsärenden vid förvar av vuxna utlänningar inför avlägsnande. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.5.

Av bestämmelsen framgår att huvudregeln är att förvar inför avlägsnande i säkerhetsärenden får pågå i högst tolv månader. Utlänningen får dock hållas i förvar i ytterligare tolv månader om vissa förutsättningar är uppfyllda. Den maximalt tillåtna tiden som en utlänning får hållas i förvar inför avlägsnande i ett säkerhetsärende uppgår därmed till två år.

Tiden får förlängas utöver ett år om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten.

Att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar motsvarar vad som gäller för förlängning av förvarstiden vid förvar inför avlägsnande. Vid bedömningen av dessa förutsättningar kan förarbeten och praxis när det gäller den bestämmelsen tjäna som vägledning för tolkningen (se ovan under 29 §) även om det här är fråga om förvarstaganden som inte omfattas av återvändandedirektivet.

Att förlängning av tiden kan ske om det finns något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten innebär att omständigheterna som motiverar förlängning ska ha med själva verkställigheten att göra. Ett sådant väsentligt skäl kan finnas exempelvis om det finns anledning att hålla utlännningen i förvar i avvaktan på att Europadomstolen ska pröva ett klagomål från utlännningen om att utvisningen till exempel strider mot artikel 3 i Europakonventionen. Det kan också vara fråga om att Säkerhetspolisen behöver skaffa särskilda tillstånd från det land som utlännningen ska utvisas till eller att kommunikationen med det landet är särskilt komplicerad (jfr prop. 2021/22:131 s. 248).

Samma principer gäller för beräkning av tiden som vid andra förvar (se kommentaren till 29 §).

Vid förvar i säkerhetsärenden gäller också som vid förvar i andra ärenden att ansvariga myndigheter, oberoende av tidsfristerna, kontinuerligt måste beakta om förvarstagandet är proportionerligt.

Lagen om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig vid beräkningen av fristerna.

Förvarstidens längd vid förvar av barn

32 § Ett barn får, om inte annat följer av 33 eller 34 §§, inte hållas i förvar längre tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare högst sex dygn.

När tolv månader har gått från det att ett förvarsbeslut har upphört, ska den tidigare förvarstiden inte beaktas vid beräkningen av tidsfristen enligt första stycket.

I paragrafen regleras hur länge barn får hållas i förvar om det inte är fråga om ett barn som har dömts till utvisning på grund av brott eller barn i ett säkerhetsärende. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.8.

Av första stycket följer att huvudregeln är att barn får hållas i förvar i högst sex dygn. Utgångspunkten för beräkningen av längsta tid som ett förvarstagande får pågå är den tidpunkt som barnet faktiskt togs i förvar på den grund som är aktuell. Det innebär att för s.k. vilande beslut om förvar (se 7 §) räknas tiden från att förvarsbeslutet verkställs.

Förvar får pågå ytterligare högst sex dygn om det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl innebär att tillämpningen ska vara restriktiv. Endast i undantagsfall ska förvarstiden kunna för-

längas utöver sex dygn. Sådana skäl kan finnas när det kommer fram omständigheter som ligger utanför myndigheternas kontroll som gör att fortsatt förvar är nödvändigt. Det kan handla om att det under handläggningen kommer fram att det krävs längre tid för att få fram nödvändiga resehandlingar eller att en planerad verkställighetsresa måste ställas in med kort varsel.

De myndigheterna som handlägger frågan om förvar måste kontinuerligt beakta att tiden i förvar inte överskrider vad som är nödvändigt och att förvarstagandet är proportionerligt. I kommentaren till 5 § har utvecklats vad som bör beaktas vid en sådan proportionalitetsbedömning. Myndigheterna ska också bedriva ett aktivt arbete i frågan om verkställighet i syfte att förvarstagandet pågår så kort tid som möjligt. Om uppsikt är tillräckligt med beaktande av avvikanterisken ska detta väljas i stället (jfr 10 kap. 4 § första stycket).

Den maximala tid som ställs upp i paragrafen gäller, till skillnad mot vad som gäller för vuxna, oavsett på vilken grund barnet har tagits i förvar. Det innebär t.ex. att om barnet har hållits i förvar som asylsökande räknas denna tid ihop med tid som barnet har hållits i förvar för verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Av *andra stycket* framgår att när tolv månader har gått från det att ett förvarsbeslut har upphört, ska den tidigare förvarstiden inte beaktas vid beräkningen av tidsfristen enligt första stycket. Bestämelsen innebär att när ett barn tas i förvar efter att tolv månader har förflutit sedan det senaste förvarsbeslutet upphörde ska vid det nya förvarstagandet samma tidsgränser tillämpas som gällde vid ett eventuellt tidigare förvarstagande. Detta innebär att den maximala tiden i förvar vid det nya förvarstagandet i ett sådant fall är tolv dygn.

Lagen om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig vid beräkningen av fristerna.

33 § Ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

I paragrafen anges tidsgränser när barn som har utvisats på grund av brott hålls i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.8.

Ett barn som har dömts till utvisning på grund av brott och hålls i förvar för att verkställa utvisningsbeslutet får som huvudregel hållas i förvar i högst tre månader. Om det finns synnerliga skäl får barnet hållas i förvar i ytterligare tre månader. Kravet på synnerliga skäl

markerar att tillämpningen ska vara restriktiv. De omständigheter som kan motivera förlängning av tidsgränsen när det gäller barn som inte är brottsutvisade kan även när det gäller brottsutvisade barn utgöra skäl att förlänga förvarstagandet (se kommentaren till 32 §). Därutöver kan synnerliga skäl finnas om barnet har dömts för mycket allvarlig brottslighet och risken för återfall i brott bedöms som stor med beaktande av barnets beteende under verkställigheten av fängelsestraffet och i förvaret.

Som framgår av kommentaren till 32 § ska vid beslutsfattandet beaktas att tiden i förvar inte överskrider vad som är nödvändigt och att förvarstagandet är proportionerligt.

Lagen om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig vid beräkningen av fristerna.

34 § I ett säkerhetsärende får ett barn inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

I paragrafen anges tidsgränser vid förvar av barn i säkerhetsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.8.

Av bestämmelsen framgår att som huvudregel får förvar av barn i säkerhetsärenden pågå som längst i tre månader. Om det finns synnerliga skäl kan barnet dock hållas i förvar i ytterligare tre månader. Att det krävs synnerliga skäl för att hålla barnet i förvar längre än tre månader innebär att tillämpningen ska vara restriktiv. De omständigheter som kan motivera förlängning av tidsgränsen när det gäller barn som inte förekommer i säkerhetsärenden kan även utgöra skäl att förlänga förvarstagandet i säkerhetsärenden (se kommentaren till 32 §). Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl kan också beaktas i vilken grad barnet utgör ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Om barnet förekommer i ett säkerhetsärende med anledning av att en vårdnadshavare utgör ett säkerhetshot, tar bedömningen sikte på vårdnadshavarens säkerhetshotande verksamhet.

Som framgår av kommentaren till 32 § ska vid beslutsfattandet beaktas att tiden i förvar inte överskrider vad som är nödvändigt och att förvarstagandet är proportionerligt.

Den maximala tid som ställs upp i paragrafen gäller, till skillnad mot vad som gäller för vuxna, oavsett på vilken grund barnet har tagits i förvar. Det innebär t.ex. att om barnet har hållits i förvar som

asylsökande räknas denna tid ihop med tid som barnet har hållits i förvar för verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Detta gäller emellertid endast förvarstaganden som gjorts inom ramen för ett säkerhetsärende. Om barnet innan ärendet blir ett säkerhetsärende har varit tagen i förvar med stöd av 32 § ska den tiden inte räknas in i beräkningen av tidsgränserna enligt denna paragraf.

Lagen om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig vid beräkningen av fristerna.

Ny prövning av frågan om förvar av vuxna utlänningar

35 § Ett beslut om förvar enligt 2 § 2, 3 § första stycket 3–5 och 7 § ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes. Vid fastställande av tidsfristen ska tid som utlänningen tidigare har hållits i förvar inte räknas av.

Om utlänningen därefter är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande ske inom två månader från det senaste beslutet om förvar.

Om frågan om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

I paragrafen regleras när beslut om förvar avseende vuxna utlänningar ska bli föremål för ny prövning och vad konsekvenserna blir om ny prövning inte sker i rätt tid. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 10 kap. 9 § första och tredje stycket samt 10 kap. 10 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

I *första stycket* anges vilka beslut om förvar som ska prövas på nytt. De beslut som avses är beslut om förvar inför avlägsnande (2 §), vissa beslut om förvar av asylsökande (3 § första stycket 3–5) samt s.k. vilande beslut om förvar (7 §). Enligt bestämmelsen ska dessa beslut om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Det innebär att om förvarsbeslutet fattas när utlänningen är avviken eller beslutet av någon annan anledning inte kan verkställas börjar tidsfristen räknas från det att förvaret har verkställts. Med att förvaret verkställs avses att utlänningen rent faktiskt frihetsberövas som en följd av beslutet om förvar. Av första stycket framgår också att om Polismyndigheten i ett brådskande fall har tagit en utlänning i förvar, trots att myndigheten egent-

ligen inte är behörig att besluta om förvar (interimistiskt beslut om förvar) ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes.

I första stycket anges även att vid fastställande av tidsfristen ska tid som utlänningen tidigare har hållits i förvar inte räknas av. Det innebär exempelvis att om utlänningen har hållits i förvar men förvarsbeslutet därefter har upphört på grund av att han eller hon avtjänar ett fängelsestraff eller varit föremål för psykiatrisk tvångsvård ska vid ett återupptaget förvarstagande förvaret prövas på nytt inom två månader från den dag det senaste beslutet om förvar verkställdes. Den tid som utlänningen har varit frihetsberövad i annan ordning ska alltså i denna situation inte påverka tvåmånadersfristen.

Av *andra stycket* följer att om en utlänning är kvar i förvar efter att en första ny prövning har gjorts ska en ny prövning fortlöpande ske inom två månader från det senaste beslutet om förvar. Vid fortsatt förvar bestäms fristen för ny prövning inte av verkställigheten av förvarsbeslutet utan av vilken dag det senaste beslutet om förvar meddelades. I dessa fall ska det inte heller ske någon avräkning av tid även om utlänningen har släppts ur förvar inom tidsfristen och sedan tagits i förvar på nytt. Detta följer redan av att det nya beslutet om förvar inte är ett beslut om ny prövning utan ett nytt förvarsbeslut som ska bedömas utifrån första stycket.

Att besluten ska prövas på nytt innebär att den myndighet som är behörig att besluta om förvar ska pröva om det fortfarande finns förutsättningar för den aktuella åtgärden enligt förvarsbestämmelserna. Av 38 § framgår att prövningen ska föregås av en muntlig förhandling.

Av *tredje stycket* framgår att om frågan om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upphör beslutet att gälla. Det är alltså fråga om en prövning som måste göras för att beslutet ska behålla sin giltighet utan att det har kommit fram någon anledning anta att beslutet är oriktigt. Om beslutet inte prövas inom rätt tid ska utlänningen omedelbart försättas på fri fot. Det ankommer på den behöriga myndigheten att bevaka att tidsfristen inte överskrids.

Lagen om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig vid beräkningen av fristerna.

Ny prövning av frågan om förvar av barn

36 § Ett beslut om förvar av barn i ett säkerhetsärende eller ett beslut om förvar som gäller ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska prövas på nytt inom en månad från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes. Vid fastställande av tidsfristen ska tid som barnet tidigare har hållits i förvar inte räknas av.

Om barnet därefter är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande ske inom en månad från det senaste beslutet om förvar.

Om frågan om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

I paragrafen finns bestämmelser om ny prövning av beslut om förvar av barn i säkerhetsärenden och beslut om förvar som gäller barn som har utvisats på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.5.

Bestämmelserna motsvarar vad som gäller vid ny prövning av beslut om förvar gällande vuxna enligt 35 § med den skillnaden att förvarsbesluten ska bli föremål för ny prövning inom en månad från verkställigheten av ett första beslut om förvar och därefter löpande inom samma tid. När det gäller tillämpningen hänvisas till vad som anges i kommentaren till den paragrafen.

Skyldighet att upphäva ett beslut om förvar

37 § Ett beslut om förvar ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet.

Paragrafen innehåller föreskrifter om när ett beslut om förvar ska upphävas. Bestämmelsen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 9 § fjärde stycket. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.2.

Av bestämmelsen följer att den myndighet som är behörig att besluta om förvar omedelbart ska upphäva ett förvarsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet. Så är fallet exempelvis om det inte längre finns laglig grund för eller behov av åtgärden.

Muntlig förhandling

38 § Varje ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av muntlig handläggning i form av en muntlig förhandling.

Bestämmelser som gäller för sådan handläggning finns i 13 kap. 1–8 §§.

I paragrafen finns föreskrifter om muntlig förhandling i samband med ny prövning av förvarsbeslut. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 10 kap. 11 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Av *första stycket* framgår att varje ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av muntlig handläggning i form av en muntlig förhandling. När ny prövning av förvarsbeslut senast ska ske framgår av 35–36 §§. Bestämmelsen innebär att det är obligatoriskt för den myndighet som är behörig att besluta vid en ny prövning av frågan om förvar att hålla muntlig förhandling inför beslutet.

I *andra stycket* finns en upplysning om att bestämmelser som gäller för den muntliga förhandlingen finns i 13 kap. 4–8 §§. Av de bestämmelserna framgår bl.a. att utlänningen ska höras vid den muntliga förhandlingen och att även andra kan höras om myndigheten beslutar om det (13 kap. 4 §). I 13 kap. 5–8 §§ regleras vad som gäller i fråga om kallelse och ersättning till utlänningen och andra personer som hörs.

Ett beslut om förvar upphör efter utresa

39 § Ett beslut om förvar upphör att gälla när utlänningen lämnar Sverige.

I paragrafen finns en särskild bestämmelse om ett förvarsbesluts giltighet när utlänningen lämnar Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 5.14.

Av paragrafen följer att ett förvarsbeslut upphör att gälla när utlänningen lämnar Sverige. Det innebär bl.a. att det krävs ett nytt beslut om förvar om en utlänning anträffas här i landet efter att en tidigare verkställighet av ett avlägsnandebeslut har skett. Motsvarande gäller också om en verkställighet av ett avlägsnandebeslut avbryts på ett annat lands territorium och utlänningen återvänder till Sverige (jfr MIG 2015:26).

10 a kap. Verkställighet av beslut om uppsikt och förvar samt transport och placering av förvarstagna

Beslut om verkställighet

1 § Migrationsverket ansvarar för att beslut om förvar verkställs.

Paragrafen reglerar ansvaret för verkställighet av beslut om förvar och motsvarar hittillsvarande 10 kap. 18 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.8.

2 § Polismyndigheten ansvarar för att beslut om förstärkt uppsikt verkställs.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Polismyndigheten är ansvarig för att verkställa den elektroniska övervakningen vid förstärkt uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.7.

Att Polismyndigheten är ansvarig för verkställigheten av förstärkt uppsikt innebär att det är Polismyndigheten som ska utföra de åtgärder som krävs för att den elektroniska övervakningen ska kunna ske. Detta innebär att Polismyndigheten bl.a. ansvarar för att den elektroniska övervakningen installeras och kommer i gång. Det är sedan Polismyndigheten som får information i de fall det elektroniska övervakningssystemet visar att utlänningen har lämnat det geografiska område som han eller hon får vistas inom eller om den elektroniska övervakningen hindras. Av detta följer att det är Polismyndigheten som övervakar utrustningens larm och hanterar larmsituationer. Slutligen är det Polismyndigheten som tar hand om det praktiska arbetet när övervakningen avslutas.

Information om innebörden av beslutet och vilka konsekvenser det kan få om man överträder detta ska lämnas av den myndighet som meddelat beslutet. Även Polismyndigheten bör dock i samband med verkställigheten kunna informera om detta.

Migrationsverket och Säkerhetspolisen ska, när de har beslutat om förstärkt uppsikt, genast underrätta Polismyndigheten och lämna de uppgifter som behövs för att verkställa den elektroniska övervakningen. Migrationsverket och Säkerhetspolisen ska genast underrätta Polismyndigheten när ett beslut om förstärkt uppsikt upphör eller ändras. Avsikten är att bestämmelser om detta ska tas in i utlänningsförordningen.

3 § På begäran av den myndighet som har fattat ett beslut om förvar ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa beslutet.

Paragrafen reglerar Polismyndighetens skyldighet att lämna handräckning vid verkställighet av beslut om förvar och motsvarar tidigare 10 kap. 19 §. Någon ändring i sak har inte skett.

Transporter av förvarstagna

4 § Migrationsverket får i ett enskilt fall överlämna till Kriminalvården att transportera en utlänning som hålls i förvar.

I paragrafen anges att Migrationsverket har möjlighet att överlämna transporter av förvarstagna till Kriminalvården. Övervägandena finns i 11.11.1.

En delvis motsvarande bestämmelse finns i hittillsvarande 10 kap. 19 a §.

Genom förslagen om utökade möjligheter till kroppsvsitation (se delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar*, SOU 2024:5, 11 kap. 9 och 9 a §§) och om beläggande med fängsel i 11 kap. 7 b § ges Migrationsverket större möjligheter att själva utföra transporter. Migrationsverket har dock ändå i vissa fall ett behov av att överlämna transporter av utlänningar i förvar till Kriminalvården. Det är alltjämt endast Kriminalvården som enligt 8 kap. 2 a § häkteslagen (2010:611), HÄL, kan begära hjälp av Polismyndigheten om det behövs på grund av risk för fritagning eller av någon annan särskild anledning. Det kan t.ex. röra sig om situationer där det finns risk för tagande av gisslan eller hot mot den person som transporten avser. Om den aktuella transporten förutsätter sådan hjälp från Polismyndigheten kan ett överlämnande till Kriminalvården enligt paragrafen aktualiseras.

Med transport avses inte endast förflyttning som sker med fordon utan även förflyttning till fots. Förutom att transporten ska avse en redan frihetsberövad person finns inga begränsningar i bestämmelsen när det gäller vilka transporter som kan överlämnas.

Ett överlämnande av ett transportuppdrag innefattar även bevakningsuppgifter i samband med transport. Exempelvis omfattas bevak-

ning under domstolsförhandling, vid läkarbesök samt andra uppehåll under transporten som t.ex. vid paus för mat.

Bestämmelsen ger Migrationsverket rätt att avgöra i vilka enskilda fall det är lämpligt att lämna över transporten till Kriminalvården. En viktig faktor vid bedömningen av vilka transportuppdrag som ska överlämnas bör vara avståndet, dvs. längre transporter ska kunna överlämnas. Transporter som avståndsmässigt är kortare och som inte kan planeras i förväg bör i de flesta fall utföras av Migrationsverket. Eftersom det endast är Kriminalvården som kan begära hjälp av Polismyndigheten med en transport kan det dock, om det finns risk för t.ex. fritagning eller tagande av gisslan, bli aktuellt för Migrationsverket att överlämna även kortare transporter till Kriminalvården som i sin tur begär hjälp av Polismyndigheten.

För att möjliggöra framförhållning förutsätts att överlämnande av transportuppdrag i andra än rena rutinfall föregås av kontakter mellan Migrationsverket och Kriminalvården.

5 § Vid en transport enligt 4 § tillämpas följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611):

- 4 kap. 4 § om kroppsvisitation,
- 4 kap. 10 § första stycket om användning av fängsel, och
- 8 kap. 2 a § om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten.

Paragrafen reglerar rätten för Kriminalvården att vid handräckning enligt 4 § utföra kroppsvisitation och använda fängsel samt att begära hjälp av Polismyndigheten. Bestämmelsen motsvarar tidigare 10 kap. 19 b § som infördes i samband med en reform av Kriminalvårdens transportverksamhet (prop. 2016/17:57). Någon ändring i sak är inte avsedd.

Lämnande av uppgifter

6 § Den som begär hjälp enligt 3 eller 4 §§ ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om utlänningen som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

Paragrafen reglerar uppgiftsskyldighet i samband med handräddning och innehållet motsvarar tidigare 10 kap. 19 c § som infördes i samband med en reform av Kriminalvårdens transportverksamhet (prop. 2016/17:57). Någon ändring i sak är inte avsedd.

Placering av förvarstagna

Generella bestämmelser

7 § En utlänning som hålls i förvar får inte placeras så att han eller hon utsätts för mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Paragrafen anger grundläggande förutsättningar för var förvarstagna ska placeras. Övervägandena finns i avsnitt 11.10.

Bestämmelsen är tillämplig vid bedömningen av om en förvarstagen ska vara placerad på en vanlig förvarsavdelning, på en säkerhetsavdelning eller i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (externplacering). Bestämmelserna tar sin utgångspunkt i att de olika avdelningarna och inrättningarna har olika grad av övervakning och kontroll.

Ett beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Denna bedömning får inte mynna ut i att en förvarstagen placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Placeringen ska vara *nödvändig*, dvs. det förutsätts en konkret anledning för placeringen. Beteenden som *stör ordningen* kan vara att någon röker inomhus eller att någon trots tillsägelser uppträder högljutt. Det kan även röra sig om oönskade påtryckningar riktade mot andra förvarstagna, brottslig verksamhet eller spel om pengar. Beteenden som *stör säkerheten* kan vara hot om våld, våld, innehav av vapen eller andra farliga föremål.

För att upprätthålla och effektivt kunna vidmakthålla ett frihetsberövande är det nödvändigt att vid ett beslut om placering beakta risken för såväl avvikande som risken för olämpligt beteende.

Uppräkningen av nu angivna omständigheter är inte avsedd att vara uttömmande. Det finns möjlighet att även beakta andra omständigheter i syfte att placera en förvarstagen på ett lämpligt sätt.

8 § Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Barn får inte heller, utöver i sådana fall som anges i 14 §, placeras på säkerhetsavdelning.

Paragrafen innehåller föreskrifter om barns placering. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 10 kap. 20 § tredje stycket. Övervägandena finns i 11.16.

Enligt *första stycket* får barn inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Av detta följer att barn inte får externplaceras utan ska vistas på en förvarsavdelning. Någon ändring i sak mot vad som gäller enligt hittillsvarande ordning är inte avsedd i denna del.

Enligt *andra stycket* får barn som huvudregel inte placeras på en säkerhetsavdelning på ett förvar utan ska vistas på en vanlig förvarsavdelning. Barn i säkerhetsärenden och barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får dock, enligt 14 §, placeras på en sådan avdelning. Se vidare kommentaren till den paragrafen.

Placering på en särskild säkerhetsavdelning

9 § Migrationsverket får besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om

1. utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller
2. utlänningen av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal.

Paragrafen anger förutsättningarna för placering på en särskild säkerhetsavdelning för en vuxen utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller som på grund av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal. Övervägandena finns i avsnitt 11.11.

Bestämmelsen har delvis sin förebild i hittillsvarande 10 kap. 20 § första stycket punkterna 1 och 2, men innebär att förvarstagna ska placeras på särskilt inrättade säkerhetsavdelningar i stället för att externplaceras.

Eftersom det är mer ingripande att placeras på en säkerhetsavdelning än att vara placerad på en vanlig förvarsavdelning ska det alltid göras en bedömning av om placeringen är proportionerlig. Vad som anges i 7 § ska beaktas.

Av *punkten 1* framgår att en förvarstagen som av allmän domstol har en utvisats på grund av brott (s.k. brottsutvisad) får placeras på en säkerhetsavdelning i avvaktan på verkställighet av beslutet. Avsikten med bestämmelsen är att Migrationsverket ska kunna besluta att brottsutvisade ska placeras på säkerhetsavdelning direkt. Beträffande frågan om när placering ska ske kan uttalanden i tidigare förarbeten tjäna som vägledning (prop. 1996/97:147 s. 40). Precis som vid övriga beslut om placering är det viktigt att bedömningen utgår från omständigheterna vid placeringen. En utlänning som avtjänat ett längre fängelsestraff kan ha genomgått en sådan positiv förändring att det inte finns skäl för placering på säkerhetsavdelning.

Punkten 2 tar sikte på förvarstagna som av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal och därför ska placeras på säkerhetsavdelning (s.k. säkerhetsplaceringar). Bedömningen ska utgå från om ordningen och säkerheten annars inte kan upprätthållas i en förvarslokal. Beträffande begreppen ordning och säkerhet hänvisas till vad som sagts ovan i kommentaren till 7 §. Placering enligt den här punkten kan bli aktuell t.ex. när den förvarstagne agerat våldsamt eller hotfullt.

Det krävs inte att den förvarstagne först avskiljs för att en placering på säkerhetsavdelning ska kunna beslutas (till skillnad från vad som gäller för en externplacering enligt hittillsvarande 10 kap. 20 § första stycket 2).

10 § I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det är påkallat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Paragrafen behandlar de fall när utlänningar i säkerhetsärenden ska kunna placeras på en säkerhetsavdelning. Övervägandena finns i avsnitt 11.15.

Bestämmelsen reglerar placering på säkerhetsavdelning av utlänningar i s.k. säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 §. Individerna i den här gruppen av utlänningar har enligt hittillsvarande ordning för externplacering inte omfattats av en egen grund utan har placerats antingen enligt tidigare 10 kap. 20 § första stycket p. 2 (säkerhetsskäl) eller p. 4 (synnerliga skäl).

Bedömningen av om en förvarstagen i ett säkerhetsärende ska placeras på en säkerhetsavdelning ska utgå från om det är påkallat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Placering kan t.ex. bli

aktuell om den förvarstagne är radikaliserad och därmed kan påverka eller utöva påtryckningar mot andra förvarstagna. En placering kan också aktualiseras om utlänningen i ett säkerhetsärende är rymningsbenägen eller betar sig hotfullt eller aggressivt. Placering kan även ske om den förvarstagne har sådana kopplingar till andra personer som gör att den förvarstagne inte kan vistas i en vanlig förvarslokal. Vid bedömningen ska en helhetsbedömning av samtliga omständigheter göras.

Det ska alltid göras en bedömning av om placeringen är proportionerlig och en placering på en vanlig förvarsavdelning ska alltid väljas om en sådan placering är tillräcklig. Vad som anges i 7 § ska beaktas vid bedömningen.

Placering utanför förvarslokalerna i vissa fall

11 § Om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en förvarslokal får Migrationsverket besluta att en vuxen utlänning ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest.

En utlänning som har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest och som inte har utvisats av allmän domstol grund av brott ska hållas avskild från övriga intagna.

Paragrafen anger förutsättningarna för att få placera en vuxen utlänning i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest (s.k. externplacering) när det är nödvändigt på grund av ordnings- och säkerhetsskäl. Övervägandena finns i avsnitt 11.12.

I *första stycket* anges att förvarstagna, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en förvarslokal, får placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest. Bedömningen av om placeringen är nödvändig ska utgå från att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas i en förvarslokal, dvs. det ska inte vara tillräckligt med en placering på en säkerhetsavdelning. Begreppen nödvändigt, ordningen och säkerheten har utvecklats i kommentaren till 7 §.

En externplacering är mer ingripande för utlänningen än en placering på en säkerhetsavdelning. En externplacering får inte ske om det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet är tillräckligt med placering på säkerhetsavdelning eftersom det innebär att den förvarstagne i så fall underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna

upprätthållas. Placeringen ska vara proportionerlig och överensstämma med vad som anges i 7 §.

Vid en externplacering uppstår också frågan om var denna ska ske. Eftersom det är mindre ingripande att placeras på en av Kriminalvården särskilt inrättad avdelning för förvarstagna ska det göras en bedömning av om det är möjligt att placera den förvarstagne på en sådan avdelning.

Förvarstagna får tillfälligt placeras i en polisarrest. Detta kan vara aktuellt i avvaktan på vidare transport eller på att Kriminalvården anvisar en häktesplats. Om det på grund av att utlänningen utgör en akut säkerhetsrisk och det brådskar att placera utlänningen samtidigt som det inte finns tillgång till någon plats på kriminalvårdsanstalt eller häkte i närheten av den plats där utlänningen påträffas kan det också bli aktuellt att tillfälligt placera utlänningen i en polisarrest. Rekvisitet tillfälligt innebär en kortvarig placering i polisarrest. Hur länge en sådan placering ska vara tillåten får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och med beaktande av proportionalitetsprincipen.

Andra stycket motsvarar hittillsvarande 10 kap. 20 § andra stycket och innebär att en utlänning som inte har utvisats på grund av brott och som placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest inte får vistas tillsammans med andra intagna. Denna bestämmelse infördes den 1 maj 2012 och genomförde artikel 16.1 i återvändandendirektivet.

12 § Migrationsverket får besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest om

1. det är nödvändigt av transporttekniska skäl, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Placeringen får inte pågå längre tid än tre dygn.

En utlänning som har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket ska hållas avskild från övriga intagna.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att få placera en vuxen utlänning på grund av transporttekniska eller synnerliga skäl. Övervägandena finns i avsnitt 11.14.

Placering ska ske på kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

I *första punkten* anges att placering får ske om det är nödvändigt av transporttekniska skäl. Frågan har hittills varit reglerad i 10 kap. 20 § första stycket 3 och någon ändring i sak är inte avsedd. I prak-

tiken är det mycket vanligt att en förvarstagen behöver placeras under en kortare tid av transporttekniska skäl. Om en kortare matpaus under en transport sker i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest krävs det inte att det meddelas något placeringsbeslut.

Enligt *andra punkten* får placering ske om det finns synnerliga skäl. En liknande bestämmelse finns i hittillsvarande 10 kap. 20 § första stycket 4. Som framgår av lagtexten ska det röra sig om klara undantagsfall. Den klart vanligaste situationen är att en verkställighet är nära förestående. Det kan även uppstå andra situationer som innebär att det finns synnerligare skäl.

I *andra stycket* anges att en externplacering enligt bestämmelsen inte får pågå längre tid än tre dygn. Begränsningen i tid har tidigare funnits för placering enligt första punkten (transporttekniska skäl) men är ny i förhållande till andra punkten (synnerliga skäl).

Tredje stycket motsvarar hittillsvarande 10 kap. 20 § andra stycket och innebär att en utlänning som inte har utvisats på grund av brott och som placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest inte får vistas tillsammans med andra intagna. Denna bestämmelse infördes den 1 maj 2012 och genomförde artikel 16.1 i återvändandendirektivet.

13 § Om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet får Migrationsverket besluta att en vuxen utlänning i ett säkerhetsärende ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest.

En utlänning som har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket ska hållas avskild från övriga intagna.

I paragrafen anges förutsättningarna för externplacering i säkerhetsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 11.15.

Av *första stycket* framgår att externplacering i säkerhetsärenden får göras om det behövs. Det innebär att det måste finnas en anledning till externplaceringen. Nivån för externplacering i säkerhetsärenden är därmed något lägre än vad som gäller för en externplacering enligt 11 §. Bedömningen av om en externplacering behövs ska utgå från omständigheterna i det enskilda fallet. Sådana omständigheter kan vara kopplade till utlänningen, t.ex. att denne agerar våldsamt eller hotfullt eller försöker radikalisera andra förvarstagna. Det kan även röra sig om omständigheter som är kopplade till en person i den

förvarstagnes närhet men som påverkar den förvarstagnes situation på ett sådant sätt att en externplacering behövs.

Externplacering får endast ske om det, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, inte är tillräckligt att utlänningen placeras på en säkerhetsavdelning. Placeringen måste vara proportionerlig och 7 § ska beaktas. Externplacering får inte ske om det innebär att den förvarstagne underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som behövs.

Andra stycket innebär att en utlänning som inte har utvisats på grund av brott och som placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest inte får vistas tillsammans med andra intagna.

Placering av barn på en särskild säkerhetsavdelning

14 § I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att ett barn ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller vid placering av ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

Paragrafen innehåller bestämmelser om placering av barn i säkerhetsärenden och barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott (s.k. brottsutvisade barn). Övervägandena finns i avsnitt 11.16.

Det är endast barn i säkerhetsärenden och brottsutvisade barn som kan placeras på en säkerhetsavdelning. En externplacering av barn får aldrig förekomma.

För att placering på en säkerhetsavdelning ska få ske förutsätts att det finns synnerliga skäl, dvs. det ska röra sig om klara undantagsfall som innebär att barnet med hänsyn till andra förvarstagnas och personalens säkerhet inte kan vistas på en vanlig förvarsavdelning. En placering får endast ske om det inte finns någon mindre ingripande åtgärd som är tillräcklig och det måste alltid göras en bedömning i det enskilda fallet om situationen är så allvarlig att barnet behöver placeras.

Vid åtgärder som riktas mot barn ska barnets bästa alltid beaktas, jfr artikel 3 i Barnkonventionen och 1 kap. 10 §. Vad som är barnets bästa ska vägas mot hur dennes agerande påverkar övriga förvarstagna eller personalen. Barnets bästa ska väga tungt men inte vara ensamt utslagsgivande för utfallet. Detta betyder att andra samhällsintressen, i detta fall att ordningen och säkerheten inte kan upprätt-

hållas om inte barnet placeras på säkerhetsavdelning, ska beaktas. Om påverkan på ordningen och säkerheten, och därmed andra som vistas på förvarsavdelningen, är stor får placeringen av barnet ofta anses proportionerlig. Det kan röra sig om ett hotfullt och aggressivt agerande men även att barnet utövar olika former av påtryckningar mot andra förvarstagna och eller personalen.

En viktig faktor att beakta vid bedömningen är barnets ålder. Det finns ingen åldersgräns för när placering på säkerhetsavdelning får ske. En placering av ett barn på en säkerhetsavdelning bör dock främst kunna vara ändamålsenlig och effektiv i åldrarna 15–17 år. Som vid all prövning av tvångsåtgärder ska det göras en proportionalitetsbedömning där barnets ålder är en av de omständigheter som ska beaktas. För placering av ett yngre barn på en säkerhetsavdelning måste det krävas tungt vägande skäl.

Placering på en säkerhetsavdelning innebär en större inskränkning för barnet i jämförelse med en placering på en vanlig förvarsavdelning. För att placeringen ska kunna anses förenlig med Barnkonventionen, måste barn hållas avskilda från andra vuxna. De lokaler som barn placeras i ska även vara anpassade så att de lämpar sig för barn. Familjer med barn som hålls i förvar och som placeras på en säkerhetsavdelning ska erbjudas ett eget boende på avdelningen. Därmed försäkras barnet en rätt att inte splittras från sin familj mot sin vilja.

Ny prövning av frågan om placering

15 § Migrationsverkets beslut enligt 9–11, 13 och 14 §§ ska prövas på nytt, minst en gång i månaden.

Om ett beslut om placering inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att vissa angivna placeringsbeslut ska prövas på nytt minst en gång i månaden. Övervägandena finns i avsnitt 11.13 och 11.15.

I *första stycket* anges att Migrationsverket måste pröva sina placeringsbeslut enligt 9, 10, 11, 13 och 14 §§ på nytt. Placeringen ska prövas så ofta som det finns anledning till det och ovillkorligen minst en gång i månaden. Tiden ska räknas från verkställigheten. Prövningen ska baseras på de omständigheter som föreligger vid tidpunk-

ten för prövningen och syfta till att avgöra om det fortfarande finns skäl för placeringsbeslutet.

I *andra stycket* anges att beslut som inte har prövats i rätt tid upphör att gälla, dvs. utlänningen ska då åter placeras på vanlig förvarsavdelning.

Interimistiska beslut om placering i säkerhetsärenden

16 § Säkerhetspolisen får i ett säkerhetsärende, även om den inte är behörig enligt 10 eller 13–14 §§, tillfälligt besluta om placering av en utlänning som hålls i förvar om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse att avvakta Migrationsverkets beslut. Beslutet ska snarast möjligt anmälas till Migrationsverket som skyndsamt ska besluta i frågan. När Migrationsverket beslutar i frågan upphör Säkerhetspolisens beslut att gälla.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Säkerhetspolisen ska få meddela tillfälliga (interimistiska) beslut om placering av förvarstagna i säkerhetsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 11.18.

I *första meningen* anges förutsättningarna för att Säkerhetspolisen ska få fatta ett interimistiskt beslut om placering i säkerhetsärenden. För att ett sådant beslut ska kunna fattas krävs att det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse att avvakta Migrationsverkets beslut. Ett sådant beslut förutsätter alltså att åtgärden är brådskande och att det därför inte finns tid att invänta Migrationsverkets beslut. Ett exempel på en sådan situation kan vara att behovet uppstår en fredagseftermiddag och det inte finns behörig personal hos Migrationsverket som kan fatta beslut om placering förrän måndag morgon. Det kan också vara fråga om situationer där Säkerhetspolisen behöver viss tid på sig för att kunna ta ställning till vilka uppgifter myndigheten kan dela med Migrationsverket eller för att utverka nödvändiga delningstillstånd från andra myndigheter eller utländska samverkanspartners.

Säkerhetspolisen ska enligt *andra meningen* snarast möjligt anmäla beslutet till Migrationsverket. Om möjligt bör det göras samma dag som beslutet meddelas eller närmast påföljande arbetsdag. Syftet med bestämmelsen är dock att den ska kunna tillämpas i olika situationer. Det innebär att det kan uppstå situationer när Säkerhetspolisen behöver ytterligare tid för att kunna anmäla beslutet till Migrationsverket. Ett exempel är när Säkerhetspolisen behöver utverka nöd-

vändiga delgivningstillstånd från andra myndigheter eller utländska samverkanspartners. Mot bakgrund av att förhållandena kan variera är det därför inte möjligt att fastställa en exakt tidsfrist för hur snabbt anmälan ska ske. En anmälan får inte fördröjas i onödan utan ska ske så snart de praktiska förutsättningarna föreligger.

Migrationsverket ska därefter skyndsamt, det vill säga utan dröjsmål efter det att frågan har underställts myndigheten, pröva om åtgärden ska bestå. Om Migrationsverket beslutar att utlänningen ska vara fortsatt placerad kommer det beslutet att ersätta det tillfälliga beslut som Säkerhetspolisen har fattat.

Enligt *tredje meningen* upphör Säkerhetspolisens beslut att gälla när Migrationsverket beslutar i frågan.

11 kap.

2 §

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i 10 a kap. 11–13 §§, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. Ansvaret gäller även när utlänningen får befinna sig utanför förvarslokalerna.

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 a kap. 11–13 §§ placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om var förvarstagna ska hållas i förvar. Det har inte gjorts några ändringar i sak utan ändringarna avser endast hänvisningar till de nya bestämmelserna i 11–13 §§ rörande förvarstagna som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Andra stycket är utformat enligt den lydelse som föreslagits i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5).

3 §

En utlänning som hålls i förvar ska ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Ett barn som hålls i förvar ska *erbjudas utbildning och* ges möjlighet till lek och aktiviteter som är lämpliga för barnets ålder.

En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa primära rättigheter för utlänningar som vistas i förvarslokaler. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.4.

Ett tillägg har gjorts i *första stycket* som anger att barn som hålls i förvar ska erbjudas utbildning. Tillägget har skett för att svensk rätt ska överensstämma med artikel 28 i Barnkonventionen som ger alla barn rätt till utbildning. Utbildningen ska vara adekvat för barnets ålder och äga rum i förvarslokalerna.

Bestämmelsen kommer främst att ha praktisk betydelse för barn i säkerhetsärenden och barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eftersom det endast är dessa grupper av barn som kan hållas i förvar längre tid än tolv dagar.

4 §

En utlänning som hålls i förvar ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten, får ett besök övervakas genom att

1. personal övervakar besöket, eller
2. besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

Migrationsverket får besluta om besöksbegränsningar om det är nödvändigt med hänsyn till risken för överförande av smitta. Ett sådant beslut kan vara generellt eller avse besök av en viss person eller vissa personer.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvarstagnas möjligheter att ta emot besök, om övervakning av besök och möjligheterna att begränsa besök om det finns risk för överförande av smitta. Fjärde stycket är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.6.

Andra och tredje styckena är utformade enligt den lydelse som föreslagits i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5). *Fjärde stycket* är nytt och reglerar besöksbegränsningar i särskilda fall. I stycket anges förutsättningarna för när Migrationsverket kan begränsa besök när det finns risk för överförande av smitta. Besöksbegränsningar innebär alltid ett ingrepp i enskilda människors integritet och bestämmelsen ska därför användas enbart i undantagsfall.

För att Migrationsverket ska få införa besöksbegränsningar ska dessa vara nödvändiga med hänsyn till risken för överförande av smitta. Det går inte att uttala sig generellt om vilken typ av smitta som ska omfattas av bestämmelsen utan det måste göras en bedömning i varje enskilt fall. För att åtgärden ska anses vara proportionerlig måste smittan vara av sådant allvarligt slag att det med hänsyn till risken för de förvarstagnas och andra människors hälsa är nödvändigt att begränsa rätten att ta emot besök. Utgångspunkten bör vara att det rör sig om smitta som av regeringen har klassificerats som allmänfarlig sjukdom eller samhällsfarlig sjukdom, jfr 1 kap. 3 § andra och tredje stycket smittskyddslagen. Även Folkhälsomyndighetens vid tidpunkten gällande rekommendationer bör kunna tjäna som vägledning. Vid bedömningen ska dels situationen i samhället, dels situationen på förvaret beaktas.

Med nödvändigt avses att Migrationsverket endast får besluta om begränsningarna såvida det finns en konkret anledning att göra det med hänsyn till att det annars finns risk för att överförande av smitta kan ske. Med överförande av smitta menas såväl överförande från en förvarstagen som till en förvarstagen.

Besöksbegränsningarna kan i vissa fall innebära totalt besöksförbud på hela förvarsanläggningen, dvs. ett generellt beslut. Det kan även röra sig om besöksförbud för vissa utpekade personer, dvs. för en viss förvarstagen eller en viss besökare. Det kan vara så att enskilda besökare kan accepteras om dessa kan visa t.ex. fullgod vaccinering eller immunitet mot den aktuella smittan. På motsvarande sätt kan det vara så att besöksförbud meddelas mot en viss besökare eftersom denne inte kan visa att den har fullgod vaccinering eller immunitet mot den aktuella smittan.

4 c §

En utlänning som hålls i förvar får, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna för viss kort tid om vistelsen utanför förvarslokalerna kan beviljas med hänsyn till risken för att utlänningen avviker, begår brott eller på annat sätt missköter sig.

Utlänningen ska bevakas under den tid denne med tillåtelse befinner sig utanför lokalerna.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om tillstånd för förvarstagna att tillfälligt få lämna förvarslokalerna (permission). Motiven till bestämmelserna har redovisats i avsnitt 12.4.3.

Bestämmelsen innebär att en förvarstagen kan beviljas tillstånd att för viss kort tid vistas utanför förvarslokalerna om det finns särskilt ömmande skäl. Med särskilt ömmande skäl avses t.ex. besök hos en närstående som är allvarligt sjuk eller ska föda barn, närvaro vid en närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör en förvarstagens barn. Syftet med vistelsen utanför förvarslokalerna får styra längden av vistelsen men det ska röra sig om tillfälliga vistelser. Av detta följer att de flesta vistelser utanför förvarslokalerna ska pågå i några timmar men i undantagsfall, t.ex. vid en förlösning, kan vistelsen få pågå längre.

Det krävs att vistelsen utanför förvarslokalerna kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den förvarstagne kommer att avvika, begå brott eller på annat sätt missköta sig. Det anges inte någon preciserad risknivå. I stället bör det i varje enskilt fall göras en avvägning mellan skälen för vistelsen utanför förvarslokalerna och den risk för misskötsamhet som bedöms föreligga. Om förvarsbeslutet har meddelats av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bör Migrationsverket kontakta den beslutande myndigheten vid bedömningen av avvikanterisken.

Enligt *andra stycket* förutsätter en tillfällig vistelse utanför förvarslokalerna att den förvarstagne bevakas, dvs. att anställda vid Migrationsverket närvarar under hela vistelsen.

7 a §

En vuxen utlänning som hålls i förvar får beläggas med fängsel

1. vid förflyttning inom förvarslokalerna och vid transport eller annan vistelse utanför förvarslokalerna, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller

2. om utlänningen är placerad på säkerhetsavdelning och uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till utlänningens egen eller någon annans säkerhet.

En läkare ska så snart som möjligt undersöka en utlänning som belagts med fängsel enligt första stycket 2.

Bestämmelsen är ny och anger förutsättningarna för när en anställd vid Migrationsverket får belägga en förvarstagen med fängsel. Övervägandena finns i avsnitt 11.11.1.

Liknande bestämmelser finns i 10 a § PL och 4 kap. 10 § HäL. Paragrafen tar sin utgångspunkt i att fängsel är en så ingripande åtgärd att den endast bör användas när starka skäl talar för det. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig, ska den användas i stället.

Bestämmelsen omfattar endast vuxna utlänningar vilket innebär att barn aldrig kan beläggas med fängsel.

Enligt *första stycket punkten 1* får fängsel användas vid förflyttning inom en förvarslokal och vid transport eller annan vistelse utanför en förvarslokal, dock endast om användning av fängsel är nödvändig av säkerhetsskäl. Åtgärden får alltså vidtas om den är *nödvändig*, dvs. det förutsätts en konkret anledning för att belägga en förvarstagen med fängsel. Vad gäller säkerhetsskäl kan sådana t.ex. avse situationer där det finns en risk för våld eller för att den förvarstagne under en vistelse utanför förvarslokalen rymmer eller fritas.

Enligt *punkten 2* får Migrationsverket också använda sig av fängsel när en förvarstagen, efter att beslut fattats om placering på säkerhetsavdelning, uppträder våldsamt. Fängsel får dock endast användas om det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Den förvarstagne ska agera på ett sådant sätt att personalen inte kan lösa uppgiften på annat sätt än genom användning av fängsel. Eftersom det är en ingripande åtgärd att belägga någon med fängsel ska det alltid göras en proportionalitetsbedömning.

Enligt *andra stycket* ska en förvarstagen som belagts med fängsel med hänvisning till våldsamt beteende enligt *punkten 2* så snart som möjligt undersökas av läkare. Läkarens uppgift är att bedöma om den förvarstagne har ett medicinskt vårdbehov.

7 b §

En utlämning som är placerad på en särskild säkerhetsavdelning får hållas avskild från andra i anslutning till dygnsvilan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om sådant avskiljande.

Paragrafen är ny och medger att Migrationsverket nattetid låser in förvarstagna som placerats på säkerhetsavdelning. Övervägandena finns i avsnitt 11.11.1.

I första stycket ges Migrationsverket befogenheten att i samband med dygnsvila avskilja förvarstagna som är placerade på säkerhetsavdelning. Bestämmelsen medger att Migrationsverket nattetid låser in de förvarstagna i deras bostadsrum.

Beslut om avskiljande vid dygnsvila bör som utgångspunkt omfatta alla som placerats på en säkerhetsavdelning. Undantag bör dock kunna göras t.ex. om det finns en påtaglig risk för att utlämningshälsa eller utveckling tar skada av åtgärden. Bestämmelsen om avskiljande vid dygnsvila gäller även för barn som har placerats på en säkerhetsavdelning. Som vid alla bedömningar som gäller barn ska proportionalitetsprincipen och barnets bästa beaktas. En tillämpning av dessa principer kan i ett sådant fall innebära att avskiljande i samband med dygnsvila inte ska ske. Om ett barn har placerats på en säkerhetsavdelning tillsammans med sin familj kommer de att dela boenderum. Hela familjen kan då avskiljas tillsammans i samband med dygnsvilan.

I andra stycket finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela verkställighetsföreskrifter om avskiljande. Avsikten är att Migrationsverket i utlänningsförordningen ska ges ett bemyndigande att meddela sådana verkställighetsföreskrifter, som ska avse bl.a. vilka tider som ska gälla för avskiljandet.

Antalet timmar de förvarstagna får vara inlåsta bör utgå från en proportionalitetsbedömning där upp till tio timmar per dygn skulle kunna accepteras. När det gäller barn som placerats på en säkerhetsavdelning bör dock tiden vara kortare än så. I föreskrifterna bör det också tydliggöras att det under den tid man är avskild ska vara möjligt att tillkalla personal.

13 kap.**4 §**

Vid muntlig förhandling *ska* utlänningen höras. Myndigheten får bestämma att även andra personer än utlänningen ska höras vid förhandlingen.

I 10 kap. 26 och 38 §§ finns särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling *ska* hållas i vissa fall.

I paragrafen finns föreskrifter om vilka som ska eller får höras vid en muntlig förhandling.

I *andra stycket* ändras hänvisningen till de bestämmelser som anger när muntlig förhandling ska hållas. Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

14 kap.**10 §**

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 a kap. 9–14 §§ eller 11 kap. 3, 4, 4 c, 5–7 a, 8–9 och 9 b–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.

I bestämmelsen regleras vilka beslut gällande behandlingen och placeringen av förvarstagna som får överklagas till en migrationsdomstol. Övervägandena finns i avsnitt 11.16.

I paragrafen ändras uppräkningsen av vilka beslut som får överklagas. Förutom Säkerhetspolisens interimistiska beslut (16 §) kan alla beslut som rör placering, dvs. 9–13 §§, överklagas.

Vi har i delbetänkandet SOU 2024:5 lämnat förslag rörande överklagande av angivna bestämmelser i 11 kapitlet. Utöver de sedan tidigare ändrade bestämmelserna i 11 kapitlet ska nu även bestämmelsen om användande av fängsel ingå (11 kap. 7 a §). Enligt uppräkningsen får även beslut i fråga om tillåtelse att tillfälligt lämna förvarshotellen vid särskilt ömmande skäl överklagas (11 kap. 4 c §).

16 kap.

4 §

Mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar *ska* handläggas skyndsamt.

En migrationsdomstol ska meddela ett slutligt avgörande i ett mål om förvar enligt 10 kap. 3 och 6 §§ inom 15 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Om det finns särskilda skäl får tiden förlängas med högst sex dagar.

Om ett slutligt avgörande i målet inte meddelas inom 21 dagar från den dag överklagandet kom in till migrationsdomstolen upphör det överklagade beslutet om förvar att gälla.

Paragrafen innehåller föreskrifter om handläggningstiden i domstol av mål om avvisning eller utvisning och förvar. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Ändringen i *första stycket* är endast av redaktionell karaktär.

Andra stycket är nytt och innebär att en migrationsdomstol ska meddela ett slutligt avgörande i mål som gäller förvar av asylsökande inom 15 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Bestämmelsen gäller endast i handläggningen hos migrationsdomstolarna, inte i Migrationsöverdomstolen. Ett slutligt avgörande, dvs. dom eller beslut, ska meddelas av domstolen inom den angivna tiden. Det är inte tillräckligt att en förhandling har inletts eller att en föredragning har avslutats inom tidsfristen. Tidsgränsen om 15 dagar är den längsta tid som handläggningen får ta. Av första stycket framgår att målet ska handläggas skyndsamt vilket innebär att målet ska avgöras tidigare om det inte finns omständigheter i det enskilda fallet som motiverar en längre handläggningstid.

Av *andra stycket* framgår också att tiden för domstolens avgörande får förlängas med högst sex dagar om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan finnas om exempelvis det offentliga biträdet är upptaget och utlänningen vägrar att biträdet sätter någon annan i sitt ställe. Svårigheter att ordna med tolk kan vara av sådan omfattning att det finns särskilda skäl att förlänga fristen för målets avgörande.

Av *tredje stycket* följer att det överklagade beslutet om förvar upphör att gälla om ett slutligt avgörande inte meddelas i målet inom 21 dagar från den dag överklagandet kom in till migrationsdomstolen.

9 §

En migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut i mål om avvisning som i första instans prövats av Polismyndigheten får dock inte överklagas i andra fall än de som avses i 14 kap. 2 § andra meningen.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

I paragrafen finns föreskrifter om överklagande av en migrationsdomstols beslut och Migrationsöverdomstolens beslut. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

Ändringen i paragrafen innebär att det hittillsvarande andra stycket upphävs med anledning av att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen inte längre ska vara behöriga att fatta beslut om förvar som första instans. Det *andra stycket* motsvarar det hittillsvarande tredje stycket.

11 §

Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

Prövningstillstånd krävs inte vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd som flyktning enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket.

I paragrafen finns föreskrifter om prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

Ändringen i *andra stycket* innebär att hittillsvarande föreskrift om att det inte krävs prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut om förvar som första instans upphävs.

18 kap.

1 §

Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om

1. avvisning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlänningsen enligt 10 kap. 2–3 eller 5–6 §§ hållits i förvar sedan mer än tre dagar,
2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket,

3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om ny prövning beviljats,

4. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, dock endast när det gäller fråga om förvar enligt 10 kap. 2–3 eller 5–6 §§ och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

5. hemsändande enligt 23 kap. 2 §,

6. uppsikt enligt 10 kap. 5–6 §§, och

7. förstärkt uppsikt.

Offentligt biträde ska alltid förordnas i mål och ärenden enligt första stycket 1 och 2 för barn som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet. Offentligt biträde ska också förordnas för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet om ny prövning har beviljats barnet.

Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 5–6 §§.

I paragrafen finns bestämmelser om rätt till offentligt biträde. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Ändringarna i *första stycket 1, och 4* innebär endast förändrade hänvisningar till paragrafer som anger rättslig grund för förvar.

Av *första stycket 6*, som är en ny punkt, framgår att offentligt biträde ska förordnas för barn i mål och ärenden om uppsikt om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Bestämmelsen innebär att det finns en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas för barnet. En situation där det skulle kunna antas att behov av biträde saknas är om uppsikten endast avser en skyldighet att lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar.

Av *första stycket 7*, som är en ny punkt, följer att offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden om förstärkt uppsikt för den som åtgärden avser om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Förstärkt uppsikt innebär att skyldigheten att inte lämna ett visst angivet geografiskt område kontrolleras genom elektronisk övervakning (se 14 § 4). Som i fråga om förordnande av offentligt biträde i andra situationer i första stycket gäller en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas. Undantag gäller om det måste antas att behov av biträde saknas. En situation där behov av biträde kan antas saknas är om utlänningen redan har förordnats ett offentligt biträde i ett pågående ärende om avvisning eller utvisning och biträdets förordnade anses innefatta även frågan om förstärkt uppsikt. Det kan också vara fråga om en vuxen utlänning vars verkställ-

ighet är nära förestående och han eller hon är väl förtrogen med den elektronik som används och den rättsliga processen.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att offentligt biträde ska förordnas för alla barn som hålls i förvar, inte bara barn som saknar vårdnadshavare här i landet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Om ett beslut om uppsikt eller förvar har meddelats och verkställts före ikraftträdandet ska äldre föreskrifter i 10 kap. 1–17 §§ fortfarande tillämpas fram till den första nya prövningen av frågan om uppsikt eller förvar.

3. Den tid som en vuxen utlänning har hållits i förvar med stöd av äldre föreskrifter i 10 kap. 1 § andra stycket 2 och 3 ska vid tillämpningen av 10 kap. 29 § tredje stycket och 30 § räknas in i förvarstidens längd om det är fråga om samma verkställighetsärende.

4. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 14.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 juli 2026.

Av *punkten 2* framgår att äldre föreskrifter i 10 kap. 1–17 §§ fortfarande tillämpas fram till den första nya prövningen av frågan om uppsikt eller förvar om ett beslut om uppsikt eller förvar har meddelats och verkställts före ikraftträdandet. Det innebär att de nya bestämmelserna i 10 a kap. om verkställighet av beslut om förvar och transport av förvarstagna ska tillämpas från och med ikraftträdandet i stället för hittillsvarande föreskrifter i 10 kap. 18–20 §§. Detsamma gäller nya bestämmelser i 11 kap.

Att övriga föreskrifter i nuvarande 10 kap. ska tillämpas fram till den första nya prövningen av uppsikts- eller förvarsbeslutet innebär exempelvis att ny prövning av ett förvarsbeslut ska ske inom de tidsfrister som detta ska ske enligt äldre föreskrifter. Vid den nya prövningen ska dock de nya bestämmelserna tillämpas, såväl processuella regler som materiella regler. Vilken myndighet som är behörig att besluta om uppsikt eller förvar vid den nya prövningen ska därmed avgöras med ledning av de nya bestämmelserna i 10 kap. 9–11 §§ och prövningen ska genomföras av den myndighet som är behörig enligt

de reglerna. De nya grunder för uppsikt och förvar som gäller enligt de nya bestämmelserna ska också tillämpas vid den nya prövningen.

I *punkten 3* anges särskilda övergångsbestämmelser vid beräkning av tid som en vuxen utlänning har hållits i förvar. Av bestämmelsen följer att den tid som en vuxen utlänning har hållits i förvar med stöd av äldre föreskrifter om sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar ska räknas in i förvarstidens längd vid tillämpningen av 10 kap. 29 § tredje stycket och 30 § om det är fråga om samma verkställighetsärende. 10 kap. 29 § tredje stycket och 30 § innehåller tidsgränser vid förvar av vuxna utlänningar, dock inte i säkerhetsärenden, grundat på att det kan antas att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas eller när det är fråga om att verkställa ett sådant beslut. Med samma verkställighetsärende avses enligt praxis ett ärende där arbetet med att verkställa avlägsnandebeslutet har pågått eller kunnat pågå i stort sett kontinuerligt utan större avbrott (se t.ex. MIG 2019:17).

Av *punkten 4* följer att de nya bestämmelserna inte ska tillämpas av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen vid prövning av ett överklagande av ett beslut som Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har meddelat med stöd av äldre bestämmelser. Domstolen ska då tillämpa samma regler som den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet har tillämpat.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare

10 §

En tredjelandsmedborgare får omhändertas eller tas i förvar av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att en transitering ska kunna genomföras. En tredjelandsmedborgare får inte omhändertas eller hållas i förvar längre tid än 48 timmar.

Paragrafen, som är ny, behandlar förutsättningarna för att omhänderta och ta en transiterande tredjelandsmedborgare i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 15.7.

Enligt paragrafen får en utlänning som transiteras omhändertas och tas i förvar om det är nödvändigt för att transiteringen ska kunna genomföras. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt. I en-

lighet med vad som anges i 8 § PL ska behovs- och proportionalitetsprincipen beaktas vid en polismans ingripande enligt förslaget.

Vid bedömningen av om en transiterande utlänning ska omhändertas eller tas i förvar kan särskild hänsyn behöva tas om utlänningen är under 18 år. Vid ett omhändertagande eller förvarstagande av ett transiterande barn måste rättigheterna i Barnkonventionen beaktas. Åtgärden får endast vidtas om statens intresse av att kunna genomföra transiteringen väger tyngre än barnets intresse av att inte vara frihetsberövad. Om förvar bedöms oproportionerligt ska omhändertagande användas. Gällande barn bör omhändertagande främst vara den åtgärd som vidtas.

Omhändertagande eller förvarstagande får ske om det är nödvändigt, dvs. det förutsätts en konkret anledning för att åtgärden ska kunna vidtas. Som exempel kan ges att den transiterande medborgaren inte lyssnar på polismans upprepade tillsägelser. Det kan även röra sig om att den transiterande uppvisar ett hotfullt och aggressivt agerande.

Ett omhändertagande och förvarstagande får pågå som längst under 48 timmar. Vid sidan av denna begränsning gäller den generella principen att tvångsåtgärden ska pågå under en så kort tid som möjligt.

11 §

Beslut enligt 1–9 §§ får inte överklagas. Beslut om förvar enligt 10 § får överklagas till en migrationsdomstol.

En migrationsdomstols beslut överklagas hos Migrationsöverdomstolen i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. utlänningslagen (2005:716). Bestämmelserna i detta kapitel gäller även i övrigt i tillämpliga delar i mål enligt denna lag.

I bestämmelsen regleras överklagandemöjligheten av beslut som fattats enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 15.8.

Enligt *första* stycket får beslut om förvarstagande enligt lagen överklagas till en migrationsdomstol. Övriga beslut enligt lagen får inte överklagas.

Enligt *andra* stycket får ett beslut från en migrationsdomstol överklagas till Migrationsöverdomstolen. Vad som anges om prövningstillstånd i 16 kap. 11–12 §§ utlänningslagen ska gälla. Även övriga bestämmelser i 16 kap. utlänningslagen ska i tillämpliga delar gälla.

16.3 Förslaget till lag om ändring utlänningsdatalagen (2016:27)

20 a §

Polismyndigheten ska på begäran av Migrationsverket eller Säkerhetspolisen, eller på eget initiativ, lämna ut personuppgifter som myndigheten behandlar i samband med verkställigheten av förstärkt uppsikt.

Paragrafen reglerar informationsutbyte vid förstärkt uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.11.

Bestämmelsen reglerar det informationsutbyte som ska kunna ske från Polismyndigheten, i egenskap av verkställande myndighet för förstärkt uppsikt, till Migrationsverket och Säkerhetspolisen i de ärenden där Migrationsverket respektive Säkerhetspolisen har beslutat om förstärkt uppsikt.

Vid prövningen av vilka uppgifter som ska lämnas från Polismyndigheten ska det göras en bedömning av om uppgifterna är adekvata och relevanta. Endast nödvändiga uppgifter, som inte är för omfattande för den mottagande myndigheten, ska lämnas.

Genom bestämmelsen införs en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bryter den sekretess som kan gälla för uppgifterna hos Polismyndigheten.

Uppgifterna kan lämnas antingen på begäran av Migrationsverket och Säkerhetspolisen eller på Polismyndighetens eget initiativ.

Polismyndigheten ska dela uppgifterna elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av advokaten Tomas Fridh

Bakgrund

Utredningens förslag, *Nya regler för förvar och uppsikt*, kommer i en tid av starkt politiskt tryck på att det migrationsrättsliga regelverket ska förändras och effektiviseras. Samtidigt behöver vi komma ihåg att denna lagstiftning är direkt avgörande för skyddet av enskilda människors grundläggande rätt till liv och trygghet. Rättigheter som sedan lång tid har ett robust skydd i internationell rätt. Oavsett det politiska trycket i samhället måste därför en försiktighetsprincip tillämpas vid förändringar i systemet och höga krav på rättssäkerhet ställas på ny lagstiftning.

Åtgärder som ökar rättssäkerheten inom migrationsprocessen bör prioriteras, eftersom det ökar acceptansen och legitimiteten av både migrationsrätten och avlägsnandebesluten. Både allmänheten och migranterna själva uppfattar inte sällan att den juridiska prövningen i migrationsärenden brister i rättssäkerhet och förutsägbarhet. Att höja kompetensen bland utredare och beslutsfattare bör prioriteras i alla Migrationsverkets verksamheter. Beslutsmotiveringarna behöver bli tydligare och besluten förklaras tydligare för den sökande. Rättstillämpningen behöver vara enhetlig så att utrymmet för godtyckliga beslut minimeras. För att uppnå en högre tilltro till det migrationsrättsliga systemet behöver å ena sidan systemets effektivitet uppfattas som god i samhället i stort, samtidigt som det upplevs som legitimt och rättssäkert av de migranter och asylsökande vars ärenden systemet hanterar. Detta kan på längre sikt leda till högre regel efterlevnad och tilltro till systemet i alla delar av samhället.

Nytt regelverk för uppsikt och förvar

Jag ställer mig kritisk till de förslag som utredningen nu presenterar i främst två delar. Dels innebär utredningens förslag kraftigt ökade möjligheter till frihetsberövande och tvångsmedel av enskilda inom migrationsprocessen generellt, trots att det saknas robust underlag som närmare visar på behovet av en sådan utvidgning. Dels innebär förslaget en så kraftig ökning av frihetsberövande av barn och andra tvångsmedel riktade mot barn att jag anser det tveksamt om det är förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

Förvar och uppsikt utgör starkt ingripande tvångsmedel som staten kan använda mot enskilda utan att dessa är dömda för brott. Detta innebär att restriktivitet och noggrann proportionalitetsbedömning ska tillämpas i användandet. Acceptansen för denna typ av tvångsmedel grundas huvudsakligen i att det rör enskilda personer som väljer att stanna i Sverige utan tillstånd, och därmed genom att själva lämna landet kan slippa ifrån tvångsmedlen.

De förslag som utredningen nu lämnat innebär en kraftig ökning av möjligheten att hålla personer i migrationsprocesser i förvar. De som har ett verkställbart beslut kommer att kunna hållas betydligt längre tid än i dag, men det föreslås också betydligt större möjligheter att hålla personer i förvar eller under uppsikt under prövningen av rätten till uppehållstillstånd. Dessutom föreslås mycket mer ingripande uppsiktsformer som kan komma att gälla en betydande andel av personer i migrationsprocessen.

Den bristande effektiviteten i återvändandearbetet inom migrationsprocesserna har använts som skäl för de föreslagna lagändringarna. Men mycket talar för att detta snarare beror på bristande samverkan mellan Sverige och återvändandeländerna. Det saknas underlag som visar att ett mer omfattande användande av tvångsmedel i Sverige leder till en betydande ökning av genomförda utvisningar. Jag menar också att det saknas annat än anekdotiskt underlag för behovet av ökade tvångsmedel under prövotiden i Sverige. Det är av största vikt att lagstiftning om ingripande tvångsmedel mot enskilda inte genomförs som en del av en signalpolitik, utan att staten bara ges sådana rättigheter mot enskilda om dessa är effektiva och nödvändiga.

Sveriges regelverk för frihetsberövande och tvångsåtgärder för barn har redan innan de nu föreslagna förändringarna utsatts för internationell kritik. T.ex. UNHCR¹ är av åsikten att förvar av barn på grund av deras migrationsrättsliga status inte bör förekomma.

In this context, UNHCR's position is that children should not be detained for immigration related purposes, irrespective of their legal/migratory status or that of their parents, and detention is never in their best interests. Appropriate care arrangements and community-based programmes need to be in place to ensure adequate reception of children and their families.

Utredningen föreslår en fördubblad maximal tid för barn i förvar, en betydligt sänkt tröskel, samt en kraftigt förlängd tid för barn i förvar då det finns kvalificerade skäl. Utredningen föreslår också en långsiktig möjlighet att besluta om uppsikt som begränsar barns rörelsefrihet under en längre tid och i kvalificerade fall ska detta kunna övervakas med fotboja. Fotboja kan då komma att tillämpas utan en nedre åldersgräns.

Sverige har under lång tid haft en begränsad användning av förvar och uppsikt mot barn, av goda skäl. Utredningen bedömer i sina konsekvenser att tillämpningen även fortsatt kommer att vara begränsad, vad gäller barn. Jag är tveksam till om denna bedömning på är korrekt. Barns grundläggande rätt till frihet från tvång och att inte bestraffas för beslut som vuxna i deras omgivning fattat är starkt skyddad i Barnkonventionen. Barns migrationsstatus är oftast något som bestämts av andras beslut och det är barnens rätt att inte straffas för detta. Utredningens förslag skiljer även starkt på användandet av tvångsmedel mot barn som på grund av brottslighet eller annat eget beteende kan utsättas för kvalificerade åtgärder. Detta till den gräns att dessa i det närmaste kan behandlas som vuxna. Det är en avgörande fråga inom barnrätten att barn själva inte ska kunna straffa ut sig ifrån sina grundläggande rättigheter som barn. Denna mycket stora skillnad i behandlingen mellan skyddsvärda och icke-skyddsvärda barn kan få förödande konsekvenser för enskilda barn. Det är inte förenligt med grundläggande rättssäkerhet och mänskliga rättigheter att lagstiftaren i förhoppning om en återhållen myndighetspraxis stiftar lagar som inte är förenliga med barns bästa om de tillämpas efter sin bokstav.

¹ <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/58a458eb4.pdf>.

Kommittédirektiv 2023:119

Moderna och ändamålsenliga regler för förvar

Beslut vid regeringssammanträde den 10 augusti 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till hur grunderna för förvar bör ändras,
- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att den bortre tidsgräns för verkställighetsförvar som EU-rätten medger utnyttjas fullt ut i Sverige,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att visitera en förvarstagen utlänningsperson och söka igenom bostadsrum och tillhörigheter och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få möjlighet att förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så är fallet, ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget om utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter samt uppdraget om möjlighet att förordna väktare vid transporter och bevakning ska delredovisas senast den 10 januari 2024.

Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 17 februari 2025.

Regelverket om förvar behöver ses över

I februari 2009 fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtLL. Utredningen överlämnade i februari 2011 sitt slutbetänkande Förvar (SOU 2011:17). Förslagen i betänkandet om ändrade materiella och processuella regler för förvar och uppsikt behandlades i propositionen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar (prop. 2017/18:284), som överlämnades till riksdagen i augusti 2018. Riksdagen avlog propositionen, bl.a. med motiveringen att förslagen var baserade på en sju år gammal utredning och att migrationen till Sverige och den svenska migrationspolitiken genomgått stora förändringar sedan dess samt att det var nödvändigt att ta ett helhetsgrepp om regelverket vilket inte gjordes i propositionen (bet. 2018/19:SfU10, rskr. 2018/19:56).

Sedan riksdagens beslut har Migrationsöverdomstolen i flera avgöranden uttalat sig om förutsättningarna för att hålla asylsökande i förvar enligt utlänningslagen och EU-rätten (se t.ex. MIG 2020:2 och 2020:14). Det svenska regelverket behöver analyseras med utgångspunkt i domstolens slutsatser. Därtill har Riksdagens ombudsmän (JO) i ett flertal beslut påtalat att det finns ett behov av lagändringar när det gäller vissa förvarsfrågor. Även Migrationsverket har efterfrågat lagändringar på området.

Det finns därför skäl att låta en särskild utredare göra en ny översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen.

Uppdraget att göra en översyn av reglerna om förvar

Utredaren ska göra en översyn av reglerna om förvar i syfte att åstadkomma en modern och ändamålsenlig reglering. Inom ramen för översynen ska utredaren gå igenom både de materiella och de processuella bestämmelserna om förvar i utlänningslagen, samt relevant EU-rätt

och praxis, och göra en noggrann analys av behovet av ändringar. Utgångspunkten ska vara att svensk rätt fullt ut ska motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger. Eftersom förutsättningarna för förvar är nära sammankopplade med förutsättningarna för uppsikt ska även bestämmelserna om uppsikt ingå i översynen.

Utredaren ska sammanfattningsvis

- göra en översyn av regelverket om förvar och uppsikt av utlänningar i syfte att åstadkomma en modern och ändamålsenlig reglering, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Inom ramen för översynen ska utredaren särskilt uppmärksamma de frågor som det redogörs för nedan.

En grundläggande förutsättning för utredarens arbete ska vara att EU-rätt och annan internationell rätt – däribland den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), internationell flyktingrätt och humanitär rätt – ska respekteras, samt att principen om barnets bästa i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska beaktas.

Förutsättningarna för förvar

Enligt 10 kap. 1 § UtlL får en vuxen utlänning tas i förvar i fyra situationer. För det första får en utlänning tas i förvar i syfte att fastställa hans eller hennes identitet (identitetsförvar). En förutsättning för det är att utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon efter ankomsten ansöker om uppehållstillstånd, att han eller hon inte kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig samt att utlänningens rätt att resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå. Vidare får en utlänning tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om hans eller hennes rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras (utredningsförvar). Därutöver får en utlänning tas i förvar om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas (sannolikhetsförvar) eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (verkställighetsförvar). Det får endast beslutas om sannolikhets- eller verkställighetsförvar ifall det annars finns en

risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Särskilda, mer begränsande, regler gäller för förvar av barn (1 kap. 10 § och 10 kap. 2 och 3 §§ UtlL).

Förutsättningarna för att hålla utlänningar i förvar regleras i flera olika EU-rättsakter, bl.a. i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (mottagandedirektivet) och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet).

Migrationsöverdomstolen har i flera avgöranden under de senaste åren uttalat att de svenska bestämmelserna om förvar ska tolkas och tillämpas på ett sådant sätt att de är förenliga med EU-rätten och har bl.a. pekat på att bestämmelserna i utlänningslagen begränsar de möjligheter till förvarstagande som finns enligt mottagandedirektivet (MIG 2020:14). Med anledning av uttalandena från Migrationsöverdomstolen och behovet av en effektiv migrationsprocess finns det skäl att analysera hur det svenska regelverket bör anpassas för att överensstämma bättre med EU-rätten, t.ex. om det bör införas möjligheter att ta utlänningar i förvar i andra situationer än de som i dag är möjliga enligt utlänningslagen. Inriktningen ska vara att svensk rätt fullt ut ska motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur grunderna för att ta utlänningar i förvar bör ändras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tiden i förvar

I allmänhet gäller att den tid som en utlänning är frihetsberövad genom att hållas i förvar ska vara så kort som möjligt (se t.ex. artikel 15.1 i återvändandedirektivet och artikel 9.1 i mottagandedirektivet). Bestämmelser om särskilda tidsgränser för hur länge en vuxen utlänning får hållas i förvar finns i 10 kap. 4 § UtlL. Fristerna skiljer sig åt beroende på grunden för förvarsbeslutet. Utredningsförvar får

inte pågå under längre tid än 48 timmar. För verkställighetsförvar finns det en tidsgräns om två månader, som dock får förlängas om det finns synnerliga skäl. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen av allmän domstol utvisats på grund av brott. När det gäller identitetsförvar och sannolikhetsförvar finns det inte några absoluta tidsfrister. Där-
emot krävs synnerliga skäl för att förvaret ska få pågå under längre tid än två veckor. Barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar. Tiden får dock förlängas med ytterligare 72 timmar om det finns synnerliga skäl (10 kap. 5 § UtlL).

I samband med att återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt omarbetades och anpassades tidsgränserna för verkställighetsförvar. Den bortre tidsgränsen för verkställighetsförvar bestämdes till 12 månader till skillnad från de 18 månader som det finns utrymme för enligt återvändandedirektivet (prop. 2011/12:60 s. 74–75, bet. 2011/12:SfU6, rskr. 2011/12:164). Behovet av en effektiv verkställighetsprocess innebär att det finns skäl att ändra tidsfristen för verkställighetsförvar. Inriktningen ska vara att svensk rätt inte ska innehålla en snävare frist i det avseendet än vad EU-rätten medger.

Det bör även övervägas om det i övrigt finns skäl att ändra hur tiden i förvar ska bestämmas. En fråga som särskilt bör uppmärksammas rör tillämpningen av rekvisitet synnerliga skäl. I de fall som tiden i förvar kan förlängas utöver den inledande tidsfristen krävs det i dag synnerliga skäl, vilket ger intryck av att en förlängning av tiden i förvar kräver att det i det enskilda fallet finns omständigheter som klart avviker från det som är allmänt förekommande. Omständigheter som är förhållandevis vanligt förekommande – såsom oklar identitet, bristande samarbete eller att det fortfarande utreds om verkställighet kan ske – har dock ansetts utgöra synnerliga skäl i domstolspraxis. Sådana omständigheter bör alltså kunna utgöra skäl för förlängning av tiden i förvar. Det bör dock övervägas om lagtexten behöver anpassas till detta. Ett alternativ som kan övervägas är att ändra kraven på synnerliga skäl för förlängning av tiden till det lägre kravet särskilda skäl. Ett annat alternativ som kan övervägas är att ändra regleringen om tiden i förvar så att kravet på synnerliga skäl

tas bort och det i stället uttryckligen anges att tiden ska bestämmas utifrån en proportionalitetsbedömning, dvs. utifrån en bedömning av om det allmännas skäl för ett fortsatt frihetsberövande uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär för den enskilde.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att den bortre tidsgräns för verkställighetsförvar som EU-rätten medger utnyttjas fullt ut i Sverige,
- ta ställning till om regleringen om tiden i förvar i övrigt bör ändras, t.ex. genom att rekvisitet för förlängning av förvarstiden ändras från synnerliga skäl till särskilda skäl eller genom att det uttryckligen anges att tiden ska bestämmas utifrån en proportionalitetsbedömning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Visitation av förvarstagna och genomsökning av deras rum och tillhörigheter

En utlänning som hålls i förvar får kroppsvisiteras om det finns skälig misstanke att han eller hon bär på sig vissa typer av föremål, t.ex. narkotika, alkohol eller vapen (11 kap. 8 och 9 §§ UtL). Vid en sådan kroppsvisitation gäller bl.a. att visitationen inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iaktas (9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena och 11 kap. 9 § andra stycket UtL). Vidare får brev, paket eller andra försändelser som skickas till en förvarstagen, med vissa undantag, undersökas om det finns en skälig misstanke att de innehåller sådana otillåtna typer av föremål (11 kap. 10 § UtL).

Migrationsverket efterfrågar i en hemställan till regeringen dels en möjlighet att i vissa angivna situationer – i samband med inskrivning, efter besök eller i samband med transport till och från förvaret – kunna genomföra skydds- eller kroppsvisitation med en lägre misstankegrad än den nuvarande, dels en möjlighet att genomsöka de förvarstagnas bostadsrum och tillhörigheter i den utsträckning som det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (Ju2017/09186). Enligt Migrationsverket behövs åtgärderna för att kunna minska antalet otillåtna föremål på förvaren i syfte att

öka tryggheten för förvarstagna och personal samt för att försvåra rymningar. Migrationsverket understryker i hemställan att åtgärderna är brådskande på grund av säkerhetssituationen på förvaren.

Regeringen anser att det är angeläget att Migrationsverket har förutsättningar att bedriva förvarsverksamheten på ett sådant sätt att förvaren är trygga och säkra för både personal och förvarstagna. Det bör därför övervägas om Migrationsverkets befogenheter att utföra kroppsvisitationer och genomsöka bostadsrum ska utökas. Det bör även övervägas om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att undersöka försändelser och kontrollera besök på förvaren. Vidare bör det övervägas om det finns ett behov av att ändra eller förtydliga reglerna om begränsning av besök på förvaren av smittskyddshänsyn (se JO O 18-2020 om Migrationsverkets åtgärder med anledning av spridningen av covid-19 och konsekvenserna för intagna i myndighetens förvar).

Åtgärder såsom kroppsvisitation, att genomsöka ett bostadsrum, att undersöka försändelser och att kontrollera eller begränsa besök utgör intrång i den kroppsliga och personliga integriteten som enskilda har ett skydd mot enligt bl.a. regeringsformen (jfr 2 kap. 6 och 25 §§ regeringsformen). Det är därför viktigt att behovet och nyttan av åtgärderna noga vägs mot den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Vid åtgärder som rör barn ska det i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att kroppsvisitera en förvarstagen utlänning för att söka efter otillåtna föremål och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få möjlighet att genomsöka en förvarstagen utlännings bostadsrum och tillhörigheter och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att undersöka försändelser och kontrollera besök på förvaren,
- ta ställning till om det finns ett behov av att ändra eller förtydliga reglerna om begränsning av besök på förvaren av smittskyddshänsyn, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Väktare vid transporter och bevakning av förvarstagna

Migrationsverket ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs och har även det huvudsakliga ansvaret för transporter av personer som är förvarstagna (10 kap. 18 och 19 a §§ UtlL). Migrationsverket kan i vissa fall begära handräckning hos Kriminalvården för att genomföra transporter, men en sådan begäran får endast göras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter att kroppsvisitera eller använda fängsel behöver användas, eller det annars finns synnerliga skäl (10 kap. 19 a § UtlL).

I en hemställan till regeringen framför Migrationsverket att myndighetens ansvar för transporter av förvarstagna medför stora ansträngningar för förvarsverksamheten, både ur ett personalperspektiv och ur ett säkerhetsperspektiv, och efterfrågar en möjlighet att kunna förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret. Enligt Migrationsverket påverkas säkerheten på förvaren negativt av att personal behöver tas från kärnverksamheten för att genomföra transporter. Migrationsverket understryker i hemställan att frågan är brådskande på grund av säkerhetssituationen på förvaren (Ju2017/09186).

Med hänsyn till det som Migrationsverket framför anser regeringen att det bör övervägas om Migrationsverket ska få möjlighet att förordna väktare i samband med transport eller bevakning av en förvarstagen som vistas utanför förvaret. I det senare fallet kan det t.ex. handla om en förvarstagen som har förts till sjukhus för att få vård eller behandling. Det bör i det sammanhanget även övervägas om det finns ett behov av att förtydliga eller ändra Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som bereds vård eller behandling utanför förvaret, med hänsyn till att det framkommit att det finns oklarheter kring den frågan.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Migrationsverket bör få möjlighet att förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,

- ta ställning till om det finns ett behov av att förtydliga eller ändra Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret för att beredas vård eller behandling, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Placering av förvarstagna i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest

En utlänning som är förvarstagen ska som huvudregel vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål (11 kap. 2 § UtL). Migrationsverket får dock i vissa situationer besluta att en vuxen utlänning som är förvarstagen ska placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest (härefter kriminalvårdsplacering). Kriminalvårdsplacering får ske om utlänningen utvisats på grund av brott, om utlänningen hålls avskild från andra förvarstagna på ett förvar och av säkerhetsskäl inte kan vistas i förvaret, om det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn, eller om det finns synnerliga skäl (10 kap. 20 § första stycket 1–4 UtL).

Det har under lång tid, från flera olika instanser, påtalats att det finns behov av en översyn i fråga om kriminalvårdsplacering av förvarstagna utlänningar. JO har t.ex. ett flertal gånger granskat tillämpningen av bestämmelserna om kriminalvårdsplacering och förhållandena för förvarstagna som placerats och har i samband med detta uppmärksammat regeringen på behovet av lagändringar. JO har bl.a. påtalat att det är olämpligt att förvarstagna placeras i Kriminalvårdens lokaler med hänsyn till att deras rätt till kontakt med omvärlden inte kan tillgodoses (dnr 5529-2012) och har vidare ifrågasatt om en utlänning som inte har utvisats på grund av brott överhuvudtaget ska få kriminalvårdsplaceras (se t.ex. dnr 277-2018 och 1602-2021). JO har även efterfrågat en lagreglerad skyldighet att ompröva beslut om säkerhetsplaceringar i kriminalvårdsanstalt m.m. (se t.ex. dnr 939-2018 och 6665-2018). Vidare har Migrationsverket i två olika hemställningar till regeringen begärt författningsändringar när det gäller kriminalvårdsplaceringar. Det handlar dels om att det ska införas en möjlighet att i vissa fall kunna kriminalvårdsplacera en förvarstagen utlänning av säkerhetsskäl utan att utlänningen först behöver tas in på och avskiljas på förvaret, dels om att det ska införas en ny grund för kriminalvårdsplacering

för förvarstagna utläningar vars ärenden handläggs som säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtIL (Ju2017/09186 och Ju2019/00040).

Med anledning av de synpunkter som förts fram finns det skäl att överväga om den nuvarande ordningen för kriminalvårdsplacering av förvarstagna bör ändras. Det innefattar bl.a. att se över på vilka grunder en kriminalvårdsplacering får ske.

Generellt sett innebär en kriminalvårdsplacering en mer kännbar frihetsinskränkning för den enskilde än vistelse vid ett förvar. Det är vidare angeläget att frigöra platser för häktade och dömda som i dag tas upp av förvarstagna. En utgångspunkt för översynen bör därför vara att förvarstagna som i dag kriminalvårdsplaceras – inklusive de som utvisats på grund av brott och fortsatt placeras inom Kriminalvården i väntan på verkställighet – i större utsträckning ska kunna vara kvar på eller överföras till förvaren. Inriktningen bör vara att en kriminalvårdsplacering endast bör kunna beslutas av säkerhetsskäl i särskilda undantagsfall eller av transporttekniska skäl. Om det rör sig om en person som utvisats på grund av brott, bör det vid bedömningen finnas utrymme att beakta vilken typ av brottslighet som han eller hon har gjort sig skyldig till.

Som tidigare nämnts anser regeringen att det är angeläget att Migrationsverket har förutsättningar att bedriva förvarsverksamheten på ett sådant sätt att förvaren är trygga och säkra för både personal och förvarstagna. Att fler förvarstagna ska kunna vara kvar på eller överföras till förvaren, i stället för att kriminalvårdsplaceras, ska inte påverka tryggheten eller säkerheten på förvaren negativt. Utredaren bör därför undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas för att sådana förvarstagna som i dag kriminalvårdsplaceras ska kunna vara kvar på, eller överföras till, förvaren i större utsträckning samtidigt som säkerheten upprätthålls. Åtgärderna kan t.ex. handla om ytterligare befogenheter för Migrationsverket att använda tvångsmedel för att hantera förvarstagna med ett aggressivt eller ordningsstörande beteende, eller att det inrättas särskilda avdelningar med högre säkerhet på förvaren.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om förutsättningarna för kriminalvårdsplacering av en förvarstagen utlänning bör ändras,
- ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att förvarstagna i större utsträckning ska kunna vistas på Migrationsverkets förvar i stället för att kriminalvårdsplaceras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kompletterande åtgärder till förvar

Uppsikt utgör en alternativ åtgärd till förvar som bl.a. innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. Det får även beslutas att utlänningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling. Ett beslut om uppsikt får fattas under samma förutsättningar som ett beslut om förvar (10 kap. 6–8 §§ UtL).

Uppsikt används i förhållandevis liten utsträckning jämfört med förvar. Det bör övervägas om det finns åtgärder som kan vidtas för att uppsikt ska kunna utgöra ett mer ändamålsenligt och effektivt alternativ till förvar.

Det bör även övervägas om det bör införas komplement till förvar i form av elektronisk övervakning. Elektronisk övervakning, t.ex. i form av fotboja, har under lång tid använts som ersättning för fängelsestraff. Sådan övervakning används även för att t.ex. förstärka kontrollen över dömda som frigges villkorligt och som ett led i verkställigheten av påföljden ungdomsövervakning. Vidare används elektronisk övervakning, under vissa förutsättningar, som ett sätt att övervaka en person som har ålagts ett kontaktförbud.

Det har inte tidigare utretts om en möjlighet att använda elektronisk fotboja eller någon annan form av elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar. Det är dock tänkbart att en sådan möjlighet skulle kunna bidra till att avlasta förvaren vid behov, exempelvis genom att en utlänning som är tagen i verkställighetsförvar övervakas elektroniskt fram till dess verkställighet sker, eventuellt i kombination med uppsikt, i stället för att fysiskt vara placerad på ett förvar. Utöver att avlasta förvaren skulle en sådan möjlighet kunna innebära en mindre ingripande åt-

gärd för den enskilde. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att elektronisk övervakning, t.ex. med fotboja, ska kunna användas för personer som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut (bet. 2021/22:SfU16 punkt 1, rskr. 2021/22:196, se även bet. 2021/22:SfU4, rskr. 2021/22:117). Frågan bör alltså undersökas närmare. De praktiska förutsättningarna för att använda elektronisk övervakning av de förvarstagna måste utredas och det måste analyseras om sådan övervakning skulle innebära en tillräckligt effektiv kontroll för att utgöra ett användbart komplement till förvar. Vid utformningen av förslagen ska både det grundläggande skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen och Europakonventionen och relevant EU-rätt beaktas, däribland EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och den dataskyddsrättsliga lagstiftningen. Vid alla åtgärder som rör barn ska även barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen beaktas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns åtgärder som kan vidtas för att uppsikt ska utgöra ett så ändamålsenligt alternativ till förvar som möjligt,
- undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så är fallet, ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behörig myndighet och ny prövning av beslut om förvar och uppsikt

Ansvar för att besluta om förvar och uppsikt inom ramen för den ordinarie migrationsprocessen är delat mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Grundtanken är att den myndighet eller domstol som handlägger ett ärende om avvisning eller utvisning, och därefter den myndighet som har i uppgift att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, ska besluta om förvar eller uppsikt. De nuvarande bestämmelserna om vilken myndighet som har ansvaret för att fatta beslut om förvar eller uppsikt är dock ofullständiga och otydliga. Att detta medför tillämpningssvårigheter är något som har påtalats av de berörda myndigheterna under lång tid.

Eftersom förvar utgör ett frihetsberövande och uppsikt en frihetsinskränkning är det viktigt att det på ett tydligt och lättöverskådligt sätt framgår av regelverket vilken myndighet som är ansvarig under olika skeden i migrationsprocessen och vad som ingår i det ansvaret. En översyn av dessa frågor bör därför ingå i utredarens uppdrag.

Utredaren bör även se över hur domstolarnas roll som handläggande myndighet kan upphöra. Den nuvarande ordningen innebär att domstolarna – utöver sin överprövningsroll när en lägre instans beslut om förvar eller uppsikt överklagas – också i vissa fall har en självständig uppgift att som första instans ta ställning till om en utlänning ska tas i förvar eller ställas under uppsikt och ompröva sådana beslut. Det har från vissa domstolar förts fram att detta är en mindre lämplig ordning, bl.a. med hänvisning till rättssäkerhetsaspekter.

Därutöver finns det anledning att se över bestämmelserna om ny prövning av beslut om förvar och uppsikt. I dag gäller som huvudregel att ett beslut om förvar ska prövas på nytt inom två veckor från den dag då det började verkställas. I de fall det finns ett beslut om avvisning eller utvisning ska beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas. Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet (10 kap. 9 § UtL).

Den nuvarande ordningen har gett upphov till tillämpningsproblem. Exempelvis har bestämmelserna inneburit svårigheter att beräkna den frist inom vilken en ny prövning ska ske och att avgöra vilket beslut som ska anses som bärare av tvångsåtgärden, om grunden för förvar ändras och ett nytt beslut fattas innan ny prövning ska ske. En översyn av bestämmelserna om ny prövning av förvars- och uppsiktsbeslut bör alltså också ingå i utredarens uppdrag.

Utredaren ska därför

- se över reglerna om handläggande myndighet och föreslå ändringar i syfte att tydliggöra vilken myndighet som är ansvarig för förvars- och uppsiktsfrågan under olika skeden i migrationsprocessen,
- ta ställning till hur domstolarnas roll som handläggande myndighet kan upphöra,
- ta ställning till om bestämmelserna om ny prövning av beslut om förvar och uppsikt bör ändras eller förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förvar vid transitering

I rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg (transiteringsdirektivet) finns det en fakultativ bestämmelse om förvar i samband med transitering via en medlemsstats flygplats. I artikel 5.3 a anges att den medlemsstat vars flygplats som transiteringen sker via får placera och inkvartera en tredjelandsmedborgare i säkert förvar i enlighet med sin nationella lagstiftning.

De möjligheter till förvarstagande som i dag finns i svensk rätt omfattar inte de tredjelandsmedborgare som transiterar i enlighet med direktivet (jfr prop. 2004/05:168 s. 24). En sådan möjlighet bör övervägas. I detta ingår att överväga hur länge ett förvar vid transitering ska få pågå och vilka förutsättningar i övrigt som bör gälla.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det bör införas en möjlighet att ta en tredjelandsmedborgare i förvar i samband med att en transitering genomförs och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering.

Organisation av och tillgång till vård för förvarstagna

Migrationsverket har i en hemställan till regeringen påtalat att vården vid förvaren bedrivs olika och att det saknas närmare styrning av hur regionerna ska tillhandahålla sjukvård till förvarstagna. Enligt Migrationsverket bör bl.a. ersättningen till regionerna för tillhandahållen vård ses över och ändras i syfte att säkerställa att alla förvarstagna erbjuds vård på lika villkor (Ju2017/09186).

Med anledning av det som förts fram finns det skäl att undersöka om det finns åtgärder som kan förbättra organisationen av vården på förvaren och tillgången till vård för de förvarstagna. I uppdraget ingår inte att lämna förslag på åtgärder som innebär att huvudmannaskapet för vården flyttas från regionerna eller innebär förändringar i omfattningen av den vård som förvarstagna har rätt till.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns åtgärder som kan förbättra organisationen av vården på förvaren och tillgången till vård för förvarstagna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska analysera och beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Utredaren ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska analysera och bedöma vilka konsekvenser förslagen bedöms få för grundläggande fri- och rättigheter, dvs. regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige åtagit sig att följa samt vilka konsekvenser förslagen bedöms få för principen om icke-diskriminering. Utredaren ska vidare genomgående ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv i den analys som görs samt beakta och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn och unga. Utredaren ska också analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I den utsträckning det behövs ska utredaren under uppdraget hämta in synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska också hålla sig informerad om, och vid behov beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget om utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter samt uppdraget om möjlighet att förordna väktare vid transporter och bevakning ska delredovisas senast den 10 januari 2024.

Övriga delar ska redovisas senast den 17 februari 2025.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]