

Lagrådsremiss

Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Uppsala den 31 maj 2018

Heléne Fritzon

Mattias Pleiner
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att reglerna om förvar och uppsikt av utlänningar ska moderniseras. Syftet är att skapa ett tydligare regelverk och höja rättssäkerheten i ärenden och mål om förvar och uppsikt. De föreslagna reglerna innebär bl.a. att

- en domstol alltid ska pröva om en utlänning får hållas i förvar längre tid än två veckor med stöd av utlänningslagen,
- proportionalitetsprincipen får en avgörande betydelse vid bedömningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar,
- det blir tydligare vilken myndighet som i varje skede av migrationsprocessen är ansvarig för att besluta om förvar eller uppsikt, och
- den enskilde får en utökad rätt att komma till tals muntligen inför förvaltningsmyndigheterna och migrationsdomstolarna.

Regeringen föreslår också att ett beslut om avvisning eller utvisning inte ska verkställas om utlänningen är misstänkt för brott med fängelse i straffskalan, eller om det har inletts ett förfarande om att utlänningen ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd. Det föreslås även att det i vissa fall ska vara möjligt att lägga ned en förundersökning mot en utlänning som är misstänkt för brott med ett straffvärde som inte bedöms överstiga fängelse i sex månader.

Slutligen föreslår regeringen att det ska vara möjligt för Polismyndigheten att omhänderta och ta en utlänning i förvar om det är nödvändigt för att genomföra en transitering enligt lagen om transitering av tredjelandsmedborgare.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	6
2.2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	7
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	18
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare.....	25
3	Ärendet och dess beredning	26
4	En översikt av reglerna om förvar och uppsikt och behovet av förändrade regler	27
4.1	Utlänningslagens regler om förvar och uppsikt.....	27
4.2	Reglerna om förvar och uppsikt i lagen om särskild utlänningskontroll.....	32
4.3	Behovet av förändrade regler om förvar och uppsikt	34
5	Några frågor om de materiella förutsättningarna för förvar och uppsikt.....	35
5.1	Reglerna om förvar och uppsikt bör tydligare skiljas åt	35
5.2	Förvar av vuxna.....	36
5.3	Förvar av barn	38
5.4	Uppsikt över barn	39
5.5	Innebörden av begreppet uppsikt.....	41
5.6	Innehållet i ett uppsiktsbeslut	41
5.7	Det omarbetade mottagandedirektivet	43
6	Tiden i förvar ska bestämmas med beaktande av proportionalitetsprincipen	44
7	Behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt.....	48
8	Förändrade processuella regler om förvar och uppsikt	54
8.1	Obligatorisk domstolsprövning vid längre tider i förvar	54
8.2	Formerna för domstolsprövningen	58
8.3	Forum	60
8.4	Skyldighet att upphäva och ompröva ett beslut om förvar eller uppsikt	61
8.4.1	När ska den behöriga myndigheten upphäva eller ompröva ett beslut om förvar eller uppsikt?.....	61
8.4.2	När ska en domstol upphäva eller ompröva ett beslut om förvar eller uppsikt?	64
8.5	Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna i ärenden om förvar och uppsikt	67

8.6	Muntlig förhandling i domstol i mål om förvar	70
8.7	Beslut efter muntlig förhandling i domstol.....	72
8.8	Tidsfrist för att avgöra ett mål om förvar i domstol	73
8.9	Motpart i domstol när en förvaltningsmyndighets beslut överklagas	75
8.10	Motpart i Migrationsöverdomstolen när en migrationsdomstols omprövningsbeslut överklagas	76
8.11	Ingen tidsfrist för en migrationsdomstol att avgöra mål om avvisning eller utvisning när utlänningen hålls i förvar.....	77
8.12	Interimistiska beslut om förvar och uppsikt	79
8.13	Överklagande av beslut om fortsatt förvar	79
9	Giltighet och verkställighet av beslut om förvar och uppsikt.....	81
9.1	Ett beslut om förvar eller uppsikt gäller omedelbart	81
9.2	Ansvar för att beslut om förvar eller uppsikt verkställs.....	81
9.3	Besluts giltighet när utlänningen lämnar landet	83
10	Förvar och uppsikt enligt lagen om särskild utlänningskontroll	84
10.1	Hur länge en utlänning får hållas i förvar	84
10.2	Behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt	85
10.3	Ny prövning av beslut om förvar eller uppsikt	87
10.4	Skyldighet att upphäva och ompröva beslut om förvar eller uppsikt	88
	10.4.1 Skyldighet att upphäva ett beslut.....	88
	10.4.2 Skyldighet att ompröva ett beslut	88
10.5	Interimistiska beslut om förvar.....	90
10.6	Överklagande av beslut om förvar eller uppsikt	91
10.7	Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna.....	92
10.8	Muntlig förhandling i regeringens ärenden om uppsikt	93
11	Avvisning eller utvisning vid misstanke om brott.....	94
11.1	Hinder mot verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning	94
11.2	Nedläggning av en förundersökning om den misstänkte avvisats eller utvisats	96
12	Verkställighetshinder vid utlämning och överlämnande för brott.....	101
13	Tvångsåtgärder vid transitering.....	103
14	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	107
15	Konsekvenser	108
16	Författningskommentar	110
16.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	110
16.2	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	111

16.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	133
16.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare.....	139
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Förvar (SOU 2011:17)	141
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	151
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	176

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
3. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
4. lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att det i rättegångsbalken ska införas en ny paragraf, 23 kap. 4 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

4 b §

En åklagare får även lägga ned en förundersökning om

1. den misstänkte är en utlänning som har avvisats eller utvisats,

2. det kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i sex månader, och

3. något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Vid bedömningen av om förundersökningen ska läggas ned ska särskild hänsyn tas till den förväntade tiden för verkställighet av beslutet om avvisning eller utvisning och för väckande av åtal.

Om det finns förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket redan innan en sådan har inletts, får en åklagare besluta att någon förundersökning inte ska inledas.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2019.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)¹
dels att 10 kap. ska upphöra att gälla,
dels att nuvarande 12 kap. 9 a § ska betecknas 12 kap. 9 b §,
dels att 1 kap. 1 §, 11 kap. 2 §, 12 kap. 9 §, 13 kap. 2 och 4 §§, 14 kap.
10 §, 16 kap. 4 och 6 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya kapitel, 10 och 10 a kap., och två nya
paragrafer, 12 kap. 9 a § och 16 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2018:319

Föreslagen lydelse

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.),
- flyktingar och andra skyddsbehövande (4 kap.),
- uppehållstillstånd (5 kap.),
- ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a 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* – *förvar* (10 kap.),
utlämningar (10 kap.),
- *uppsikt* (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.),

¹ Senaste lydelse av 12 kap. 9 a § 2017:523.

- tillfälligt skydd (21 kap.),
- tribunalvittnen (22 kap.), och
- särskilda bemyndiganden (23 kap.).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap. Förvar

Förutsättningar för att ta en utlänning i förvar

1 § En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om

1. utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller om han eller hon efter ankomsten ansöker om uppehållstillstånd och inte kan göra sin identitet sannolik,

2. det är nödvändigt för att kunna utreda utlänningens rätt att stanna i Sverige,

3. det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 eller 10 § eller 11 § första stycket, eller

4. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

En utlänning får dock inte tas i förvar enligt första stycket 1 om det är möjligt att bedöma utlänningens rätt att resa in i och vistas i Sverige trots att hans eller hennes identitet är oklar. Detsamma gäller när en fråga om uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1, 2 eller 2 a § ändå kan bedömas.

En utlänning får tas i förvar enligt första stycket 3 eller 4 endast om det finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

2 § Ett barn får 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.

Ett barn får 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. 1 eller 5 §, och

2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte har visat sig tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 10 a kap. 3 § andra stycket.

3 § Ett barn får 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.

Förvarstidens längd

4 § Förvar ska pågå under en så kort tid som möjligt. En utlänning får hållas i förvar endast så länge som skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse.

5 § En utlänning som har fyllt 18 år får inte hållas i förvar för utredning med stöd av 1 § första stycket 2 längre tid än 48 timmar.

En utlänning som har fyllt 18 år får hållas i förvar med stöd av 1 § första stycket 4 i högst tre månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av avvisnings- eller utvisningsbeslutet 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 en längre tid, dock högst tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller inte om utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

6 § Ett barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

Beslutande myndigheter

7 § Beslut om förvar meddelas av den myndighet som är behörig enligt 8–10 §§.

8 § Migrationsverket är behörig myndighet i frågor om förvar, om inte något annat anges i 9 eller 10 §.

9 § Polismyndigheten är behörig myndighet i frågor om förvar när myndigheten

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

Polismyndigheten är behörig myndighet i frågor om förvar enligt första stycket 2 även när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 eller 19 b § och Migrationsverket ännu 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.

10 § Säkerhetspolisen är behörig myndighet i frågor om förvar när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Säkerhetspolisen är behörig myndighet i frågor om förvar enligt första stycket även när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 eller 19 b § och Migrationsverket ännu 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.

Interimistiska beslut om förvar

11 § Om det inte finns tid att avvakta ett beslut från den myndighet som är behörig i frågor om förvar, får Polismyndigheten besluta om att ta en utlänning i förvar till dess att den behöriga myndigheten meddelat beslut

i frågan. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den behöriga myndigheten, som därefter omedelbart ska pröva om beslutet om förvar ska fortsätta att gälla.

Att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar framgår av 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.

Fortsatt förvar

12 § Om den myndighet som är behörig i frågor om förvar bedömer att en utlänning bör hållas kvar i förvar under en längre tid än två veckor, ska myndigheten hos en migrationsdomstol ansöka om fortsatt förvar innan tvåveckorsperioden löpt ut. Om beslutet om förvar har överklagats till en migrationsdomstol innan en ansökan om fortsatt förvar har gjorts, ska ansökan i stället göras senast två veckor från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

Om den behöriga myndigheten bedömer att en utlänning bör hållas kvar i förvar under en längre tid än vad en migrationsdomstol har bestämt enligt 14 §, ska myndigheten på nytt ansöka om fortsatt förvar innan denna tid löpt ut.

Om en ansökan om fortsatt förvar inte görs i tid, upphör beslutet om förvar att gälla. Har en ansökan om fortsatt förvar gjorts i tid får utlänningen hållas kvar i förvar i avvaktan på migrationsdomstolens prövning.

13 § En ansökan om fortsatt förvar prövas av den migrationsdomstol inom vars domsområde ärendet om förvar först har prövats.

14 § Om en migrationsdomstol efter ansökan beslutar att en utlänning fortsatt ska hållas i förvar, ska domstolen i beslutet bestämma en tidpunkt som förvaret som längst får pågå till. Om det finns ett beslut om avvisning eller utvisning får tiden inte överstiga två månader. I annat fall får tiden inte överstiga två veckor.

Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna

15 § Ett beslut om förvar ska föregås av muntlig handläggning. Det gäller dock inte om det finns skäl att befara att det då skulle bli avsevärt svårare att verkställa beslutet eller om utlänningen har avvikit.

Om beslutet inte har föregåtts av muntlig handläggning, ska sådan handläggning genomföras så snart som möjligt efter att beslutet har verkställts.

Handläggning av mål om förvar i en migrationsdomstol

16 § En migrationsdomstol ska avgöra ett mål om förvar så snart som möjligt. Om det inte finns särskilda skäl, ska målet avgöras senast tio dagar från det att målet kom in till domstolen eller förvarsbeslutet därefter verkställdes.

17 § I mål om förvar ska en migrationsdomstol hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt.

18 § Om en muntlig förhandling har hållits i ett mål om förvar, ska migrationsdomstolen efter att förhandlingen avslutats omedelbart meddela beslut i frågan om förvar. Ett beslut får dock meddelas senare, om utredningen i målet behöver kompletteras eller andra särskilda skäl talar för det.

Skyldighet att upphäva ett beslut om förvar

19 § Den myndighet som är behörig i frågor om förvar ska omedelbart upphäva ett beslut om förvar om det inte längre finns skäl för beslutet.

Även om Migrationsverket inte är behörig myndighet, gäller skyldigheten att upphäva ett beslut om förvar också verket, om det avser att bevilja uppehållstillstånd. Detsamma gäller en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, om domstolen avser att bevilja uppehållstillstånd.

Skyldighet att ompröva ett beslut om förvar

20 § Om Migrationsverket upphäver ett beslut om avvisning och återförvisar ärendet till Polismyndigheten för handläggning, ska verket pröva om utlänningsen ska hållas kvar i förvar om tiden för förvar har bestämts av en domstol.

Om Migrationsverket beslutar att utlänningsen ska hållas kvar i förvar tillämpas 12 §. Tidsfristen för att ansöka om fortsatt förvar ska då räknas från dagen för Migrationsverkets beslut eller, om beslutet har överklagats till en migrationsdomstol innan denna frist löpt ut, från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

21 § Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen upphäver ett beslut om avvisning eller utvisning och återförvisar målet till en lägre instans för handläggning, ska domstolen pröva om utlänningsen ska hållas kvar i förvar om tiden för förvar har bestämts av en domstol.

Om domstolen beslutar att utlänningsen ska hållas kvar i förvar, ska domstolen bestämma en ny tidpunkt som förvaret som längst får pågå till. Tiden får inte överstiga två veckor.

Allmänt om verkställighet av beslut om förvar

22 § Migrationsverket ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs.

23 § På begäran av Migrationsverket ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om förvar.

24 § Om Migrationsverket begär det, ska Kriminalvården lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar.

En sådan begäran får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter enligt 4 kap. 4 § eller 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

25 § Vid en transport enligt 24 § 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.

26 § Om Migrationsverket begär hjälp enligt 23 eller 24 § ska Migrationsverket utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om utlänningen som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

27 § En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i 28 §, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

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

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

2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 27 §,

3. det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn, eller

4. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning som har placerats i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest med stöd av första stycket 2, 3 eller 4 ska hållas avskild från övriga intagna.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest.

Ett besluts giltighet när utlänningen lämnar landet

29 § Ett beslut om förvar upphör att gälla när utlänningen lämnar landet.

10 a kap. Uppsikt

Vad som avses med uppsikt

1 § Uppsikt innebär att en utlänning är skyldig att

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

2. lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling.

Skyldigheterna får förenas.

Förutsättningar för att ställa en utlänning under uppsikt

2 § En utlänning som har fyllt 18 år får, under de förutsättningar som anges i 10 kap. 1 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt.

3 § Ett barn får, under de förutsättningar som anges i 10 kap. 2 § första stycket 1 och 2, ställas under uppsikt.

Ett barn får också ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvísning i andra fall än som avses i 10 kap. 2 § första stycket 1 och 2 eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. 1 eller 5 §, om det finns en uppenbar risk för att barnet avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten av beslutet om avvísning eller utvisning.

Beslutande myndigheter

4 § Beslut om uppsikt meddelas av den myndighet som enligt 10 kap. 8–10 §§ är behörig att besluta i frågor om förvar.

Innehållet i ett beslut om uppsikt

5 § I ett beslut om uppsikt ska det bestämmas vilken myndighet som utlänningen ska anmäla sig hos eller lämna sin identitetshandling till och, om anmälningsskyldighet föreskrivs, när och på vilken ort utlänningen ska anmäla sig hos myndigheten. Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen efter överklagande beslutar om uppsikt, får den uppdra åt den behöriga myndigheten att bestämma sådana villkor för uppsikten.

Ny prövning och omprövning av ett beslut om uppsikt

6 § Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet. Så länge utlänningen står under uppsikt, ska en ny prövning göras var sjätte månad.

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

7 § En ny prövning av ett beslut om uppsikt enligt 6 § första stycket ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse.

8 § Om Migrationsverket eller Polismyndigheten beslutar om avvisning eller utvisning av en utlänning som står under uppsikt, ska myndigheten pröva om utlänningen fortfarande ska stå under uppsikt.

Beslut om uppsikt efter muntlig förhandling i domstol

9 § Om en migrationsdomstol har hållit muntlig förhandling i ett mål om uppsikt, ska migrationsdomstolen efter att förhandlingen avslutats omedelbart meddela beslut i frågan om uppsikt. Ett beslut får dock meddelas senare, om utredningen i målet behöver kompletteras eller andra särskilda skäl talar för det.

Skyldighet att upphäva ett beslut om uppsikt

10 § Den myndighet som är behörig i frågor om uppsikt ska omedelbart upphäva ett beslut om uppsikt om det inte längre finns skäl för beslutet.

Även om Migrationsverket inte är behörig myndighet, gäller skyldigheten att upphäva ett beslut om uppsikt också verket, om det avser att bevilja uppehållstillstånd. Detsamma gäller en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, om domstolen avser att bevilja uppehållstillstånd.

Ett besluts giltighet när utlänningen lämnar landet

11 § Ett beslut om uppsikt upphör att gälla när utlänningen lämnar landet.

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.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar.

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

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 28 § placerats i *en* kriminalvårdsanstalt, *ett* häkte eller *en* polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av *den* lagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader

² Senaste lydelse 2012:129.

förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

12 kap.

9 §

Ett beslut om att avvisa eller utvisa en utlänning får inte verkställas förrän utlänningen har avtjänat ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land.

Har allmänt åtal väckts mot utlänningen, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller åtalet har lagts ned.

Om en förundersökning har inletts mot en utlänning om brott för vilket fängelse är föreskrivet, får ett beslut om att avvisa eller utvisa utlänningen inte verkställas förrän förundersökningen har lagts ned eller avslutats utan att allmänt åtal har väckts.

Om allmänt åtal har väckts mot en utlänning, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller lagts ned.

Ett beslut om att avvisa eller utvisa en utlänning får inte verkställas förrän utlänningen har avtjänat ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land.

9 a §

Om det har inletts ett förfarande om att en utlänning ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller till en internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd, får ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen inte verkställas förrän förfarandet om utlämning eller överlämnande har avslutats genom ett beslut som fått laga kraft och som innebär att utlänningen inte ska utlämnas eller överlämnas.

13 kap.

2 §

Muntlig handläggning i ett ärende om förvar eller uppsikt skall genomföras av den myndighet som beslutar om åtgärden.

Muntlig handläggning i ett ärende om förvar eller uppsikt ska genomföras av den myndighet som beslutar om åtgärden.

I 10 kap. 15 § finns särskilda bestämmelser om när muntlig

handläggning ska genomföras i ett ärende om förvar.

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 a kap. 7 § finns särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling *ska* hållas i ett ärende om *uppsikt*.

14 kap.

10 §

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

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 28 § eller 11 kap. 3–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.

16 kap.

4 §

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

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

I 10 kap. 16 § finns särskilda bestämmelser om handläggningen av mål om förvar.

5 a §

I 10 kap. 17 och 18 §§ samt 10 a kap. 9 § finns särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i en migrationsdomstol i mål om förvar *eller uppsikt*.

6 §³

I ett mål om avvisning är Migrationsverket motpart till utlänningen. Detsamma gäller i ett mål om återreseförbud där beslut meddelats av Polismyndigheten i samband med ett beslut om avvisning.

När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen motparter till utlänningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

³ Senaste lydelse 2017:22.

I ett mål om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut, är Migrationsverket och, i fråga om ett säkerhetsärende, Säkerhetspolisen motparter till utlännningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

När en utlänning överklagar en migrationsdomstols beslut om förvar enligt 10 kap. 21 § är Migrationsverket motpart till utlännningen i Migrationsöverdomstolen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2019.

2. Om ett beslut om förvar har meddelats och verkställts före ikraftträdandet, ska en ansökan om fortsatt förvar enligt 10 kap. 12 § i den nya lydelsen göras senast vid den tidpunkt då en ny prövning skulle ha gjorts enligt 10 kap. 9 § i den äldre lydelsen, dock senast den 14 april 2019. Om en migrationsdomstol efter ikraftträdandet har avslagit ett överklagande av ett beslut om förvar innan en ansökan om fortsatt förvar gjorts, ska ansökan i stället göras inom två veckor från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll¹

dels att nuvarande 9 d § samt 13 b och 13 c §§ ska betecknas 9 h § samt 13 d och 13 e §§,

dels att 5, 8 a, 9–9 c och de nya 9 h och 13 e §§ ska ha följande lydelse, *dels* att rubriken närmast före nuvarande 13 b § ska sättas närmast före 13 c §,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 9 d–9 g och 13 b och 13 c §§, och närmast före 13 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2018:320

Föreslagen lydelse

5 §

I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar:

1 kap. 3 b § om EES-medborgare,

1 kap. 13 § om skyndsam handläggning,

3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,

4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och andra skyddsbehövande,

5 kap. 1–1 c, 2 a–d, 3–10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,

5 a kap. 1–4 och 6 §§ om ställning som varaktigt bosatt,

6 kap. 3 § om arbetstillstånd,

6 a kap. 1–11 §§ om EU-blåkort,

6 b kap. 1–15 §§ om tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT,

6 c kap. 1–11 och 14 §§ om tillstånd för säsongarbete,

8 kap. 12 och 13 §§ om utvisning av EES-medborgare och sådana medborgares familjemedlemmar,

8 kap. 14 § om utvisning av utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn,

8 a kap. 2 § första stycket om sådana hänsyn som ska tas till anknytningen till det svenska samhället, om fråga uppkommit om utvisning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige,

9 kap. 4 och 5 §§ om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar,

9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,

9 kap. 12 § om omhändertagande för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut,

9 kap. 13 § om andra åtgärder för att möjliggöra verkställighet,

10 kap. 1, 2, 4–11 och 17 §§ om förvar och uppsikt,

10 kap. 1, 2 och 4–6 §§ om förvar,

10 a kap. 1–3 och 5 §§ om uppsikt,

¹ Senaste lydelse av 13 b § 2009:1545.

12 kap. 1–5, 13 a och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om utvisning,

13 kap. 1–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,

13 kap. 10 § om motivering av beslut,

13 kap. 11 § om tolkersättning,

13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,

13 kap. 15 och 16 §§ om DNA-analys,

16 kap. 1 § andra stycket om Migrationsöverdomstolen,

17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter,

18 kap. 1 § andra och tredje styckena om offentligt biträde för barn, och

19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.

Skyldigheten enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen att lämna uppgifter gäller vid tillämpningen av denna lag även i förhållande till regeringen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §²

Säkerhetspolisen *svarar* för att ett beslut om förvar verkställs.

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Den som är under arton år får dock inte utan synnerliga skäl placeras i sådana lokaler. En utlänning som är under arton år och som hålls i förvar enligt denna lag ska i första hand placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för enligt 11 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). För behandlingen av en utlänning som placerats i verkets förvarslokaler gäller bestämmelserna om Migrationsverkets behandling av *förvarstagna* i 11 kap. utlänningslagen.

För behandlingen av en utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av *nämnda lag*, beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten

Säkerhetspolisen *ansvarar* för att ett beslut om förvar verkställs.

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska placeras i *en* kriminalvårdsanstalt, *ett* häkte eller *en* polisarrest. Den som är under arton år får dock inte utan synnerliga skäl placeras i sådana lokaler. En utlänning som är under arton år och som hålls i förvar enligt denna lag ska i första hand placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för enligt 10 kap. 27 § utlänningslagen (2005:716). För behandlingen av en utlänning som placerats i verkets förvarslokaler gäller bestämmelserna om Migrationsverkets behandling av *utlänningar som hålls i förvar* i 11 kap. utlänningslagen.

För behandlingen av en utlänning som placerats i *en* kriminalvårdsanstalt, *ett* häkte eller *en* polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av *den lagen*, beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen

² Senaste lydelse 2010:621.

inom anstalten, häktet eller arresten. och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

9 §³

Om frågan om utvisning ännu inte har förts till Migrationsverket, får Säkerhetspolisen besluta att utlänningen *skall* tas i förvar eller ställas under uppsikt, *även om förutsättningarna i 8 § inte är för handen*. Ett sådant beslut *skall* genast anmälas till Migrationsverket, som snarast *skall* pröva om åtgärden *skall* bestå.

Även om frågan om utvisning ännu inte har förts till Migrationsverket, får Säkerhetspolisen besluta att utlänningen *ska* tas i förvar eller ställas under uppsikt, *om det finns förutsättningar för det enligt 8 §*. Ett sådant beslut *ska* genast anmälas till Migrationsverket, som snarast *ska* pröva om åtgärden *ska* bestå.

9 a §⁴

Har en ansökan om utvisning gjorts enligt denna lag beslutar den myndighet som handlägger ärendet om förvar eller uppsikt.

Beslut om förvar eller uppsikt meddelas av den myndighet som är behörig enligt 9 b §.

Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt utvisas enligt denna lag, ska den myndighet som beslutar om utvisningen pröva om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar eller stå under uppsikt.

9 b §⁵

Migrationsverket är handläggande myndighet från det att verket tar emot en ansökan om utvisning till dess att verket meddelar beslut eller utlänningen har lämnat landet eller Säkerhetspolisen har tagit emot ärendet, eller, om Migrationsverkets beslut överklagas, till dess att ärendet tas emot av Migrationsöverdomstolen.

Migrationsverket är behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt, om inte något annat anges i andra eller tredje stycket.

Migrationsöverdomstolen är handläggande myndighet från det att domstolen tar emot ett ärende till dess att ansvarigt departement tar emot det.

Regeringen är handläggande myndighet från det att ärendet

Regeringen är behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt

³ Senaste lydelse 2005:720.

⁴ Senaste lydelse 2009:1545.

⁵ Senaste lydelse 2009:1545.

tagits emot av ansvarigt departement.

Säkerhetspolisen är handläggande myndighet från det att myndigheten tar emot ett beslut om utvisning för verkställighet till dess att verkställighet har skett.

när den handlägger ett överklagande av ett beslut om utvisning. Behörigheten gäller från det att ärendet om utvisning har tagits emot av ansvarigt departement och till dess att ärendet har avslutats eller, om ett beslut om utvisning har meddelats, till dess att utvisningsbeslutet överlämnats till den verkställande myndigheten.

Säkerhetspolisen är behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt från det att myndigheten har tagit emot ett beslut om utvisning för verkställighet till dess att verkställighet har skett. Motsvarande gäller Polismyndigheten, om den beslutande myndigheten har bestämt att Polismyndigheten ska verkställa beslutet.

9 c §⁶

När regeringen är handläggande myndighet beslutar ansvarigt statsråd i frågor om förvar och uppsikt. Regeringen får inte besluta att ta eller hålla kvar någon i förvar eller att ställa någon under uppsikt. Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

När regeringen är behörig myndighet beslutar ansvarigt statsråd i frågor om förvar och uppsikt. Regeringen får inte besluta att ta eller hålla kvar någon i förvar eller att ställa någon under uppsikt. Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

9 d §

Om det inte finns tid att avvakta ett beslut från den myndighet som är behörig i frågor om förvar, får Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten besluta om att ta en utlänning i förvar till dess att den behöriga myndigheten meddelat beslut i frågan. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den behöriga myndigheten, som därefter omedelbart ska pröva om beslutet om förvar ska fortsätta att gälla.

Att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i av-

⁶ Senaste lydelse 2009:1545.

vaktan på Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens beslut om förvar framgår av 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.

9 e §

Den myndighet som är behörig i frågor om förvar och uppsikt ska pröva ett beslut om förvar på nytt inom två veckor från den dag då beslutet började verkställas. Om det finns ett beslut om utvisning, ska beslutet om förvar i stället prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet började verkställas. Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet.

Så länge som utlänningen hålls kvar i förvar eller står under uppsikt ska en ny prövning göras fortlöpande inom de tider som anges i första stycket.

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

9 f §

Den myndighet som är behörig i frågor om förvar och uppsikt ska omedelbart upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt, om det inte längre finns skäl för beslutet.

9 g §

Om Migrationsverket eller rege-

ringen beslutar om utvisning av en utlänning som hålls i förvar eller står under uppsikt, ska myndigheten i samband med att beslutet meddelas pröva om utlänningen fortsatt ska hållas i förvar eller stå under uppsikt.

Skyldigheten enligt första stycket att pröva om en utlänning fortsatt ska hållas i förvar gäller också om regeringen upphäver ett beslut om utvisning och återförvisar eller överlämnar ärendet till Migrationsverket för handläggning. En ny prövning av frågan om förvar ska därefter göras av den myndighet som är behörig i frågor om förvar. Prövningen ska göras inom två veckor från det att beslutet meddelades.

9 d §

Säkerhetspolisens beslut om förvar i andra fall än som avses i 9 § och Migrationsverkets beslut om förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Ett sådant beslut får överklagas utan begränsning till viss tid.

Om ett statsråd har beslutat om förvar prövar Högsta förvaltningsdomstolen på framställan av utlänningen om åtgärden ska bestå.

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av en utlänning som hålls i förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen.

9 h §⁷

Säkerhetspolisens beslut om förvar eller uppsikt i andra fall än de som avses i 9 § och Polismyndighetens eller Migrationsverkets beslut om förvar eller uppsikt får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Ett sådant beslut får överklagas utan begränsning till viss tid.

Om ett statsråd har beslutat om förvar eller uppsikt prövar Högsta förvaltningsdomstolen på framställan av utlänningen om åtgärden ska bestå.

Muntlig handläggning

13 b §

Om ett beslut om förvar inte har föregåtts av muntlig handläggning, ska sådan handläggning genomföras så snart som möjligt

⁷ Senaste lydelse av tidigare 9 d § 2010:1403.

efter att beslutet har verkställts.

Första stycket gäller inte om regeringen är behörig myndighet.

13 c §

En 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.

13 c §

I ett ärende om förvar som handläggs av regeringen får ansvarigt statsråd eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer besluta om muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla denna.

13 e §⁸

I ett ärende om förvar *eller uppsikt* som handläggs av regeringen får ansvarigt statsråd eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer besluta om muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla denna.

Vid en muntlig förhandling ska utlänningen höras. Regeringskansliet får bestämma att även andra personer än utlänningen ska höras. En representant för Regeringskansliet ska närvara vid förhandlingen.

Utlänningen ska vid förhandlingen få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2019.

⁸ Senaste lydelse av tidigare 13 c § 2009:1545.

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

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

En tredjelandsmedborgare som transiteras via Sverige får omhändertas och tas i förvar av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att transiteringen ska kunna genomföras, dock längst under 48 timmar.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2019.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 5 februari 2009 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen (2005:716), härafter förkortad UtL. Utredningen, som tog namnet Förvarsutredningen, hade också i uppdrag att ta ställning till hur 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 (härefter benämnt återvändandedirektivet) skulle genomföras i Sverige och om det fanns behov av att genomföra bestämmelserna om tvångsmedel i rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg.

Genom två tilläggsdirektiv utökades Förvarsutredningens uppdrag. I det första tilläggsdirektivet fick utredningen i uppdrag att se över behovet av lagreglering när det gäller avlägsnande av en utlänning som är misstänkt för brott men för vilken det inte finns verkställighetshinder enligt gällande reglering. I det andra fick utredningen i uppgift att överväga behovet av att införa ytterligare verkställighetshinder i utlänningslagen för de fall ett land begär en utlänning utlämnad eller överlämnad för brott.

I delbetänkandet Återvändandedirektivet och svensk rätt (SOU 2009:60) redovisade Förvarsutredningen de lagändringar som återvändandedirektivet bedömdes motivera. Utredningens förslag behandlades av regeringen i propositionen Genomförande av återvändandedirektivet (se prop. 2011/12:60, bet. 2011/12:SfU6, rskr. 2011/12:164).

Förvarsutredningen överlämnade i februari 2011 sitt slutbetänkande Förvar (SOU 2011:17). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2011/01340/EMA).

I denna lagrådsremiss behandlar regeringen Förvarsutredningens förslag om förändrade materiella och processuella regler för förvar och uppsikt. Lagrådsremissen omfattar även utredningens förslag om användande av tvång vid transitering samt verkställighetshinder på grund av misstanke om brott och begäran om utlämning eller överlämnande. Utredningens förslag om behandlingen av utlänningar som hålls i förvar bereds vidare i Regeringskansliet, dock med undantag för en fråga om transport som har behandlats i ett tidigare sammanhang (se prop. 2016/17:191, bet. 2017/18:SfU5, rskr. 2017/18:7).

Ett utkast av lagrådsremissen har beretts under hand med Domstolsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Migrationsverket.

4 En översikt av reglerna om förvar och uppsikt och behovet av förändrade regler

4.1 Utlänningslagens regler om förvar och uppsikt

Allmänna förutsättningar för förvar och uppsikt

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

Av reglerna följer att en vuxen utlänning kan tas i förvar i fyra situationer. För det första kan utlänningen tas i förvar i syfte att fastställa hans eller hennes identitet, s.k. identitetsförvar (1 § 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 (1 § 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 (1 § andra stycket 2), eller för att förbereda eller genomföra ett beslut om avvisning eller utvisning, s.k. verkställighetsförvar (1 § andra stycket 3).

Ett barn kan inte tas i identitets- eller utredningsförvar. Däremot får ett barn under vissa förutsättningar tas i sannolikhets- eller verkställighetsförvar (2 §).

Både vuxna och barn får, när förutsättningarna för förvar finns, ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar (6 och 7 §§). 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 (8 §).

I valet mellan förvar och uppsikt ska beaktas den grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 8 § UtL som anger att lagen ska tillämpas så att en utlänningsfrihet 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).

Vilken myndighet som beslutar i frågor om förvar och uppsikt

I 10 kap. 12–17 §§ UtL finns bestämmelser om vilken myndighet som är behörig att fatta beslut i frågor om förvar eller uppsikt. Behörigheten att fatta sådana beslut tillkommer som huvudregel den myndighet eller domstol som handlägger utlänningens ärende (12 §). 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 12 §.

Vanligen fattas ett inledande beslut om förvar eller uppsikt av Polismyndigheten eller Migrationsverket. Om ett ärende om avvisning eller utvisning överklagas till en migrationsdomstol eller till Migrationsöverdomstolen, blir i stället domstolarna behöriga att besluta om förvar eller uppsikt. Undantag gäller dock när beslutet om avvisning eller utvisning fortfarande är verkställbart under domstolarnas handläggning. Då blir domstolarna behöriga endast om inhibition beslutas. Domstolarna handlägger också frågor om förvar eller uppsikt efter överklagande av ett beslut om en sådan åtgärd. När det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning fattas beslut i frågan om förvar normalt av Polismyndigheten, men även Säkerhetspolisen kan ha behörighet att besluta i förvarsfrågan om myndigheten är ansvarig för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Interimistiska beslut

Polismyndigheten får, även om den inte är handläggande myndighet, meddela ett interimistiskt beslut att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Ett sådant interimistiskt beslut ska skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, som därefter ska pröva om beslutet om förvar eller uppsikt ska bestå (10 kap. 17 § första stycket UtL).

Identitetsförvar

Identitetsförvar får användas 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. En förutsättning är att utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå. Så kan exempelvis vara fallet om utlänningen trots den oklara identiteten rimligen måste beviljas asyl i Sverige. Det krävs inte att utlänningen alltid ska kunna styrka sin identitet för att undgå ett beslut om identitetsförvar. I stället är det tillräckligt att utlänningen kan göra sannolikt att den identitet som han eller hon uppger är riktig. Identiteten ska inte alltid anses oklar enbart därför att utlänningen saknar pass eller någon annan identitetshandling. Om utlänningens berättelse framstår som trovärdig och förklaringen till att identitetspapper saknas är sannolik, bör även uppgifterna om identiteten godtas (prop. 1988/89:86 s. 96).

Utredningsförvar

Utredningsförvar får beslutas om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras. I förarbetena förutsätts att utredningsförvar ska användas bara undantagsvis och när det inte räcker att hålla kvar utlänningen för utredning under de sex timmar som tillåts enligt 9 kap. 11 § UtL. Enbart det förhållandet att det skulle underlätta för den utredande myndigheten att ta utlänningen i förvar kan aldrig anses utgöra ett tillräckligt skäl för förvarstagande (prop. 1988/89:86 s. 174 f.).

Sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar

Sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar sker i syfte att säkerställa att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. Lagen skiljer mellan situationen att det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas (10 kap. 1 § andra stycket 2) och situationen att det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (10 kap. 1 § andra stycket 3). Beslut om förvar enligt andra stycket 2 och 3 får meddelas endast om det finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (tredje stycket).

Enligt praxis tillämpas punkten 2 fram till dess att det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som är verkställbart, antingen på grund av att det gäller omedelbart eller för att det har fått laga kraft. När det finns ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning ska i stället punkten 3 tillämpas (se MIG 2007:23). Även om verkställigheten har inhiberats anses punkten 3 vara fortsatt tillämplig (se t.ex. MIG 2006:5).

Särskilt om förvar av barn

Ett barn får 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 (10 kap. 2 § första stycket UtL). 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. 1 eller 5 §, 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).

Ett barn får 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 (10 kap. 3 § UtL).

Tiden i förvar och under uppsikt

Bestämmelser om hur länge en utlänning får hållas i förvar finns i 10 kap. 4 § UtL. Utredningsförvar får pågå högst 48 timmar (första stycket). När det gäller förvar i syfte att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning finns en tidsgräns om två månader, som dock får förlängas om det finns synnerliga skäl. 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 dock inte om utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott (andra stycket). För identitetsförvar eller förvar som beslutas för att det är sannolikt att utlänningen ska avvisas eller utvisas finns det inga absoluta

tidsfrister i lagen. Däremot gäller att det måste finnas synnerliga skäl för att förvarstiden ska få överstiga två veckor (tredje stycket).

Ett barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar (10 kap. 5 § UtL).

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

Synnerliga skäl för förlängning

Vilka omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl för längre förvarstider anges inte i lagtexten, men utvecklas i viss utsträckning i förarbetena. Som exempel på synnerliga skäl anges där att utlänningens identitet inte kan fastställas, t.ex. på grund av att han eller hon lämnar felaktiga uppgifter om sig själv, eller att utredning pågår om det finns något land som är villigt eller skyldigt att ta emot honom eller henne (se prop. 1975/76:18 s. 132 f.). Av den praxis som har utvecklats i fråga om vilka omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl för förlängning av förvarstiden vid verkställighetsförvar följer att det regelmässigt anses finnas synnerliga skäl för förlängning om behovet av fortsatt förvar har sin grund i bristande medverkan från utlänningen och den verkställande myndigheten inte kan anses ha varit ineffektiv under arbetet med verkställigheten. När det gäller hur länge en utlänning kan hållas i förvar under återopande av synnerliga skäl accepteras längre tider när det är fråga om verkställighet efter ett beslut om utvisning på grund av brott än när det gäller avvisning eller utvisning på någon annan grund (RÅ 1993 ref. 15 och RÅ 1994 ref. 98). Ytterst görs en bedömning av om ett fortsatt förvarstagande står i proportion till intresset av att säkerställa verkställigheten (RÅ 2005 ref. 60 och RÅ 2006 ref. 5, MIG 2008:44 och MIG 2010:15).

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 avvisning 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 fortlöpande 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 (MIG 2006:5).

Varje ny prövning av ett beslut om förvar ska 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 omständig-

heter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse (10 kap. 11 § första stycket UtIL).

Utöver bestämmelsen om ny prövning finns regler om att den myndighet eller domstol som handlägger utlänningens ärende ska ompröva förvars- eller uppsiktsbeslutet i samband med att myndigheten eller domstolen beslutar om avvisning eller utvisning (10 kap. 12 § andra stycket UtIL).

Överklagande av beslut om förvar eller uppsikt

Ett beslut om förvar eller uppsikt får överklagas till en migrationsdomstol. Besluten får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid (14 kap. 9 § UtIL). Om en migrationsdomstol har meddelat beslut i frågan, får beslutet överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut om förvar får överklagas utan begränsning i tid (16 kap. 9 och 10 §§ UtIL).

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 § UtIL).

Allmänt om verkställighet av beslut om förvar

Det är Migrationsverket som ansvarar för att beslut om förvar verkställs (10 kap. 18 § UtIL). Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett förvarsbeslut (10 kap. 19 § UtIL). Om Migrationsverket begär det, ska Kriminalvården lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar (10 kap. 19 a § UtIL).

En utlänning som hålls i förvar enligt utlänningslagen ska vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler. Migrationsverket har också ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar (11 kap. 2 § första och andra styckena UtIL).

Under vissa förutsättningar får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest (10 kap. 20 § första stycket UtIL). Så är möjligt om utlänningen har utvisats på grund av brott, om utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § UtIL och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild 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. Barn som hålls i förvar får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest (10 kap. 20 § tredje stycket UtIL).

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

Utlänningsärenden med säkerhetsaspekter benämns säkerhetsärenden. Säkerhetsärenden kännetecknas av att Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet motsätter sig att en utlänning ska tillåtas vara i Sverige. Det finns två olika typer av säkerhetsärenden:

säkerhetsärenden enligt utlänningslagen och säkerhetsärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, härafter förkortad LSU. De flesta säkerhetsärenden handläggs enligt utlänningslagen och då på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden. Emellertid har Säkerhetspolisen rätt att överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden och är vid sidan av Migrationsverket utlännings motpart i en migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen. Om inte annat bestäms är det Säkerhetspolisen som ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen (om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, se bl.a. 1 kap. 7 §, 12 kap. 14 § andra stycket och 14 kap. 11 § UtL).

4.2 Reglerna om förvar och uppsikt i lagen om särskild utlänningskontroll

Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Vissa säkerhetsärenden är av sådan karaktär att utgången har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten. Det handlar i första hand om sådana ärenden där den inre säkerheten är utsatt för ett allvarligt hot. Det kan vara ärenden som rör utläningar med starka kopplingar till organisationer som utövar våld och annan brottslighet för politiska syften. Det kan vidare handla om ärenden som rör personer som agerar i nätverk eller strukturer med ideologiska band till kända terroristorganisationer. Dessa mer kvalificerade säkerhetsärenden prövas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Ett ärende enligt lagen inleds genom att Säkerhetspolisen ansöker hos Migrationsverket om utvisning av utläningen. Migrationsverkets beslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll i fråga om utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring eller resedokument får överklagas till regeringen.

Antalet säkerhetsärenden som avgörs varje år enligt lagen om särskild utlänningskontroll är få. Under perioden den 1 juli 2016–den 30 juni 2017 tillämpades lagen av regeringen vid fyra tillfällen (regeringens skrivelse 2017/18:57 s. 4).

Materiella förutsättningar för förvar och uppsikt

En utläning får tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll om det finns ett beslut om utvisning enligt lagen eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns anledning anta att utläningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans eller hennes identitet är oklar. Om utläningen är under 18 år, får han eller hon inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans eller hennes vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera (8 § första stycket).

Genom hänvisningar i 5 § gäller de materiella bestämmelserna om förvar i 10 kap. 1 och 2 §§ UtL vid sidan av regleringen i 8 § LSU. I 5 § LSU hänvisas även till bl.a. 10 kap. 4 och 9 §§ UtL, vilket innebär att de tidsgränser som gäller för förvar enligt utlänningslagen ska tillämpas även vid processen enligt lagen om särskild utlänningskontroll och att det finns en skyldighet för den handläggande myndigheten att omedelbart

upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt, om det inte längre finns skäl för det.

Under samma förutsättningar som gäller för förvar får utlänningen ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt (8 § andra stycket).

Vilken myndighet som beslutar i frågor om förvar och uppsikt

Om en ansökan om utvisning har gjorts enligt lagen om särskild utlänningskontroll gäller som huvudregel att den myndighet som handlägger ärendet beslutar om förvar eller uppsikt (9 a §). Ett ärende enligt lagen kan handläggas av Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen, regeringen eller Säkerhetspolisen (9 b §). När regeringen är handläggande myndighet beslutar ansvarigt statsråd i frågor om förvar och uppsikt. Regeringen får inte besluta att ta eller hålla kvar någon i förvar eller att ställa någon under uppsikt. Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt (9 c §).

Liksom utlänningslagen bygger lagen om särskild utlänningskontroll på att det är den myndighet som ska pröva eller – för Migrationsöverdomstolens del – yttra sig i ärendet om utvisning och därefter den myndighet som har i uppgift att verkställa ett beslut om utvisning, som också avgör frågor om förvar och uppsikt.

Interimistiska beslut

För det fall frågan om utvisning ännu inte har förts till Migrationsverket, får Säkerhetspolisen besluta att utlänningen ska tas i förvar eller ställas under uppsikt, även om förutsättningarna i 8 § inte är uppfyllda. Ett sådant beslut ska genast anmälas till Migrationsverket, som snarast ska pröva om åtgärden ska bestå (9 §).

Genom en hänvisning i 5 § LSU till 10 kap. 17 § UtL gäller vidare att Polismyndigheten får fatta beslut att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet ska därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt ska fortsätta att gälla.

Ny prövning av beslut om förvar och uppsikt

Genom en hänvisning i 5 § LSU till 10 kap. 9 § UtL gäller att beslut om förvar och uppsikt enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska prövas på nytt inom vissa tider. Ett beslut om förvar ska prövas på nytt inom två veckor från den dag då det började verkställas. Om det finns ett beslut om utvisning ska förvarsbeslutet 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. Om utlänningen hålls kvar i förvar eller fortfarande ska stå under uppsikt, ska en ny prövning fortlöpande göras inom samma tider.

Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll, ska den myndighet som beslutar om utvisningen pröva om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar eller stå under uppsikt (9 a § andra stycket LSU).

Överklagande och framställan till Högsta förvaltningsdomstolen

Säkerhetspolisens beslut om förvar, förutom interimistiska beslut enligt 9 §, och Migrationsverkets beslut om förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Ett sådant beslut får överklagas utan inskränkning till viss tid (9 d § första stycket).

Om ett statsråd har beslutat om förvar får utlänningen ge in en framställan om prövning till Högsta förvaltningsdomstolen, som då ska pröva om åtgärden ska bestå (9 d § andra stycket).

Ett beslut om uppsikt med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll kan enligt lagen inte överklagas eller komma under Högsta förvaltningsdomstolens prövning.

4.3 Behovet av förändrade regler om förvar och uppsikt

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av att modernisera regelverket om förvar och uppsikt av utlännningar för att det ska uppfylla kraven på ett tydligt och rättssäkert system.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna instämmer i eller har inga synpunkter på utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Ett beslut om förvar innebär ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och i den enskildes rörelsefrihet. Åtgärden får därför bara användas om inte andra, mindre ingripande åtgärder är tillräckliga. Den tid som en utlänning är tagen i förvar ska vara så kort som möjligt. Att det är fråga om ett frihetsberövande ställer höga krav på rättssäkerhet och därmed också på en tydlig reglering av under vilka omständigheter åtgärden får vidtas och vilka processuella regler som är tillämpliga. Samtidigt förutsätter en ändamålsenligt utformad migrationsprocess att myndigheterna kan utöva nödvändig kontroll över dem som reser in i och vistas i landet och har verktyg att sätta kraft bakom ett beslut om avvisning eller utvisning. Möjligheten att på rättssäkra och förutsebara grunder ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt är ett viktigt led i att en välordnad verkställighetsprocess ska kunna upprätthållas.

Som framgår av direktiven till utredningen har det vid tillämpningen av den processordning som infördes genom 2006 års utlänningslag visat sig att det processuella regelverket för förvar och uppsikt kan behöva anpassas för att bättre svara mot intresset av en tydlig, lättöverskådlig och rättssäker hantering av förvars- och uppsiktsfrågor hos förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Bland annat finns det ett behov av att klargöra vilken myndighet som är ansvarig för förvars- och uppsiktsfrågan under olika skeden i migrationsprocessen, inte minst när ett beslut om förvar eller uppsikt överklagas. Det har även noterats oklarheter i lagstiftningen beträffande kraven på muntlig förhandling, beräkningen av frister för ny prövning av frågan om förvar och vilken myndighet som är utlänningens motpart vid ett överklagande.

Redan mot den bakgrunden bedömer regeringen att det finns ett tydligt behov av att ändra och förbättra främst utlänningslagens regelverk om förvarstagande och uppsikt för att uppfylla berättigade krav på ett modernt, tydligt och rättssäkert system. Regeringen anser också, i likhet med utredningen, att det finns skäl att i vissa avseenden modernisera reglerna om förvar och uppsikt i lagen om särskild utlänningskontroll. När det gäller ändringar i den senare lagen måste dock beaktas att processordningen i den delvis är annorlunda utformad jämfört med den som anges i utlänningslagen.

5 Några frågor om de materiella förutsättningarna för förvar och uppsikt

5.1 Reglerna om förvar och uppsikt bör tydligare skiljas åt

Regeringens förslag: Det nuvarande kapitlet i utlänningslagen om förvar och uppsikt ska upphävas och ersättas av två nya kapitel om förvar respektive uppsikt.

De bestämmelser i det nuvarande kapitlet som inte ses över ska ha sin motsvarighet i de nya kapitlen om förvar respektive uppsikt. Vidare ska hänvisningar till bestämmelser i det nuvarande kapitlet ändras så att de i stället avser motsvarande bestämmelser i de nya kapitlen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som anges i avsnitt 4.3 syftar denna reform till att skapa ett tydligt och rättssäkert system för förvar och uppsikt. För att åstadkomma detta anser regeringen, i likhet med utredningen, att det finns skäl att reglera frågorna om förvar och uppsikt mer åtskilt från varandra än vad som är fallet i dag. Inte minst kan en sådan ordning motiveras av tydlighetsskäl och av att regeringen i denna lagrådsremiss föreslår flera övergripande processuella förändringar i dessa ärenden. Enligt regeringen är det därför lämpligt att det nuvarande kapitlet om förvar och uppsikt i utlänningslagen (2005:716) upphävs och ersätts med två nya kapitel om förvar respektive uppsikt.

Regeringens förslag till nya kapitel om förvar respektive uppsikt innebär stora förändringar jämfört med vad som gäller i dag. Översynen som nu görs omfattar dock inte samtliga delar av regelverket kring förvar och uppsikt. Till exempel övervägs inom ramen för denna lagrådsremiss inte reglerna om behandlingen av utlänningar som hålls i förvar. De bestämmelser som inte ses över bör därför, ibland med vissa språkliga ändringar, föras över och ha sin motsvarighet i de nya kapitlen om förvar respektive uppsikt.

I utlänningslagen och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll finns det vissa hänvisningar till bestämmelser i det hittillsvarande kapitlet om förvar och uppsikt. Dessa hänvisningar bör ändras så att de i stället avser motsvarande bestämmelser i de nya kapitlen.

5.2 Förvar av vuxna

Regeringens förslag: Det ska framgå av utlänningslagen att utlännningar som ansöker om uppehållstillstånd som flyktning eller annan skyddsbehövande kan tas i identitetsförvar.

Regeringens bedömning: I övrigt bör inte reglerna om att ta en utlännning som har fyllt 18 år i förvar ändras.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att bestämmelsen om utredningsförvar ska ändras så att åtgärden får användas endast om det är absolut nödvändigt.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag och bedömning. *Amnesty International* och *Flyktninggruppernas riksråd* avstyrker förslaget att införa ett förtydligande om att asylsökande ska kunna tas i identitetsförvar. *Amnesty International* anser att förslaget innebär en risk för ett schablonmässigt förvarstagande. *Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö* och *dåvarande Rikspolisstyrelsen* invänder mot utredningens förslag om att utredningsförvar endast ska få användas om det är absolut nödvändigt och anser att begreppet är oklart och att det är tillräckligt med rekvisitet ”nödvändigt” för att en utlännning ska få tas i utredningsförvar. *Svenska Röda Korset* anser att lagstiftaren tydligt bör betona att utredningsförvar endast bör komma i fråga i undantagsfall. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att det bör införas en bestämmelse om vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om det finns en risk för att utlännningen avviker.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Identitetsförvar

Som framgår i avsnitt 4.1 kan identitetsförvar inte användas om utlänningsens rätt att resa in i eller vistas i Sverige går att bedöma trots att det råder oklarhet om identiteten. Utredningen påpekar att det, till följd av de bestämmelser i utlänningslagen som innebär att flyktingar och skyddsbehövande har en rätt att stanna i Sverige under prövningen av deras ansökningar, kan göras gällande att en asylsökandes rätt att vistas i Sverige kan bedömas även om utlänningsens identitet är oklar. I doktrinen har det också ifrågasatts om identitetsförvar är möjligt att använda när en utlännning ansöker om asyl (se Wikrén och Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentarer*, 11 uppl., s. 563). Utredningen uppmärksammar även att Migrationsverkets praxis varierar när det gäller frågan om huruvida en asylsökande kan tas i identitetsförvar.

När möjligheten till identitetsförvar infördes var avsikten att även asylsökande skulle kunna tas i identitetsförvar, utom i de fall det kunde be-

dömas att utläningen, trots den oklara identiteten, rimligen måste beviljas asyl i Sverige (prop. 1988/89:86 s. 174). Enligt regeringens mening finns det inte skäl att nu göra en annan bedömning. I detta sammanhang bör det särskilt beaktas att Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), härefter benämnt det omarbetade mottagandedirektivet, uttryckligen tillåter att en asylsökande hålls i förvar i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet (artikel 8.3 a). Det bör alltså även fortsättningsvis vara möjligt att ta en utläning som ansöker om uppehållstillstånd som asylsökande eller skyddsbehövande i identitetsförvar om förutsättningarna för förvar i övrigt finns. Detta bör framgå av förvarsbestämmelserna, vilket också utredningen föreslår.

Amnesty International anser att tillägget i bestämmelsen om identitetsförvar skulle kunna innebära att asylsökande som inte kan styrka sin identitet kommer att tas i förvar på schablonmässiga grunder. Regeringen vill dock framhålla att möjligheten att besluta om identitetsförvar infördes för att göra det möjligt att i vissa fall hålla en utläning i förvar när det inte går att bedöma om det är sannolikt att utläningen ska avvisas eller utvisas till följd av att hans eller hennes identitet är okänd (prop. 1988/89:86 s. 174). Normalt kommer det inte i fråga att ta en asylsökande i förvar om han eller hon kan förväntas medverka till att klargöra sin identitet under Migrationsverkets utredning. Det framgår också av 1 kap. 8 § UtL att en utlännings frihet inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Mot den bakgrunden ser regeringen inte någon risk för att förslaget kommer att leda till att identitetsförvar används schablonmässigt. I grunden är förslaget endast ett förtydligande av vad som redan gäller.

Utredningsförvar

Utredningsförvar får pågå i högst 48 timmar. Enligt förarbetena bör förvar av utredningsskäl inte komma i fråga annat än för en mycket kort tid och förvarstagandet ska i normalfallet inte behöva bli längre än tolv timmar (prop. 1988/89:86 s. 177). Utredningen lyfter fram att de korta förvarstiderna innebär att en domstol inte hinner pröva ett eventuellt överklagande av förvarsbeslutet innan utläningen försätts på fri fot. Ett beslut om utredningsförvar berättigar i sig inte heller utläningen till ett offentligt biträde. Någon egentlig domstolskontroll av förutsättningarna för utredningsförvar kommer därför normalt inte till stånd. Utredningen anser att det under sådana omständigheter är särskilt angeläget att det klart framgår av lagtexten under vilka förutsättningar som åtgärden får användas. Utredningen föreslår därför ett förtydligande av förutsättningarna genom att en utläning ska få tas i förvar endast om det är absolut nödvändigt för att en utredning om utlännings rätt att få stanna i Sverige ska kunna genomföras.

Som *Svenska Röda Korset* tar upp ska utredningsförvar utgöra en undantagsåtgärd, vilket även framgår av förarbetena. Att det ska vara en undantagsåtgärd markeras genom att det i lagtexten anges att åtgärden får användas när det är nödvändigt. Det har inte framkommit något underlag i ärendet som tyder på att utläningar tas i utredningsförvar i större

omfattning eller under en längre tid än vad som lagstiftaren har utgått från. En ändring av förutsättningarna för utredningsförvar på så sätt att åtgärden ska kräva att den är absolut nödvändig skulle innebära en inskränkning av möjligheten att använda åtgärden. Med beaktande av hur bestämmelsen är tänkt att tillämpas och hur den faktiskt har tillämpats kan det inte anses påkallat att göra en sådan inskränkning. Flera remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, motsätter sig också en sådan ändring. Sammantaget anser regeringen därför att förutsättningarna för utredningsförvar i nuläget inte bör ändras.

Sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar

Förvaltningsrätten i Malmö anser att det i anslutning till bestämmelserna om sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar borde införas en hänvisning till 1 kap. 15 § UtL, där det anges vilka omständigheter som får beaktas vid bedömningen av om det finns en risk för att utlänningen avviker. Enligt regeringens mening är en sådan hänvisning inte nödvändig, eftersom det klart framgår av praxis att denna bestämmelse ska beaktas vid bedömningen av om det finns förutsättningar för förvar. En upplysningsbestämmelse om detta skulle enligt regeringen inte bidra till ökad klarhet, utan snarare till att lagtexten blir onödigt detaljerad.

5.3 Förvar av barn

Regeringens bedömning: Reglerna om förvar av barn bör inte ändras.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna instämmer i eller har inga synpunkter på utredningens bedömning. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att det kan finnas behov av förändringar när det gäller reglerna om förvar av barn, eftersom polisens möjligheter att verkställa beslut om avvisning eller utvisning på frivillig väg ibland måste bedömas som mycket små. *Dåvarande Rikspolisstyrelsen* anser att kravet på ett tidigare misslyckat verkställighetsförsök bör tas bort för att verkställighetsarbetet ska bli effektivare och samhällets kostnader minska.

Skälen för regeringens bedömning: Reglerna om förvar av barn är sedan länge mycket restriktivt utformade. Enligt regeringens mening stämmer de väl överens med de konventionsåtaganden och andra internationella rättsakter som Sverige är bundet av. Enligt såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som det omarbetade mottagandedirektivet och återvändandedirektivet, får barn frihetsberövas endast som en sista utväg. Enligt regeringens mening kan det därför komma i fråga att utöka förutsättningarna för att ta barn i förvar endast om det finns mycket starka skäl för det. Det måste också stå klart att en sådan förändring inte strider mot barnets bästa. Utredningen, som har gjort en probleminventering, bedömer att det inte finns tillräckliga skäl för att nu föreslå en förändring av regelverket.

Trots de tillämpningsproblem som några av remissinstanserna lyfter fram instämmer regeringen i utredningens bedömning. Någon förändring

av de materiella reglerna om förvar av barn föreslås därför inte inom ramen för detta lagstiftningsprojekt.

5.4 Uppsikt över barn

Regeringens förslag: Möjligheten att ställa ett barn under uppsikt ska begränsas.

När ett beslut om avvisning som inte är omedelbart verkställbart eller ett beslut om utvisning med stöd av vissa bestämmelser i utlänningslagen har meddelats, ska ett barn få ställas under uppsikt endast om det finns en uppenbar risk för att barnet avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt utredningens förslag ska uppsikt få användas om det finns en risk för att ett barn avviker eller annars håller sig undan eller på annat sätt förhindrar förberedelserna inför en verkställighet.

Remissinstanserna: *Barnombudsmannen, Socialstyrelsen, Flyktinggruppernas Riksråd och Svenska Röda Korset* ser positivt på att bestämmelserna om uppsikt harmoniseras så att i grunden samma förutsättningar gäller för barn och vuxna. *Rädda Barnen* anser att uppsikt över barn bara bör få komma in fråga om det finns en uppenbar risk för att barnet avviker eller annars håller sig undan eller på annat sätt uppenbart förhindrar förberedelserna inför en verkställighet. *Rädda Barnen* anser vidare att lagen bör innehålla en tidsgräns för uppsikt över barn samt att barn utan vårdnadshavare i Sverige bör få ställas under uppsikt endast om det finns synnerliga skäl.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande ordning

Förutsättningarna för att ställa en vuxen utlänning under uppsikt är desamma som för att ta honom eller henne i förvar (10 kap. 6 § UtL). För beslut om uppsikt i stället för sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar gäller att det ska finnas en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (jfr 10 kap. 1 § tredje stycket UtL).

Uppsiktsbestämmelsen avseende barn hänvisar till vissa av bestämmelserna om förvar av barn (10 kap. 7 § UtL). Av hänvisningen framgår att samma förutsättningar gäller för uppsikt som för förvar när det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller när det är fråga om att förbereda eller verkställa ett sådant beslut. Som en ytterligare förutsättning krävs att risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas. Förutsättningarna för att besluta om uppsikt över barn är alltså i dessa fall delvis annorlunda utformade och strängare än vad som gäller för att ställa en vuxen utlänning under uppsikt i samma situationer.

Det finns emellertid också förutsättningar att ställa ett barn under uppsikt när det har meddelats ett beslut om avvisning som inte är omedelbart verkställbart eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. 1 eller 5 § (10 kap. 7 § andra stycket UtL). För dessa fall anger lagtexten inte några ytterligare begränsningar. De förutsättningar som enligt 10 kap. 1 § tredje stycket och 6 § UtL gäller för att få ställa en vuxen utlänning under uppsikt – dvs. att det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att utlänningen annars bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten – gäller alltså inte när det är fråga om att ställa barn under uppsikt. Att döma av lagtexten framstår därför förutsättningarna för att i dessa situationer ställa barn under uppsikt som mindre stränga än för vuxna.

Förutsättningarna för att ställa ett barn under uppsikt bör förtydligas

Enligt regeringen är det inte rimligt att regelverket i dag medför att det i vissa fall finns en större möjlighet att ställa ett barn under uppsikt jämfört med en vuxen. Utredningen föreslår beträffande de situationer som avses i 10 kap. 7 § andra stycket UtL, dvs. när det meddelats ett avvisningsbeslut som inte är omedelbart verkställbart eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. 1 eller 5 §, att uppsikt ska få beslutas endast om det finns en risk för att barnet avviker, på annat sätt håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför en verkställighet. Regeringen ansluter sig i princip till utredningens förslag, men finner för sin del att regeln om uppsikt i dessa situationer närmare bör knyta an till regeln om när barn får tas i förvar i fall då det finns ett beslut om avvisning som är omedelbart verkställbart. Av den anledningen bör det, som *Rädda Barnen* tar upp, inte vara tillräckligt att det finns en risk för att barnet förhindrar verkställigheten, utan det bör krävas att denna risk ska vara uppenbar. Vidare anser regeringen att bestämmelsen rent språkligt bör utformas mer i enlighet med vad som gäller för att i motsvarande fall ställa vuxna under uppsikt. Sammantaget anser regeringen därmed att en förutsättning för att ställa ett barn under uppsikt när det meddelats ett avvisningsbeslut som inte är omedelbart verkställbart eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. 1 eller 5 § bör vara att det finns en uppenbar risk för att barnet avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning. Regeringens förslag innebär att möjligheterna att ställa ett barn under uppsikt i dessa fall begränsas jämfört med vad som gäller i dag.

Rädda Barnen framför att det bör införas en tidsgräns för uppsikt över barn samt att barn utan vårdnadshavare i Sverige bör få ställas under uppsikt endast om det finns synnerliga skäl. På samma sätt som reglerna om förvar av barn är bestämmelserna om att ställa ett barn under uppsikt mycket restriktivt utformade. Att inskränka ett barns rörelsefrihet får endast ske som en sista utväg. Det ska även löpande prövas om åtgärden är nödvändig. Om det visar sig att det inte längre finns skäl för att barnet ska stå under uppsikt, ska beslutet upphävas. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns ett behov av att införa de ytterligare restriktioner som *Rädda Barnen* förordar.

5.5 Innebörden av begreppet uppsikt

Regeringens förslag: Det ska förtydligas vad uppsikt innebär. Uppsikt ska innebära att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller Migrationsverket eller att utlänningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling. De två skyldigheterna ska få förenas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Uppsikt innebär att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket (10 kap. 8 § UtIL). I ett beslut om uppsikt får en utlänning enligt samma bestämmelse också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling. Det är alltså möjligt att i samma beslut bestämma såväl anmälningsskyldighet som en skyldighet för utlänningen att lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling. Enligt de nuvarande bestämmelserna framgår det dock inte klart att ett uppsiktsbeslut endast kan innebära att en utlänning är skyldig att lämna ifrån sig t.ex. sitt pass. Regeringen anser därför att det är lämpligt att tydliggöra att uppsikt kan innebära antingen att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller Migrationsverket, eller att utlänningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling, samt att de två skyldigheterna ska kunna kombineras. Regeringen föreslår därför att detta uttryckligen ska framgå av lagtexten.

5.6 Innehållet i ett uppsiktsbeslut

Regeringens förslag: I ett beslut om uppsikt ska det bestämmas vilken myndighet som utlänningen ska anmäla sig hos eller lämna sin identitetshandling till och, om anmälningsskyldighet föreskrivs, när och på vilken ort utlänningen ska anmäla sig hos myndigheten. Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen efter överklagande beslutar om uppsikt, ska domstolen få uppdra åt den behöriga myndigheten att bestämma sådana villkor för uppsikten.

Regeringens bedömning: En myndighet som inte är behörig i frågor om uppsikt bör inte ges rätt att besluta om tillfällig lättnad i uppsikten.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår också att den myndighet som utlänningen ska anmäla sig hos ska få besluta om att anmälningsskyldigheten får fullgöras på en annan ort än den som anges i uppsiktsbeslutet och om tillfällig lättnad i uppsikten. Även den myndighet som utlänningen ska lämna sitt pass eller en annan legitimationshandling till föreslås få besluta om en tillfällig lättnad i uppsikten.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag och bedömning. *Dåvarande*

Rikspolisstyrelsen anser dock att endast den myndighet som beslutat om uppsikten ska få besluta om förändringar av uppsikten.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Uppsiktsbeslutets innehåll

I avsnitt 7 föreslår regeringen att domstolarna inte längre ska vara behöriga att som första instans besluta att ställa en utlänning under uppsikt. Däremot kommer domstolarna efter överklagande av ett förvarsbeslut ha möjlighet att ersätta förvarsbeslutet med ett beslut om uppsikt. Ett beslut om uppsikt enligt utlänningslagen kommer därför normalt att fattas av Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Ett beslut om uppsikt är olika betungande beroende på hur villkoren bestäms, t.ex. hur ofta utlänningen måste anmäla sig hos en myndighet och var anmälningsskyldigheten ska fullgöras. Såväl processekonomiska skäl som intresset av att den enskilde ska veta vad som förväntas av honom eller henne talar för att uppsiktsbeslutet ska innehålla de villkor som utlänningen måste följa. När Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen beslutar om uppsikt bör därför villkoren alltid framgå av uppsiktsbeslutet. Situationen kan dock vara en annan om en domstol i samband med ett överklagat förvarsbeslut beslutar att det är tillräckligt att utlänningen ska ställas under uppsikt. Beroende på omständigheterna kan domstolen genom utredningen i målet ha ett tillräckligt underlag för att bestämma villkoren för uppsikten. I andra fall kan det dock vara svårare för domstolen att bestämma villkoren och det kan då vara lämpligt att domstolen överlåter detta till den myndighet som är behörig att som första instans besluta i uppsiktsfrågan.

Regeringen föreslår därför att lagen bör ställa krav på att den behöriga myndigheten i ett beslut om uppsikt ska ange vilken myndighet som utlänningen ska anmäla sig hos eller lämna sin identitetshandling till och, om anmälningsskyldighet föreskrivs, när och på vilken ort utlänningen ska anmäla sig hos myndigheten. Det bör vidare framgå av lagen att en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen får uppdra åt den behöriga myndigheten att bestämma sådana villkor för uppsikten.

Lättnader i uppsikten

Utredningen föreslår att den myndighet hos vilken en anmälningsskyldighet ska fullgöras eller där utlänningens pass eller annan legitimationshandling ska lämnas, ska få besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på en annan ort än den som har angetts i uppsiktsbeslutet eller om tillfällig lättnad i uppsikten, även om myndigheten inte längre är behörig att besluta i uppsiktsfrågan. Exempel på situationer där det enligt utredningen framstår som lämpligt att medge lättnad i anmälningsplikten är när utlänningen ska flytta eller behöver göra ett längre besök på en annan ort. När det gäller skyldigheten att lämna ifrån sig passet eller en annan legitimationshandling kan det enligt utredningen vara lämpligt att medge lättnad om utlänningen behöver sitt pass för att resehandlingar ska kunna utfärdas, eller om passet eller någon annan legitimationshandling behövs för att ett nytt pass ska kunna utfärdas.

Enligt regeringens mening är det rimligt att den myndighet som är behörig att besluta i uppsiktsfrågan också kan medge de lättnader som är lämpliga med hänsyn till det enskilda fallet. Regeringen föreslår i avsnitt 7 att domstolarna inte längre ska vara behöriga i frågor om förvar och uppsikt. Sannolikt kommer det därför i fortsättningen att vara ovanligt att den behöriga myndigheten inte är den myndighet där uppsikts-skyldigheten ska fullgöras. En sådan situation kan dock inträffa, och frågan är då om även en myndighet som inte är behörig ska ha befogenhet att bevilja lättnader i uppsikten. *Dåvarande Rikspolisstyrelsen* anser att det skulle kunna försvåra den verkställande myndighetens arbete om en annan myndighet hade möjlighet att besluta om lättnad i uppsiktsbeslutet. Regeringen instämmer i Rikspolisstyrelsens bedömning. Om anmälningsskyldigheten ska fullgöras hos Migrationsverket medan Polismyndigheten är den verkställande myndigheten, skulle ett beslut om förändring av innehållet i uppsikten av Migrationsverket kunna försvåra Polismyndighetens verkställighetsarbete. Enligt regeringen framstår det därför som mest ändamålsenligt att den myndighet som är behörig att besluta i frågor om uppsikt också ansvarar för att fatta beslut om tillfälliga lättnader. Samtidigt är det angeläget att ett beslut om lättnad eller förändring i uppsikten kan komma till stånd på ett snabbt och enkelt sätt när det inte hindrar verkställighetsarbetet. Det bidrar till att säkerställa att utlänningens frihet inte begränsas mer än nödvändigt. En utlänning bör alltid kunna framställa en sådan begäran hos den myndighet han eller hon har kontakt med utan att behöva hänvisas till en annan myndighet, om den myndighet han eller hon har kontakt med inte längre är behörig att besluta i frågan om uppsikt. En myndighet som får en begäran om lättnad bör därför bistå utlänningen med att framföra begäran till den behöriga myndigheten. Någon särskild reglering om att den behöriga myndigheten får besluta om lättnader i uppsikten bedöms inte vara nödvändig.

5.7 Det omarbetade mottagandedirektivet

Regeringens bedömning: Det behövs inte några förändringar av förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar med anledning av det omarbetade mottagandedirektivet.

Utredningen berör inte frågan.

Remissinstanserna yttrar sig inte i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Den 26 juni 2013 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), det s.k. omarbetade mottagandedirektivet. Direktivet är tillämpligt på utlänningar som ansöker om internationellt skydd hos en medlemsstat och innehåller bl.a. vissa bestämmelser om förutsättningarna för förvar av utlänningar (artiklarna 8 och 11).

I artikel 8 i det omarbetade mottagandedirektivet finns allmänna regler om under vilka förutsättningar en utlänning som ansöker om internationellt skydd får tas i förvar. Bestämmelserna bygger på att en utlänning inte får tas i förvar enbart av den anledningen att han eller hon söker skydd som flykting eller annan skyddsbehövande och att förvar

endast ska komma i fråga om det inte finns mindre ingripande verkningfulla åtgärder att använda sig av. Förvar får vidare användas endast under vissa förutsättningar som räknas upp i artikeln. Så får ske i syfte att fastställa sökandens identitet eller de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på och som inte kan klargöras utan att den sökande tas i förvar, särskilt om det finns en risk för att sökanden avviker. Förvar får också användas för en utlänning som under tid då han eller hon hålls i förvar med stöd av återvändandedirektivet ansöker om asyl enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återvändande. Slutligen får förvar användas om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning och i enlighet med Dublinförordningens regelverk.

När det gäller förvar av barn finns kompletterande regler i artikel 11.2 och 11.3. Av reglerna följer att ett barn endast får tas i förvar som en sista utväg sedan det har konstaterats att andra, mindre ingripande alternativa åtgärder inte kan tillämpas verkningfullt. Ensamkommande barn får endast tas i förvar under exceptionella omständigheter.

Under vilka förutsättningar som en utlänning i dag kan hållas i förvar framgår av avsnitt 4.1. Regeringen bedömer att de grunder som i dag finns för att hålla någon i förvar är förenliga med artiklarna 8 och 11 i direktivet. Som framgår i avsnitten 5.1–5.3 föreslår regeringen att dessa bestämmelser i allt väsentligt ska behållas oförändrade. Även de begränsade materiella förändringar som regeringen föreslår bedöms vara i överensstämmelse med direktivet. Sammanfattningsvis bedömer därför regeringen att det inte finns anledning att förändra förutsättningarna för förvar med anledning av det omarbetade mottagandedirektivet.

6 Tiden i förvar ska bestämmas med beaktande av proportionalitetsprincipen

Regeringens förslag: Det ska framgå av bestämmelserna om förvar att tiden i förvar ska vara så kort som möjligt. Kravet på synnerliga skäl för att hålla en utlänning i förvar i mer än två veckor respektive två månader ska tas bort. Prövningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar ska i stället göras med beaktande av proportionalitetsprincipen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att en proportionalitetsbestämmelse ska införas som gäller för alla tvångs- och kontrollåtgärder.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag. *Domstolsverket* anser att förslaget att införa en proportionalitetsregel innebär en materiell förändring i förhållande till den nuvarande regleringen och efterfrågar ett förtydligande i fråga om syftet med den föreslagna förändringen. *Dävarande Rikspolisstyrelsen* är positiv till att synnerliga skäl ersätts av en proportionalitetsbedömning, men påtalar att proportionalitetsprincipen redan

gäller inom den statliga förvaltningen. Rikspolisstyrelsen anser vidare att regelverket bör betona den enskilde utlänningsansvar och förmåga att själv bidra till att förkorta förvarstiden genom att samarbeta med myndigheterna under verkställighetskedet. *Svenska Röda Korset* anser att ansatsen i förslaget att ersätta regeln om synnerliga skäl med en proportionalitetsregel är bra, men ställer frågan om en proportionalitetsregel är tillräcklig för att förvarstiderna ska bli förutsebara. *Amnesty International* anser att proportionalitetsregeln bör ges en konkret och tydlig innebörd i syfte att undvika schabloniserande bedömningar. *Förvaltningsrätten i Stockholm* konstaterar att utredningen inte föreslår några absoluta tidsgränser för t.ex. utlänningsansökningar om att få stanna i landet ännu inte har prövats slutligt. Enligt domstolen kan det ifrågasättas om det är sakligt motiverat att dessa fall behandlas annorlunda.

Skälen för regeringens förslag

Tiden i förvar ska vara så kort som möjligt

Som utgångspunkt ska den tid som en utlänningsansökning är frihetsberövad genom att hållas i förvar vara så kort som möjligt. Detta återspeglas även i de EU-rättsakter som finns på migrationsrättens område. Till exempel följer av artikel 9.1 i det omarbetade mottagandedirektivet 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 under så kort tid som möjligt föreskrivs även i artikel 15.1 i återvändandedirektivet. Enligt regeringens mening finns det skäl att i utlänningslagen tydligare betona denna grundläggande utgångspunkt. Regeringen föreslår därför att den ska framgå av förvarsbestämmelserna.

Regeln om synnerliga skäl för att hålla en utlänningsansökning i förvar under en längre tid bör tas bort

Som framgår i avsnitt 4.1 kräver en förlängning av förvarstiden för vuxna utöver den inledande tidsfristen om två veckor eller två månader att det finns synnerliga skäl för förlängning. Av den rättspraxis som har utvecklats följer att det är förhållandevis vanligt att det anses finnas synnerliga skäl för förlängning så länge som skälet till att förvarsåtgärden fortfarande behövs inte beror på att myndigheterna har varit ineffektiva. Oklar identitet, bristande samarbete eller att det fortfarande utreds om verkställighet kan ske är exempel på omständigheter som har ansetts utgöra synnerliga skäl för förlängning (se t.ex. MIG 2008:44). Regeringen anser att sådana omständigheter även fortsättningsvis ska kunna ligga till grund för förlängning av förvarstiden. Uttrycket synnerliga skäl ger intryck av att det är fråga om att peka ut förhållanden som klart avviker från vad som är allmänt förekommande. Eftersom de ovan nämnda omständigheterna även fortsättningsvis bör medföra att förvarstiden förlängs, kan det ifrågasättas om det är lämpligt att använda uttrycket synnerliga skäl som villkor för när en sådan förlängning ska få ske. Det bör i detta sammanhang även beaktas att tidsgränserna för verkställighetsförvar har omarbetats till följd av genomförandet av återvändandedirektivet (prop. 2011/12:60). Ändringarna innebär att en utlänningsansökning inte får hållas i verkställighetsförvar enligt 10 kap. 1 § andra

stycket 3 UtL 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. Regeln om synnerliga skäl för förlängning av förvarstiden utöver två månader passar mindre väl in i det nya regelverket som för vissa fall innebär bestämda tidsgränser och lagfästa kriterier för att hålla en utlänning i förvar längre tid än tre månader.

Mot denna bakgrund anser regeringen att regeln om synnerliga skäl för förlängning av förvarstiden bör tas bort och ersättas med en annan reglering.

Vad som nu sagts tar endast sikte på förvar av vuxna. När det gäller den tid ett barn får hållas i förvar gäller att barnet inte får hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. Regeringen bedömer – i likhet med utredningen – att det inte finns anledning att ta bort kravet på synnerliga skäl när det gäller barn.

Vad ska gälla i stället för synnerliga skäl?

Utredningen föreslår att rekvisitet synnerliga skäl för förlängning av förvarstiden för vuxna ersätts med en proportionalitetsbestämmelse med innebörden att förvar och andra tvångsåtgärder i utlänningslagen ska få användas endast om åtgärden står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Utredningen föreslår att proportionalitetsbestämmelsen ska placeras i lagens första kapitel och gälla även andra tvångs- och kontrollåtgärder än förvar och uppsikt.

Proportionalitetsprincipen är en av grundsatserna för den rättsliga prövningen i förvaltningsförfarandet. Den innebär bl.a. att en myndighet ska avstå från att meddela ett betungande beslut, för vilket det i och för sig finns författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses genom åtgärden. Av intresse i detta sammanhang är även att det i den nya förvaltningslagen (2017:900) – som träder i kraft den 1 juli 2018 – finns en bestämmelse om att myndigheterna ska beakta proportionalitetsprincipen i all sin verksamhet (se 5 § tredje stycket).

Av domstolspraxis framgår att domstolarna vid sin bedömning av om rekvisitet synnerliga skäl har varit uppfyllt fört resonemang om proportionalitet. I flera avgöranden har anförts att en förlängning av förvarstiden inte har stått i rimlig proportion till intresset av att kunna underlätta en verkställighet (se t.ex. RÅ 2003 not. 87, RÅ 2005 ref. 60, RÅ 2006 ref. 5 och RÅ 2010 not. 7).

Av 1 kap. 8 § UtL följer att lagen ska tillämpas så att en utlänningsfrihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Stadgandet ger främst uttryck för den s.k. behovsprincipen. Behovsprincipen innebär att en tvångsåtgärd inte bör företas, om den inte är nödvändig med hänsyn till syftet med åtgärden. Om det eftersträvade målet kan uppnås med flera olika medel ska det medel väljas som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes frihet. Proportionalitetsprincipen ger jämfört med behovsprincipen tydligare uttryck för att en bedömning av en tvångsmedelsfråga ska göras utifrån två motstående intressen. Det allmänna skäl för t.ex. ett frihetsberövande ska ställas i proportion till vad ett frihetsberövande innebär för den enskilde. Även om förvar be-

döms vara nödvändigt för att kunna verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, kan en tillämpning av proportionalitetsprincipen 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 verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslutet.

Regeringen anser mot bakgrund av vad som nu har sagts att proportionalitetsprincipen på ett bra sätt sammanfattar de avvägningar mellan det allmännas och den enskildes intressen som måste göras vid bedömningen av hur länge en utlänning bör få hållas i förvar. Vid dessa avvägningar ska hänsyn tas till bl.a. om berörda myndigheter har handlagt ett ärende med tillräcklig målmedvetenhet och effektivitet och om utlänningen har samarbetat med myndigheterna. Regeringen anser därför att bestämmelsen om synnerliga skäl som krav för förlängning av förvarstiden för vuxna utlänningar kan tas bort och ersättas med en bestämmelse om att en sådan prövning ska göras med stöd av proportionalitetsprincipen. För att det ska vara tydligt att proportionalitetsprincipen ska beaktas vid avgörande av hur länge en utlänning får hållas i förvar bör en bestämmelse om detta placeras i anslutning till de bestämmelser som reglerar hur länge en utlänning får hållas i förvar, i stället för i samband med de generella reglerna i utlänningslagens första kapitel. Självklart innebär detta inte att den allmänt gällande principen i 1 kap. 8 § UtL förlorar sin betydelse vid tillämpningen av bestämmelserna om förvar i utlänningslagen. Även fortsättningsvis måste alltså den behöriga myndigheten eller domstolen pröva om det finns ett behov av åtgärden och se till att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

När det gäller verkställighetsförvar anges vissa kriterier i lagtexten för omständigheter som motiverar en förlängning utöver tre månader. Det handlar om bristande samarbete från utlänningens sida eller att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar. Det är viktigt att en bedömning görs för varje enskilt fall med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. Regeringen anser inte att det, som *Amnesty International* och *Svenska Röda Korset* är inne på, är nödvändigt att i lagen ange några ytterligare kriterier för vad som motiverar en förlängd förvarstid än vad som följer av de nyss nämnda kriterierna och proportionalitetsprincipen.

Det bör inte nu införas absoluta tidsgränser för övriga typer av förvar

Enligt de nuvarande reglerna finns det absoluta tidsgränser för verkställighetsförvar. En särskild tidsgräns finns också för utredningsförvar. För övriga grunder för förvar saknas absoluta tidsgränser. Det kan, som *Förvaltningsrätten i Stockholm* påtalar, visserligen diskuteras om det inte även för övriga förvarssituationer bör införas särskilda tidsgränser. Det saknas emellertid underlag för att behandla den frågan inom ramen för detta lagstiftningsärende.

7 Behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt

Regeringens förslag: Reglerna om myndigheternas behörighet att besluta i frågor om förvar eller uppsikt ska ha följande innebörd:

– Migrationsverket ska vara behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt när inte Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har sådan behörighet.

– Polismyndigheten ska vara behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt när myndigheten handlägger ett ärende om avvísning eller ska verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning.

– Säkerhetspolisen ska vara behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning.

– Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska inte vara behörig myndighet under den tid som ett beslut om avvísning eller utvisning inte får verkställas. Det gäller dock inte om hinder mot verkställighet har återopats enligt 12 kap. 19 eller 19 b § UtlL och Migrationsverket ännu inte har beslutat om en prövning ska ske eller, i fall som avses i 19 a § tredje stycket, en migrationsdomstol inte har prövat om inhibition ska beslutas.

– Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen ska inte längre ansvara för att fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt eller ansvara för att det sker en ny prövning av sådana beslut.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen bedömer att den nuvarande ordningen om vilken myndighet eller domstol som ska få besluta i frågor om förvar och uppsikt inte bör ändras, men föreslår att reglerna förtydligas.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag. *Domstolsverket* och *Hovrätten för Västra Sverige* anser att reglerna och deras innebörd bör utvecklas ytterligare. *Kammarrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö* menar att domstolarna ska fråntas uppgiften att vara handläggande myndighet och i denna egenskap få besluta att ta en utlänning i förvar. Uppgiften är enligt domstolarna främmande för en domstol och gör att domstolarnas opartiskhet kan ifrågasättas. Även *Förvaltningsrätten i Växjö* ifrågasätter det lämpliga i att migrationsdomstolarna ska vara handläggande myndigheter. *Migrationsverket* och *dåvarande Rikspolisstyrelsen* anmärker att det ofta är olämpligt att svaret vandrar från Polismyndigheten till Migrationsverket under den tid som verkställighet inte får ske till följd av att utlänningen återopar hinder mot verkställigheten med stöd av nuvarande 12 kap. 19 § och 19 b § UtlL. Migrationsverket anser i detta sammanhang att verket inte bör vara ansvarigt i frågan om förvar när det gäller brottsutvisade.

Skälen för regeringens förslag

Allmänna utgångspunkter

Enligt gällande regler är ansvaret för att besluta om förvar och uppsikt inom ramen för den ordinarie migrationsprocessen delat mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket och domstolarna. Tidigare prövade även regeringen frågor om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Ansvarig för att beslut om förvar och uppsikt fattades var i dessa fall det statsråd som skulle föredra ärendet. Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 september 2013 flyttades dessa ärenden över till den ordinarie migrationsprocessen (se prop. 2012/13:151).

I avsnitt 4.1 redogörs för reglerna i 10 kap. UtL om vilken myndighet eller domstol som är behörig att i olika situationer besluta om förvar eller uppsikt. Grundtanken 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 i frågor om förvar eller uppsikt.

Som regeringen slår fast i avsnitt 4.3 finns det ett behov av att klargöra vilken myndighet som under olika skeden av migrationsprocessen är ansvarig för att besluta i fråga om förvar eller uppsikt. Ett bärande skäl för det ställningstagandet är, som utredningen också lyfter fram, att de nuvarande reglerna om vilken myndighet som har ansvaret i frågor om förvar eller uppsikt är ofullständiga och otydliga. Som utredningen redogör för innebär reglerna att det i dag i vissa situationer inte är uttryckligen reglerat vilken myndighet som har ansvaret. Prövningen av behörighetsfrågan får då bestämmas med ledning av den generella bestämmelsen i 10 kap. 12 § UtL. Av denna framgår att beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet och att, om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt avvisas eller utvisas, den myndighet eller domstol som fattar beslutet ska pröva om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar eller stå under uppsikt. Även om det i vissa fall har utvecklats en praxis om vilken myndighet som är behörig, finns det situationer då rättsläget får betraktas som oklart.

I fråga om hur nya regler om myndigheters behörighet bör utformas instämmer regeringen i utredningens slutsats att det med hänsyn till hur migrationsprocessen är utformad inte är lämpligt att ge ansvaret för förvars- eller uppsiktsfrågan i dess helhet till endast en myndighet. Den grundläggande systematik som finns i dag, och som innebär att ansvaret för frågorna flyttar mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket och domstolarna beroende på vilken myndighet som handlägger huvudfrågan, bör därför i allt väsentligt behållas. Enligt regeringens mening finns det dock anledning att göra en annan bedömning när det gäller domstolarnas behörighet att besluta om förvar eller uppsikt.

Domstolarnas ansvar för beslut om förvar och uppsikt ska förändras

Utöver den överprövningsroll som domstolarna har när en lägre instans beslut om förvar eller uppsikt överklagas, har domstolarna enligt den nuvarande regleringen under vissa förutsättningar 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. Detta gäller när domstolarna är handläggande myndigheter enligt 10 kap. 12 eller 16 § UtL.

Utredningen föreslår inte någon grundläggande förändring beträffande domstolarnas behörighet att bestämma i frågor om förvar och uppsikt. *Förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö* samt *Kammarrätten i Stockholm* invänder emellertid mot en sådan ordning och anser att en domstol inte bör ansvara för att fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt eller ansvara för att det sker en ny prövning av sådana beslut. Som skäl för sin ståndpunkt framför domstolarna att de ofta saknar ett tillräckligt underlag för att bedöma frågan om förvar eller uppsikt och därför är beroende av information från Migrationsverket. Att domstolarna behöver samarbeta med Migrationsverket på detta sätt kan göra att domstolens opartiskhet ifrågasätts.

Enligt regeringens mening bör som utgångspunkt den myndighet som handlägger en fråga om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning också normalt bäst kunna bedöma om utlänningen bör tas i förvar eller ställas under uppsikt. Frågan är om det finns skäl att avvika från detta synsätt när det gäller domstolarna. Ett viktigt skäl till att göra det är det problem som domstolarna själva lyfter fram. Processen i de allmänna förvaltningsdomstolarna är uppbyggd enligt ett tvåpartsförfarande, där domstolens roll är att vara opartisk. Ett annat skäl är intresset av att renodla domstolarnas verksamhet inom förvaltningsprocessen till att i första hand bestå av överprövning. Det bör även beaktas att ett av syftena med att föreslå ändrade processuella regler är att förenkla regelverket. Om ansvaret för att fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt lyfts bort från domstolarna, skulle detta medföra att beslutsgången blir tydligare och mer lättöverskådlig. Regeringen anser sammanfattningsvis att övervägande skäl talar för att domstolarna inte längre bör ha något ansvar för att fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt. Inte heller bör domstolarna ansvara för att det sker en ny prövning av sådana beslut.

Regeringen återkommer i det följande till vilken myndighet som bör besluta om förvar eller uppsikt under den tid som ett mål i huvudfrågan handläggs i domstol. Regeringen återkommer också till frågan om domstolarna även fortsättningsvis ska ha en skyldighet att i vissa fall upphäva eller ompröva ett beslut om förvar eller uppsikt som en annan myndighet har meddelat, när domstolen prövar en fråga om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning.

Avgränsningen mellan Migrationsverkets, Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behörighet

Utredningen föreslår en reglering av i vilka fall som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, domstolarna och regeringen genom ansvarigt statsråd är behöriga att pröva en fråga om förvar eller uppsikt. Eftersom det inte har ansetts möjligt att göra uppräkningsarna för respektive kategori uttömmande, föreslår utredningen dessutom en övergripande regel som anger att Migrationsverket alltid är behörig myndighet i de fall som inte täcks av de exempel som anges för varje

myndighet. Till följd av att regeringen inte längre prövar frågor om förvar eller uppsikt inom ramen för den ordinarie migrationsprocessen och mot bakgrund av den ovanstående bedömningen att domstolarna inte längre bör vara behöriga att besluta om förvar eller uppsikt, återstår tre myndigheter som enligt regeringen bör vara behöriga i dessa slags frågor, nämligen Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Migrationsverket. Under sådana omständigheter finns det utrymme att välja en enklare lagteknisk lösning än den som utredningen föreslår. Enligt regeringens mening är det mest ändamålsenligt och tydligt att reglera förhållandet mellan dessa myndigheters behörighet på så sätt att det av lagen uttömmande framgår i vilka situationer som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen är behöriga myndigheter, medan Migrationsverket är behörig myndighet 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 ytterligare förenkling av regelverket som *Domstolsverket* efterfrågar.

Polismyndighetens behörighet

När det gäller i vilka fall som Polismyndigheten ska vara behörig att besluta i förvars- eller uppsiktsfrågan föreslår regeringen – med utgångspunkt i vad som gäller enligt den nuvarande ordningen och i överensstämmelse med utredningens förslag – att myndigheten ska vara behörig när den handlägger ett ärende om avvisning eller ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

I vilka fall som Polismyndigheten får besluta om avvisning följer av 8 kap. 17 § UtL. Ett avvisningsärende får 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 UtL. I tvetsamma fall ska Polismyndigheten överlämna ett avvisningsärende till Migrationsverket.

Polismyndighetens behörighet att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning regleras i 12 kap. 14 § UtL. Av bestämmelsen 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 sådana avvisnings- och utvisningsärenden som överlämnas till myndigheten för verkställighet av Migrationsverket.

Säkerhetspolisens behörighet

Beträffande Säkerhetspolisens behörighet att besluta i en förvars- eller uppsiktsfråga föreslår regeringen att myndigheten ska vara behörig när den ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Enligt 12 kap. 14 § andra stycket UtL ska Säkerhetspolisen verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden, om inte Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet bestämmer att en annan myndighet ska ansvara för verkställigheten.

Beslut om avvisning eller utvisning som inte längre får verkställas

En särskild fråga är vad som ska gälla beträffande Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behörighet i förvars- eller uppsiktsfrågan om avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte längre får verkställas, exempelvis till följd av att beslutet efter ett överklagande inhiberas av en överinstans eller av att en ny prövning aktualiseras.

Enligt de nuvarande bestämmelserna är Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som huvudregel inte längre behöriga att besluta i förvars- eller uppsiktsfrågan om utvisnings- eller avvisningsbeslutet inte längre får verkställas. Behörigheten att fatta beslut går då tillbaka till Migrationsverket eller en domstol. Utredningen föreslår inte någon förändring i detta avseende.

Regeringen instämmer i utredningens utgångspunkt att Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen bara ska vara ansvarig för förvars- eller uppsiktsfrågan i ett verkställighetsärende så länge som beslutet är verkställbart. Om det sker förändringar i detta avseende, framstår det som mest rimligt att Migrationsverket återtar eller får ansvaret för frågorna. Det kan dock, som *Migrationsverket* och *Rikspolisstyrelsen* tar upp, finnas skäl att se annorlunda på frågan om en ny prövning aktualiseras när utlänningsen har åberopat hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 19 eller 19 b § UtIL. När en utlänning åberopar 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). Om Migrationsverket inte beviljar en sådan prövning, blir avvisnings- eller utvisningsbeslutet åter verkställbart. Beslutet kan överklagas till en migrationsdomstol, men avvisnings- eller utvisningsbeslutet fortsätter att vara verkställbart till dess att domstolen bestämmer något annat. Om det har åberopats hinder enligt 12 kap. 19 § gäller dock – enligt 19 a § tredje stycket – att om utlänningsen 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 avvisning eller utvisning inte verkställas.

Många gånger torde frågan om det finns anledning att göra en ny prövning gå att avgöra relativt snabbt. Det kan därför, som Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen framför, i dessa situationer vara olämpligt och innebära en onödig administration att ansvaret flyttas från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen till Migrationsverket under den tid som verkställighet inte får ske till följd av att utlänningsen åberopar hinder mot verkställigheten och frågan om en ny prövning ännu inte avgjorts. Som Migrationsverket påpekar prioriteras frågan om en prövning ska ske och i flertalet fall bör det därför endast röra sig om en kort tid som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen är behörig myndighet trots att beslutet inte är verkställbart. Sammantaget bedömer regeringen det därmed som mest ändamålsenligt att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen fortsätter att vara behörig i förvars- eller uppsiktsfrågan till dess att Migrationsverket har avgjort frågan om en prövning ska ske. För att undvika att regelverket blir för komplicerat bör detta gälla oavsett hur lång tid det tar för Migrationsverket att ta ställning till frågan om en prövning ska beviljas. Om en prövning inte beviljas, bör Polismyndigheten eller

Säkerhetspolisen vara behörig även om beslutet överklagas så länge som inte inhibition beslutas. Detta bör gälla även i de fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket, dvs. när utlänningen överklagar ett beslut att inte bevilja en prövning och frågan inte har avgjorts tidigare. Trots att beslutet om avvisning eller utvisning då inte får verkställas förrän migrationsdomstolen har prövat om inhibition ska beslutas, bör Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen förbli behöriga myndigheter. Om däremot inhibition beslutas eller en prövning beviljas, bör ansvaret övergå till Migrationsverket.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inte ska vara behöriga att besluta i frågor om förvar eller uppsikt i ett verkställighetsärende under den tid som ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas. Myndigheterna ska trots detta vara behöriga om hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 eller 19 b § UtL och Migrationsverket ännu 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.

Migrationsverkets behörighet

I enlighet med vad som anförs ovan föreslår regeringen att Migrationsverket ska vara behörigt att pröva en fråga om förvar eller uppsikt i de fall som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen inte är det. Det innebär bl.a. att Migrationsverket, på samma sätt som enligt den nuvarande ordningen, ska vara behörigt att besluta i frågor om förvar och uppsikt 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 regeringens förslag att Migrationsverket får ett utökat ansvar. För det första kommer Migrationsverket att få ansvar för frågor om förvar och uppsikt i de situationer där domstolarna i dag har ansvaret. Det innebär alltså att Migrationsverket ska behålla sitt ansvar för frågorna även när verkets beslut 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 §, att ha ansvaret för förvar i samtliga fall där ett beslut om avvisning eller utvisning inte längre är verkställbart.

Vilka beslut som får fattas av den behöriga myndigheten

Den myndighet som är behörig att besluta i frågor om förvar och uppsikt ansvarar också för att dessa beslut fattas. När det gäller förvar får den behöriga myndigheten besluta att ta en utlänning i förvar eller upphäva ett beslut om förvar. I att besluta att ta en utlänning i förvar ligger även att ersätta ett tidigare förvarsbeslut med ett nytt, om grunden för förvar ändras. Det ankommer också på den behöriga myndigheten att ansöka om fortsatt förvar hos en migrationsdomstol i enlighet med de förslag som regeringen lämnar i avsnitt 8.2.

I fråga om uppsikt får den behöriga myndigheten besluta att ställa en utlänning under uppsikt och bestämma vad uppsikten ska innebära för den enskilde. Myndigheten får också upphäva ett beslut om uppsikt. Vi-

dare får myndigheten, liksom i dag, vid längre tider av uppsikt göra en ny prövning av uppsiktsbeslutet.

Utredningen föreslår att det ska framgå av särskilda paragrafer vilka slags åtgärder som får vidtas av den behöriga myndigheten i frågor om förvar och uppsikt. Enligt regeringens mening leder dock utredningens förslag inte till någon ökad klarhet i fråga om vilka åtgärder som myndigheterna får vidta. Snarare är det så att förslaget ökar risken för att samma behörighetsfråga regleras på flera ställen i lagen. Regeringen anser för sin del också att det blir tydligare om de åtgärder som den behöriga myndigheten får eller ska vidta endast anges i anslutning till de materiella bestämmelserna. Utredningens förslag om att införa särskilda paragrafer som förklarar myndigheternas behörighet bör därför inte genomföras.

8 Förändrade processuella regler om förvar och uppsikt

8.1 Obligatorisk domstolsprövning vid längre tider i förvar

Regeringens förslag: Reglerna om en ny prövning av förvarsbeslut ska tas bort och ersättas med en obligatorisk domstolsprövning vid längre förvarstider. Frågan om en utlänning ska få hållas i förvar i mer än två veckor ska alltid prövas av en domstol.

Regeringens bedömning: Möjligheten att överklaga ett beslut om uppsikt innebär tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Det finns därför inte skäl att införa en obligatorisk domstolsprövning av uppsiktsbeslut.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att det ska införas en obligatorisk domstolsprövning även av beslut om uppsikt.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag och bedömning. *Domstolsverket* anser dock att det bör övervägas om kravet på domstolsprövning gör sig lika starkt gällande när det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som har fått laga kraft. *Förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Växjö* motsätter sig förslaget om en obligatorisk domstolsprövning. Enligt domstolarna innebär förslaget bl.a. ett avsteg från utgångspunkten att förvaltningsprocessens tyngdpunkt ska ligga så långt ner i instanskedjan som möjligt. Vidare anför domstolarna att förvarstagna har en möjlighet att påverka sin situation som många andra frihetsberövade personer saknar.

Sveriges advokatsamfund anser att en begäran om domstolens prövning bör göras senast fyra dagar efter att förvarsbeslutet har verkställts. *Justitiekanslern* anser att tiden bör sättas så kort som möjligt. Även *Kriminalvården* och *Svenska Röda Korset* förordar prövning inom en kortare tid.

Rädda Barnen anser att en begäran om domstolens prövning bör göras tidigare för barn än för vuxna.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Statistik

Statistik från Migrationsverket över hur länge utlänningar hölls i förvar under 2017 visar att cirka 2 000 personer vistades i förvar kortare tid än två veckor, cirka 2 000 personer vistades i förvar i mellan två veckor och tre månader, 164 personer vistades i förvar i mellan tre månader och fem månader och 156 personer vistades i förvar längre tid än fem månader.

Bör det införas en obligatorisk domstolsprövning av förvarsbeslut?

Enligt 2 kap. 9 § andra stycket regeringsformen gäller att den som av annan myndighet än en domstol har blivit omhändertagen tvångsvis ska kunna få omhändertagandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. En bestämmelse med samma innebörd finns i artikel 5.4 i Europakonventionen. Av artikeln 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. Enligt artikel 9.3 i det omarbetade mottagandedirektivet gäller att om ett beslut om förvar har fattats av en förvaltningsmyndighet, ska medlemsstaterna se till att en snabb rättslig prövning av förvarsbeslutets laglighet utförs ex officio eller på begäran av den sökande.

Som framgår av avsnitt 4.1 får ett beslut om förvar eller uppsikt överklagas till en migrationsdomstol utan begränsning till viss tid. Om en migrationsdomstol har meddelat beslut i frågan om förvar, får beslutet överklagas till Migrationsöverdomstolen. I och med rätten att överklaga beslut om förvar kan den enskilde alltid få till en prövning av frågan om förvar av domstol. De krav som ställs i regeringsformen, Europakonventionen och det omarbetade mottagandedirektivet får därigenom anses uppfyllda. Frågan är om det ändå kan anses lämpligt att, som utredningen föreslår, ersätta nuvarande regler om att den behöriga myndigheten själv gör en ny prövning av sitt beslut inom en viss tidsfrist med en obligatorisk domstolsprövning av frågan om förvar, oberoende av om utlänningen begärt en sådan prövning.

Skäl mot en obligatorisk domstolsprövning

Ett skäl som talar mot att ge domstolarna uppgiften att pröva frågan om förvar även om beslutet inte har överklagats är att det innebär en ökad belastning för domstolarna. Vidare talar den grundläggande utformningen av förvaltningsprocessen mot en sådan ordning. Som utgångspunkt gäller att tyngdpunkten i förvaltningsprocessen ska ligga så långt ner i instanskedjan som möjligt. Denna utgångspunkt bygger på att förvaltningsmyndigheternas prövning av ärenden är av mycket kvalificerad natur och vilar på god kännedom och bred erfarenhet av det aktuella ämnesområdet medan de allmänna förvaltningsdomstolarna inte är specialiserade till sin funktion, utan har till uppgift att göra en mer allmän juridisk bedömning. Normalt sett bör därför en förvaltningsmyndig-

het vara första instans att besluta i ett förvaltningsärende och en domstols prövning aktualiseras först efter ett överklagande.

Det finns emellertid flera undantag från denna princip. Beträffande frihetsberövanden har rättssäkerhetsintressen ansetts motivera att en domstol prövar frågan efter en viss tid, oavsett om beslutet har överklagats. En sådan domstolsprövning sker t.ex. vid häktning enligt rättegångsbalken och vid beslut om tvångsvård enligt lagen (1990:52) om vård av unga, lagen (1998:879) om vård av missbrukare i vissa fall och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. *Förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Växjö* anför att samma rättssäkerhetsskäl inte gör sig gällande vid förvar som vid andra frihetsberövanden eftersom förvarstagna har en möjlighet att påverka sin situation genom att t.ex. samarbeta med myndigheterna eller medverka vid en verkställighet, något de som är häktade eller de som vårdas enligt tvångslagstiftningen ofta saknar. Att förvarstagna möjligen kan påverka sin situation på ett annat sätt än andra kategorier av frihetsberövade försvagar emellertid, enligt regeringens mening, inte intresset av att få frihetsberövandet prövat av en domstol.

Skäl för en obligatorisk domstolsprövning

Med nuvarande regler krävs det i de flesta fall att utlänningen överklagar förvarsbeslutet för att få till en domstolsprövning av beslutet. Ett sådant initiativ från utlänningen själv kan hindras av svårigheter att förstå språket, okunskap om vilka rättigheter som han eller hon har eller annan oförmåga att agera. I de allra flesta fall utses ett offentligt biträde för den som är tagen i förvar. Ett offentligt biträde ska t.ex. i de flesta fall förordnas om utlänningen har varit tagen i förvar i tre dygn. Det offentliga biträdet har bl.a. i uppgift att ta tillvara och bevaka utlänningens intressen. Enbart den omständigheten att utlänningen har ett offentligt biträde kan dock inte anses utgöra en tillräcklig garanti för att utlänningens rättigheter tillvaratas genom domstolsprövning. En obligatorisk domstolsprövning skulle alltså bidra till att stärka rättssäkerheten för förvarstagna utlänningar, vilket talar för att en sådan bör införas.

Som framgår av avsnitt 6 är det en viktig utgångspunkt att en utlänning inte ska hållas i förvar under en längre tid än nödvändigt. Regeringen föreslår i samma avsnitt att denna utgångspunkt ska komma till tydligt uttryck i lagstiftningen. Detta föreslås ske dels genom en allmän regel om att förvar ska pågå under så kort tid som möjligt, dels genom en proportionalitetsregel som ska tillämpas vid bedömningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar. Vid de avvägningar som ska göras mellan det allmännas och den enskildes intressen ska hänsyn tas till bl.a. om berörda myndigheter har handlagt ett ärende med tillräcklig målmedvetenhet och effektivitet. Det måste många gånger anses som mer rättssäkert att en domstol gör dessa avvägningar än att de görs av den förvaltningsmyndighet som har meddelat beslutet om förvar. Även detta talar för att införa en obligatorisk domstolsprövning.

Vidare har Sverige inom ramen för det utvärderingsprogram som finns gällande tillämpningen av Schengenregelverket av Europeiska unionens råd den 8 mars 2018 rekommenderats bl.a. att i lag ska säkerställa att beslut om förvar prövas av domstol vid längre förvarstider för att

garantera att Sveriges nationella regler ska överensstämma med artikel 15.3 i återvändandedirektivet.

Slutligen bör det beaktas att en ordning med en obligatorisk domstolsprövning innebär att många av de tillämpningsproblem som lyfts fram i direktiven till utredningen och som också utredningen pekar på kan undvikas. Som exempel kan nämnas svårigheterna 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 obligatorisk domstolsprövning av förvarsbeslut bör införas

Regeringen anser sammantaget att det finns starka skäl för att stärka rättssäkerheten för förvarstagna och för att förenkla de processuella reglerna för förvar genom att införa en obligatorisk domstolsprövning. En sådan domstolsprövning bör gälla för alla slags förvar. Det bör alltså inte, som *Domstolsverket* tar upp, övervägas något undantag från domstolsprövningen för förvar som har beslutats när det finns ett beslut om avvísning eller utvisning som har fått laga kraft.

I likhet med utredningen anser regeringen att behovet av en obligatorisk domstolsprövning är mer påtagligt vid längre tider i förvar. De statistikuppgifter som redovisas ovan visar att knappt hälften av förvarsbesluten inte gäller under en längre tid än två veckor. Med hänsyn till å ena sidan utlänningens intresse av att få en domstolsprövning och å andra sidan den ökade arbetsbelastning domstolarna kommer att få bedömer regeringen, till skillnad från bl.a. *Sveriges advokatsamfund*, att det inte kan anses motiverat med en obligatorisk domstolsprövning vid kortare förvarstider än två veckor. Regeringen instämmer därför i utredningens förslag att en domstol bör pröva om en utlänning får hållas i förvar, om förvaret bedöms behöva pågå längre tid än två veckor.

Även vid en ordning med en obligatorisk domstolsprövning måste utlänningens rätt att få överklaga ett förvarsbeslut behållas. Att behöva vänta i två veckor på att en domstol prövar om frihetsberövandet är lagligt kan inte anses förenligt med 2 kap. 9 § andra stycket regeringsformen eller artikel 5.4 i Europakonventionen. En bibehållen rätt att överklaga beslutet stämmer också väl överens med rätten till en snabb prövning av förvarsbeslutet enligt artikel 9.3 i det omarbetade mottagandedirektivet. Regeringen föreslår därför inga ändringar i fråga om rätten att klaga på ett förvarsbeslut.

Ingen obligatorisk domstolsprövning av uppsiktsbeslut

Ett beslut om uppsikt innebär inte lika stora inskränkningar i den personliga friheten och integriteten som ett beslut om förvar. De skäl som talar för en obligatorisk domstolsprövning är därför inte lika starka när det gäller uppsikt. I avsnitt 7 föreslår regeringen, till skillnad från utredningen, att domstolarna inte längre ska vara behöriga myndigheter i frågor om förvar och uppsikt, vilket förenklar regelverket. Vidare föreslår regeringen att bestämmelserna om förvar och uppsikt ska regleras i skilda kapitel i utlänningslagen (se avsnitt 5.1). Under sådana omständigheter väger utredningens bedömning att regelverket skulle bli mer komplicerat om olika processuella regler gäller för ett beslut om förvar och

ett beslut om uppsikt mindre tungt. Vidare bör beaktas att de processuella svårigheter som har lyfts fram i direktiven och av utredningen när det gäller förvar inte är lika framträdande när det gäller beslut om uppsikt. Regeringen bedömer därför, till skillnad från utredningen, att det inte finns tillräckliga skäl för att införa en obligatorisk domstolsprövning i fråga om beslut om uppsikt. Beslut om uppsikt bör därför på samma sätt som i dag prövas på nytt av den behöriga myndigheten inom sex månader från beslutsdagen och endast komma under en domstolsprövning efter ett överklagande.

8.2 Formerna för domstolsprövningen

Regeringens förslag: Om den myndighet som är behörig i frågor om förvar bedömer att en utlänning bör hållas kvar i förvar under en längre tid än två veckor, ska myndigheten hos en migrationsdomstol ansöka om fortsatt förvar innan tvåveckorsperioden har löpt ut. Om en utlänning har överklagat beslutet om förvar innan den behöriga myndigheten har ansökt om fortsatt förvar, ska ansökan i stället göras senast två veckor från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

Om en ansökan om fortsatt förvar inte görs i tid, ska beslutet om förvar upphöra att gälla. Har en ansökan om fortsatt förvar gjorts i tid, ska utlänningen få hållas kvar i förvar i avvaktan på migrationsdomstolens prövning.

Om migrationsdomstolen beviljar ansökan, ska domstolen bestämma en tidpunkt som förvaret som längst får pågå till innan frågan om fortsatt förvar ska prövas på nytt. Om det finns ett beslut om avvisning eller utvisning, får tiden inte överstiga två månader och i annat fall två veckor.

Om den behöriga myndigheten anser att utlänningen ska vara kvar i förvar även efter den tidpunkt som har bestämts av en domstol är myndigheten skyldig att på nytt ansöka om fortsatt förvar innan den av domstolen bestämda tiden har löpt ut.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningens förslag ska den behöriga myndigheten senast två veckor från det att beslutet om förvar verkställdes ge in en begäran om prövning till domstolen. Utredningen föreslår vidare att tvåveckorsfristen ska kunna förlängas om ett överklagande dessförinnan har hunnit prövats av en domstol. Vid längre förvarstider föreslår utredningen att domstolen ska pröva frågan om förvar efter en begäran om förlängning från den behöriga myndigheten.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser dock att det inte är nödvändigt att domstolen ska ange hur lång tid som utlänningen ska få hållas i förvar. *Amnesty International* anser att även förvarsbeslut som avser sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar bör omprövas av domstol var fjortonde dag.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 8.1 föreslår regeringen att det ska införas en obligatorisk domstolsprövning vid förvarstider som överstiger två veckor. När det gäller formerna för domstolsprövningen

ansluter sig regeringen i allt väsentligt till utredningens förslag där det föreslås att behörig myndighet, om denna anser att en utlännning bör hållas i förvar längre tid än vad en domstol bestämt, ska lämna in en begäran om förlängning till en migrationsdomstol. Det finns dock skäl att starkare betona att domstolsprövningen bör ta sikte på frågan om fortsatt förvar. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen ska utformas så att den myndighet som är behörig i frågan om förvar inom två veckor från det att beslutet om förvar verkställdes ska ansöka om fortsatt förvar hos en migrationsdomstol för att få hålla utlännningen i förvar under en längre tid. Om en sådan ansökan inte görs i tid, bör förvarsbeslutet upphöra att gälla och utlännningen ska genast försättas på fri fot. Har ansökan lämnats in i tid, bör utlännningen få hållas kvar i förvar i avvaktan på domstolens prövning. Tvåveckorsfristen bör vara absolut och således inte påverkas av att utlännningen av någon anledning, exempelvis sjukhusvistelse, inte har vistats i förvaret under hela denna tid.

Normalt bör tvåveckorsfristen, som anges ovan, räknas från när beslutet om förvar verkställdes. Fristen att ansöka om fortsatt förvar bör dock utgå från en senare dag om utlännningen överklagar beslutet om förvar innan tvåveckorsfristen har löpt ut. Till skillnad från utredningen anser regeringen inte att domstolen måste ha hunnit hålla en muntlig förhandling och avgöra målet inom tvåveckorsfristen för att så ska vara fallet. Om utlännningen har överklagat förvarsbeslutet innan en ansökan om fortsatt förvar har gjorts, garanteras nämligen utlännningen en prövning av förvarsbeslutet inom samma tid som om det hade gjorts en ansökan om fortsatt förvar. Anledningen till detta är att domstolen, enligt regeringens förslag i avsnitt 8.8, måste pröva såväl ett överklagande av ett förvarsbeslut som en ansökan om fortsatt förvar inom som huvudregel tio dagar från det att målet kom in till domstolen. Genom den lösning som regeringen förespråkar undviks också att det i domstolen skulle kunna förekomma två parallella mål om i grunden samma förvarsfråga. Vid bedömningen av ett överklagande av ett förvarsbeslut bör domstolen givetvis beakta den tid som utlännningen kan hållas kvar i förvar. Att en utlännning inte ska behöva hållas kvar i förvar en längre tid än nödvändigt tydliggörs även genom regeringens förslag om dels proportionalitetsprincipens betydelse (se avsnitt 6), dels den behöriga myndighetens skyldighet att upphäva ett beslut som det inte längre finns skäl för (se avsnitt 8.4). Sammantaget föreslår därför regeringen att om utlännningen har överklagat det ursprungliga förvarsbeslutet innan en ansökan om fortsatt förvar har gjorts, ska tvåveckorsfristen för att ansöka om fortsatt förvar i stället löpa från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

Om migrationsdomstolen i ett mål om fortsatt förvar beslutar att utlännningen ska få hållas kvar i förvar, bör domstolen – i motsats till vad *Förvaltningsrätten i Malmö* anser – vara skyldig att bestämma en tidpunkt till vilken förvaret som längst får pågå innan frågan om fortsatt förvar ska prövas på nytt. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, bör denna tid inte få överstiga två månader. I annat fall bör tiden inte få överstiga två veckor. *Amnesty International* anser i detta sammanhang att även förvarsbeslut som avser sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar bör prövas av domstol var fjortonde dag. Regeringen konstaterar dock att när domstolen bestämmer den tid som förvaret som längst får pågå till ska detta ske med beaktande av proportio-

nalitetsprincipen och de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet. Härigenom finns det även för dessa slags förvar ett skydd för att utlänningen ska hållas i förvar under en så kort tid så möjligt.

Förlängning av förvarstiden förbi den tidpunkt som har bestämts av en domstol bör också, som utredningen föreslår, prövas av en migrationsdomstol. Den behöriga myndigheten bör alltså vara skyldig att på nytt ansöka om fortsatt förvar innan den av domstolen bestämda tiden har löpt ut. När domstolen i dessa fall ska bestämma tiden för förvar måste den beakta att en längre förvarstid än tre månader endast får bestämmas 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. Genom att det på detta sätt tillhandahålla tidsfrister inom vilka förvarsbeslutet på nytt måste prövas av en domstol bedöms reglerna om omprövning med lämpliga tidsintervall i artikel 9.5 i det omarbetade mottogandedirektivet och artikel 15.3 i återvändandedirektivet vara uppfyllda.

8.3 Forum

Regeringens förslag: En ansökan om fortsatt förvar ska prövas av den migrationsdomstol inom vars domsområde ärendet om förvar först har prövats.

Utredningen föreslår inte någon uttrycklig forumregel. Utredningen anser dock att en ansökan om fortsatt förvar alltid ska ges in till en migrationsdomstol.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte i denna fråga. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det behövs en forumregel om ordningen med obligatorisk domstolsprövning införs.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår i avsnitt 8.1 och 8.2 att den myndighet som är behörig att besluta i frågan om förvar vid förvarstider överstigande två veckor ska ansöka om fortsatt förvar hos en migrationsdomstol. De allmänna forumbestämmelserna utgår från att det är en myndighets beslut som överklagas. Ett sådant beslut ska överklagas till den migrationsdomstol inom vars domsområde ärendet först har prövats (jfr 14 § andra stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar och 6 § förordningen [1977:937] om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.). Dessa forumbestämmelser, som utredningen torde ha utgått från, tar alltså inte sikte på att det ska göras en ansökan hos domstolen. För att det ska vara tydligt vilken migrationsdomstol som ska pröva en ansökan om fortsatt förvar bör det därför, som *Förvaltningsrätten i Stockholm* tar upp, införas en särskild forumregel.

En uttalad målsättning vid utformningen av forumregler i specialförfattningar har länge varit att forumreglerna i allmän förvaltningsdomstol bör anknyta till var den enskilde finns (se prop. 2012/13:45s. 86 f.). När en ansökan om fortsatt förvar görs vistas den enskilde i förvar. Förvarsanläggningar finns på olika platser runt om i landet. En forumregel som innebär att den migrationsdomstol som geografiskt ligger närmast den plats där den förvarstagne finns ska pröva ansökan medför fördelar såväl

för den enskilde som för myndigheterna. Bland annat kan längre resor till domstolen för att inställa sig vid en muntlig förhandling ofta undvikas. Det finns emellertid också nackdelar med en sådan lösning. Av de allmänna forumbestämmelserna i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. framgår att beslut enligt utlänningslagen som överklagas till en migrationsdomstol prövas av den migrationsdomstol inom vars domsområde ärendet först har prövats. En rättssäker och snabb prövning i domstolen uppnås bäst om olika mål rörande en utlänning handläggs vid samma domstol. Eftersom en utlänning kan vara tagen i förvar på en annan plats i landet än inom det område där förvarsbeslutet meddelats, skulle mål om förvar rörande samma utlänning kunna handläggas av olika migrationsdomstolar om platsen där utlänningen finns och inte platsen där frågan om förvar har prövats skulle styra var en ansökan om fortsatt förvar skulle göras. Regeringen bedömer därför att det är lämpligast att en ansökan om fortsatt förvar prövas av den migrationsdomstol som skulle pröva ett överklagande av det förvarsbeslut som ligger till grund för att utlänningen tagits i förvar, det vill säga den migrationsdomstol inom vars domsområde ärendet om förvar först har prövats. Regeringen föreslår att det införs en bestämmelse med sådan innebörd.

8.4 Skyldighet att upphäva och ompröva ett beslut om förvar eller uppsikt

8.4.1 När ska den behöriga myndigheten upphäva eller ompröva ett beslut om förvar eller uppsikt?

Regeringens förslag: Den myndighet som är behörig i frågor om förvar och uppsikt ska vara skyldig att omedelbart upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt, om det inte längre finns skäl för beslutet. Även om Migrationsverket inte är behörig myndighet, ska verket vara skyldigt att omedelbart upphäva ett beslut om förvar om verket avser att bevilja uppehållstillstånd.

Om Migrationsverket upphäver ett beslut om avvisning och återförvisar ärendet till Polismyndigheten för handläggning, och en domstol dessförinnan beslutat att utlänningen ska hållas kvar i förvar, ska Migrationsverket pröva om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar. Om Polismyndigheten därefter bedömer att utlänningen bör vara kvar i förvar en längre tid än två veckor, ska reglerna om ansökan om fortsatt förvar tillämpas. Tidsfristen om två veckor för att ansöka om fortsatt förvar ska räknas från dagen för Migrationsverkets beslut om förvar. Om utlänningen har överklagat Migrationsverkets förvarsbeslut, ska fristen räknas från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

Om Migrationsverket eller Polismyndigheten beslutar om avvisning eller utvisning av en utlänning som står under uppsikt, ska myndigheten även pröva om utlänningen fortfarande ska stå under uppsikt.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningens förslag ska Migrationsverket och Polismyndigheten vara skyldiga att ompröva ett förvarsbeslut när myndigheten avgör ett ärende om avvísning eller utvisning, om förvarsbeslutet inte verkställts eller om ärendet om avvísning eller utvisning avgörs innan myndigheten är skyldig att ge in en begäran om prövning. Enligt utredningens förslag ska Migrationsverket vidare få – men inte vara skyldigt – att upphäva ett beslut om förvar när verket inte är behörig myndighet, om verket beviljar uppehållstillstånd eller ny prövning.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag

Skyldighet för den behöriga myndigheten att upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt

En utlänning ska aldrig få hållas i förvar eller vara ställd under uppsikt när det inte längre finns laglig grund för eller behov av åtgärden. I enlighet med vad som gäller i dag, och vad som föreskrivs i artikel 9.3 i det omarbetade mottagandedirektivet, bör därför den behöriga myndigheten, även om förvarstiden bestämts av domstol, kontinuerligt bevaka att förvars- eller uppsiktsåtgärden fortfarande är befogad och se till att beslutet upphävs om det inte längre finns skäl för det. Den löpande prövning som ska göras innebär inte att myndigheten måste fatta ett beslut om att utlänningen ska hållas kvar i förvar eller även fortsättningsvis vara ställd under uppsikt, förutsatt att inte grunden för förvar eller uppsikt har ändrats. De handläggningsåtgärder en myndighet vidtar när den löpande överväger om åtgärden alltjämt är sakligt motiverad kan – liksom andra viktiga handläggningsåtgärder som myndigheter vidtar – lämpligen antecknas i akten (jfr MIG 2006:5).

Skyldighet att upphäva ett beslut utan att vara behörig myndighet

Regeringens förslag om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behörighet i frågor om förvar eller uppsikt innebär att myndigheterna får besluta i förvars- eller uppsiktsfrågan så länge som det finns ett verkställbart beslut om avvísning eller utvisning. Upphör beslutet att vara verkställbart, övergår behörigheten normalt till Migrationsverket. Under vissa omständigheter kan ett beslut förbli verkställbart ända tills dess att Migrationsverket prövar frågan om uppehållstillstånd. Det gäller t.ex. om Migrationsverket inte beslutar om inhibition när ett avvísningsbeslut från Polismyndigheten överklagas. Om Migrationsverket beslutar om uppehållstillstånd är det lämpligt att Migrationsverket också samtidigt får upphäva beslutet om förvar eller uppsikt. Motsvarande bör gälla även innan beslutet att bevilja uppehållstillstånd meddelas, om det redan då står klart att förutsättningarna för förvar eller uppsikt inte längre finns.

Enligt utredningens förslag ska Migrationsverket ha möjlighet att upphäva ett beslut om förvar när verket inte är behörig myndighet, om verket beviljar uppehållstillstånd eller ny prövning. Regeringen anser att det i stället bör anges att det är en skyldighet för verket att upphäva ett förvarsbeslut om verket avser att bevilja uppehållstillstånd. Regeringen an-

ser däremot inte att det är lämpligt att ge Migrationsverket en skyldighet att upphäva ett förvarsbeslut i samband med att ny prövning beviljas. Om en ny prövning beviljas, blir Migrationsverket behörig myndighet och får då även upphäva ett beslut om förvar, om det inte längre finns skäl för förvarsbeslutet.

Omprövning när ett ärende avgörs

Som redogörs för i avsnitt 4.1 gäller i dag att den domstol eller annan myndighet som handlägger ett ärende om förvar eller uppsikt ska ompröva förvars- eller uppsiktsbeslutet i samband med ett beslut om avvissning eller utvisning. I och med regeringens förslag att förvarsbeslut ska prövas av en domstol om förvaret överstiger två veckor, finns det anledning att överväga om omprövning i denna situation fortfarande är ändamålsenlig.

Utredningen föreslår att en myndighet som beslutar om avvissning eller utvisning samtidigt ska ompröva ett förvarsbeslut som ännu inte har verkställts och även ett verkställt förvarsbeslut om beslutet om avvissning eller utvisning meddelas före den tidpunkt då den behöriga myndigheten är skyldig att ge in en begäran om prövning till en domstol. Utredningen föreslår också att ett uppsiktsbeslut ska omprövas när myndigheten beslutar om avvissning eller utvisning.

I detta sammanhang bör det emellertid lyftas fram att regeringens förslag i avsnitt 8.1 och 8.2 innebär att när en utlänning hålls i förvar garanteras han eller hon en domstolsprövning av förvarsbeslutet efter två veckor och sedan efter ytterligare två veckor så länge som det inte finns ett avvissnings- eller utvisningsbeslut. Den behöriga myndigheten ska dessutom löpande kontrollera att förutsättningarna för förvar fortfarande är uppfyllda och vara skyldig att upphäva ett förvarsbeslut om det inte längre finns skäl för det. Med hänsyn till dessa rättssäkerhetsgarantier bedömer regeringen att det saknas tillräckliga skäl för att behålla en ordning där Migrationsverket och Polismyndigheten genom ett överklagbart beslut också ska ompröva frågan om förvar i samband med att de beslutar om avvissning eller utvisning. Att ta bort omprövningsskyldigheten medför dessutom en eftersträvanvärd förenkling av regelverket, bl.a. eftersom det härigenom undviks att det skapas en situation med två konkurrerande beslut om förvar.

Som framgår av avsnitt 8.1 föreslår regeringen ingen obligatorisk domstolsprövning av beslut om uppsikt. Samma skäl för att ta bort omprövningsskyldigheten av ett förvarsbeslut finns därför inte när det gäller uppsiktsbeslut. Regeringen anser därför att Migrationsverket och Polismyndigheten också i fortsättningen genom ett överklagbart beslut bör ompröva ett uppsiktsbeslut när myndigheten beslutar om avvissning eller utvisning.

Omprövning vid återförvisning

Om det finns ett beslut om avvissning eller utvisning får domstolen enligt regeringens förslag bestämma förvarstiden till högst två månader. I andra fall får förvarstiden bestämmas till högst två veckor (se avsnitt 8.2). Efter det att domstolen har bestämt en förvarstid om två månader på grundval av ett avvissningsbeslut som har fattats av Polismyndigheten kan det in-

träffa att Migrationsverket efter överklagande upphäver beslutet om avvisning och återförvisar ärendet till Polismyndigheten för ny handläggning. I denna situation finns det inte längre något avvisningsbeslut som kan ligga till grund för en förvarstid om två månader och domstolens tidigare beslut om tiden i förvar bör därför inte längre gälla. Regeringen bedömer att det av rättssäkerhetsskäl bör föreskrivas att förvarsbeslutet i denna situation ska omprövas av Migrationsverket genom ett beslut. Om Migrationsverket inte upphäver förvarsbeslutet utan anser att det fortfarande finns ett behov av att utlänningen ska vara kvar i förvar, bör därefter reglerna om den behöriga myndighetens skyldighet att ansöka om fortsatt förvar bli tillämpliga. Tidsfristen för att ansöka om fortsatt förvar bör då vara två veckor och räknas från dagen för Migrationsverkets beslut om förvar eller, om Migrationsverkets beslut om förvar överklagas, från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

I fråga om beslut om uppsikt ändras inte tidsfristerna av att ett beslut om avvisning eller utvisning upphävs och återförvisas till en lägre instans. Uppsikt får pågå i sex månader från beslutet om uppsikt oavsett om det finns något beslut om avvisning eller inte, så länge som det finns förutsättningar för åtgärden. Regeringen bedömer därför att det inte finns anledning att införa en regel om att Migrationsverket i den aktuella situationen ska ompröva ett beslut om uppsikt. Däremot åligger det alltid den behöriga myndigheten att upphäva ett uppsiktsbeslut om det inte längre finns skäl för det.

8.4.2 När ska en domstol upphäva eller ompröva ett beslut om förvar eller uppsikt?

Regeringens förslag: När en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen avser att bevilja uppehållstillstånd, ska domstolen upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

Om domstolen upphäver ett beslut om avvisning eller utvisning och återförvisar ärendet till en lägre instans för handläggning, och domstolen dessförinnan har beslutat att utlänningen ska hållas kvar i förvar, ska domstolen i samband med återförvisningen pröva om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar. Om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar, ska domstolen bestämma en ny tidpunkt som förvaret som längst får pågå till innan frågan om fortsatt förvar ska prövas på nytt. Tiden ska då få bestämmas till högst två veckor.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag bygger på att domstolarna ska kunna vara behöriga myndigheter och innebär att en domstol som är behörig ska ompröva ett förvars- eller uppsiktsbeslut när den avgör ett ärende om avvisning eller utvisning. Utredningen föreslår vidare att Migrationsverket ska få upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt när en domstol är behörig. Utredningens förslag innebär att en domstol inte ska kunna upphäva beslutet tidigare än i samband med beslutet om uppehållstillstånd. Däremot anser utredningen att en domstol ska ha möjlighet att upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt inte bara när den beviljar uppehållstillstånd, utan även när den beviljar en ny prövning.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag. *Kammarrätten i Stockholm* anser att en domstol bör kunna upphäva ett beslut om förvar när den handlägger ett mål om avvisning eller utvisning, om det i målet har framkommit att det inte längre finns förutsättningar för förvar. *Förvaltningsrätten i Stockholm* menar att det är olämpligt att fler än en myndighet var för sig är skyldig att upphäva ett beslut om förvar eftersom det inte går att bortse från risken att en myndighet förlitar sig på att den andra myndigheten tar huvudansvaret.

Skälen för regeringens förslag

Domstolarna ska som regel inte ompröva förvars- eller uppsiktsbeslut när de avgör ett ärende om uppehållstillstånd

Enligt regeringens förslag i avsnitt 8.2 ska en migrationsdomstol efter en inledande tidsfrist om två veckor pröva frågan om fortsatt förvar och bestämma hur länge som förvaret får pågå. Om det inte finns ett beslut om avvisning eller utvisning får domstolen bestämma tiden i förvar till högst två veckor åt gången. När det finns ett beslut om avvisning eller utvisning får tiden bestämmas till högst två månader. I fråga om uppsikt föreslås det ingen obligatorisk domstolsprövning. Det ankommer på den behöriga myndigheten att inom sexmånadersintervall pröva frågan på nytt.

I avsnitt 7 föreslår regeringen att domstolarna inte ska vara behöriga myndigheter i frågor om förvar eller uppsikt. De ska alltså inte vara behöriga att som första instans ta en utlänning i förvar eller ställa en utlänning under uppsikt. Inte heller ska domstolarna ansvara för att det sker en ny prövning av förvars- eller uppsiktsbeslut. När det gäller frågan om domstolarna ska ompröva ett förvarsbeslut i samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning meddelas gör regeringen samma bedömning som görs beträffande Polismyndigheten och Migrationsverket i avsnitt 8.4.1. Regeringen anser därför, till skillnad från utredningen, att det inte finns tillräckliga skäl för att domstolarna som regel ska ompröva ett förvarsbeslut i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning. I fråga om uppsikt föreslår regeringen i avsnitt 8.4.1 en omprövningsskyldighet för Polismyndighetens och Migrationsverkets del i samband med att beslut om avvisning eller utvisning meddelas. Med hänsyn till de förslag till inskränkningar som regeringen lämnar beträffande domstolarnas behörighet att besluta i frågor om förvar och uppsikt bedömer regeringen att det inte bör införas någon omprövningsskyldighet för domstolarna av beslut om uppsikt när ett beslut om avvisning eller utvisning meddelas. Regeringen anser att det är tillräckligt att den behöriga myndigheten har en skyldighet att regelbundet pröva uppsiktsbeslutet på nytt och att upphäva ett beslut om uppsikt när det inte längre finns skäl för det.

Regeringen anser alltså att domstolarna normalt inte ska ompröva ett beslut om förvar eller uppsikt när de avgör en fråga om avvisning eller utvisning. Som följer nedan finns det dock anledning att ålägga domstolarna en omprövningsskyldighet i två särskilda situationer.

Prövning av förvars- eller uppsiktsfrågan vid återförvisning

I avsnitt 8.4.1 föreslås det att Migrationsverket ska ompröva ett förvarsbeslut om verket upphäver ett överklagat avvsningsbeslut och återförvisar ärendet till Polismyndigheten. Enligt regeringens mening bör motsvarande ordning införas för domstolarnas del. Om utlänningen hålls i förvar när domstolen beslutar om återförvisning till en lägre instans och tiden i förvar har bestämts av en domstol, bör domstolen alltså ompröva förvarsbeslutet. Om det inte finns något tidigare beslut från domstolen om att bevilja en ansökan om fortsatt förvar, bör i stället den behöriga myndigheten bedöma om utlänningen ska vara i kvar i förvar. Om den behöriga myndigheten anser att det finns skäl för fortsatt förvar, har denna då att ansöka om fortsatt förvar inom den redan löpande tvåveckorsfristen.

Om domstolen inte upphäver förvarsbeslutet utan anser att det finns skäl för fortsatt förvar, bör domstolen – liksom när den beslutar med anledning av en ansökan om fortsatt förvar – ange till vilken tidpunkt som förvaret som längst får pågå innan en ansökan om fortsatt förvar måste göras.

När det gäller beslut om uppsikt ändras inte tidsfristerna av att ett beslut om avvsnings eller utvisning upphävs. Uppsikt får pågå i sex månader från beslutet om uppsikt, så länge som det finns förutsättningar för uppsikt. Regeringen bedömer därför att det inte finns anledning att införa en regel om att domstolarna i den aktuella situationen ska ompröva ett beslut om uppsikt. Däremot åligger det alltid den behöriga myndigheten att upphäva uppsiktbeslutet om det inte längre finns skäl för det.

Upphävande av förvar- eller uppsiktsbeslut när uppehållstillstånd meddelas

Det är angeläget att en utlänning inte hålls i förvar när det inte längre finns grund för åtgärden. Regeringen anser därför – i likhet med utredningen – att en domstol som beslutar om uppehållstillstånd ska vara skyldig att i samband med beslutet upphäva ett förvars- eller uppsiktsbeslut, trots att domstolen inte är behörig i dessa frågor i övrigt. Som *Kammarrätten i Stockholm* lyfter fram bör domstolen inte behöva vänta till dess att beslutet om uppehållstillstånd meddelas. Det kan redan i ett tidigare skede stå klart för domstolen att ett sådant beslut kommer att meddelas. Om domstolen finner att det finns skäl för att bevilja uppehållstillstånd, antingen redan under målets handläggning eller i samband med att det avgörs slutligt, bör domstolen vara skyldig att upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

Enligt utredningens förslag ska en domstol ha möjlighet att upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt också när domstolen beviljar en ny prövning. I en sådan situation är det dock inte på samma sätt som när uppehållstillstånd beviljas givet att det saknas skäl för beslutet om förvar eller uppsikt och att detta ska upphävas. Någon skyldighet att upphäva förvars- eller uppsiktsbeslutet bör därför inte åläggas domstolarna om en ny prövning beviljas. Regeringen bedömer inte heller att domstolarna bör få en sådan möjlighet, utan anser i stället att bedömningen av om det fortfarande finns skäl för förvars- eller uppsiktsbeslutet i dessa situationer bör göras av den behöriga myndigheten. *Förvaltningsrätten i Stockholm*

anför att det finns en risk för att en myndighet förlitar sig på att en annan myndighet tar huvudansvaret om fler än en myndighet samtidigt har ansvar för att upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt. Med förslaget att förvars- eller uppsiktsbeslutet endast ska upphävas när uppehållstillstånd meddelas bedömer regeringen att det inte bör medföra några svårigheter för de inblandade myndigheterna att bedöma när de har ansvar för att upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

8.5 Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna i ärenden om förvar och uppsikt

Regeringens förslag: Ett beslut om förvar ska föregås av muntlig handläggning, om det inte finns skäl att befara att det då skulle bli avsevärt svårare att verkställa beslutet eller om utlänningen har avvikit. Om beslutet inte har föregåtts av muntlig handläggning, ska sådan handläggning genomföras så snart som möjligt efter att beslutet har verkställts.

Muntlig förhandling ska hållas inför varje ny prövning av ett uppsiktsbeslut, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår en annan språklig utformning av lagtexten. Utredningens förslag bygger på att det införs en obligatorisk domstolsprövning för uppsikt och innehåller därför inte någon reglering om muntlig förhandling inför ett beslut om en ny prövning av förvaltningsmyndigheten.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag. *Kammarrätten i Stockholm* invänder mot förslaget lagtekniska utformning eftersom undantaget i bestämmelsen med all sannolikhet skulle vara tillämpligt i högre utsträckning än huvudregeln. *Svenska Röda Korset* anser att det i lagen bör anges i vilka situationer som undantag får göras från huvudregeln.

Skälen för regeringens förslag

Regler om muntlig handläggning vid prövning av förvars- och uppsiktsfrågor

I dag ställer utlänningslagen inga krav på muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna inför ett beslut om förvar eller uppsikt, utom i de fall en ny prövning ska ske enligt 10 kap. 11 §. Enligt den paragrafen ska varje ny prövning av ett beslut om förvar föregås av en muntlig förhandling. Detta gäller även en ny prövning av beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse.

Vid sidan av utlänningslagens regler finns det generella bestämmelser om muntlig handläggning i förvaltningslagen (2017:900). Enligt 24 § ska en enskild part, om denne vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende, få tillfälle till det, om det inte framstår som obehövt.

Den muntliga handläggningens syfte är att komplettera det skriftliga beslutsunderlaget i ärendet. Muntlig handläggning kan ske i form av muntlig förhandling eller i annan form. Vid den muntliga handläggningen ska de omständigheter som behöver klarläggas noga utredas samt utlänningen få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet (13 kap. 3 § UtL).

Muntlig handläggning inför ett beslut om förvar

Genom regeringens förslag i avsnitt 8.1 och 8.2 ersätts myndigheternas skyldighet att på nytt pröva beslut om förvar efter en viss tidpunkt med en ordning som innebär att myndigheterna i stället ska ansöka hos en domstol om fortsatt förvar. Förslaget innebär att frågan om muntlig handläggning fortsättningsvis främst kommer att aktualiseras hos myndigheterna i samband med den första prövningen av om det finns förutsättningar att ta en utlänning i förvar.

Utredningen föreslår kompletterande bestämmelser som innebär en utökad skyldighet för myndigheterna att genomföra muntlig handläggning inför ett beslut om förvar. Enligt förslaget får myndigheterna som huvudregel inte fatta ett beslut om förvar om inte muntlig handläggning först har genomförts. Undantag från huvudregeln får dock göras om utlänningen har avvikit eller om det kan befaras att muntlig handläggning skulle innebära att det skulle bli avsevärt svårare att verkställa beslutet. Om ett beslut har fattats utan att muntlig handläggning förekommit, ska muntlig handläggning ske så snart som möjligt efter det att beslutet har verkställts.

Kammarrätten i Stockholm har synpunkter på den föreslagna utformningen av regeln eftersom det undantag som utredningen föreslår med all sannolikhet skulle vara tillämpligt i högre utsträckning än huvudregeln. Även utredningen anför att undantagsregeln sannolikt skulle bli tillämplig i en förhållandevis stor del av fallen och framförallt i de verkställighetsärenden som handläggs av Polismyndigheten. Utredningen menar att muntlig handläggning före förvarsbeslutet ändå ska vara en utgångspunkt och att förslaget syftar till att markera vikten av en utlännings rätt att få komma till tals och även betona att en myndighet inte av slentrian ska kunna avstå från muntlig handläggning.

Att den enskilde får komma till tals muntligen när det handlar om frihetsberövande är enligt regeringen en viktig rättssäkerhetsgaranti. Regeringen anser därför, liksom utredningen, att muntlig handläggning inför ett beslut om förvar bör vara huvudregel. Muntlig handläggning bör dock inte förutsätta att beslutet om förvar fattas i omedelbar anslutning till att handläggningen skett. Den muntliga handläggningen kan genomföras i ett tidigare skede, t.ex. vid det motiveringssamtal som hålls av Migrationsverket eller av Polismyndigheten i ett verkställighetsärende. Om utlänningen är närvarande när en myndighet överväger att ta honom eller henne i förvar, kan den muntliga handläggningen även ske omedelbart inför beslutsfattandet. Så kan t.ex. vara fallet när en utlänning stoppas direkt efter att han eller hon har rest in i Sverige och bedömningen görs att han eller hon bör tas i förvar. En regel om att muntlig handläggning ska ske innan beslutet om förvar meddelas behöver emellertid medge undantag för de situationer då utlänningen redan har

avvikit eller då information om att myndigheterna överväger förvar medför en risk för att utlännningen avviker och därmed försvårar att förvarsbeslutet kan verkställas. Regeringen anser att det inte, som *Svenska Röda Korset* tar upp, finns behov av att i lagen ytterligare utveckla i vilka sammanhang undantagen är tillämpliga.

Regeringen anser sammantaget att utredningens förslag bör genomföras, men föreslår en något annorlunda språklig utformning av lagtexten. Enligt regeringen bör ett beslut om förvar föregås av muntlig handläggning, om inte det finns skäl att befara att det då skulle bli avsevärt svårare att verkställa beslutet eller utlännningen har avvikit.

I de fall beslutet om förvar inte har föregåtts av muntlig handläggning bör, vilket också föreslås av utredningen, sådan handläggning genomföras så snart som möjligt efter det att beslutet har verkställts. Förutom att den enskilde får en möjlighet att då komma till tals medför muntlig handläggning många gånger att myndigheten får ett viktigt underlag för sin bedömning av om det finns skäl att utlännningen ska hållas i fortsatt förvar.

Muntlig handläggning i ärenden om uppsikt

I avsnitt 8.1 gör regeringen bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl att ersätta bestämmelserna om ny prövning av uppsiktsbeslut med en obligatorisk domstolsprövning vid längre uppsiktstider. Frågan om muntlig handläggning ska äga rum hos myndigheterna kommer alltså alltjämt att aktualiseras såväl inför det första beslutet om uppsikt som i samband med en ny prövning.

När det gäller muntlig handläggning inför det inledande beslutet om uppsikt anser utredningen att det inte finns behov av att ändra bestämmelserna i sak. Som skäl för sin uppfattning anför utredningen att ett beslut om uppsikt normalt endast övervägs som ett alternativ till förvar, om bedömningen görs att utlännningen har förmåga att sköta en uppsikt och uppsikten är tillräcklig för att hindra utlännningen från att avvika. Myndigheten har sällan ett tillräckligt beslutsunderlag om frågan om uppsikt inte har diskuterats med utlännningen. Det torde mot den bakgrunden endast i undantagsfall vara aktuellt för en myndighet att besluta om uppsikt utan att muntlig handläggning har förekommit. Inte minst med hänsyn till detta instämmer regeringen i utredningens bedömning att de hittillsvarande reglerna om muntlig handläggning är tillräckliga när myndigheten överväger ett beslut om uppsikt.

Som anges inledningsvis i avsnittet kommer myndigheterna alltjämt att ansvara för ny prövning av beslut vid längre uppsiktstider. Det finns därför ett behov av att reglera frågan om muntlig handläggning för dessa fall. Regeringen bedömer att en sådan ny prövning av ett beslut om uppsikt liksom hittills bör föregås av muntlig förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig handläggning saknar betydelse. Regeringen föreslår därför en regel med sådan innebörd.

8.6 Muntlig förhandling i domstol i mål om förvar

Regeringens förslag: I mål om förvar ska en migrationsdomstol hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt.

Regeringens bedömning: Det bör inte införas några särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i domstolarna i mål om uppsikt. Inte heller bör det införas några särskilda regler om närvaro vid muntlig förhandling.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningen ska den huvudregel om muntlig förhandling som föreslås för mål om förvar gälla även i mål om uppsikt. Utredningen föreslår även en särskild bestämmelse om närvaron vid en muntlig förhandling i ett mål om fortsatt förvar.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag och bedömning. *Förvaltningsrätten i Växjö* och *Hovrätten för Västra Sverige* instämmer i utredningens bedömning att utlänningslagen som regel ska vara närvarande vid domstolsprövning av förvar. Förvaltningsrätten i Växjö anser dock att det är tveksamt om det är påkallat med en så generös möjlighet till muntlig förhandling om förslaget med en löpande omprövning varannan vecka genomförs. *Förvaltningsrätterna i Göteborg* och *Malmö* ställer sig negativa till förslaget och menar att gällande praxis beträffande rätten till muntlig förhandling väl lever upp till de rättssäkerhetskrav som kan ställas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Muntlig förhandling i mål om förvar

Förfarandet i mål enligt utlänningslagen är som huvudregel skriftligt. I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I en migrationsdomstol ska muntlig förhandling hållas, om en utlännings talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar mot det (16 kap. 5 § UtL).

Med regeringens förslag om en obligatorisk domstolsprövning av förvar som överstiger två veckor kommer domstolsprövningen av beslut om förvar att få en större betydelse. Förvaltningsmyndigheterna kommer inte längre att själva ompröva förvarsbesluten. Längre förvarstider ska i stället prövas av en migrationsdomstol efter att den behöriga myndigheten har ansökt om fortsatt förvar. Höga krav måste ställas på rättssäkerhet i mål om frihetsberövanden. Som regeringen uttalar i avsnitt 8.5 innebär det en rättssäkerhetsgaranti att få lägga fram sin sak vid en muntlig förhandling.

När det gäller mål om förvar har Migrationsöverdomstolen ansett att den enskilde i princip har rätt till muntlig förhandling, om han eller hon begär det (MIG 2006:9). Det kan dock finnas fall där den enskilde eller dennes ombud inte har tagit något sådant initiativ men där en muntlig förhandling vore värdefull för utredningen eller för den enskilde. Regeringen anser att reformen, som avser att höja rättssäkerheten för de för-

varstagna, också bör omfatta en utvidgad skyldighet för migrationsdomstolarna att hålla muntlig förhandling. Regeringen föreslår därför att muntlig förhandling ska hållas i en migrationsdomstol, om det inte är uppenbart obehövt. Förslaget motsvarar utredningens, men utformas språkligt delvis annorlunda. Som exempel på att det är uppenbart att en muntlig förhandling är obehövt kan nämnas att den enskilde uttryckligen har klargjort att han eller hon inte önskar en muntlig förhandling eller att det står klart att försvarsbeslutet ska hävas.

Huvudregeln om muntlig förhandling bör gälla även om domstolen prövar en fråga om fortsatt förvar och vid den tidigare prövningen i frågan om förvar har hållit en muntlig förhandling. I fall då ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har meddelats, kan två månader ha förflutit sedan domstolen senast prövat frågan om förvar och hållit muntlig förhandling. Som huvudregel får det då anses befogat att hålla en ny muntlig förhandling. I fall då en kort tid har förflutit sedan den tidigare prövningen och domstolen genom skriftliga uppgifter från parterna eller på annat sätt bedömer att en muntlig förhandling inte skulle tillföra något utöver vad som kommit fram tidigare, bör denna omständighet emellertid kunna inverka på bedömningen av om det är uppenbart att en ny muntlig förhandling är obehövt.

I likhet med utredningen föreslår regeringen inga förändringar av reglerna om muntlig förhandling i Migrationsöverdomstolen.

Närvaro vid den muntliga förhandlingen

Utredningen föreslår en särskild bestämmelse om närvaron vid en muntlig förhandling i ett mål om fortsatt förvar. Enligt bestämmelsen ska den myndighet som yrkar att en utlänning ska hållas kvar i förvar och, om det inte finns något synnerligt hinder, utlänningen närvara vid förhandlingen. Någon regel om vad som ska gälla om utlänningen inte inställer sig föreslås inte. Utredningen anför som skäl för förslaget att det bakomliggande ändamålet med bestämmelserna om muntlig förhandling är att en utlänning som har tagits i förvar ska ges en rätt att personligen få framträda inför rätten för att lägga fram sin sak och att ändamålet med reglerna lätt skulle kunna förfelas utan en bestämmelse om att en utlänning i princip alltid ska vara närvarande.

Enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska sökanden eller klaganden och den som har att svara i målet kallas till en muntlig förhandling. En enskild får föreläggas att inställa sig personligen vid vite eller vid påföljd att hans eller hennes utevaro inte utgör hinder för målets vidare handläggning och avgörande. En förvaltningsmyndighet får föreläggas att inställa sig vid påföljd att partens utevaro inte utgör hinder för målets vidare handläggning och avgörande (14 § första stycket). Hur rätten väljer att kalla parterna beror på hur viktig rätten bedömer att deras medverkan vid förhandlingen är.

Till skillnad från utredningen bedömer regeringen att förvaltningsprocesslagens regler om att parterna ska kallas till en muntlig förhandling är tillräckliga för att ge den enskilde en rätt att närvara vid förhandlingen. Frågan om vilken följd det ska få för målets fortsatta handläggning att en part inte inställer sig till förhandlingen bör också bedömas utifrån reg-

lerna i förvaltningsprocesslagen. Några särskilda regler om närvaro föreslås därför inte.

Muntlig förhandling i mål om uppsikt

Utredningen föreslår att den utökade skyldigheten för domstol att hålla muntlig förhandling ska gälla även vid prövning av uppsiktsmål. Uppsikt innebär en avsevärt mindre inskränkning av utlänningens frihet och till skillnad från vad som föreslås gälla vid förvar kommer myndigheterna själva att ansvara för ny prövning vid längre tider av uppsikt. Som anges i avsnitt 8.5 föreslås det att det i princip ska vara obligatoriskt med en muntlig förhandling inom ramen för prövningen av uppsiktsbeslut.

Regeringen bedömer därför att det är tillräckligt att frågan om muntlig förhandling ska hållas i domstol med anledning av ett överklagande av ett uppsiktsbeslut avgörs med tillämpning av 16 kap. 5 § UtL. Några särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i en migrationsdomstol i mål om uppsikt föreslås därför inte.

8.7 Beslut efter muntlig förhandling i domstol

Regeringens förslag: Om en muntlig förhandling har hållits, ska en migrationsdomstol omedelbart meddela beslut i frågan om förvar eller uppsikt. Ett beslut ska dock få meddelas senare om utredningen i målet behöver kompletteras eller andra särskilda skäl talar för det.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningens förslag finns det inte någon möjlighet att meddela ett senare beslut om utredningen behöver kompletteras eller andra särskilda skäl talar för det.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna, däribland *Förvaltningsrätten i Växjö* och *Hovrätten för Västra Sverige*, tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att den föreslagna regeln om att beslut ska meddelas omedelbart efter en muntlig förhandling behöver göras mer flexibel. *Förvaltningsrätten i Göteborg* avstyrker förslaget och pekar på att den muntliga förhandlingen är ett komplement till den skriftliga utredningen och att handläggningen i vissa fall måste kunna fortsätta efter att det har hållits en förhandling. Även *Förvaltningsrätten i Malmö* är kritisk till att beslut ska meddelas omedelbart efter den muntliga förhandlingen.

Skälen för regeringens förslag: Som utredningen framhåller finns det många fördelar med en ordning som innebär att en migrationsdomstol avkunnar beslut i förvars- eller uppsiktsfrågan i direkt anslutning till att en muntlig förhandling har avslutats. Vid den tidpunkten finns en eventuell tolk och det offentliga biträdet tillgängliga för utlänningen. Utlänningen får också möjlighet att ställa frågor om beslutets innebörd. Allmänt sett är det dessutom till fördel för den enskilde att han eller hon får vänta på beslutet så kort tid som möjligt. Regeringen anser av dessa skäl, till skillnad från några av remissinstanserna, att en migrationsdomstol som huvudregel bör meddela beslut i omedelbar anslutning till en muntlig förhandling. Som flera remissinstanser påpekar kan en sådan ordning

emellertid medföra vissa olägenheter till följd av att förfarandet i en allmän förvaltningsdomstol i grunden är skriftligt och att den muntliga förhandlingen endast är ett komplement till den skriftliga utredningen. Efter en muntlig förhandling kan domstolen behöva tid för att väga samman all utredning i målet. Inte sällan vill också någon av parterna komplettera utredningen skriftligen efter den muntliga förhandlingen. Regeringen anser därför att det finns behov av att föreskriva undantag från huvudregeln om omedelbart avkunnande om utredningen i målet behöver kompletteras eller det finns andra särskilda skäl som talar för att beslutet meddelas senare.

De nu föreslagna reglerna bör, i enlighet med utredningens bedömning, inte gälla för Migrationsöverdomstolen. Om Migrationsöverdomstolen är beredd att meddela beslut omedelbart efter en muntlig förhandling kan det givetvis vara till fördel för utlänningen. Migrationsöverdomstolens främsta uppgift är emellertid att skapa prejudikat och för att göra det så krävs det i allmänhet mer tid för överväganden och domskrivning.

8.8 Tidsfrist för att avgöra ett mål om förvar i domstol

Regeringens förslag: En migrationsdomstol ska avgöra ett mål om förvar så snart som möjligt, och senast tio dagar från det att målet kom in till domstolen. Verkställs beslutet om förvar under domstolens handläggning, ska tiden räknas från dagen för verkställigheten. Tiden ska få förlängas om det finns särskilda skäl.

Mål om uppsikt ska handläggas skyndsamt.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningen ska en migrationsdomstol avgöra ett mål om förvar senast fyra dagar efter att begäran om prövning kommit in till domstolen. Om det finns synnerliga skäl, ska domstolen kunna förlänga fristen. Utredningen föreslår vidare en tidsfrist om två veckor för att avgöra ett mål om uppsikt.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag. *Sveriges advokatsamfund* anser att tidsfristen för att avgöra ett mål om förvar bör vara två dagar. *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar att tidsfristen i mål om förvar kan förväntas leda till praktiska problem för migrationsdomstolarna. *Förvaltningsrätten i Göteborg* anför att det med hänsyn till målens art visserligen är påkallat med en kort tidsfrist, men menar, liksom *Hovrätten för Västra Sverige*, att den föreslagna tidsfristen om fyra dagar är snävt tilltagen. *Kammarrätten i Stockholm* bedömer att förutsättningarna för att förlänga tidsfristen inte bör vara mer restriktiva än för mål om tvångsomhändertagande och tvångsvård. *Svenska Röda Korset* lyfter fram att den föreslagna tidsfristen för att avgöra ett mål om förvar inte är enhetlig med de frister som gäller inom andra liknande rättsområden. *Förvaltningsrätten i Malmö* är kritisk till att mål om förvar ska avgöras inom en bestämd tidsfrist.

Skälen för regeringens förslag

En bestämd tidsfrist för att avgöra mål om förvar

I dag saknas det regler om att en domstol ska avgöra ett mål om förvar inom en bestämd tidsfrist. Allmänt gäller dock att mål om förvar, liksom mål om avvisning eller utvisning, ska handläggas skyndsamt (16 kap. 4 § UtIL).

För andra måltyper som de allmänna förvaltningsdomstolarna handlägger finns det flera exempel på att lagstiftningen innehåller bestämda tidsfrister inom vilka rätten ska ta upp mål till avgörande. Till exempel ska mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga tas upp till avgörande inom två veckor från det att ansökan kom in till domstolen om den unge är omhändertagen (34 §). Mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska tas upp till avgörande av förvaltningsrätten inom en vecka, om den saken gäller är omhändertagen (38 §). Mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård ska tas upp till avgörande av förvaltningsrätten inom åtta dagar (35 § andra stycket). Dessa tidsfrister får förlängas om det behövs ytterligare utredning eller om någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt. 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).

För allmän domstols prövning av häkningsfrågor gäller att en förhandling i häkningsfrågan ska hållas inom fyra dygn efter det att den misstänkte greps eller ett anhållningsbeslut verkställdes. Sedan häkningsförhandlingen avslutats ska rätten omedelbart meddela beslut i häkningsfrågan (24 kap. 13 och 16 §§ rättegångsbalken).

Regeringen anser – i likhet med utredningen – att det bör införas en bestämd tidsfrist för prövningen av mål om förvar. En sådan tidsfrist förutsätts också i artikel 9.3 i det omarbetade mottagandedirektivet. Enligt regeringen bör det föreskrivas att målet ska avgöras, dvs. att ett slutligt beslut ska meddelas, inom tidsfristen. Det bör inte vara tillräckligt att en förhandling har inletts eller att en föredragning har påbörjats inom tidsfristen.

Vid bedömningen av hur lång fristen bör vara väger intresset av att ge den enskilde en snabb prövning av frihetsberövandet tungt. Det talar för att välja den korta tid om fyra dagar som utredningen föreslår. Å andra sidan bör fristen inte vara så kort så att migrationsdomstolarna inte ges tillräcklig tid att t.ex. kalla parterna till förhandling eller få tag på en behörig tolk, vilket inte alltid är enkelt med kort varsel. Ofta kan situationen också vara den att utredningen i målet behöver kompletteras. Det talar för en längre tidsfrist. Regeringen bedömer att tio dagar är en för domstolarna rimlig tid för att avgöra ett mål om förvar utan att rättssäkerheten eftersätts. Tidsfristen för att avgöra ett mål om förvar bör därför bestämmas till tio dagar om förvarsbeslutet redan har verkställts och i andra fall tio dagar från den dag då det verkställs. Att målet ska avgöras inom tio dagar hindrar förstås inte att det avgörs tidigare, om det är möjligt. Ett mål om förvar bör alltid avgöras så snart det är möjligt.

I likhet med utredningen anser regeringen att det i undantagsfall bör finnas ett utrymme för att förlänga tidsfristen. Utredningen föreslår att

tiden ska få förlängas om det finns synnerliga skäl. Som exempel på synnerliga skäl nämner utredningen att det offentliga biträdet kan vara upptaget och att utlänningen vägrar att biträdet sätter någon annan i sitt ställe. Regeringen delar bedömningen att sådana omständigheter bör kunna utgöra skäl för förlängning av tidsfristen. Ett annat exempel på en omständighet som kan innebära hinder för snabb handläggning är svårigheter att ordna med tolk. Omständigheter som kan hindra en snabb handläggning torde inte vara ovanliga och ska inte slentrianmässigt medföra att tidsfristen förlängs, utan detta bör få ske bara i undantagsfall. För att en bestämmelse som medger förlängning ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt bedömer regeringen dock att det inte bör ställas krav på synnerliga skäl. I stället bör förlängning få ske vid särskilda skäl. Genom att ställa krav på särskilda skäl för förlängning åstadkoms också, som *Kammarrätten i Stockholm* efterfrågar, en bättre överensstämmelse med vad som gäller för andra mål om frihetsberövanden som prövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna (se t.ex. 34 § i lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga och 35 § i lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård).

Någon särskild tidsfrist för att avgöra ett mål om förvar i Migrationsöverdomstolen bör inte införas.

Mål om uppsikt

I dag finns det ingen regel om att mål om uppsikt ska handläggas skyndsamt eller inom en viss tidsfrist (jfr 16 kap. 4 § UtL). Utredningen föreslår att mål om uppsikt ska avgöras av domstolen inom två veckor. Denna frist ska få förlängas om det finns synnerliga skäl.

Eftersom uppsikt är en frihetsbegränsande åtgärd är det angeläget att en migrationsdomstols handläggning inte drar ut på tiden. Skälen för att införa en bestämd tidsfrist är dock inte lika starka som vid förvar. Enligt regeringens mening är det därför tillräckligt att låta mål om uppsikt omfattas av det allmänna skyndsamhetskrav som föreskrivs i 16 kap. 4 § UtL. Regeringen föreslår en lagändring med sådan innebörd.

8.9 Motpart i domstol när en förvaltningsmyndighets beslut överklagas

Regeringens bedömning: Det bör inte göras några förändringar i reglerna om vilken myndighet som ska vara utlänningens motpart om myndighetens beslut om förvar eller uppsikt överklagas till domstol.

Utredningen lämnar inte något förslag i frågan.

Remissinstanserna: *Dåvarande Rikspolisstyrelsen* anser att en bestämmelse bör övervägas som möjliggör för den myndighet som för tillfället handlägger ett förvarsärende att också vara motpart i domstol. Rikspolisstyrelsen menar att den myndighet som vid varje givet tillfälle handlägger eller senast handlagt förvarsärendet bör vara processförande part i en domstol. På det sättet skulle den myndighet som har mest information i ärendet också vara den part som uppträder i domstolen.

Skälen för regeringens bedömning: Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut blir den myndighet som först beslutat i ärendet klagandens motpart i domstolen (7 a § förvaltningsprocesslagen). Den av Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som beslutat om förvar blir alltså utlännings motpart i migrationsdomstolen om förvarsbeslutet överklagas.

Regeringen föreslår i avsnitt 8.2 att den myndighet som är behörig i frågor om förvar ska ansöka om fortsatt förvar hos en migrationsdomstol vid längre tider i förvar. Den behöriga myndigheten blir då part i domstolen i egenskap av sökande medan utlännings blir motpart.

Ur såväl domstolens som Migrationsverkets, Polismyndighetens och Säkerhetspolisens perspektiv kan det framstå som om ändamålet med att en förvaltningsmyndighet ska vara part i domstolen tillgodoses bäst om partsställningen ges till den behöriga myndigheten, även om en annan myndighet har fattat beslutet. En sådan ordning skulle dock kunna medföra tillämpningssvårigheter. Domstolen kan inte under alla omständigheter förväntas ha kännedom om vilken av förvaltningsmyndigheterna som vid varje tillfälle är den behöriga myndigheten. Den olägenhet som *Rikspolisstyrelsen* pekar på i sitt remissvar bör kunna hanteras på annat sätt. Att en annan myndighet än den behöriga myndigheten är part i domstolen bör inte hindra att målet blir tillräckligt utrett om Migrationsverket och Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bistår varandra med information så att den som är part men inte behörig myndighet får ett fullgott underlag för sin kommunikation med domstolen. Regeringen anser mot den bakgrunden att det inte finns tillräckliga skäl att förändra reglerna om vem som ska vara utlännings motpart om ett beslut om förvar överklagas till domstol eller handläggs där med anledning av en ansökan om fortsatt förvar.

8.10 Motpart i Migrationsöverdomstolen när en migrationsdomstols omprövningsbeslut överklagas

Regeringens förslag: När en utlännings överklagar ett beslut om förvar som en migrationsdomstol har meddelat i samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning upphävs och målet återförvisas till lägre instans, ska Migrationsverket vara utlännings motpart i Migrationsöverdomstolen i frågan om förvar.

Utredningen lämnar inte något uttryckligt förslag i frågan. Utredningen uttalar dock att domstolsprocessen när en migrationsdomstol beslutar om förvar som första instans ska vara ett tvåpartsförfarande i vilket Migrationsverket är utlännings motpart.

Remissinstanserna yttrar sig inte i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår i avsnitt 8.4.1 och avsnitt 8.4.2 att Migrationsverket, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen ska pröva om utlännings fortsatt får hållas i förvar i samband med att den upphäver ett beslut om avvisning eller utvisning och återförvisar målet till en lägre instans för ny handläggning. I praxis

har fastslagits att det inte uppstår någon motpartsställning i Migrationsöverdomstolen om en utlänning överklagar ett beslut om förvar som har fattats av en migrationsdomstol som första instans (MIG 2007:44 II). En förvaltningsmyndighet blir den enskildes motpart endast om det är myndighetens beslut som överklagas, eller vars beslut överprövats av en domstol (7 a § förvaltningsprocesslagen).

För att också processen i Migrationsöverdomstolen ska vara en tvåpartsprocess anser regeringen att en särskild regel bör införas som anger vilken myndighet som ska vara den enskildes motpart. När en utlänning överklagar ett beslut om förvar som har meddelats av en migrationsdomstol i samband med återförvisning är frågan om förvar en del av ett mål om uppehållstillstånd. Migrationsverket är utlänningens motpart i målet om uppehållstillstånd, om denna fråga överklagas. Regeringen föreslår därför att Migrationsverket ska vara utlänningens motpart i frågan om förvar i dessa situationer.

8.11 Ingen tidsfrist för en migrationsdomstol att avgöra mål om avvisning eller utvisning när utlänningen hålls i förvar

Regeringens bedömning: Det bör inte införas någon särskild tidsfrist för domstolarna att avgöra mål om avvisning eller utvisning när en utlänning hålls förvar.

Utredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens. Utredningen bedömer – och föreslår – att en migrationsdomstol ska avgöra ett mål om avvisning eller utvisning inom en månad från det att målet kom in till domstolen om utlänningen är tagen i förvar. Om förvarsbeslutet verkställs under den tid som målet handläggs av domstolen, ska målet avgöras inom en månad från det att beslutet om förvar verkställdes.

Remissinstanserna: Flera av de remissinstanser som yttrar sig är kritiska till utredningens bedömning. *Förvaltningsrätten i Göteborg* anser att möjligheterna för en asylsökande att inom den föreslagna tidsfristen ta till vara sina intressen i asylfrågan, t.ex. att skaffa den skriftliga bevisning från hemlandet som Migrationsverket har efterfrågat, kan bli mycket små. *Förvaltningsrätten i Stockholm* ifrågasätter behovet av en tidsfrist med hänsyn till att det oftast inte är möjligt att få fram ett migrationsmål till avgörande inom en månad. *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Kammarrätten i Stockholm* avstyrker förslaget. Enligt kammarrättens mening är det uppenbart att intresset av en rättssäker prövning väger tyngre än intresset av att utlänningen inte behöver sitta i förvar längre tid än nödvändigt.

Skälen för regeringens bedömning: Som skäl för att införa en tidsfrist på en månad i mål om avvisning eller utvisning där en utlänning är tagen i förvar anför utredningen att det ur rättssäkerhetssynpunkt får anses vara ett grundläggande krav att ett mål ska avgöras inom en viss bestämd tid, om en person är frihetsberövad under förfarandet. Om det finns särskilda skäl ska tidsfristen enligt utredningen kunna förlängas.

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl bör domstolen bl.a. beakta målets omfattning, behovet av kompletterande utredning och parternas inställning.

Mål om avvisning eller utvisning ska enligt 16 kap. 4 § UtLL handläggas skyndsamt. Det innebär att dessa migrationsmål ska handläggas med förtur (se 20 § förordningen [1996:380] med kammarrättsinstruktion och 17 § förordningen [1996:382] med förvaltningsrättsinstruktion). När den nya instans- och processordningen infördes betonades i förarbetena att tyngdpunkten i prövningen av ett utlänningsärende ska ligga i första instans. Det angavs att alla relevanta omständigheter i ett asylärende samt dokument och annan bevisning ska läggas fram redan inför prövningen hos Migrationsverket. Det uttalades vidare att Migrationsverkets utredningsskyldighet ska kvarstå samtidigt som ett stort ansvar ska läggas på den sökande och hans eller hennes biträde när det gäller att tidigt presentera yrkanden, grunder och eventuell bevisning (prop. 2004/05:170 s. 153 f.). Samtidigt torde det ofta, som domstolarna framhåller i sina remissvar, kvarstå utredningsåtgärder som behöver vidtas när målet kommer in till domstolen. Till detta kommer ett behov av att t.ex. kommunicera handlingar i målet, översätta handlingar, tillmötesgå behov av muntlig förhandling och avsätta tid för domskrivning. Flera remissinstanser ställer sig mot denna bakgrund tveksamma till en tidsfrist om en månad.

Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att handläggningen i domstolen inte drar ut på tiden när utlänningsärendet är frihetsberövat. En lagstadgad tidsfrist inom vilken målet ska avgöras är i och för sig en garanti för det. När en utlänningsärende för talan i mål om avvisning eller utvisning är tagen i förvar står emellertid, som *Kammarrätten i Stockholm* anför, intresset av att utlänningsärendet inte behöver sitta i förvar under längre tid än vad som är nödvändigt mot intresset av att migrationsdomstolen har en möjlighet att göra en noggrann och rättssäker prövning av det överklagade beslutet. Regeringen instämmer i kammarrättens bedömning att intresset av en noggrann och rättssäker prövning måste väga tyngst vid denna avvägning. Mot denna bakgrund finner regeringen att det inte bör införas något krav i lagen på att de aktuella målen som huvudregel ska avgöras inom en månad. Inte heller anser regeringen att någon annan längre tidsfrist bör föreslås. Att en utlänningsärende inte ska behöva hållas i förvar under en längre tid än nödvändigt säkerställs genom att det kontinuerligt ska prövas om det fortfarande finns skäl för och är proportionerligt att utlänningsärendet hålls i förvar.

8.12 Interimistiska beslut om förvar och uppsikt

Regeringens förslag: Polismyndigheten ska på samma sätt som i dag kunna meddela interimistiska beslut om förvar, om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Polismyndigheten ska dock inte längre kunna fatta interimistiska beslut om uppsikt.

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att införa särskilda regler om handläggningen sedan Polismyndigheten har anmält ett beslut om interimistiskt förvar till den behöriga myndigheten. Inte heller i övrigt finns det skäl att ändra regleringen om interimistiska beslut.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen lämnar även förslag på handläggningsregler efter ett interimistiskt beslut om förvar.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Interimistiska beslut om uppsikt

Av 10 kap. 17 § UtL framgår att Polismyndigheten, även om den inte är handläggande myndighet, får besluta om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. I likhet med utredningen ser regeringen inget behov av denna regel när det gäller uppsikt. Ett sådant beslut brådskar inte på det sätt som ett beslut om förvar kan göra. Regeln om Polismyndighetens möjlighet att besluta interimistiskt om uppsikt bör därför, som utredningen föreslår, tas bort.

Interimistiska beslut om förvar

Liksom i dag bör Polismyndigheten kunna meddela ett interimistiskt beslut om förvar om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Efter ett sådant beslut måste Polismyndigheten anmäla beslutet till den behöriga myndigheten, som därefter ska pröva frågan om förvar. När ett interimistiskt beslut anmäls till den behöriga myndigheten inleds ett ärende om förvar. Bestämmelserna om muntlig handläggning i förvaltningslagen och i de kompletterande regler som regeringen föreslår i avsnitt 8.5 blir då tillämpliga. Regeringen bedömer, till skillnad från utredningen, att ytterligare regler om förfarandet efter anmälan av interimistiska beslut inte är nödvändiga. Inte heller har det, enligt regeringens mening, framkommit skäl att i övrigt ändra regleringen om interimistiska beslut.

8.13 Överklagande av beslut om fortsatt förvar

Regeringens bedömning: Det bör inte införas regler om att prövningstillstånd ska krävas för att Migrationsöverdomstolen ska överpröva en migrationsdomstols beslut om fortsatt förvar.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens bedömning. *Kammarrätten i Stockholm* anser dock att det bör ställas krav på prövningstillstånd vid överklagande till Migrationsöverdomstolen av en migrationsdomstols beslut om förlängning av förvar.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens förslag i avsnitt 8.1 och 8.2 innebär att migrationsdomstolarna får en ny uppgift i frågor om förvar. Utöver att överpröva ett förvarsbeslut efter överklagande, ska domstolen på ansökan av den behöriga myndigheten pröva om det finns skäl för fortsatt förvar.

Av 16 kap. 9 och 11 §§ UtL framgår att prövningstillstånd krävs i Migrationsöverdomstolen för att domstolen ska pröva ett överklagande av en migrationsdomstols beslut med anledning av ett överklagande, men inte av ett beslut i annat fall än efter överklagande. Det betyder att det krävs prövningstillstånd för att Migrationsöverdomstolen ska pröva ett överklagande av ett beslut från en migrationsdomstol om frågan om förvar har prövats av Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som första instans. Frågan är då vad som ska gälla vid ett överklagande av en migrationsdomstols beslut med anledning av en ansökan om fortsatt förvar.

Kammarrätten i Stockholm framhåller att det beslut om förvar som meddelas av en myndighet som första instans kommer att överprövas av en domstol om utlänningsen har suttit i förvar i mer än två veckor. Den förvarstagne har då redan fått beslutet överprövat av en domstol, varför kammarrätten anser att det bör ställas krav på prövningstillstånd vid överklagande till Migrationsöverdomstolen.

Regeringens förslag om en migrationsdomstols prövning av en ansökan om fortsatt förvar har en något annan utformning än utredningens. Enligt utredningens förslag ska den behöriga myndigheten till domstolen ge in en begäran om prövning av förvarsbeslutet och i betänkandet beskrivs detta som en underställning (se SOU 2011:17 s. 153). Regeringen föreslår i stället att myndighetens yrkande om fortsatt förvar ska ske genom en ansökan. Enligt regeringens mening blir det därigenom tydligare att migrationsdomstolens prövning i första hand avser frågan om förutsättningarna för förvar fortfarande är uppfyllda och kan förväntas vara uppfyllda under en viss tid framåt. Regeringen anser därför att ett avgörande från en migrationsdomstol i frågan om fortsatt förvar bör ses som ett beslut som meddelas av domstolen som första instans. Det finns i detta sammanhang inte skäl för att fråga principen att utlänningsen bör ha rätt till en prövning i två instanser. Enligt regeringen bör prövningstillstånd därför inte krävas vid överklagande till Migrationsöverdomstolen av en migrationsdomstols beslut om fortsatt förvar.

9 Giltighet och verkställighet av beslut om förvar och uppsikt

9.1 Ett beslut om förvar eller uppsikt gäller omedelbart

Regeringens bedömning: Ett beslut om förvar eller uppsikt gäller omedelbart. Det behöver inte införas några särskilda bestämmelser om detta.

Utredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens. Utredningen bedömer – och föreslår – att det ska införas särskilda bestämmelser om dessa besluts omedelbara verkställbarhet.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Till skillnad från vad som gäller för vissa andra former av frihetsberövande, t.ex. häktning, saknas det uttryckliga bestämmelser som anger att beslut om förvar eller uppsikt blir omedelbart gällande. Som utredningen anför anses dessa beslut trots detta normalt gälla omedelbart.

Regeringen har visserligen viss förståelse för utredningens resonemang om att det av tydlighetsskäl skulle kunna vara bra att särskilt ange att beslut om förvar och uppsikt gäller omedelbart. Emellertid ligger det i sakens natur att beslut om förvar och uppsikt – som får överklagas utan begränsning i tid – måste bli gällande omedelbart. Att beslut som får överklagas utan tidsbegränsning gäller omedelbart anges också i förarbetena till den nya förvaltningslagen (se prop. 2017/18:180 s. 212 och 325). Frågan om en reglering av att beslut om förvar och uppsikt gäller omedelbart väcker också frågor om en motsvarande reglering bör införas för vissa andra slags beslut enligt utlänningslagen. Regeringen anser mot den bakgrunden att det inte finns skäl att i nuläget införa särskilda regler i utlänningslagen om att beslut om förvar och uppsikt gäller omedelbart.

9.2 Ansvar för att beslut om förvar eller uppsikt verkställs

Regeringens förslag: Migrationsverket ska ansvara för att beslut om förvar verkställs. Endast Migrationsverket ska få begära hjälp av Polismyndigheten med att verkställa ett beslut om förvar enligt utlänningslagen.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några särskilda bestämmelser om verkställighet av beslut om uppsikt.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningens förslag ska även ett statsråd eller en domstol kunna begära att Polismyndigheten verkställer ett beslut om förvar. Utredningen föreslår en ändring i bestämmelsen om möjlighet att begära handräckning från Polismyndigheten så att det klargörs att det då är

Polismyndigheten som verkställer ett förvarsbeslut. Utredningen föreslår även att Migrationsverket ska ansvara för verkställigheten av uppsiktsbeslut.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag och bedömning. *Dåvarande Rikspolisstyrelsen* anser att den beslutande myndigheten bör ansvara för verkställighet av förvarsbeslutet. Rikspolisstyrelsen anser vidare att Migrationsverket inte ska ansvara för att ett beslut om uppsikt verkställs i de fall som Polismyndigheten har beslutat om uppsikt.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Verkställighet av ett förvarsbeslut

Reglerna om förvar anger inte när ett beslut om förvar ska anses verkställt. Regeringen delar utredningens synsätt att ett beslut om förvar får anses verkställt vid den tidpunkt då en utlännings rörelsefrihet rent faktiskt begränsas. Så sker oftast genom att utlänningen omhändertas av en polisman. Det kan dock också inträffa att beslutet anses verkställt genom att en utlännning skrivs in vid en förvarlokal.

I dag är Migrationsverket ansvarigt för att beslut om förvar verkställs, oavsett vilken myndighet som har beslutat åtgärden. *Rikspolisstyrelsen* anser att det bör vara den beslutande myndigheten som i stället bör anges som ansvarig för verkställigheten. Regeringen delar inte den uppfattningen. I verkställigheten av förvarsbeslutet ligger inte bara att omhänderta utlänningen utan också att fatta ett beslut om placering vid någon av förvarsanläggningarna (se prop. 1996/97:147 s. 61). Det är Migrationsverket som ansvarar för förvarsanläggningarna och som har underlag att bedöma placeringsfrågan. Det framstår därför som mest lämpligt att Migrationsverket behåller ansvaret för att se till att ett beslut om förvar verkställs, även om någon annan myndighet har meddelat beslutet.

Eftersom personalen vid Migrationsverket inte får använda tvångsmedel mot den som ska tas i förvar, kan verket behöva begära hjälp från Polismyndigheten för att verkställa ett förvarsbeslut (10 kap. 19 § UtL). Även en domstol som beslutat om förvar har i dag möjlighet att begära Polismyndighetens hjälp med verkställigheten. I avsnitt 7 föreslås att domstolarna inte längre ska kunna vara behöriga myndigheter i frågor om förvar. Efter ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 september 2013 beslutar ett statsråd inte heller längre om förvar enligt utlänningslagen (se prop. 2012/13:151). Enligt regeringens mening finns det därmed inte längre något behov av att föreskriva att någon annan myndighet än Migrationsverket ska få vända sig till Polismyndigheten med en begäran om hjälp med att verkställa ett förvarsbeslut.

Sammantaget föreslår regeringen därför att Migrationsverket ska ansvara som ensam myndighet för att ett beslut om förvar verkställs och att Migrationsverket vid verkställighet av ett beslut ska få begära Polismyndighetens hjälp.

Verkställighet av ett uppsiktsbeslut

I avsnitt 5.6 föreslår regeringen att den myndighet som beslutar om uppsikt, med undantag för domstolarna, samtidigt också ska ange villkoren för uppsikten. En domstol som beslutar om uppsikt i stället för förvar får själv ange villkoren, men kan också lämna över till den behöriga myndigheten att bestämma om dessa.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska ansvara för verkställigheten även av uppsiktsbeslut. Rikspolisstyrelsen anser att det inte är lämpligt att Migrationsverket ansvarar för Polismyndighetens beslut om uppsikt.

Enligt regeringens mening kan det ifrågasättas om uttrycket verkställighet är ändamålsenligt när det gäller uppsikt. Ett beslut om att en utlänning ska anmäla sig hos en myndighet eller lämna in sina handlingar där torde inte kunna verkställas tvångsvis. Vidare är uppsikt ett alternativ till förvar. Om utlänningen inte följer föreskrifterna i uppsiktsbeslutet, bör myndigheterna överväga att i stället ta utlänningen i förvar. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte är lämpligt med en regel som pekar ut Migrationsverket som ansvarigt för verkställigheten av ett uppsiktsbeslut. I stället bör 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. Några särskilda regler om detta bedöms inte vara nödvändiga.

9.3 Besluts giltighet när utlänningen lämnar landet

Regeringens förslag: Ett beslut om förvar eller uppsikt ska upphöra att gälla när utlänningen lämnar landet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Det finns i dag inte någon bestämmelse som uttryckligen anger när ett beslut om förvar eller uppsikt upphör att gälla i samband med verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Enligt praxis upphör dock ett beslut om förvar eller uppsikt att gälla när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har verkställts och utlänningen har lämnat landet (se t.ex. MIG 2015:26). Om en utlänning anträffas här i landet efter att verkställighet har skett, krävs det alltså ett nytt beslut om förvar eller uppsikt för att utlänningen ska få tas i förvar eller ställas under uppsikt (jfr prop. 1988/89:86 s. 204).

Utredningen menar att avsaknaden av uttryckliga bestämmelser om när ett beslut om förvar eller uppsikt upphör i samband med verkställighet har gett upphov till oklarhet om vad som gäller vid misslyckade försök att verkställa beslut om avvisning eller utvisning, t.ex. på grund av att mottagarlandet inte tar emot utlänningen. Utredningen föreslår därför en regel med innebörd att ett beslut om förvar eller uppsikt upphör när utlänningen lämnar landet. Regeringen ställer sig bakom utredningens förslag och anser att det ger uttryck för en rimlig ordning, inte minst mot bakgrund av att det normalt inte är möjligt att upprätthålla ett frihets-

berövande med tvång på en annan stats territorium. Ett beslut om förvar bör således upphöra att gälla när utlänningen lämnar Sverige. Om ett verkställighetsförsök misslyckas och utlänningen kommer tillbaka till Sverige, krävs därmed ett nytt beslut om förvar för förvarstagande.

10 Förvar och uppsikt enligt lagen om särskild utlänningskontroll

10.1 Hur länge en utlänning får hållas i förvar

Regeringens förslag: Samma tidsfrister för förvar som gäller enligt utlänningslagen ska gälla enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att en proportionalitetsbestämmelse ska införas i den bestämmelse i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll som anger förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår i avsnitt 6 att bestämmelserna i utlänningslagen om att det krävs synnerliga skäl för att hålla en utlänning i förvar i mer än två veckor respektive två månader ska tas bort och ersättas med en proportionalitetsregel som tillämpas när det avgörs hur länge en utlänning får hållas i förvar.

Regeringen avser att inom kort tillsätta en utredning som ska genomföra en översyn av lagen om särskild utlänningskontroll.

I avvaktan på den kommande utredningens arbete bör samma tidsfrister som gäller för hur länge en utlänning får hållas i förvar enligt utlänningslagen gälla för förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt regeringens mening uppnås detta bäst genom att det, liksom i dag, görs en hänvisning i lagen om särskild utlänningskontroll till de bestämmelser i utlänningslagen som reglerar hur länge en utlänning får hållas i förvar.

10.2 Behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt

Regeringens förslag: Reglerna om myndigheternas behörighet att besluta i frågor om förvar eller uppsikt ska ha följande innebörd:

– Regeringen ska vara behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt när den handlägger ett överklagande av ett beslut om utvisning. Behörigheten ska gälla från det att ärendet tagits emot av ansvarigt departement och till dess att ärendet avslutats eller, om utvisning meddelas, till dess att utvisningsbeslutet överlämnats till den verkställande myndigheten.

– Säkerhetspolisen ska vara behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt från det att myndigheten tagit emot ett beslut om utvisning för verkställighet till dess att verkställighet har skett. Polismyndigheten ska ha sådan behörighet om den beslutande myndigheten bestämt att Polismyndigheten ska verkställa beslutet.

– Migrationsverket ska vara behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt när inte regeringen, Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten har behörighet att pröva frågorna.

– Migrationsöverdomstolen ska inte längre ansvara för att fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt eller ansvara för att det sker en ny prövning av sådana beslut.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag utgår från att Migrationsöverdomstolen ska kunna vara behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag. *Kammarrätten i Stockholm* anser dock att det framstår som olämpligt att ett enskilt statsråd ska kunna besluta om att en person ska frihetsberövas, men att regeringen bör kunna upphäva ett beslut om förvar.

Skälen för regeringens förslag

Migrationsöverdomstolens ansvar bör förändras

Regeringens förslag i avsnitt 7 innebär att domstolarna inte längre ska ansvara för att fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt eller ansvara för att det sker en ny prövning av sådana beslut, när ett ärende handläggs enligt utlänningslagens regler. Detsamma bör enligt regeringens mening gälla i ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Migrationsöverdomstolen bör därför inte vara behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det innebär att Migrationsöverdomstolen inte längre bör ansvara för beslut om förvar och uppsikt eller för att det sker en ny prövning av sådana beslut.

Reglerna om behörig myndighet förenklas och görs tydligare

Enligt regeringen bör i övrigt den grundläggande systematiken för ansvarsfördelning mellan regeringen och övriga myndigheter behållas.

Dock finns det ett behov av att förtydliga reglerna och göra klart vilken myndighet som vid varje tillfälle har behörighet att besluta om förvar och uppsikt. På samma sätt som föreslås gälla enligt utlänningslagen bör Migrationsverkets behörighet bestämmas på så sätt att myndigheten är behörig när det inte finns någon annan särskilt utpekad behörig myndighet.

När det gäller övriga myndigheters behörighet bör regeringen även fortsättningsvis genom ansvarigt statsråd ha behörighet att besluta i frågor om förvar och uppsikt när den handlägger ett överklagande av ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. *Kammarrätten i Stockholm* invänder att det framstår som olämpligt att ett enskilt statsråd ska kunna besluta om att en person ska frihetsberövas. Ett statsråds behörighet att besluta om förvar infördes i samband med att lagstiftningen anpassades till bl.a. Europakonventionens krav på en rätt till domstolsprövning av beslut om frihetsberövande (prop. 1981/82:146 s. 40 ff.). Utredningen presenterar inget förslag till förändring i detta avseende och hade heller inte i uppdrag att göra någon generell översyn av reglerna i lagen om särskild utlänningskontroll. Av inte minst dessa skäl finns det därför inte något underlag för att nu göra någon förändring av behörigheten i frågan om förvar när regeringen handlägger ett överklagande av ett beslut om utvisning. Behörigheten bör därför – liksom i dag – gälla från det att ett ärende om utvisning har tagits emot av ansvarigt departement. Det bör dock göras ett förtydligande med innebörden att behörigheten kvarstår till dess att ärendet har avslutats eller, om ett beslut om utvisning har meddelats, till dess att utvisningsbeslutet har överlämnats för verkställighet till Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten.

Vidare bör Säkerhetspolisen, på motsvarande sätt som hittills, ha behörighet att besluta i frågor om förvar och uppsikt när myndigheten har tagit emot ett ärende för verkställighet och fram till dess att verkställighet har skett. Detsamma bör gälla Polismyndigheten, när den beslutande myndigheten har bestämt att Polismyndigheten ska verkställa ett utvisningsbeslut. En särskild regel om Polismyndighetens behörighet bör därför, i enlighet med utredningens förslag, införas. Till skillnad från vad som föreslås gälla som enligt utlänningslagen, bör Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten fortsätta att vara behörig myndighet även när utvisningsbeslutet inte får verkställas, t.ex. på grund av att beslutet har inhiherats. Även detta överensstämmer med vad som gäller i dag.

I övriga situationer i ett ärende enligt lagen om särskild utlänningskontroll bör Migrationsverket vara behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt. Det gäller först och främst när verket handlägger ett ärende om utvisning, men också sedan verkets ärende har avgjorts och, om ett utvisningsbeslut överklagas, fram till dess att regeringen har tagit emot handlingarna för handläggning. Om utvisningsbeslutet inte överklagas, kommer Migrationsverket att vara behörig myndighet fram till dess att beslutet får laga kraft och utvisningsbeslutet överlämnas för verkställighet till Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten. Eftersom handlingarna i ett överklagat ärende lämnas till regeringen först sedan Migrationsöverdomstolen har yttrat sig, kommer Migrationsverket att vara behörig myndighet under den tid ett överklagande av ett beslut om utvisning handläggs av Migrationsöverdomstolen. Om Säkerhetspolisen

har fattat ett interimistiskt beslut om förvar är Migrationsverket också behörig myndighet, även om Säkerhetspolisen ännu inte ansökt om utvisning.

Vilka beslut som får fattas av den behöriga myndigheten

Den myndighet som är behörig att besluta i frågor om förvar och uppsikt får anses bära ansvaret för att dessa beslut fattas. Utredningen föreslår att det i en särskild paragraf ska anges vad den behöriga myndigheten får besluta om för slags åtgärder. Regeringen anser dock, i likhet med vad som föreslås gälla enligt utlänningslagen (se avsnitt 7), att det inte bör införas en sådan paragraf. I stället bör det framgå i anslutning till de materiella reglerna vad den behöriga myndigheten får eller ska göra.

10.3 Ny prövning av beslut om förvar eller uppsikt

Regeringens förslag: Bestämmelser om ny prövning av beslut om förvar och uppsikt ska föras in i lagen om särskild utlänningskontroll.

Regeringens bedömning: Det bör inte införas någon obligatorisk domstolsprövning vid längre tider av förvar och uppsikt.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag och bedömning. *Sveriges advokatsamfund* och *Svenska Röda Korset* anser att frågor om fortsatt förvar eller uppsikt bör prövas i ett domstolsförfarande.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen har ett övergripande ansvar för rikets säkerhet och bedömningen har därför gjorts att regeringen ska vara överinstans i utvisningsärenden där lagen om särskild utlänningskontroll tillämpas (se t.ex. prop. 2009/10:31 s. 237 f.). Någon förändring av denna utgångspunkt föreslås inte i detta lagstiftningsärende. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det av principiella skäl inte kan anses lämpligt med en obligatorisk domstolsprövning av ett statsråds beslut. Regeringen bedömer i stället att tillräckliga rättssäkerhetsgarantier tillhandahålls genom den möjlighet som utlänningslagen har att få till stånd en domstolsprövning genom att göra en framställan om prövning till Högsta förvaltningsdomstolen. Enligt regeringens bedömning är det inte heller lämpligt att införa en obligatorisk domstolsprövning på det sätt som föreslås i utlänningslagen för Migrationsverkets, Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens beslut om förvar, eftersom det skulle innebära att det skapas två parallella system för ny prövning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Ny prövning av beslut om förvar och uppsikt bör alltså även fortsättningsvis göras av den myndighet som är behörig i frågor om förvar och uppsikt. I avsnitt 10.2 föreslås att Migrationsöverdomstolen inte längre ska vara behörig myndighet när det gäller förvar och uppsikt.

Hur prövningen av förvars- och uppsiktsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska göras framgår i dag genom en hänvisning till utlänningslagens bestämmelser om ny prövning. Med hänsyn till de refor-

merade bestämmelser om förvar som regeringen föreslår för utlänningslagens del är en sådan hänvisning inte längre ändamålsenlig. I stället föreslår regeringen att regler om ny prövning förs in i lagen om särskild utlänningskontroll. Liksom utredningen anser regeringen att dessa kan utformas med förebild i de bestämmelser om ny prövning som i dag finns i utlänningslagen.

10.4 Skyldighet att upphäva och ompröva beslut om förvar eller uppsikt

10.4.1 Skyldighet att upphäva ett beslut

Regeringens förslag: Den myndighet som är behörig i frågor om förvar och uppsikt ska vara skyldig att upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt om det inte längre finns skäl för beslutet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: För att en utlänningslag aldrig ska kunna hållas i förvar eller stå under uppsikt när det inte längre finns laglig grund för det bör den behöriga myndigheten vara skyldig att upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt om det inte längre finns skäl för det. Denna skyldighet framgår i dag indirekt genom 9 a § LSU, som anger att den handläggande myndigheten beslutar om förvar eller uppsikt, och genom hänvisningen i 5 § LSU till 10 kap. 9 § UtL, där det framgår att ett beslut om förvar eller uppsikt omedelbart ska upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet. Enligt regeringen bör skyldigheten att upphäva ett förvars- eller uppsiktsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll uttryckligen framgå av den lagen. Regeringen föreslår därför att det ska införas en sådan bestämmelse.

10.4.2 Skyldighet att ompröva ett beslut

Regeringens förslag: Om Migrationsverket eller regeringen beslutar om utvisning av en utlänningslag som hålls i förvar eller står under uppsikt, ska myndigheten i samband med att beslutet meddelas ompröva förvars- eller uppsiktsbeslutet.

Skyldigheten att ompröva ett beslut om förvar ska också gälla när regeringen upphäver ett beslut om utvisning och återförvisar eller överlämnar ärendet till Migrationsverket för handläggning. Om utlänningslag hålls kvar i förvar, ska den myndighet som är behörig i frågor om förvar pröva frågan om förvar inom två veckor från omprövningsbeslutet.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår ingen omprövningsskyldighet för regeringen.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 9 a § andra stycket LSU ska den myndighet som beslutar om utvisning pröva om utlännningen fortfarande ska hållas i förvar eller stå under uppsikt. Utredningen bedömer att denna bestämmelse inte gäller regeringen med hänsyn till att 9 c § LSU stadgar att regeringen inte får besluta att ta eller hålla någon kvar i förvar eller att ställa någon under uppsikt. Regeringen instämmer inte i den bedömningen. Bestämmelsen i 9 a § LSU härrör från tidigare bestämmelser i utlänningslagen. Förarbetsuttalanden rörande dessa bestämmelser tyder på att lagstiftarens avsikt har varit att även regeringen, genom det ansvariga statsrådet, ska ompröva ett beslut om förvar eller uppsikt i samband med att regeringen avgör ett ärende om utvisning (se prop. 1981/82:146 s. 68). Av regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll följer att ett beslut om att ett förvars- eller uppsiktsbeslut ska bestå endast får fattas av ansvarigt statsråd under den tid som ett ärende om utvisning handläggs hos regeringen. Ett sådant beslut av statsrådet måste därför fattas innan regeringen fattar beslutet om utvisning. Regeringen får dock upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt. Om en omprövning leder till att förvars- eller uppsiktsbeslutet ska upphävas, kan regeringen därför fatta beslut om upphävande samtidigt som utvisningsärendet avgörs.

Enligt regeringens mening finns det goda skäl för att ett statsråd även fortsättningsvis ska ompröva ett förvars- eller uppsiktsbeslut i samband med att regeringen avgör frågan om utvisning. Även om regeringen i egenskap av behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt alltid är skyldig att upphäva ett beslut som det inte längre finns skäl för, säkerställer en omprövningsskyldighet att frågan om förvar eller uppsikt uppmärksammas. Vidare bör beaktas att det i denna lag inte föreslås en ordning med en obligatorisk domstolsprövning vid längre tider i förvar. I likhet med den bedömning som regeringen gör beträffande uppsiktsbeslut enligt utlänningslagen, som inte heller ska prövas av en domstol inom viss tid, bör därför reglerna om omprövning i princip behållas. Regeringen finner sammanfattningsvis att övervägande skäl talar för att förvars- och uppsiktsbeslut bör omprövas i samband med att regeringen beslutar om utvisning. Detsamma bör gälla om Migrationsverket beslutar om utvisning.

I likhet med vad som föreslås gälla för förvar enligt utlänningslagen bör beslut om förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll omprövas om regeringen upphäver ett utvisningsbeslut och återförvisar ärendet till Migrationsverket för handläggning. Skälen för en sådan ordning redovisas i avsnitt 8.4.1. Om regeringen handlägger ett ärende om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll och utlännningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt ska regeringen upphäva det överklagade beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket för handläggning (3 a § LSU). Också i denna situation bör regeringen ompröva ett beslut om förvar. Av de skäl som anges i avsnitt 8.4.1 bör det dock inte finnas någon skyldighet att ompröva ett uppsiktsbeslut i dessa situationer.

10.5 Interimistiska beslut om förvar

Regeringens förslag: Säkerhetspolisen ska få ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt innan frågan om utvisning har förts till Migrationsverket, om det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas och det finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans eller hennes identitet är oklar.

Säkerhetspolisen ska vidare, i likhet med Polismyndigheten, få ta en utlänning i förvar även när en annan myndighet är behörig, om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den behöriga myndigheten, som där- efter omedelbart ska pröva om beslutet om förvar ska fortsätta att gälla.

Det ska framgå av lagen att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens beslut om förvar framgår av 11 § polislagen (1984:387).

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

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag

Beslut om förvar eller uppsikt innan ett ärende om utvisning har inletts

Enligt 8 § LSU får en utlänning tas i förvar eller ställas under uppsikt om det finns ett beslut om utvisning eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans eller hennes identitet är oklar.

Beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll meddelas av Migrationsverket i första instans (2 §) och kan överklagas till regeringen (2 a §). Ett ärende enligt lagen om särskild utlänningskontroll inleds genom att Säkerhetspolisen ansöker om att en utlänning ska utvisas (2 §). Om frågan om utvisning ännu inte på detta sätt har förts till Migrationsverket, får Säkerhetspolisen besluta att utlänningen ska tas i förvar eller ställas under uppsikt även om förutsättningarna enligt 8 § inte är för handen. Ett sådant beslut ska genast anmälas till Migrationsverket, som snarast ska pröva om åtgärden ska bestå (9 §). När regleringen infördes motiverades den med att ett tillräckligt snabbt ingripande från polisen kunde säkerställas endast genom att polisen i säkerhetsärenden gavs större befogenheter att ta en utlänning i förvar än enligt den då gällande utlänningslagen (prop. 1973:37 s. 103).

Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att Säkerhetspolisens intresse av att i ett tidigt skede av utvisningsprocessen kunna ta en utlän-

ning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt kan tillgodoses även om de materiella förutsättningarna i 8 § måste vara uppfyllda. Säkerhetspolisen invänder inte heller mot en sådan ordning. Regeringen föreslår därför att Säkerhetspolisen ska få ta en utlänningskontroll i förvar eller besluta om uppsikt innan utvisningsfrågan har förts till Migrationsverket, endast om de materiella förutsättningar för förvar som anges i 8 § är uppfyllda.

Andra interimistiska beslut

Som beskrivs i avsnitt 4.2 får Polismyndigheten, genom en hänvisning i 5 § LSU till 10 kap. 17 § UtL, även om den inte är handläggande myndighet, fatta beslut om att ta en utlänningskontroll i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Även Säkerhetspolisen bör i denna situation få fatta ett sådant beslut om fallet rör ett ärende enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Med anledning av att Säkerhetspolisen ska få fatta ett sådant beslut bör hänvisningen till utlänningslagen tas bort och i stället särskilda bestämmelser införas i lagen om särskild utlänningskontroll. I bestämmelserna, som bör utformas med förslaget till 10 kap. 11 § UtL som förebild, bör även anges att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänningskontroll i avvaktan på Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens beslut om förvar. Likaså bör bestämmelserna medge att om en kontroll av en utlänningskontroll sker under medverkan av Tullverket, Kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, ska tulltjänstemannen, tjänstemannen vid Kustbevakningen eller passkontrollanten ha samma rätt att omhänderta utlänningskontrollen som en polisman har. Omhändertagandet bör i sådant fall skyndsamt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden ska bestå.

Regeringen föreslår i avsnitt 8.12 att möjligheten att fatta dessa slags interimistiska beslut om uppsikt enligt utlänningslagen ska tas bort. Det finns inte skäl att göra någon annan bedömning i fråga om uppsikt enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

10.6 Överklagande av beslut om förvar eller uppsikt

Regeringens förslag: Säkerhetspolisens beslut om uppsikt i andra fall än de som avses i 9 § lagen om särskild utlänningskontroll ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen. Ett beslut om uppsikt som meddelas av ett statsråd ska få prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut om förvar och uppsikt av Polismyndigheten ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag

Beslut om uppsikt

Till skillnad från vad som gäller för förvar är ett beslut om uppsikt inte överklagbart enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Inte heller finns det någon bestämmelse om att Högsta förvaltningsdomstolen, efter framställan från utlänningen, kan pröva ett uppsiktsbeslut som har fattats av ett statsråd. Den ordningen överensstämmer med vad som tidigare gällde för beslut om uppsikt som hade fattats med stöd av utlänningslagens bestämmelser. Sedan den 1 januari 2010 får emellertid beslut om uppsikt enligt utlänningslagen överklagas. Regeringen anser, liksom utredningen, att det inte finns anledning att se annorlunda på beslut om uppsikt som meddelas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll än på sådana beslut som grundar sig på utlänningslagens bestämmelser. Det bör mot den bakgrunden i lagen om särskild utlänningskontroll införas en möjlighet att dels till Migrationsöverdomstolen överklaga ett uppsiktsbeslut som en förvaltningsmyndighet har meddelat, dels begära Högsta förvaltningsdomstolens prövning av ett statsråds beslut om uppsikt. Detta gäller dock inte för de interimistiska beslut av Säkerhetspolisen som avses i 9 § LSU.

Beslut av Polismyndigheten

Enligt i dag gällande 9 d § LSU får beslut av Säkerhetspolisen om förvar, i andra fall än som avses i 9 §, och Migrationsverkets beslut om förvar överklagas till Migrationsöverdomstolen. I enlighet med vad regeringen föreslår i avsnitt 10.2, kan Polismyndigheten vara behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt enligt lagen om särskild utlänningskontroll, om den beslutande myndigheten har bestämt att Polismyndigheten ska verkställa ett utvisningsbeslut (jfr 13 § första stycket LSU). Beslut om förvar och uppsikt kan således fattas av Polismyndigheten. Dessa beslut bör få överklagas till Migrationsöverdomstolen.

10.7 Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna

Regeringens förslag: Muntlig handläggning ska genomföras så snart som möjligt efter det att ett beslut om förvar har verkställts, om beslutet inte har föregåtts av sådan handläggning. Detta ska dock inte gälla om regeringen är behörig myndighet.

En bestämmelse om muntlig förhandling inför ny prövning av beslut om förvar eller uppsikt ska föras in i lagen om särskild utlänningskontroll.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår i avsnitt 8.5 kompletterande bestämmelser om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna i ärenden om förvar och uppsikt enligt utlännings-

lagen. Även i lagen om särskild utlänningskontroll bör det tydligt framgå när en utlänningsbeslut har rätt till muntlig handläggning. Regeringen anser, liksom utredningen, att det i dessa fall är tillräckligt att en utlänningsbeslut har tagits i förvar ges rätt till muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna så snart som möjligt efter det att förvarsbeslutet har verkställts, om beslutet om förvar inte har föregåtts av muntlig handläggning. Skyldigheten att genomföra muntlig handläggning bör inte gälla för regeringen. Detta inte minst eftersom den handläggningsformen inte förekommer i regeringsärenden. Frågan om muntlig handläggning ska ägas rum hos förvaltningsmyndigheterna innan ett beslut om förvar meddelas får bedömas utifrån vad som föreskrivs i 24 § förvaltningslagen (2017:900).

Utredningen föreslår inte några förändringar i rätten till muntlig förhandling i samband med en ny prövning av ett beslut om förvar eller uppsikt. Även regeringen anser att gällande ordning bör behållas. I dag regleras detta genom att det i lagen om särskild utlänningskontroll finns en hänvisning till de relevanta bestämmelserna i utlänningslagen. Eftersom bestämmelserna om ny prövning ersätts av bestämmelser om ett domstolsförfarande vid förvar enligt utlänningslagen kan inte frågan om muntlig förhandling längre regleras genom en hänvisning till utlänningslagens bestämmelser. Regeringen föreslår därför att en bestämmelse om muntlig förhandling vid ny prövning, motsvarande den som i dag gäller enligt utlänningslagen, förs in i lagen om särskild utlänningskontroll.

10.8 Muntlig förhandling i regeringens ärenden om uppsikt

Regeringens förslag: Ett ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, ska kunna besluta om muntlig förhandling i ett ärende om uppsikt.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: I ett ärende om förvar som handläggs av regeringen får ansvarigt statsråd eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer besluta om muntlig förhandling och uppdraga åt Migrationsöverdomstolen att hålla den muntliga förhandlingen (13 c § LSU). När det gäller ärenden om uppsikt hos regeringen saknas en reglering om hur muntlig förhandling kan komma till stånd. I avsnitt 10.3 föreslår regeringen att regler om ny prövning ska föras in i lagen om särskild utlänningskontroll och att dessa ska utformas i enlighet med de motsvarande reglerna som i dag finns i utlänningslagen. Av dessa följer 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. Som utredningen föreslår bör därför en muntlig förhandling kunna komma till stånd även i

ett ärende om uppsikt hos regeringen. Det bör därför framgå av lagen att ett statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, får besluta om muntlig förhandling också i ett ärende om uppsikt.

11 Avvisning eller utvisning vid misstanke om brott

11.1 Hinder mot verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning

Regeringens förslag: Utlänningslagens bestämmelse om hinder mot verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning som t.ex. dömts till fängelse ska kompletteras på så sätt att ett beslut om avvisning eller utvisning inte ska få verkställas om en förundersökning har inletts mot utlänningen för brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. Verkställighetshindret ska bestå till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats utan att allmänt åtal har väckts.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att verkställighetshindret ska bestå till dess att förundersökningen har lagts ned eller ett beslut har fattats i frågan om åtals väckande.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna, bl.a. *Domstolsverket*, *dåvarande Rikspolisstyrelsen* och *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag. *Malmö tingsrätt* anser att det bör framgå av lagtexten att verkställighetshindret upphör endast vid ett negativt åtalsbeslut.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av att införa regler om hinder mot verkställighet vid misstanke om brott

I 12 kap. 9 § UtlL finns regler som innebär hinder mot verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning för det fall en utlänning har dömts till fängelsestraff eller står under åtal. Några regler som avser den situationen att utlänningen är misstänkt för brott finns emellertid inte. Det betyder att den verkställande myndigheten i princip är skyldig att fortsätta arbetet med verkställighet, även om en förundersökning pågår avseende utlänningen och ett åtal kan förväntas inom kort. Samtidigt som det är angeläget att beslut om avvisning och utvisning verkställs så snabbt och effektivt som möjligt är det också angeläget att brott kan utredas och lagföras. Regeringen delar utredningens bedömning att det finns skäl att i lag införa bestämmelser om hinder mot verkställighet vid misstanke om brott och reglera vilka avvägningar som bör göras mellan intresset av att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut och intresset av att kunna

lagföra brott som utlänningen misstänks ha begått. Frågan är då hur sådana bestämmelser bör utformas.

En förundersökning om brott med fängelse i straffskalan ska hindra verkställighet

Utredningen föreslår att en pågående förundersökning mot en utlänning avseende ett brott som har fängelse i straffskalan ska utgöra hinder mot verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Ingen invändning riktas mot den avgränsningen från remissinstanserna. Även regeringen anser att avgränsningen är rimlig. Regeringen föreslår därför en bestämmelse med den innebörden.

Frågan blir sedan när verkställighetshindret ska upphöra. Som beskrivs ovan finns det i dag hinder mot verkställighet när utlänningen har dömts till fängelsestraff eller står under allmänt åtal. Utredningen föreslår att det bör finnas hinder mot verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslutet på grund av en förundersökning fram till dess att förundersökningen har lagts ned, eller – om den inte läggs ned – ett beslut har fattats i frågan om åtals väckande. Av 23 kap. 20 § rättegångsbalken framgår att beslut om huruvida åtal ska väckas ska fattas när en förundersökning avslutas. I stället för att väcka åtal kan en åklagare i vissa fall, vid brott som motiverar bötesstraff eller där villkorlig dom kan förväntas som påföljd, utfärda strafföreläggande (48 kap. rättegångsbalken). Ett beslut om strafföreläggande motsvarar alltså ett åtalsbeslut. Något fängelsestraff är dock inte aktuellt om strafföreläggande utfärdas. Regeringen anser därför att lagföringsintresset i dessa fall väger mindre tungt och att ett beslut om avvisning eller utvisning bör få verkställas i fall då strafföreläggande har utfärdats.

Med anledning av att en förundersökning kan avslutas på annat sätt än genom beslut i frågan om åtals väckande ser regeringen skäl att avvika något från utredningens förslag till formulering av en bestämmelse om verkställighetshinder vid förundersökning. Frågan när verkställighetshindret ska upphöra bör i lagen lämpligen uttryckas så att avvisnings- eller utvisningsbeslutet blir verkställbart om förundersökningen har lagts ned eller avslutats utan att allmänt åtal har väckts. Att det finns hinder mot verkställighet om allmänt åtal har väckts framgår redan av nu gällande regler.

11.2 Nedläggning av en förundersökning om den misstänkte avvisats eller utvisats

Regeringens förslag: En åklagare ska få lägga ned en förundersökning om

- den misstänkte är en utlänning som har avvisats eller utvisats,
- det kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i sex månader, och
- något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Vid bedömningen av om förundersökningen ska läggas ned ska särskild hänsyn tas till när beslutet om avvisning eller utvisning kan förväntas bli verkställt och när åtal kan förväntas bli väckt.

Om förutsättningarna för att lägga ned en förundersökning är uppfyllda redan innan förundersökningen har inletts, ska en åklagare få besluta att inte inleda någon förundersökning.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att förundersökningen ska få läggas ned om brottet eller den samlade brottsligheten inte kan antas föranleda någon svårare påföljd än fängelse i sex månader. Utredningen lämnar inte något lagförslag om att förundersökning inte ska behöva inledas.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag. *Ekobrottsmyndigheten* anför att det kan diskuteras om det bör vara möjligt att lägga ned en förundersökning när det kan antas att brottet eller den samlade brottsligheten skulle föranleda ett fängelsestraff om så mycket som sex månader. Myndigheten anser vidare att frågeställningen när en nedlagd förundersökning kan återupptas bör belysas. Enligt *dåvarande Rikspolisstyrelsen* bör ett beslut om att lägga ned en förundersökning föregås av en helhetsbedömning och att det vid en sådan bedömning bör tas hänsyn till bl.a. att en lagföring i Sverige får betydelse för framtida prövningar av ansökningar om visering, uppehållstillstånd, avvisning eller, i förlängningen, svenskt medborgarskap. *Domstolsverket* anser att det är viktigt att det görs en intresseavvägning innan ett beslut om nedläggning av åtal fattas.

Skälen för regeringens förslag

Förutsättningar för att lägga ned en förundersökning

Svensk rätt utgår från principen om obligatorisk åtalsplikt. En åklagare ska, om inte annat är föreskrivet, väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal (20 kap. 6 § rättegångsbalken). Det finns emellertid flera undantag från åtalsplikten. En allmän undantagsregel är den om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § rättegångsbalken. Enligt den bestämmelsen får en åklagare under vissa förutsättningar besluta om åtalsunderlåtelse för ett brott i vissa angivna typfall. Åtal får bl.a. underlåtas om det kan antas att brottet inte skulle föranleda någon annan påföljd än böter eller villkorlig dom. I det senare fallet krävs särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. En generell förutsättning för åtalsunderlåtelse är att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet.

Med den obligatoriska åtalsplikten följer en förundersökningsplikt. Den innebär en skyldighet för polis och åklagare att utreda de brott som de får kännedom om. En förundersökning ska inledas så snart det av angivelse eller annat skäl finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har begåtts. En förundersökning behöver dock inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda (23 kap. 1 § rättegångsbalken).

Om det inte längre finns anledning att fullfölja en förundersökning ska den läggas ned (23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken). Som exempel på skäl för att lägga ned en förundersökning anges i förarbetena att en skäligen misstänkt person inte har kunnat hittas, spår efter brottslingen inte har kunnat anträffas, den misstänkte har avlidit eller avvikit, den misstänkte är oskyldig eller det framkommer att det inte föreligger något brott (prop. 1981/82:41 s. 33).

I 23 kap. 4 a § rättegångsbalken finns regler om s.k. förundersökningsbegränsning. Det rör sig om processekonomiskt motiverade undantag från plikten att genomföra en förundersökning och innebär att en förundersökning får läggas ned av resursskäl trots att det i och för sig av andra skäl finns anledning att fullfölja den. I korthet innebär reglerna att en förundersökning inte behöver inledas och att en inledd förundersökning får läggas ned dels vid brottslighet där straffvärdet inte överstiger fängelse i tre månader och fortsatt utredningen skulle kräva orimligt stora kostnader, dels då det kan antas att något åtal för brottet ändå inte skulle komma att ske till följd av reglerna om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning. I det senare fallet är det en förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte hindrar att förundersökningen läggs ned.

Behovet av att kunna lägga ned en förundersökning rörande den som avvisats eller utvisats

Det finns ingen uttrycklig reglering i bestämmelserna om nedläggning av förundersökning för den situationen att den brottsmisstänkte ska avvisas eller utvisas. Om regeringens förslag i avsnitt 11.1 om verkställighets hinder vid förundersökning genomförs, innebär detta att ett meddelat avvisnings- eller utvisningsbeslut inte kommer att kunna verkställas så länge som det pågår en förundersökning mot utlänningen för brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. Det kan dock konstateras att det finns situationer då intresset av att utvisa utlänningen ur landet väger tyngre än intresset av att bedriva en förundersökning och väcka åtal mot utlänningen för det misstänkta brottet. Liksom utredningen anser regeringen därför att det behövs särskilda bestämmelser som medger att förundersökningen under vissa förutsättningar kan läggas ned. Dessa regler måste dock samtidigt innebära en rimlig avvägning mellan intresset av att kunna lagföra brott och intresset av att kunna verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

En första förutsättning för att lägga ned en förundersökning i dessa fall bör vara att den misstänkte är en utlänning som har avvisats eller utvisats. Att en utlänning har avvisats eller utvisats innebär att han eller hon har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Något krav på att detta beslut ska ha fått laga kraft bör inte uppställas. Som utredningen

framhåller bygger flera regler i utlänningslagen på förutsättningen att en utlännings ska kunna avlägsnas från landet så snart som möjligt. Till exempel kan ett beslut om avvisning av Polismyndigheten eller ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet av Migrationsverket verkställas trots att det inte har fått laga kraft. I dessa fall finns det ett starkt intresse av att en verkställighet sker och att verkställigheten inte fördröjs är ofta en förutsättning för att utlännings över huvud taget ska kunna avlägsnas från landet. För att inte en sådan verkställighet ska äventyras bör förundersökningen kunna läggas ned redan innan beslutet om avvisning eller utvisning har fått laga kraft.

Vidare bör en förutsättning vara att den brottslighet som utlännings misstänks för inte är alltför allvarlig. Utredningen föreslår i detta avseende att möjligheten att lägga ned förundersökningen ska gälla i fall där det förväntade straffet för brottet eller den samlade brottsligheten inte kan antas överstiga fängelse i sex månader. Enligt *Ekobrottsmyndigheten* kan det diskuteras om det bör vara möjligt att lägga ned en förundersökning om ett så långt fängelsestraff skulle ha blivit påföljden. Exakt var gränsen ska dras kan givetvis diskuteras. Regeringen instämmer emellertid i utredningens bedömning att det bör finnas en möjlighet att lägga ned en förundersökning vid så pass allvarlig brottslighet att det förväntade straffet skulle kunna bli fängelse i sex månader. Med avvikande från utredningens förslag bedömer regeringen dock att utgångspunkten bör vara brottets uppskattade straffvärde i stället för den förväntade påföljden. Vidare bör vid flerfaldig brottslighet en prövning av om förundersökningen kan läggas ned göras för varje brott för sig. En sådan utformning av bestämmelsen skulle stämma bättre överens med vad som föreskrivs när det gäller förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken. En förutsättning för att en förundersökning ska få läggas ned mot en avvisad eller utvisad utlännings bör alltså vara att det kan antas att det misstänkta brottets straffvärde inte överstiger fängelse i sex månader.

Det är emellertid inte rimligt att en förundersökning alltid ska läggas ned så snart straffvärdet av brottet inte överstiger fängelse i sex månader. Som *Domstolsverket* tar upp är det viktigt att det görs en intresseavvägning innan ett beslut om nedläggning av åtal fattas. Liksom vid prövningen av om åtal kan underlåtas eller en förundersökning läggas ned i vissa andra fall, bör hänsyn tas till om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse skulle åsidosättas om förundersökningen lades ned. En bedömning bör göras av samtliga relevanta omständigheter. Vad gäller allmänna intressen bör hänsyn tas till omständigheterna i övrigt runt brottet. Även vid mindre allvarliga brott kan det i vissa fall vara befogat att väcka åtal för att visa att samhället inte accepterar det aktuella brottet. Att den misstänkte tidigare har gjort sig skyldig till brott eller har gjort sig skyldig till flera brott som var för sig inte har ett straffvärde om fängelse i sex månader, men där något av brotten ligger nära den gränsen eller brotten tillsammans har ett högre straffvärde kan också vara skäl för att väcka åtal. Ytterligare ett allmänt intresse kan vara att egendom av inte obetydligt värde kan förverkas till följd av brottet. Väsentliga enskilda intressen bör kunna vara att en målsägandes möjligheter att få skadestånd eller annan ersättning påverkas, eller att målsäganden utsatts för en allvarlig kränkning (jfr prop. 1984/85:3 s. 22 f.).

Rikspolisstyrelsen anför att en lagföreling i Sverige kan få betydelse för framtida prövningar av ansökningar om visering, uppehållstillstånd, avvisning eller, i förlängningen, svenskt medborgarskap och att en bedömning av om förundersökningen ska läggas ned bör beakta sådana skäl. Regeringen delar emellertid inte detta synsätt. Intresset av lagföreling bör i den aktuella situationen vägas mot intresset av att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Under sådana omständigheter kan det knappast anses som rimligt att låta bedömningen påverkas av hur en lagföreling skulle kunna inverka på framtida prövningar av utlänningens rätt till inresa eller vistelse.

Även om det i och för sig finns materiella förutsättningar för att tillämpa den föreslagna bestämmelsen om nedläggning av åtal, bör den förväntade tidpunkten för verkställigheten respektive för att väcka åtal beaktas. Det är därför viktigt att samråd sker mellan verkställande myndigheter och åklagaren. Det bör exempelvis inte vara möjligt att lägga ned en förundersökning om utlänningen ändå kommer att vara kvar i Sverige tillräckligt länge för att kunna lagföras för brottet här i landet. Det bör inte heller finnas skäl att lägga ned en förundersökning mot en utlänning om ett tillfälligt uppehållstillstånd har meddelats samtidigt med ett beslut om avvisning eller utvisning.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det ska införas en möjlighet för en åklagare att lägga ned en förundersökning om den misstänkte är en utlänning som har avvisats eller utvisats, det kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i sex månader och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Ekobrottsmyndigheten framför att frågeställningen när en nedlagd förundersökning kan återupptas bör belysas. Som exempel på när en nedlagd förundersökning kan behöva återupptas anger myndigheten att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut upphävs efter ett överklagande eller att en utlänning, innan utvisningsbeslutet har verkställts eller efter att ha återvänt till Sverige, begår ett nytt brott. Regeringen konstaterar att frågan om och under vilka förutsättningar som en nedlagd förundersökning kan återupptas är oregerad. Att avgöra om en förundersökning ska återupptas är en uppgift för de brottsutredande myndigheterna. Om förundersökningen återupptas kommer det på nytt att finnas hinder mot verkställighet i enlighet med den av regeringen föreslagna bestämmelsen i utlänningslagen. Några särskilda bestämmelser om vad som ska gälla vid återupptagande av en nedlagd förundersökning bedöms sammantaget inte nödvändiga.

Möjlighet att inte inleda förundersökning

En fråga som bör övervägas är om det även bör införas en bestämmelse motsvarande den som finns i 23 kap. 4 a § andra stycket rättegångsbalken. Den bestämmelsen gör det möjligt för åklagare att underlåta att inleda en förundersökning, om det finns förutsättningar för att lägga ned en sådan. Utredningen föreslår inte uttryckligen någon bestämmelse med detta innehåll. Däremot synes resonemangen i övervägandedelarna innefatta ett ställningstagande för att en sådan regel bör införas. Utredningen förordar nämligen att regler om förundersökningsbegränsning ska införas (se SOU 2011:17 s. 363 f.) och utredningen själv beskriver detta

uttryck som att det inbegriper de regler som ger åklagare rätt att inte inleda förundersökning (s. 348).

Regeringens utgångspunkt är att det bör finnas samma förutsättningar för rationell hantering av brottsmisstankar oavsett vilken grund för nedläggning av en förundersökning som är aktuell. Det bör därför införas en uttrycklig regel som ger en möjlighet att inte inleda en förundersökning i de fall det redan på förhand kan konstateras att det på grund av avvisning eller utvisning finns förutsättningar att lägga ned förundersökningen. Regeringen föreslår således att det ska införas en sådan bestämmelse som i allt väsentligt ska motsvara regleringen i 23 kap. 4 a § andra stycket rättegångsbalken.

Behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning

Av 23 kap. 4 a § tredje stycket rättegångsbalken framgår att en åklagare som leder en förundersökning får besluta att lägga ned denna på grund av att det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § första stycket eller om särskild åtalsprövning. Detsamma gäller beslut att inte inleda förundersökning i motsvarande fall. Om Polismyndigheten leder förundersökningen, fattas beslutet av undersökningsledaren. Beslut om s.k. förundersökningsbegränsning i andra fall får emellertid endast fattas av en åklagare. Endast en åklagare får alltså besluta att lägga ned en förundersökning om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader. Också ett beslut att lägga ned en förundersökning därför att det kan antas att åtal inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § andra stycket, s.k. extraordinära fall, får endast fattas av en åklagare. Lagstiftaren har bedömt att behörigheten för dessa situationer bör vara åklagarbunden, framför allt för att säkra en restriktiv tillämpning (prop. 2011/12:10 s. 22).

Ett beslut om att lägga ned en förundersökning när den misstänkte är en utlänning som har avvisats eller utvisats kommer att behöva föregås av kontakter med den myndighet som ansvarar för verkställigheten av avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Redan i dag finns det rutiner för kontakten mellan Migrationsverket och Åklagarmyndigheten. Regeringen anser att det är angeläget att tillämpningen av den nya bestämmelsen blir så enhetlig som möjligt. För att såväl kontakterna mellan myndigheterna som tillämpningen av bestämmelsen ska fungera väl bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att det är lämpligt att endast åklagare ges behörighet att besluta om att lägga ned en förundersökning när den misstänkte är en utlänning som har avvisats eller utvisats och att besluta att inte inleda en förundersökning, om det redan på förhand kan konstateras att en förundersökning skulle kunna läggas ned i ett sådant fall.

12 Verkställighetshinder vid utlämning och överlämnande för brott

Regeringens förslag: Om det har inletts ett förfarande om att en utlämning ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller en internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd, ska ett beslut att avvisa eller utvisa utlämningen inte få verkställas förrän förfarandet om utlämning eller överlämnande har avslutats genom ett beslut som fått laga kraft och som innebär att utlämningen inte ska utlämnas eller överlämnas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Sverige har genom åtaganden i konventioner och andra internationella rättsakter tagit på sig att under vissa omständigheter till andra länder utlämna eller överlämna personer som befinner sig i Sverige för lagföring eller avtjänande av straff. Dessa regler har införlivats i svensk rätt genom bl.a. lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder.

Enligt 12 kap. 9 § UtL får ett beslut om att avvisa eller utvisa en utlämning inte verkställas förrän utlämningen har avtjänat ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land. Vidare får verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning inte ske om utlämningen står under åtal här i landet. I avsnitt 11.1 föreslås dessutom att ett beslut om avvisning eller utvisning inte ska få verkställas om det pågår en förundersökning mot utlämningen.

Det finns inte någon generell bestämmelse om att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av en utfärdad arresteringsorder eller en framställning om utlämning eller överlämnande till en annan stat eller en internationell domstol för lagföring eller avtjänande av straff. I den situationen då en utlämning som har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning ansöker om asyl framgår emellertid av 12 kap. 8 a § UtL att avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte får verkställas förrän asylansökan prövats men att detta inte hindrar att utlämningen överlämnas, utlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd. Myndigheterna saknar i dag vägledning om hur de ska hantera en situation där ett beslut om avvisning eller utvisning mot en utlämning enligt utlämningslagen är verkställbart samtidigt som ett förfarande pågår beträffande en arresteringsorder eller en framställning om utlämning eller överlämnande av utlämningen.

De skyldigheter som Sverige har enligt internationella rättsakter om utlämning eller överlämnande påverkas inte av att personen i fråga är en utlämning som har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning i en situation där en

arresteringsorder har utfärdats beträffande utlännningen i fråga eller där denne har begärts utlämnad eller överlämnad kan därför strida mot Sveriges folkrättsliga och EU-rättsliga förpliktelser. Att verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning av en person i stället för att utlämna eller överlämna denne kan vidare innebära att han eller hon förlorar det skydd mot lagföring eller frihetsberövande för tidigare brott som följer av den s.k. specialitetsprincipen, som innebär ett förbud mot att åtala eller straffa den som utlämnas eller överlämnas för brott som inte omfattas av arresteringsordern eller framställningen om utlämning eller överlämnande och som har begåtts före utlännningen eller överlämnandet. Att det saknas hinder mot verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning i den angivna situationen kan alltså vara till nackdel också för den enskilde. Som utredningen föreslår bör det därför finnas regler om verkställighetshinder för dessa situationer.

Förfarandet i de olika lagarna om utlämning och överlämnande skiljer sig åt. I utlämningsärenden och ärenden om överlämnande till Internationella brottmålsdomstolen är det regeringen som fattar beslut. I ärenden om överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder fattas besluten av allmän domstol. Motsvarande förfarande gäller vid överlämnande enligt en nordisk arresteringsorder, med den skillnaden att även en åklagare får besluta om överlämnande i de fall den eftersökte har samtyckt till överlämnande. Regleringen om verkställighetshinder bör utformas så att den passar för de olika förfaranden som finns.

Utredningen föreslår att verkställighetshindret ska inträda när en ansökan om utlämning eller överlämnande har gjorts och att hindret ska upphöra om ansökan avslås. Ett förfarande om utlämning eller överlämnande kan visserligen inledas genom att en europeisk eller nordisk arresteringsorder eller en framställan om utlämning eller överlämnande översänds till ansvarig myndighet i Sverige. Ofta inleds dock ett förfarande genom att en internationellt efterlyst person påträffas i Sverige, varefter personen i fråga anhålls provisoriskt i avvaktan på att en framställan görs (se 23 § lagen om utlämning för brott). Personen kan också anhållas och häktas i avvaktan på att en europeisk eller nordisk arresteringsorder översänds (se 4 kap. 5 och 6 §§ lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och 3 kap. 6 och 7 §§ lagen om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder). På grund av detta anser regeringen att det är mer ändamålsenligt att verkställighetshindret inträder när ett förfarande om utlämning eller överlämnande inleds än när det görs en framställan i saken. Verkställighetshindret bör sedan upphöra när förfarandet har avslutats genom ett beslut som fått laga kraft och som innebär att utlännningen inte ska utlämnas eller överlämnas. Det innebär att om utlämning eller överlämnande av utlännningen har beviljats eller om han eller hon ska överlämnas med stöd av en europeisk eller nordisk arresteringsorder, bör verkställighet inte få ske. Regeringen föreslår att det ska införas bestämmelser med denna innebörd.

Av 3 § andra stycket lagen (1998:621) om misstankeregister framgår att misstankeregistret ska innehålla uppgifter om den som har begärts överlämnad eller utlämnad för brott. Enligt de rutiner som tillämpas ska handläggare vid Migrationsverket inför en verkställighet kontrollera om utlännningen förekommer i bl.a. misstankeregistret. Genom en kontroll i

detta register får således den verkställande myndigheten kännedom om huruvida utlänningen har begärts utlämnad eller överlämnad för brott.

13 Tvångsåtgärder vid transitering

Regeringens förslag: En tredjelandsmedborgare ska få omhändertagas och tas i förvar av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att en transitering ska kunna genomföras, dock som längst under 48 timmar.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att förvar ska få tillgripas under hela transiteringen och då endast om det är absolut nödvändigt för att transiteringen ska kunna genomföras och om utlänningen har fyllt 18 år. Utredningen föreslår också att utlänningslagens regler om placering och behandling av förvarstagna ska tillämpas vid ett beslut om förvar vid transitering.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag. *Dåvarande Rikspolisstyrelsen* anser att kravet ”absolut nödvändigt” är för restriktivt. *Svenska Röda Korset* framför att den som tas i förvar vid transitering bör få tillträde till frivilligorganisationer, offentligt biträde och sjukvård samt information på ett språk som han eller hon förstår.

Skälen för regeringens förslag

Reglerna om transitering

I lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare (transiteringslagen) finns bestämmelser om transitering i samband med att en tredjelandsmedborgare, som har avvisats eller utvisats från en stat som är medlem i Europeiska unionen eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein, återsänds med flyg via Sverige. Lagen bygger på rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg (transiteringsdirektivet).

När en stat ansöker om tillstånd till och bistånd vid transitering prövas ansökan av Polismyndigheten (3 §). Har tillstånd till transitering meddelats, får Polismyndigheten 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 (7 §). En transitering ska genomföras inom kortast möjliga tid från det att transiteringen påbörjades och får inte överstiga 24 timmar. Om det finns särskilda skäl får tiden för transiteringen förlängas, dock med högst 48 timmar (8 §).

Transiteringsdirektivet medger att en tredjelandsmedborgare som transiteras placeras och inkvarteras i säkert förvar och att medlemsstaterna i övrigt utövar legitima medel för att förhindra eller avbryta tredjelandsmedborgarens eventuella försök att motsätta sig transiteringen (artikel 5.3). Vid genomförandet av direktivet infördes emellertid inga särskilda bestämmelser om förvar och andra tvångsåtgärder, förutom bestämmelsen som rör omhändertagande av pass och andra resehandlingar.

Rikspolisstyrelsen påtalade i det lagstiftningsärendet att förvarstagande kan vara nödvändigt om utläningen sätter sig till motvärn och att tvångsåtgärder därför måste kunna vidtas. Justitieombudsmannen anförde att vissa ordningsproblem torde kunna bemästras utifrån polislagens (1984:387) bestämmelser om polisingripande vid ordningsstörning och att en närmare analys av frågan vore värdefull. Lagrådet ansåg att det var av stor vikt att det i lagstiftningen klargjordes under vilka former och i vilken utsträckning tvång fick användas. Regeringen bedömde att det kunde finnas ett behov av bestämmelser om tvångsåtgärder, men att möjligheterna att införa sådana bestämmelser borde utredas närmare (prop. 2004/05:168 s. 24).

Som framgår av avsnitt 3 har det ingått i utredningens uppdrag att undersöka behovet av att i svensk rätt införa den möjlighet till bestämmelser om kvarhållande, förvar och andra tvångsmedel i samband med transitering vid återsändande med flyg som medges i transiteringsdirektivet.

Det behövs ytterligare möjligheter till tvångsanvändning vid transitering

Som utredningen tar upp kan det i vissa fall, t.ex. om utläningen inte medverkar, vara nödvändigt att använda tvångsåtgärder för att en transitering ska kunna genomföras. Det är därför angeläget att den polisman som ansvarar för transiteringen har befogenhet att tillgripa de åtgärder som behövs. Utredningen anser att polislagens reglering inte utgör ett ändamålsenligt stöd för att använda våld eller tvång mot eller omhänderta en utläning i alla de situationer som kan uppkomma vid en transitering. Exempelvis är möjligheten att använda tvång eller våld begränsad om den som ska transiteras endast gör passivt motstånd. I de fall ett omhändertagande undantagsvis skulle vara befogat enligt polislagen kan ofta ett sådant inte bestå under hela den tid som ett transiteringsförfarande kan pågå med stöd av transiteringslagen. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att det bör införas en möjlighet för Polismyndigheten att ta en transiterande utläning i förvar om det behövs för att transiteringsuppdraget ska kunna genomföras.

Utredningen föreslår att åtgärden ska få användas endast om det är absolut nödvändigt. När det gäller detta rekvisit delar regeringen *Rikspolisstyrelsens* uppfattning att det är tillräckligt att åtgärden ska vara nödvändig. Anledningen till detta är inte minst att möjligheten till förvarstagande bör komma till uttryck i denna lagstiftning på ett sätt som motsvarar annan lagstiftning som reglerar Polismyndighetens skyldighet att bistå vid transitering eller genomförande av överlämning till en annan stat, exempelvis 26 § lagen (1957:668) om utlämning för brott och 6 kap. 5 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Enligt dessa bestämmelser får Polismyndigheten, om det är nödvändigt för att ett överlämnande eller en transport ska kunna genomföras, omhänderta och ta personen i fråga i förvar. En rätt att ta en utläning i förvar innebär också att 11 och 19 §§ polislagen blir tillämpliga, vilket ger den polisman som genomför åtgärden en möjlighet att under vissa omständigheter fatta beslut om att utläningen ska omhändertas i avvaktan på myndighetens beslut och underkastas kroppsvisitation. Med förvar avses i polislagens mening normalt insättning i

arrest eller annan inlåsning (prop. 1996/97:175 s. 34). I många fall är det emellertid inte nödvändigt att hålla utlänningen inlåst för att transiteringen ska kunna genomföras. Andra, mindre ingripande åtgärder kan vara tillräckliga, t.ex. att polispersonal håller personen under bevakning på flygplatsen eller i en myndighets lokal. När det gäller hur bestämmelsen ska formuleras anser regeringen därför att det finns anledning att använda regleringen i de tidigare nämnda lagarna som förebild och vid sidan av möjligheten att ta utlänningen i förvar även ange att det finns möjlighet att omhänderta utlänningen.

Möjligheten att omhänderta eller ta utlänningen i förvar bör tillämpas med återhållsamhet. En utlänning som transiteras och som inte försöker avvika eller sätta sig till motvärm bör inte tas i förvar. Enligt regeringens mening framgår detta redan genom att åtgärden endast får vidtas om det är nödvändigt för att transiteringen ska kunna genomföras. Med hänsyn till de allmänna principer som gäller för polisingripanden enligt 8 § polislagen bedömer regeringen vidare att transiteringslagens bestämmelse om omhändertagande och förvar inte behöver innehålla en särskild reglering av frågan om proportionalitet.

En transitering får som huvudregel pågå högst 24 timmar, om det inte finns särskilda skäl att låta den pågå ytterligare högst 48 timmar. Enligt utredningens förslag ska det vara möjligt att omhänderta och ta utlänningen i förvar under hela transiteringstiden. Att omhänderta och ta en utlänning i förvar innebär emellertid ett ingrepp i den personliga integriteten och i den enskildes rörelsefrihet. Enligt regeringens mening bör det därför övervägas en begränsning av den tid under vilken åtgärden får vidtas. I detta sammanhang ligger det nära till hands att göra en jämförelse med vad som gäller vid ett omhändertagande för att verkställa en avvisning eller utvisning. I ett sådant fall gäller att utlänningen som längst får omhändertas under 48 timmar (se 9 kap. 12 § UtL). Även vid transitering av en utlänning som av en stat utlämnas till en annan stat och vid verkställighet av ett beslut om överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder gäller att den enskilde får omhändertas och tas i förvar under som längst 48 timmar (se 26 § andra stycket lagen om utlämning för brott och 6 kap. 5 § lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder). Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att även i transiteringslagen ange att den tid som ett omhändertagande och förvarstagande får pågå under som längst får vara 48 timmar. Genom att begränsa den maximala tid som åtgärden får bestå understryks att transiteringsärendet måste hanteras med särskild skyndsamt om utlänningens rörelsefrihet har begränsats på detta sätt. Givetvis gäller dessutom, utan att det i detta sammanhang behöver anges i lag, att utlänningen ska omhändertas och hållas i förvar under en så kort tid som möjligt.

Enligt utredningens lagförslag ska en förutsättning för att få ta en transiterande utlänning i förvar vara att denne har fyllt 18 år. Begränsningen har inte motiverats närmare av utredningen. Regeringen anser för sin del att Polismyndigheten bör ha möjlighet att vidta vissa tvångsåtgärder även mot den som inte fyllt 18 år, om det är nödvändigt för att transiteringsuppdraget ska kunna fullgöras. I detta sammanhang bör det dock framhållas att regeringens förslag är mindre ingripande än utredningens, eftersom regeringens förslag också ger utrymme för att vidta

åtgärder för att genomföra transiteringen som inte innebär inlåsning. När det gäller barn är det naturligt att sådana andra och mindre ingripande åtgärder används i första hand.

Polismyndighetens beslut enligt transiteringslagen får inte överklagas (10 §). Med hänsyn till vad som ovan sägs om längden på omhändertagandet och förvarstagandet och om att åtgärden alltid ska pågå under en så kort tid som möjligt bör detta – på samma sätt i andra liknande fall – gälla även beslut om omhändertagande och förvar (se t.ex. prop. 2016/17:191 s. 21 f.).

Verkställighet, placering och behandling av en utlänning som hålls i förvar

Utredningen föreslår att utlänningslagens regler om behandling och placering m.m. ska tillämpas på utlänningar som tas om hand för att genomföra en transitering. Att bevilja ansökningar om och genomföra transitering är en uppgift för Polismyndigheten. Åtgärden saknar därför sådan koppling till förvarstagande enligt utlänningslagen att det framstår som lämpligt att tillämpa det regelverk som gäller för sådant förvarstagande. I stället framstår det som mer ändamålsenligt att tillämpa det generella regelverk för polisingripanden som följer av polislagen. Hålls den förvarstagne i polisarrest gäller dessutom de bestämmelser om behandling m.m. av den förvarstagne som finns i häkteslagen (2010:611) om inte annat föreskrivs (1 kap. 3 § häkteslagen).

Svenska Röda Korset framför att den som tas i förvar vid transitering också bör få tillgång till offentligt biträde och information på ett språk som han eller hon förstår. Den tid som en utlänning som transiteras kan hållas i förvar är mycket begränsad. Nyttan av att anlita ett offentligt biträde i denna situation måste betraktas som liten. Regeringen anser därför inte att den som tas i förvar med stöd av transiteringslagen bör ges rätt till offentligt biträde. Vad gäller rätten att få information på ett språk som utlänningen förstår bedömer regeringen att förvaltningslagens (2017:900) reglering är tillräcklig. I den lagen föreskrivs att en myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. (13 §). Några särskilda regler om detta i transiteringslagen föreslår därför inte.

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2019.

Om ett beslut om förvar enligt utlänningslagen har meddelats och verkställts före ikraftträdandet, ska en ansökan om fortsatt förvar göras senast vid den tidpunkt då en ny prövning skulle ha gjorts enligt äldre bestämmelser, dock senast den 14 april 2019. Om en migrationsdomstol efter ikraftträdandet har avslagit ett överklagande av beslutet om förvar innan ansökan om fortsatt förvar har gjorts, ska ansökan i stället få göras inom två veckor från dagen för domstolens avgörande.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår inte några övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att författningsändringarna kan 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. Regeringen föreslår därför att författningsändringarna träder i kraft den 1 april 2019.

De nya reglerna bör tillämpas vid prövning som sker från och med den dag då de träder i kraft. Detta gäller såväl de nya regler som avser en prövning i sak som de nya regler som avser förfarandet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Det innebär bl.a. att de nya reglerna om hur tiden i förvar ska bestämmas kommer att gälla även i fall där utläningen har tagits i förvar före ikraftträdandet.

När det gäller de nya reglerna om att en migrationsdomstol ska pröva frågan om fortsatt förvar bedömer regeringen att en särskild övergångsbestämmelse är påkallad för att bestämma när denna prövning ska komma till stånd i fall då beslutet om förvar har meddelats och verkställts före ikraftträdandet. Regeringen anser att en utgångspunkt bör vara att ansökan om fortsatt förvar ska lämnas in till en migrationsdomstol senast vid den tidpunkt då en ny prövning skulle ha gjorts enligt tidigare bestämmelser. I fall då det finns ett beslut om avvisning eller utvisning och en ny prövning enligt de tidigare bestämmelserna skulle ske inom två månader, bör emellertid ansökan om fortsatt förvar lämnas in senast den 14 april 2019. Om en migrationsdomstol efter ikraftträdandet har avslagit ett överklagande av ett beslut om förvar innan en ansökan om fortsatt förvar har gjorts, bör ansökan i stället få göras inom två veckor från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

I övrigt bedöms det inte nödvändigt med några övergångsbestämmelser.

15 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen medför vissa kostnader för Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och domstolarna. Migrationsverket, Polismyndigheten och domstolarna har tillskjutits medel för att finansiera kostnader till följd av förslagen och det ökade antalet asylärenden och mål. De ökade kostnaderna för Säkerhetspolisen kan hanteras inom myndighetens befintliga ramar.

Utredningens bedömning: Utredningen beräknar att förslagen om förändrade processuella regler för förvar och uppsikt, inbegripet en utökad rätt till domstolsprövning, kommer att medföra att förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas kostnader ökar med ca 13 miljoner kronor per år.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna lämnar utredningens bedömning utan invändning. Några remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Förvaltningsrätten i Växjö*, *dåvarande Rikspolisstyrelsen* och *Kriminalvården* har synpunkter på utredningens kostnadsbedömningar och anser att kostnaderna kan komma att bli högre än enligt utredningens beräkningar. *Domstolsverket* anför att det bör ske en uppföljning av kostnaderna efter det att reformen har trätt i kraft.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för det allmänna

Regeringens förslag till processuella förändringar av regelverket för förvar i avsnitt 8 innebär delvis nya arbetsuppgifter och därmed ökade kostnader för Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och domstolarna. För förvaltningsmyndigheternas del handlar det i första hand om sådana kostnader som uppkommer genom att de vid längre förvarstider ska ansöka hos domstol om fortsatt förvar i stället för att som i dag själva ompröva beslut om förvar. Ytterligare resurser kommer att behöva läggas på arbetet med att föra myndighetens talan i domstolen och inställa sig vid muntliga förhandlingar. Därutöver kan förslaget medföra vissa kostnader för ett ökat behov av att transportera förvarstagna till förhandlingar i domstol. Samtidigt frigörs resurser genom att myndigheterna inte längre ska genomföra muntlig handläggning inför ny prövning av förvarsbeslut. Förslagen i lagrådsremissen innebär vidare förenklingar och förtydliganden av regelverket, något som i förlängningen kan förväntas innebära en mindre resurskrävande hantering hos myndigheterna. För domstolarna innebär förslagen dels en ökad måttillströmning, dels att muntlig förhandling kommer att behöva hållas i större utsträckning. Även för domstolarnas del kommer det dock att frigöras resurser. Detta då domstolarna inte längre kommer att ansvara för att fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt eller ansvara för att det sker en ny prövning av sådana beslut.

Sedan tidigare har Migrationsverket och domstolarna beviljats ökade anslag med anledning av förslagen (se prop. 2013/14:1, utg. omr. 8, bet.

2013/14:SfU2, rskr. 2013/14:77). Även Polismyndighetens anslag har ökat för att finansiera de kostnader som förslagen kan medföra (se prop. 2015/16:1, utg. omr. 8, bet. 2015/16:SfU4, rskr. 2015/16:71 och prop. 2017/18:1, utg. omr. 8, bet. 2017/18:SfU4, rskr. 2017/18:103).

På senare år – och särskilt under 2015 – har antalet asylsökande emellertid ökat i Sverige. Detta har i sin tur lett till att fler utlänningar är föremål för förvarstagande i dag än vad som tidigare har varit fallet. Dessa förhållanden medför att de nu aktuella förslagen kan leda till något högre kostnader för myndigheterna än vad som har bedömts tidigare. Kostnaderna bedöms dock inte vara högre än att de ryms inom redan beslutade anslag. Regeringen avser att, som *Domstolsverket* tar upp, följa utvecklingen och hur reformen påverkar myndigheternas verksamhet och kostnader. I sammanhanget bör det även nämnas att Migrationsverkets och domstolarnas anslag, inklusive anslaget för kostnader vid domstolsprövning, har tillförts medel till följd av det generellt ökade antalet ärenden och mål som behöver hanteras med anledning av att antalet asylsökande har ökat.

Förslaget om att införa verkställighetshinder vid förundersökning innebär inte någon utökad skyldighet att inleda eller bedriva förundersökningar mot utlänningar; i grunden gäller i dag en obligatorisk åtalsplikt och förundersökningsplikt. Dessutom föreslår regeringen att det ska införas en möjlighet att lägga ned en förundersökning mot en utlänning som har avvisats eller utvisats (se avsnitt 11.2). Om förslaget om verkställighetshinder trots detta skulle medföra några kostnadsökningar för Åklagarmyndigheten, bedöms dessa vara marginella och kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag.

Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män och för barn

Regeringens förslag syftar till att skapa tydligare regler och höja rätts säkerheten i ärenden och mål om förvar eller uppsikt. Förslagen innebär inte olika konsekvenser för flickor och pojkar eller kvinnor och män. Enligt uppgift från Migrationsverket är dock betydligt fler män än kvinnor tagna i förvar. Skillnaden mellan pojkar och flickor är mer marginell. Detta innebär att fler män än kvinnor direkt kommer att beröras av de nya reglerna.

Regeringens förslag innebär att reglerna för att ta ett barn i förvar eller ställa ett barn under uppsikt ska vara fortsatt restriktiva och att dessa tvångsmedel endast ska få tillämpas i undantagsfall. Möjligheten att ställa ett barn under uppsikt föreslås rentav begränsas jämfört med vad som gäller i dag (se avsnitt 5.4). Förslagen bedöms därmed vara positiva ur ett barnrättsperspektiv.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap. Om förundersökning

4 b § En åklagare får även lägga ned en förundersökning om

1. den misstänkte är en utlänning som har avvisats eller utvisats,

2. det kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i sex månader, och

3. något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Vid bedömningen av om förundersökningen ska läggas ned ska särskild hänsyn tas till den förväntade tiden för verkställighet av beslutet om avvisning eller utvisning och för väckande av åtal.

Om det finns förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket redan innan en sådan har inletts, får en åklagare besluta att någon förundersökning inte ska inledas.

Paragrafen, som är ny, anger förutsättningarna för åklagaren att lägga ned eller inte inleda en förundersökning om den misstänkte är en utlänning som har avvisats eller utvisats. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

I *första stycket* anges tre förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en förundersökning ska få läggas ned enligt paragrafen.

Enligt *första stycket 1* är det en förutsättning att utlänningen har avvisats eller utvisats. Detta innebär att utlänningen ska ha meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Det saknar betydelse om beslutet har meddelats med stöd av utlänningslagen eller med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll. Det krävs inte att beslutet ska ha fått laga kraft eller annars vara verkställbart för att denna punkt ska vara uppfylld.

Av *första stycket 2* följer att det ska göras en bedömning av straffvärdet för det misstänkta brottet. Om straffvärdet kan antas överstiga fängelse i sex månader, får åtalet inte läggas ned med stöd av paragrafen. Vid flerfaldig brottslighet ska varje brott bedömas för sig. Vid bedömningen av brottets straffvärde ska försvårande och förmildrande omständigheter enligt 29 kap. brottsbalken beaktas i den mån de är kända då beslutet om nedläggning av förundersökningen övervägs. Om utredningen som ligger till grund för straffvärdebedömningen i ett enskilt fall är så ofullständig att det inte går att avgöra om straffvärdet kan antas vara högst sex månaders fängelse, finns det inte förutsättningar att besluta om att lägga ned förundersökningen. I ett sådant fall gäller i stället huvudregeln om att brott ska utredas.

Enligt *första stycket 3* är det slutligen en förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts om förundersökningen läggs ned. En bedömning ska göras av samtliga relevanta omständigheter. I fråga om allmänna intressen ska hänsyn tas till omständigheterna runt brottet. Det kan t.ex. leda till att det även vid mindre allvarliga brott är befogat att fortsätta förundersökningen. Att den misstänkte tidigare har gjort sig skyldig till brott, eller har gjort sig skyldig till flera brott som var för sig inte har ett straffvärde om fängelse i sex månader men där något av brotten ligger nära den gränsen eller brotten tillsammans har ett högre straffvärde, kan också vara skäl för att inte lägga ned förundersökningen. Ett annat exempel på ett allmänt intresse är att egendom av

inte obetydligt värde ska förverkas till följd av brottet. Väsentliga enskilda intressen kan t.ex. vara att en målsägandes möjligheter att få skadestånd eller annan ersättning påverkas eller att målsäganden utsatts för en allvarlig kränkning, om förundersökningen läggs ned (jfr prop. 1984/85:3 s. 22 f.).

Även om förutsättningarna i första stycket är uppfyllda ska, enligt *andra stycket*, särskild hänsyn tas till den förväntade tiden för verkställighet av beslutet om avvisning eller utvisning och för åtals väckande. Det är viktigt att ett samråd sker mellan verkställande myndigheter och åklagaren. Det bör exempelvis inte vara möjligt att lägga ned en förundersökning om utlänningsen ändå kommer att vara kvar i Sverige tillräckligt länge för att kunna lagföras här i landet. Det bör inte heller finnas förutsättningar att lägga ned en förundersökning om utlänningsen har beviljats ett tillfälligt uppehållstillstånd samtidigt med ett beslut om avvisning eller utvisning.

Av *tredje stycket* framgår att en åklagare får besluta att inte inleda en förundersökning, om förutsättningarna för att lägga ned en sådan är uppfyllda. Att en förundersökning inte behöver inledas i dessa fall motsvarar vad som gäller vid förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § andra stycket.

16.2 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

1 kap. Lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns föreskrifter om

- lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser (1 kap.),
- villkor för att en utlännings ska få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige (2 kap.),
- visering (3 kap.),
- uppehållsrätt (3 a kap.),
- flyktingar och andra skyddsbehövande (4 kap.),
- uppehållstillstånd (5 kap.),
- ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a 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* (10 kap.),
- *uppsikt* (10 a kap.),
- hur en utlännings 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 5.1.

Paragrafen ändras till följd av att det hittillsvarande kapitlet om förvar och uppsikt upphör att gälla och ersätts av två nya kapitel om förvar respektive uppsikt.

10 kap. Förvar

Förutsättningar för att ta en utlänning i förvar

1 § En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om

1. utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller om han eller hon efter ankomsten ansöker om uppehållstillstånd och inte kan göra sin identitet sannolik,
2. det är nödvändigt för att kunna utreda utlänningens rätt att stanna i Sverige,
3. det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 eller 10 § eller 11 § första stycket, eller
4. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

En utlänning får dock inte tas i förvar enligt första stycket 1 om det är möjligt att bedöma utlänningens rätt att resa in i och vistas i Sverige trots att hans eller hennes identitet är oklar. Detsamma gäller när en fråga om uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1, 2 eller 2 a § ändå kan bedömas.

En utlänning får tas i förvar enligt första stycket 3 eller 4 endast om det finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

I paragrafen anges de materiella förutsättningarna för att ta en utlänning som har fyllt 18 år i förvar. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Genom ändringen i *andra stycket* förtydligas att en utlänning som söker skydd som flyktning eller skyddsbehövande på annan grund kan tas i identitetsförvar, om förutsättningarna för sådant förvar i övrigt är uppfyllda. Någon förändring av förutsättningarna för att ta en utlänning i identitetsförvar är inte avsedd. Möjligheten ska fortfarande användas med urskiljning och återhållsamhet (prop. 1988/89:86 s. 96). Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

2 § Ett barn får 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.

Ett barn får 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. 1 eller 5 §, och

2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte har visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 10 a kap. 3 § andra stycket.

I paragrafen anges de materiella förutsättningarna för att ta en utlänning som är ett barn i förvar. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 2 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.3. Ändringarna är endast språkliga och redaktionella.

3 § Ett barn får 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 paragrafen följer bl.a. att ett barn inte får skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Förvarstidens längd

4 § Förvar ska pågå under en så kort tid som möjligt. En utlänning får hållas i förvar endast så länge som skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse.

Paragrafen innehåller allmänna regler om hur tiden i förvar ska bestämmas. Övervägandena finns i avsnitt 6.

I paragrafen anges inledningsvis den allmänna grundsatsen att förvar ska pågå under en så kort tid som möjligt. Denna grundsats kompletteras med en regel om att proportionalitetsprincipen ska beaktas vid bedömningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar. Paragrafen gäller oavsett på vilken grund som utlänningen hålls i förvar.

Proportionalitetsregeln ersätter den hittills gällande bestämmelsen om att det krävs synnerliga skäl för att hålla en utlänning i förvar under en längre tid än två veckor respektive två månader, beroende på om det finns ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning. Regeln ger uttryck för praxis om att den tid som en utlänning får hållas i förvar får förlängas endast om förlängningen står i rimlig proportion till intresset av att underlätta verkställigheten av en kommande avvisning eller utvisning. En avvägning ska i varje enskilt fall göras mellan det allmännas och den enskildes intressen. En sådan avvägning ska enligt praxis göras redan enligt den hittillsvarande ordningen och någon förändring av hur denna

avvägning ska göras är inte avsedd. Att kravet på synnerliga skäl tas bort och ersätts med en proportionalitetsregel innebär således inte 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.

Paragrafen gäller under hela den tid som utlänningen hålls i förvar. Det innebär bl.a. att en domstol måste ta hänsyn till dessa regler vid prövningen av ansökningar om fortsatt förvar. Till exempel bör domstolen vid en sådan prövning kontrollera att den myndighet som ska verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning arbetar tillräckligt effektivt med ärendet. 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 avvísning eller utvisning inte har kunnat verkställas.

5 § En utlänning som har fyllt 18 år får inte hållas i förvar för utredning med stöd av 1 § första stycket 2 längre tid än 48 timmar.

En utlänning som har fyllt 18 år får hållas i förvar med stöd av 1 § första stycket 4 i högst tre månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av avvísnings- eller utvisningsbeslutet 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 en längre tid, dock högst tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller inte om utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

Paragrafen innehåller absoluta tidsgränser för förvar. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Av *första stycket* framgår att den yttersta tidsgränsen för utredningsförvar enligt 1 § första stycket 2 är 48 timmar. Bestämmelsen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 4 § första stycket.

I *andra stycket*, som till stor del motsvarar hittillsvarande 10 kap. 4 § andra stycket, anges absoluta tidsfrister som gäller om utlänningen hålls i förvar med stöd av 1 § första stycket 4.

I förhållande till vad som gällt hittills uppställs det inte längre något krav på synnerliga skäl för att en utlänning ska få hållas i förvar under en längre tid än två veckor respektive två månader, beroende på om utlänningen hålls i förvar med stöd av 10 kap. 1 § första stycket 4. I stället gäller de allmänna reglerna i 4 § om att förvaret ska pågå under en så kort tid som möjligt och att proportionalitetsprincipen ska beaktas vid bedömningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar.

6 § Ett barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

Paragrafen innehåller absoluta tidsgränser för förvar av en utlänning som är ett barn. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 5 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Beslutande myndigheter

7 § Beslut om förvar meddelas av den myndighet som är behörig enligt 8–10 §§.

I paragrafen anges vilken myndighet som beslutar om förvar. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Som framgår av 8–10 §§ kan behörigheten växla mellan olika myndigheter. Den myndighet som beslutade att ta en utlänning i förvar behöver inte vara den som är behörig myndighet och som därför t.ex. har i uppgift att bevaka om utlänningen bör hållas kvar i förvar efter två veckor från det att ett första beslut om förvar verkställdes (se 12 §).

8 § Migrationsverket är behörig myndighet i frågor om förvar, om inte något annat anges i 9 eller 10 §.

Paragrafen anger när Migrationsverket är behörig myndighet i frågor om förvar. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Av paragrafen framgår att Migrationsverket är behörigt att besluta i frågor om förvar, när inte Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har sådan behörighet enligt 9 eller 10 §. Av detta följer bl.a. att Migrationsverket är behörig myndighet när verket handlägger ett ärende om avvisning eller utvisning eller är ansvarigt för att verkställa ett sådant beslut. Ett annat exempel på när Migrationsverket är behörig myndighet är om ett verkställighetsärende som handläggs av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen upphör att vara verkställbart, dock med undantag för om det har åberopats hinder mot verkställighet med stöd av 12 kap. 19 eller 19 b §, se vidare författningskommentarerna till 9 och 10 §§.

Till skillnad från vad som gällt hittills kommer migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen inte längre att ansvara för att fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ansvara för att det sker en ny prövning av sådana beslut. Migrationsverket kommer därmed att vara behörig myndighet i frågor om förvar under den tid som ett avvisnings- eller utvisningsärende handläggs av en migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen.

9 § Polismyndigheten är behörig myndighet i frågor om förvar när myndigheten

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

Polismyndigheten är behörig myndighet i frågor om förvar enligt första stycket 2 även när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 eller 19 b § och Migrationsverket ännu 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.

Paragrafen anger i vilka situationer som Polismyndigheten är behörig myndighet i frågor om förvar. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Av *första stycket* framgår att Polismyndigheten är behörig myndighet i två situationer. För det första ska Polismyndigheten besluta i frågan om

förvar när myndigheten handlägger ett ärende om avvisning. Under vilka omständigheter som Polismyndigheten får besluta om avvisning regleras i 8 kap. 17 §. För det andra är Polismyndigheten behörig att fatta beslut i frågan om förvar när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. I 12 kap. 14 § anges när Polismyndigheten ansvarar för verkställighet av ett sådant beslut. Med att myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning förutsätts att det finns ett beslut som får verkställas. Det innebär att myndigheten som huvudregel inte är behörig i frågor om förvar under den tid som ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas.

I *andra stycket* anges dock att Polismyndigheten är behörig att besluta i frågan om förvar enligt första stycket 2 även när avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte får verkställas på grund av att utlänningen har åberopat nya omständigheter enligt 12 kap. 19 eller 19 b §. I en sådan situation behåller Polismyndigheten sin behörighet att handlägga frågan om förvar till dess att Migrationsverket har tagit ställning till om en prövning av frågan om uppehållstillstånd ska göras eller inte. Om Migrationsverket beviljar en sådan prövning, övergår behörigheten till verket. Om Migrationsverket däremot beslutar att inte bevilja en prövning, behåller Polismyndigheten behörigheten även om Migrationsverkets beslut överklagas till en domstol, dock under förutsättning att domstolen inte beslutar om inhibition. Detta gäller även i de fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket, dvs. om utlänningen överklagar ett 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 inhibition beslutas av domstolen, övergår behörigheten till Migrationsverket.

10 § Säkerhetspolisen är behörig myndighet i frågor om förvar när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Säkerhetspolisen är behörig myndighet i frågor om förvar enligt första stycket även när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 eller 19 b § och Migrationsverket ännu 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.

I paragrafen anges när Säkerhetspolisen är behörig myndighet i frågor om förvar. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Enligt *första stycket* är Säkerhetspolisen behörig att besluta i frågor om förvar när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Av 12 kap. 14 § framgår i vilka fall som Säkerhetspolisen ska verkställa ett sådant beslut. Med att myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning förutsätts att det finns ett beslut som får verkställas. Det innebär att myndigheten som huvudregel inte är behörig i frågor om förvar under den tid som ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas.

I *andra stycket* anges dock att Säkerhetspolisen är behörig myndighet enligt första stycket även när avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte får verkställas på grund av att utlänningen har åberopat nya omständigheter enligt 12 kap. 19 eller 19 b §. I en sådan situation är Säkerhetspolisen

behörig fram till dess att Migrationsverket har beslutat om en prövning ska ske eller, i fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket, en migrationsdomstol har prövat om inhibition ska beslutas, se även kommentaren till 9 §.

Interimistiska beslut om förvar

11 § Om det inte finns tid att avvakta ett beslut från den myndighet som är behörig i frågor om förvar, får Polismyndigheten besluta om att ta en utlänning i förvar till dess att den behöriga myndigheten meddelat beslut i frågan. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den behöriga myndigheten, som därefter omedelbart ska pröva om beslutet om förvar ska fortsätta att gälla.

Att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar framgår av 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 förvar. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 17 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.12. Ändringarna är endast språkliga.

Fortsatt förvar

12 § Om den myndighet som är behörig i frågor om förvar bedömer att en utlänning bör hållas kvar i förvar under en längre tid än två veckor, ska myndigheten hos en migrationsdomstol ansöka om fortsatt förvar innan tvåveckorsperioden löpt ut. Om beslutet om förvar har överklagats till en migrationsdomstol innan en ansökan om fortsatt förvar har gjorts, ska ansökan i stället göras senast två veckor från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

Om den behöriga myndigheten bedömer att en utlänning bör hållas kvar i förvar under en längre tid än vad en migrationsdomstol har bestämt enligt 14 §, ska myndigheten på nytt ansöka om fortsatt förvar innan denna tid löpt ut.

Om en ansökan om fortsatt förvar inte görs i tid, upphör beslutet om förvar att gälla. Har en ansökan om fortsatt förvar gjorts i tid får utlänningen hållas kvar i förvar i avvaktan på migrationsdomstolens prövning.

Paragrafen innehåller regler om domstolsprövning vid förvar som pågår under en längre tid än två veckor. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

I *första stycket* anges att den behöriga myndigheten ska ansöka om fortsatt förvar hos en migrationsdomstol, om den behöriga myndigheten bedömer att det finns ett behov av en förvarstid som överstiger två veckor. Vilken migrationsdomstol som en ansökan ska lämnas in till framgår av 13 §.

En ansökan om fortsatt förvar ska, som huvudregel, göras inom två veckor från det att förvarsbeslutet verkställdes, dvs. från den dag då det faktiska omhändertagandet skedde. Fristen för att ansöka om fortsatt förvar beräknas annorlunda om utlänningen har överklagat beslutet om förvar innan en ansökan om fortsatt förvar har gjorts. Om ett sådant överklagande har gjorts, ska ansökan om fortsatt förvar i stället lämnas in senast två veckor från dagen för migrationsdomstolens avgörande. Med

beslutet om förvar avses det ursprungliga beslutet – eller det beslut som har kommit att ersätta detta – i frågan om det finns förutsättningar att ta en utlänning i förvar enligt reglerna i 1 eller 2 § och som innebär att utlänningen frihetsberövas.

Tvåveckorsfristen är absolut. Det innebär bl.a. att om utlänningen under denna tid av någon anledning inte vistas i förvaret, t.ex. på grund av sjukhusvistelse eller av att han eller hon har avvikit, påverkas inte fristen av detta. Om grunden för förvar ändras, ska som regel ett nytt förvarsbeslut meddelas. Ett sådant nytt beslut påverkar inte tidsfristen. Även i en sådan situation ska tidsfristen räknas från den dag då förvarsbeslutet verkställdes och utlänningens frihet begränsades. Fristen påverkas inte heller av om ansvaret för förvarsbeslutet går över från en myndighet till en annan.

Av *andra stycket* framgår att den behöriga myndigheten ska ansöka om fortsatt förvar om den bedömer att det finns skäl att hålla utlänningen i förvar under en längre tid än vad en domstol har bestämt enligt 14 §. Om grunden för förvar ändras, ska som regel den behöriga myndigheten meddela ett nytt förvarsbeslut. På samma sätt som enligt första stycket påverkas inte den tidsfrist som domstolen har bestämt av det förhållandet att ett nytt beslut om förvar meddelas med anledning av att grunden för förvar har ändrats. Om ett sådant nytt beslut om förvar har meddelats och ersatt det tidigare beslutet, måste den behöriga myndigheten ansöka om fortsatt förvar senast den dag som domstolen har bestämt.

I *trede stycket* anges att förvarsbeslutet upphör att gälla om en ansökan om fortsatt förvar inte görs i tid. Utlänningen ska då omedelbart försättas på fri fot. I stycket anges också att en utlänning får hållas kvar i förvar under tiden som ett mål om fortsatt förvar handläggs hos migrationsdomstolen.

13 § En ansökan om fortsatt förvar prövas av den migrationsdomstol inom vars domsområde ärendet om förvar först har prövats.

I paragrafen regleras vilken migrationsdomstol som ska pröva en ansökan om fortsatt förvar. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Enligt paragrafen ska en ansökan om fortsatt förvar prövas av den migrationsdomstol inom vars domsområde ärendet om förvar först har prövats. Det innebär att samma migrationsdomstol som skulle handlägga ett överklagande av beslutet om förvar också ska pröva en ansökan om fortsatt förvar (jfr 14 § andra stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar och 6 § förordningen [1977:937] om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet).

14 § Om en migrationsdomstol efter ansökan beslutar att en utlänning fortsatt ska hållas i förvar, ska domstolen i beslutet bestämma en tidpunkt som förvaret som längst får pågå till. Om det finns ett beslut om avvisning eller utvisning får tiden inte överstiga två månader. I annat fall får tiden inte överstiga två veckor.

Paragrafen innehåller regler om migrationsdomstolens prövning och beslut efter en ansökan om fortsatt förvar. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Om en migrationsdomstol bedömer att en utlänning ska hållas kvar i förvar, ska domstolen bestämma en tidpunkt som förvaret som längst får pågå till innan en ny ansökan om fortsatt förvar behöver göras. Om det finns ett beslut om avvísning eller utvisning, får tiden bestämmas till högst två månader. Detta gäller oavsett om beslutet har fått laga kraft eller av annan anledning får verkställas. I annat fall får tiden inte överstiga två veckor. Tiden ska bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet och får inte bestämmas längre än vad som är nödvändigt. Vid bedömningen ska de generella reglerna i 4 § om förvarstidens längd beaktas. Det innebär att utgångspunkten är att en utlänning ska hållas i förvar under en så kort tid som möjligt. En utlänning får inte heller hållas i förvar under en längre tid än vad som kan anses proportionerligt. Domstolen måste också beakta de absoluta tidsgränserna som anges i 5 §. Dessa tidsgränser innebär bl.a. att förvar enligt 10 kap. 1 § första stycket 4 får pågå under en längre tid än tre månader endast 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.

Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna

15 § Ett beslut om förvar ska föregås av muntlig handläggning. Det gäller dock inte om det finns skäl att befara att det då skulle bli avsevärt svårare att verkställa beslutet eller om utlänningen har avvikit.

Om beslutet inte har föregåtts av muntlig handläggning, ska sådan handläggning genomföras så snart som möjligt efter att beslutet har verkställts.

Paragrafen innehåller en regel om muntlig handläggning hos Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

Generella regler om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna finns i 24 § förvaltningslagen (2017:900). Genom paragrafen införts en kompletterande bestämmelse om muntlig handläggning.

I *första stycket* anges huvudregeln att ett beslut om förvar ska föregås av muntlig handläggning. Om utlänningen har avvikit eller det kan befaras att det på grund av muntlig handläggning skulle bli avsevärt svårare att verkställa beslutet, får myndigheten dock besluta i frågan utan att det dessförinnan har förekommit muntlig handläggning.

Myndigheten ska innan ett beslut om förvar meddelas i varje enskilt fall pröva om muntlig handläggning ska ske eller inte. Av praxis följer att om muntlig handläggning genomförs, ska det dokumenteras i ärendet. Om ett beslut om förvar meddelas utan att muntlig handläggning har förekommit, bör anledningen till det antecknas i ärendet (jfr MIG 2006:5).

Att Migrationsverket eller Polismyndigheten vid ett samtal om återvändande har tagit upp frågan om förvar och då låtit utlänningen redogöra för sin ståndpunkt, får i regel anses innebära att muntlig handläggning har ägt rum i förvarsärendet.

Med ett beslut om förvar avses ett beslut i frågan om det finns förutsättningar att ta en utlänning i förvar enligt reglerna i 1 eller 2 § och som innebär att utlänningen frihetsberövas. Regeln är inte tillämplig på andra

slags beslut, t.ex. placeringsbeslut, som rör den förvarstagne. Paragrafen ska inte heller tillämpas när Migrationsverket omprövar ett beslut enligt 20 §.

För det fall att beslutet om förvar inte har föregåtts av muntlig handläggning, gäller enligt *andra stycket* att sådan handläggning ska genomföras så snart som möjligt efter det att beslutet har verkställts.

Om myndigheten genomför muntlig handläggning efter det att ett beslut om förvar har meddelats, krävs det inte att myndigheten sedan meddelar ett överklagbart beslut om att förvaret ska bestå. Myndighetens tidigare beslut om förvar är i stället fortfarande gällande och en ansökan om fortsatt förvar ska göras inom två veckor från det att beslutet om förvar har verkställts. Om utlänningen överklagar myndighetens beslut om förvar, får ansökan dock göras senast inom två veckor från dagen för migrationsdomstolens avgörande (se 12 §).

Handläggning av mål om förvar i en migrationsdomstol

16 § En migrationsdomstol ska avgöra ett mål om förvar så snart som möjligt. Om det inte finns särskilda skäl, ska målet avgöras senast tio dagar från det att målet kom in till domstolen eller förvarsbeslutet därefter verkställdes.

I paragrafen regleras inom vilken tidsfrist som en migrationsdomstol ska avgöra ett mål om förvar. Övervägandena finns i avsnitt 8.8.

Enligt paragrafen ska en migrationsdomstol avgöra ett mål om förvar så snart som möjligt och som huvudregel senast tio dagar från det att målet kom in till domstolen. Om förvarsbeslutet verkställs under domstolens handläggning, räknas tidsfristen i stället från den tidpunkten.

Tidsfristen får förlängas om det finns särskilda skäl. Ett särskilt skäl för att avgöra målet senare kan vara att den enskilde vill ha tid på sig för att ge in ytterligare utredning. Svårigheter med att ordna med tolk eller att det offentliga biträdet är upptaget och utlänningen vägrar låta biträdet sätta någon annan i sitt ställe kan också vara skäl för att förlänga tidsfristen.

Vid beräkningen av tidsfristen tillämpas lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid. Det innebär bl.a. att om den föreskrivna fristen löper ut på en lördag eller söndag, får målet avgöras nästa vardag.

Paragrafen gäller mål om förvar i domstolen. Med detta avses mål i domstolen med anledning av både ett överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut om förvar och en ansökan om fortsatt förvar. Andra mål som på olika sätt berör förvar, t.ex. överklagade beslut om placering eller om behandlingen av en utlänning som är tagen i förvar, omfattas inte av paragrafens tillämpningsområde.

17 § I mål om förvar ska en migrationsdomstol hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt.

I paragrafen finns en regel om muntlig förhandling i en migrationsdomstol i mål om förvar. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

Enligt paragrafen ska muntlig förhandling som huvudregel hållas i mål om förvar. Det innebär en utvidgad rätt för utlänningen till muntlig förhandling i förhållande till 16 kap. 5 §. I många fall bör förhandlingen

kunna äga rum genom videolänk. Domstolens möjligheter att låta någon av eller båda parterna delta via videolänk bestäms, enligt 14 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), av 5 kap. 10 § rättegångsbalken.

Paragrafen gäller mål om förvar i domstolen. Med detta avses mål i domstolen med anledning av både ett överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut om förvar och en ansökan om fortsatt förvar. Andra mål som på olika sätt berör förvar, t.ex. överklagade beslut om placering eller om behandlingen av en utlänning som är tagen i förvar, omfattas inte av paragrafens tillämpningsområde. Paragrafen är inte heller tillämplig när en migrationsdomstol i ett mål om avvisning eller utvisning, omprövar ett beslut om förvar enligt 21 §.

Domstolen behöver inte hålla en muntlig förhandling, om det är uppenbart obehövligt. Det kan t.ex. vara fallet om utlänningen uttryckligen har klargjort att han eller hon inte önskar en muntlig förhandling eller när det står klart att förvarsbeslutet ska hävas. Ett annat exempel på när det kan vara uppenbart att en förhandling inte behövs är om endast en kort tid har förflutit sedan en tidigare prövning i domstol och domstolen genom skriftliga uppgifter från parterna eller på annat sätt kan göra bedömningen att en muntlig förhandling inte skulle kunna tillföra något i sak.

18 § Om en muntlig förhandling har hållits i ett mål om förvar, ska migrationsdomstolen efter att förhandlingen avslutats omedelbart meddela beslut i frågan om förvar. Ett beslut får dock meddelas senare, om utredningen i målet behöver kompletteras eller andra särskilda skäl talar för det.

Paragrafen innehåller bestämmelser om meddelande av beslut i samband med en muntlig förhandling. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

Enligt paragrafen ska en migrationsdomstol som har hållit muntlig förhandling i ett mål om förvar som huvudregel meddela beslut i frågan om förvar omedelbart efter förhandlingen. Undantag från huvudregeln får göras om utredningen i målet behöver kompletteras, t.ex. på begäran av utlänningen, eller om det finns andra särskilda skäl som talar för att beslutet meddelas senare. Det kan t.ex. handla om att det i målet finns en omfattande skriftlig utredning som domstolen behöver tid på sig för att gå igenom och väga samman.

Paragrafen gäller mål om förvar i domstolen. Med detta avses mål i domstolen med anledning av både ett överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut om förvar och en ansökan om fortsatt förvar. Andra mål som på olika sätt berör förvar, t.ex. överklagade beslut om placering eller om behandlingen av en utlänning som är tagen i förvar, omfattas således inte av paragrafens tillämpningsområde.

Skyldighet att upphäva ett beslut om förvar

19 § Den myndighet som är behörig i frågor om förvar ska omedelbart upphäva ett beslut om förvar om det inte längre finns skäl för beslutet.

Även om Migrationsverket inte är behörig myndighet, gäller skyldigheten att upphäva ett beslut om förvar också verket, om det avser att bevilja uppehållstillstånd. Detsamma gäller en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, om domstolen avser att bevilja uppehållstillstånd.

I paragrafen finns regler om skyldigheten att upphäva ett förvarsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.1 och 8.4.2.

Enligt *första stycket* är den myndighet som är behörig i frågor om förvar alltid skyldig att upphäva ett beslut om förvar, om det inte längre finns skäl för det. Skyldigheten gäller även när en annan myndighet handlägger ett ärende rörande utlännningen utan att vara behörig att besluta i frågor om förvar eller när ett mål rörande utlännningen handläggs i domstol. Bestämmelsen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 9 § fjärde stycket.

Enligt *andra stycket* är dessutom Migrationsverket vid handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd i vissa fall skyldigt att upphäva ett beslut om förvar som det inte längre finns skäl för, även om verket inte är behörig myndighet. En sådan situation kan inträffa t.ex. om verket handlägger ett överklagat avvisningsbeslut från Polismyndigheten och inte har beslutat om inhibition av avvisningsbeslutet. Om Migrationsverket i ett sådant fall beviljar uppehållstillstånd, ska Migrationsverket samtidigt upphäva beslutet om förvar. Det innebär inte att verket alltid ska invänta beslutet om uppehållstillstånd. Skyldigheten att upphäva förvarsbeslutet uppkommer så snart det under Migrationsverkets handläggning står klart att uppehållstillstånd ska meddelas, även om beslutet meddelas först senare. Även en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen har en skyldighet att upphäva ett beslut om förvar, om domstolen avser att bevilja uppehållstillstånd.

Skyldighet att ompröva ett beslut om förvar

20 § Om Migrationsverket upphäver ett beslut om avvisning och återförvisar ärendet till Polismyndigheten för handläggning, ska verket pröva om utlännningen ska hållas kvar i förvar om tiden för förvar har bestämts av en domstol.

Om Migrationsverket beslutar att utlännningen ska hållas kvar i förvar tillämpas 12 §. Tidsfristen för att ansöka om fortsatt förvar ska då räknas från dagen för Migrationsverkets beslut eller, om beslutet har överklagats till en migrationsdomstol innan denna frist löpt ut, från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

Paragrafen anger under vilka omständigheter som Migrationsverket ska ompröva ett beslut om förvar. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.1.

I *första stycket* anges att Migrationsverket ska pröva om utlännningen fortfarande ska hållas i förvar, om verket upphäver ett beslut om avvisning och återförvisar ärendet till Polismyndigheten. En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att tiden i förvar har bestämts av domstol. Om det inte finns något tidigare beslut från domstolen om att bevilja en ansökan om fortsatt förvar, ska i stället den behöriga myndigheten bedöma om utlännningen ska vara kvar i förvar. Om den behöriga myndigheten anser att det finns skäl för fortsatt förvar, har denna då att ansöka om fortsatt förvar inom den redan löpande tvåveckorsfristen.

Om Migrationsverket beslutar att utlännningen ska hållas kvar i förvar, ska – enligt *andra stycket* – reglerna om fortsatt förvar i 12 § tillämpas på det nya beslutet. Det innebär att om den behöriga myndigheten anser att det finns skäl att hålla kvar utlännningen i förvar i mer än två veckor efter Migrationsverkets beslut om förvar, ska myndigheten ansöka om fortsatt

förvar enligt 12 §. Om utlänningen har överklagat Migrationsverkets beslut om förvar innan den behöriga myndigheten har ansökt om fortsatt förvar, får ansökan i stället göras senast två veckor från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

En konsekvens av andra stycket och av att 12 § ska tillämpas på det nya beslutet om förvar är att en domstols tidigare beslut om till vilken tidpunkt förvaret som längst får pågå upphör att gälla.

Att Migrationsverket kan ha en skyldighet att upphäva ett beslut om förvar när ett ärende avgörs framgår av 19 §.

21 § Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen upphäver ett beslut om avvisning eller utvisning och återförvisar målet till en lägre instans för handläggning, ska domstolen pröva om utlänningen ska hållas kvar i förvar om tiden för förvar har bestämts av en domstol.

Om domstolen beslutar att utlänningen ska hållas kvar i förvar, ska domstolen bestämma en ny tidpunkt som förvaret som längst får pågå till. Tiden får inte överstiga två veckor.

Paragrafen anger under vilka omständigheter en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska ompröva ett beslut om förvar. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2.

I *första stycket* anges att en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska pröva om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar om domstolen upphäver ett beslut om avvisning eller utvisning och återförvisar målet till en lägre instans för handläggning. En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att tiden i förvar har bestämts av domstol. Om det inte finns något tidigare beslut från domstolen om att bevilja en ansökan om fortsatt förvar, ska i stället den behöriga myndigheten bedöma om utlänningen ska vara kvar i förvar. Om den behöriga myndigheten anser att det finns skäl för fortsatt förvar, har denna då att ansöka om fortsatt förvar inom den redan löpande tvåveckorsfristen.

Andra stycket blir tillämpligt om domstolen inte upphäver förvarsbeslutet utan beslutar att utlänningen ska hållas kvar i förvar. Domstolen ska i ett sådant fall bestämma en ny tidpunkt som förvaret som längst får pågå till innan en ansökan om fortsatt förvar måste göras. Tiden i förvar får då bestämmas till högst två veckor.

En konsekvens av andra stycket och av att domstolen ska bestämma en ny tidpunkt som förvaret som längst får pågå till är att en domstols tidigare beslut om till vilken tidpunkt förvaret som längst får pågå upphör att gälla.

Att en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen kan ha en skyldighet att upphäva ett beslut om förvar när den avgör ett mål om uppehållstillstånd framgår av 19 §.

Allmänt om verkställighet av beslut om förvar

22 § Migrationsverket ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs.

I paragrafen anges vilken myndighet som ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 18 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.1. Ändringen är endast språklig.

23 § På begäran av Migrationsverket ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om förvar.

Paragrafen behandlar Polismyndighetens skyldighet att lämna hjälp vid verkställighet av förvarsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 19 §, med den ändringen att det nu endast är Migrationsverket som får begära Polismyndighetens hjälp med att verkställa ett beslut om förvar. Övriga ändringar är endast språkliga.

24 § Om Migrationsverket begär det, ska Kriminalvården lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar.

En sådan begäran får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter enligt 4 kap. 4 § eller 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

I paragrafen finns regler om Kriminalvårdens skyldighet att lämna hjälp vid transport av en utlänning som är tagen i förvar. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 19 a §. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

25 § Vid en transport enligt 24 § 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.

I paragrafen regleras rätten för Kriminalvården att vid handräckning enligt 24 § utföra kroppsvisitation, använda fängsel och begära hjälp av Polismyndigheten. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 19 b §. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

26 § Om Migrationsverket begär hjälp enligt 23 eller 24 § ska Migrationsverket utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om utlänningen som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

Paragrafen innehåller regler om Migrationsverkets uppgiftsskyldighet i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 19 c § med den ändringen att det nu endast är Migrationsverket som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Övriga ändringar är endast språkliga.

27 § En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i 28 §, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

Paragrafen innehåller regler om förvarslokaler. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 11 kap. 2 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

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

1. utlänningsen av allmän domstol har utvisats på grund av brott,
2. utlänningsen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 27 §,
3. det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn, eller
4. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänningsen som har placerats i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest med stöd av första stycket 2, 3 eller 4 ska hållas avskild från övriga intagna.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest.

Paragrafen reglerar när en utlänningsen får placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 20 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.1. Ändringarna är endast språkliga.

Ett besluts giltighet när utlänningsen lämnar landet

29 § Ett beslut om förvar upphör att gälla när utlänningsen lämnar landet.

Paragrafen handlar om ett förvarsbesluts giltighet när utlänningsen lämnar Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Av paragrafen följer att ett förvarsbeslut upphör att gälla när utlänningsen lämnar Sverige. Det innebär bl.a. att om ett verkställighetsförsök avbryts efter det att utlänningsen har lämnat Sverige, måste – om behov av förvarstagande uppstår – ett nytt förvarsbeslut meddelas av den myndighet som är behörig i frågor om förvar.

10 a kap. Uppsikt

Vad som avses med uppsikt

1 § Uppsikt innebär att en utlänningsen är skyldig att

1. på vissa tider anmäla sig hos Migrationsverket eller Polismyndigheten, eller
 2. lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling.
- Skyldigheterna får förenas.

Paragrafen förklarar innebörden av tvångsätgärden uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

I *första stycket*, som motsvarar hittillsvarande 10 kap. 8 § första och tredje meningarna, anges vilka skyldigheter som kan åläggas en utlänningsen i ett beslut om uppsikt.

Enligt *andra stycket* får skyldigheterna i första stycket förenas. Av detta följer att en anmälningsskyldighet kan kombineras med en förpliktelse för utlänningsen att lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling. Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

Förutsättningar för att ställa en utlänningsen under uppsikt

2 § En utlänningsen som har fyllt 18 år får, under de förutsättningar som anges i 10 kap. 1 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt.

I paragrafen anges, genom en hänvisning till 10 kap. 1 §, de materiella förutsättningarna för att ställa en utlänning som har fyllt 18 år under uppsikt, se kommentaren till den paragrafen. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

3 § Ett barn får, under de förutsättningar som anges i 10 kap. 2 § första stycket 1 och 2, ställas under uppsikt.

Ett barn får också ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 10 kap. 2 § första stycket 1 och 2 eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. 1 eller 5 §, om det finns en uppenbar risk för att barnet avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning.

I paragrafen anges de materiella förutsättningarna för att ställa en utlänning som är ett barn under uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

I *första stycket* anges att ett barn får ställas under uppsikt om förutsättningar finns för förvar enligt 10 kap. 2 § första stycket 1 och 2, se kommentaren till den paragrafen. Bestämmelsen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 7 § första stycket.

Enligt *andra stycket* får ett barn också ställas under uppsikt när ett beslut om avvisning har meddelats i andra fall än som avses i 10 kap. 2 § första stycket 1 och 2, dvs. ett beslut om avvisning som inte är omedelbart verkställbart, eller när ett beslut om utvisning har meddelats med stöd av vissa bestämmelser i 8 och 8 a kap. I förhållande till motsvarande reglering i hittillsvarande 10 kap. 7 § andra stycket införs en ytterligare förutsättning för uppsikt i dessa fall, nämligen att det ska finnas en uppenbar risk för att barnet avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning.

Beslutande myndigheter

4 § Beslut om uppsikt meddelas av den myndighet som enligt 10 kap. 8–10 §§ är behörig att besluta i frågor om förvar.

I paragrafen anges vilken myndighet som beslutar om uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Enligt paragrafen meddelas beslut om uppsikt av den myndighet som enligt 10 kap. 8–10 §§ är behörig att besluta i frågor om förvar, se kommentaren till de paragraferna. Den myndighet som vid varje tillfälle är behörig att som första instans besluta om förvar får alltså även besluta om uppsikt.

Om ett beslut om förvar eller uppsikt överklagas, får givetvis även den högre instansen – som inte är att anse som behörig myndighet – besluta i dessa frågor.

Innehållet i ett beslut om uppsikt

5 § I ett beslut om uppsikt ska det bestämmas vilken myndighet som utlänningen ska anmäla sig hos eller lämna sin identitetshandling till och, om anmälningsskyldighet föreskrivs, när och på vilken ort utlänningen ska anmäla sig hos myndigheten. Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen efter överklagande beslutar om uppsikt, får den uppdra åt den behöriga myndigheten att bestämma sådana villkor för uppsikten.

I paragrafen anges vad ett beslut om uppsikt ska innehålla. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 10 kap. 8 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

I ett beslut om uppsikt ska det anges vilka villkor som ska gälla för uppsikten, dvs. vilken myndighet som utlänningen ska anmäla sig hos eller lämna sin identitetshandling till och, om anmälningsskyldighet föreskrivs, när och på vilken ort utlänningen ska anmäla sig hos myndigheten. En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen som beslutar om uppsikt får ange villkoren för uppsikten. Domstolen får dock även uppdra åt den behöriga myndigheten att bestämma villkoren. Att låta den behöriga myndigheten bestämma villkoren kan bli aktuellt t.ex. om domstolen inte anser sig ha ett tillräckligt underlag i fråga om vilka villkor som ska gälla för uppsikten.

Ny prövning och omprövning av ett beslut om uppsikt

6 § Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet. Så länge utlänningen står under uppsikt, ska en ny prövning göras var sjätte månad.

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

Paragrafen handlar om ny prövning av beslut om uppsikt som ska göras av den behöriga myndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 9 § andra och tredje styckena samt 10 §. Ändringarna är språkliga och redaktionella.

7 § En ny prövning av ett beslut om uppsikt enligt 6 § första stycket ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse.

Paragrafen innehåller en regel om muntlig förhandling inför den behöriga myndighetens nya prövning av ett beslut om uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 11 § första stycket. Ändringarna är endast språkliga.

8 § Om Migrationsverket eller Polismyndigheten beslutar om avvisning eller utvisning av en utlänning som står under uppsikt, ska myndigheten pröva om utlänningen fortfarande ska stå under uppsikt.

Paragrafen behandlar skyldigheten att ompröva ett beslut om uppsikt i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.1.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 12 § andra stycket, dock med undantag för att en domstol inte längre ska ompröva beslut om uppsikt när den beslutar om avvisning eller utvisning. Om en domstol beslutar om avvisning eller utvisning åligger det i stället den behöriga myndigheten att, i enlighet med 6 och 10 §§, bedöma om det fortfarande finns förutsättningar för uppsikt eller om beslutet om uppsikt ska upphävas.

Beslut om uppsikt efter muntlig förhandling i domstol

9 § Om en migrationsdomstol har hållit muntlig förhandling i ett mål om uppsikt, ska migrationsdomstolen efter att förhandlingen avslutats omedelbart meddela beslut i frågan om uppsikt. Ett beslut får dock meddelas senare, om utredningen i målet behöver kompletteras eller andra särskilda skäl talar för det.

Paragrafen innehåller bestämmelser om meddelande av beslut i samband med en muntlig förhandling i domstol. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

Enligt paragrafen ska en migrationsdomstol som har hållit muntlig förhandling i ett mål om uppsikt som huvudregel meddela beslut i frågan om uppsikt omedelbart efter förhandlingen. Undantag från huvudregeln får göras om utredningen i målet behöver kompletteras, t.ex. på begäran av utlänningsen, eller det finns andra särskilda skäl som talar för att beslutet meddelas senare. Det kan t.ex. handla om att det i målet finns en omfattande skriftlig utredning som domstolen behöver tid på sig för att gå igenom och väga samman.

Skyldighet att upphäva ett beslut om uppsikt

10 § Den myndighet som är behörig i frågor om uppsikt ska omedelbart upphäva ett beslut om uppsikt om det inte längre finns skäl för beslutet.

Även om Migrationsverket inte är behörig myndighet, gäller skyldigheten att upphäva ett beslut om uppsikt också verket, om det avser att bevilja uppehållstillstånd. Detsamma gäller en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, om domstolen avser att bevilja uppehållstillstånd.

I paragrafen finns regler om skyldigheten att upphäva ett uppsiktsbeslut. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 10 kap. 9 § fjärde stycket. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.1 och 8.4.2.

Enligt *första stycket* är den myndighet som är behörig i frågor om uppsikt alltid skyldig att upphäva ett beslut om uppsikt, om det inte längre finns skäl för det. Skyldigheten gäller även när en annan myndighet handlägger ett ärende rörande utlänningsen utan att vara behörig att besluta i frågor om uppsikt eller när ett mål rörande utlänningsen handläggs i domstol.

Enligt *andra stycket* är dessutom Migrationsverket vid handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd i vissa fall skyldigt att upphäva ett beslut om uppsikt som det inte längre finns skäl för, trots att verket inte är behörig myndighet i frågor om uppsikt. En sådan situation kan inträffa t.ex. om verket handlägger ett överklagande av ett avvisningsbeslut från Polismyndigheten och inte har beslutat om inhibition. Om Migrationsverket i ett sådant fall beviljar uppehållstillstånd, ska Migrationsverket samtidigt upphäva beslutet om uppsikt. Det innebär inte att verket alltid ska invänta beslutet om uppehållstillstånd. Skyldigheten att upphäva uppsiktsbeslutet uppkommer så snart det under Migrationsverkets handläggning står klart att uppehållstillstånd ska beviljas, även om beslutet meddelas först senare. Även en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen har en skyldighet att upphäva ett beslut om uppsikt, om domstolen avser att bevilja uppehållstillstånd.

Ett besluts giltighet när utlänningen lämnar landet

11 § Ett beslut om uppsikt upphör att gälla när utlänningen lämnar landet.

Paragrafen handlar om ett uppsiktsbesluts giltighet när utlänningen lämnar Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Av paragrafen följer att ett uppsiktsbeslut upphör att gälla när utlänningen lämnar Sverige. Det innebär bl.a. att om ett verkställighetsförsök avbryts efter det att utlänningen har lämnat Sverige, måste – om behov av uppsikt uppstår – ett nytt beslut om uppsikt meddelas av den myndighet som är behörig i frågor om uppsikt.

11 kap. Hur en utlänning som hålls i förvar skall behandlas

2 § Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar.

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 28 § placerats i *en* kriminalvårdsanstalt, *ett* häkte eller *en* polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av *den lagen*, 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 handlar om ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen ändras på så sätt att det hittillsvarande första stycket om var den förvarstagne som huvudregel ska vistas förs över till 10 kap. 27 §. Vidare ändras hänvisningen i andra stycket till följd av att innehållet i hittillsvarande 10 kap. 20 § nu i stället finns i 10 kap. 28 §.

12 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

Avvisning och utvisning av utlänning som dömts till fängelse m.m.

9 § *Om en förundersökning har inletts mot en utlänning om brott för vilket fängelse är föreskrivet, får ett beslut om att avvisa eller utvisa utlänningen inte verkställas förrän förundersökningen har lagts ned eller avslutats utan att allmänt åtal har väckts.*

Om allmänt åtal har väckts mot en utlänning, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller lagts ned.

Ett beslut om att avvisa eller utvisa en utlänning får inte verkställas förrän utlänningen har avtjänat ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land.

Paragrafen behandlar verkställighetshinder med anledning av att en utlänning är misstänkt för brott, står under åtal eller har dömts till fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

Enligt *första stycket*, som är nytt, får ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte verkställas, om en förundersökning har inletts rörande en utlänning om brott som har fängelse i straffskalan. Verkställighetshindret varar till dess att förundersökningen antingen har lagts ned eller avslutats utan att allmänt åtal har väckts. När en förundersökning avslutas ska en åklagare besluta om åtal ska väckas (23 kap. 20 § rättegångsbalken). Ett

beslut om att inte väcka åtal innebär att verkställighetshindret upphör. Att ett väckt åtal innebär hinder mot verkställighet framgår av andra stycket. Ett enskilt åtal utgör dock inte hinder mot verkställighet. En förundersökning kan även avslutas genom att åklagaren, i stället för att väcka åtal, utfärdar ett strafföreläggande enligt 48 kap. rättegångsbalken. Verkställighetshindret upphör således om strafföreläggande utfärdas. Även ett beslut om åtalsunderlåtelse innebär att verkställighetshindret upphör.

Tredje stycket motsvarar paragrafens hittillsvarande första stycke.

Övriga ändringar är endast språkliga.

9 a § Om det har inletts ett förfarande om att en utlämning ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller till en internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd, får ett beslut att avvisa eller utvisa utlämningen inte verkställas förrän förfarandet om utlämning eller överlämnande har avslutats genom ett beslut som fått laga kraft och som innebär att utlämningen inte ska utlämnas eller överlämnas.

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om verkställighetshinder med anledning av ett förfarande om utlämning eller överlämnande för brott. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Enligt paragrafen får ett avvisnings- eller utvisningsbeslut avseende en utlämning inte verkställas, om ett förfarande har inletts om att utlämningen ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller en internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd. Verkställighetshindret varar från det att förfarandet inleds. Ett förfarande kan inledas genom att en annan stat översänder en europeisk eller nordisk arresteringsorder eller en framställan om att utlämningen ska utlämnas eller överlämnas. Ofta inleds dock förfarandet genom att en internationellt efterlyst person påträffas i Sverige, varefter personen anhålls provisoriskt i avvaktan på att en framställan görs (se 23 § lagen [1957:668] om utlämning för brott). Personen kan också anhållas och häktas i avvaktan på att en europeisk eller nordisk arresteringsorder översänds (se 4 kap. 5 och 6 §§ lagen [2003:1156] om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och 3 kap. 6 och 7 §§ lagen [2011:1165] om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder).

Verkställighetshindret består till dess att förfarandet har avslutats genom ett beslut som har fått laga kraft och som innebär att utlämningen inte ska utlämnas eller överlämnas. Detta innebär bl.a. att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas om utlämning eller överlämnande har beviljats eller om en domstol har beslutat om överlämnande med stöd av en europeisk eller nordisk arresteringsorder. Om förfarandet har inletts genom att utlämningen har anhållits eller häktats i avvaktan på att en framställan ska göras eller en utfärdad arresteringsorder ska översändas och detta inte sker, ska förfarandet anses avslutat i och med beslutet att häva anhållningen eller häktningen.

13 kap. Handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna m.m.

Muntlig handläggning

2 § Muntlig handläggning i ett ärende om förvar eller uppsikt *ska* genomföras av den myndighet som beslutar om åtgärden.

I 10 kap. 15 § finns särskilda bestämmelser om när muntlig handläggning ska genomföras i ett ärende om förvar.

Paragrafen innehåller regler om muntlig handläggning hos en förvaltningsmyndighet. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

Andra stycket är nytt och innehåller en upplysning om att särskilda bestämmelser om muntlig handläggning finns i 10 kap. 15 §.

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

I 10 a kap. 7 § finns särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling ska hållas i ett ärende om uppsikt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om muntlig förhandling hos en förvaltningsmyndighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.1 och 8.5.

Hänvisningen i *andra stycket* ändras till följd av att reglerna om ny prövning av förvar i hittillsvarande 10 kap. 9 § tas bort och ersätts med regler om domstolsprövning. Det ställs dock fortfarande krav på muntlig förhandling hos förvaltningsmyndigheterna inför en ny prövning av ett beslut om uppsikt, vilket regleras i 10 a kap. 7 §.

14 kap. Överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut

Förvar och uppsikt

10 § Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 28 § eller 11 kap. 3–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.

Paragrafen behandlar vilka av Migrationsverkets beslut om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar som får överklagas till en migrationsdomstol. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

I paragrafen görs en ändring till följd av att bestämmelserna i hittillsvarande 10 kap. 20 § förs över till 10 kap. 28 §.

16 kap. Migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen

Handläggningen

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

I 10 kap. 16 § finns särskilda bestämmelser om handläggningen av mål om förvar.

I paragrafen finns bestämmelser om handläggningen i domstolarna. Övervägandena finns i avsnitt 8.8.

Första stycket ändras så att även mål om uppsikt ska handläggas skyndsamt av domstolarna.

Andra stycket är nytt och innehåller en upplysning om att det i 10 kap. 16 § finns särskilda bestämmelser om handläggningen av mål om förvar som migrationsdomstolarna ska beakta.

5 a § 1 10 kap. 17 och 18 §§ samt 10 a kap. 9 § finns särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i en migrationsdomstol i mål om förvar eller uppsikt.

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysning om att det i 10 kap. 17 och 18 §§ samt i 10 a kap. 9 § finns särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i en migrationsdomstol i mål om förvar eller uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 8.6 och 8.7.

6 § I ett mål om avvisning är Migrationsverket motpart till utlännningen. Detsamma gäller i ett mål om återreseförbud där beslut meddelats av Polismyndigheten i samband med ett beslut om avvisning.

När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen motparter till utlännningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

I ett mål om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut, är Migrationsverket och, i fråga om ett säkerhetsärende, Säkerhetspolisen motparter till utlännningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

När en utlämning överklagar en migrationsdomstols beslut om förvar enligt 10 kap. 21 § är Migrationsverket motpart till utlännningen i Migrationsöverdomstolen.

Paragrafen handlar om motpartsställningen i en migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.

Fjärde stycket, som är nytt, innebär att Migrationsverket blir utlännningens motpart i Migrationsöverdomstolen vid överklagande av ett beslut om förvar som har meddelats av en migrationsdomstol i samband med återförvisning till en lägre instans.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2019.

2. Om ett beslut om förvar har meddelats och verkställt före ikraftträdandet, ska en ansökan om fortsatt förvar enligt 10 kap. 12 § i den nya lydelsen göras senast vid den tidpunkt då en ny prövning skulle ha gjorts enligt 10 kap. 9 § i den äldre lydelsen, dock senast den 14 april 2019. Om en migrationsdomstol efter ikraftträdandet har avlagit ett överklagande av ett beslut om förvar innan en ansökan om fortsatt förvar gjorts, ska ansökan i stället göras inom två veckor från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 april 2019.

I *andra punkten* anges att om ett beslut om förvar har meddelats och verkställts före ikraftträdandet, ska en ansökan om fortsatt förvar göras senast vid den tidpunkt då en ny prövning skulle ha gjorts enligt de äldre

bestämmelserna. Om det i en sådan situation rör sig om ett verkställighetsförvar skulle en ny prövning enligt de äldre bestämmelserna ske först efter två månader. Eftersom de nya bestämmelserna ska garantera en domstolsprövning inom två veckor, anges därför i övergångsbestämmelsen att en ansökan om fortsatt förvar ska göras senast den 14 april 2019.

Om en migrationsdomstol efter ikraftträdandet har avslagit ett överklagande av ett beslut om förvar innan en ansökan om fortsatt förvar har gjorts, ska ansökan i stället göras inom två veckor från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

Övervägandena finns i avsnitt 14.

16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

5 § I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar:

- 1 kap. 3 b § om EES-medborgare,
- 1 kap. 13 § om skyndsam handläggning,
- 3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,
- 4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och andra skyddsbehövande,
- 5 kap. 1–1 c, 2 a–d, 3–10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,
- 5 a kap. 1–4 och 6 §§ om ställning som varaktigt bosatt,
- 6 kap. 3 § om arbetstillstånd,
- 6 a kap. 1–11 §§ om EU-blåkort,
- 6 b kap. 1–15 §§ om tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT,
- 6 c kap. 1–11 och 14 §§ om tillstånd för säsongarbete,
- 8 kap. 12 och 13 §§ om utvisning av EES-medborgare och sådana medborgares familjemedlemmar,
- 8 kap. 14 § om utvisning av utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn,
- 8 a kap. 2 § första stycket om sådana hänsyn som ska tas till anknytningen till det svenska samhället, om fråga uppkommit om utvisning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- 9 kap. 4 och 5 §§ om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar,
- 9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,
- 9 kap. 12 § om omhändertagande för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut,
- 9 kap. 13 § om andra åtgärder för att möjliggöra verkställighet,
- 10 kap. 1, 2 och 4–6 §§ om förvar,
- 10 a kap. 1–3 och 5 §§ om uppsikt,
- 12 kap. 1–5, 13 a och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om utvisning,
- 13 kap. 1–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,
- 13 kap. 10 § om motivering av beslut,
- 13 kap. 11 § om tolkersättning,
- 13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,
- 13 kap. 15 och 16 §§ om DNA-analys,
- 16 kap. 1 § andra stycket om Migrationsöverdomstolen,
- 17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter,
- 18 kap. 1 § andra och tredje styckena om offentligt biträde för barn, och
- 19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.

Skyldigheten enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen att lämna uppgifter gäller vid tillämpningen av denna lag även i förhållande till regeringen.

Paragrafen anger vilka bestämmelser i utlänningslagen som ska tillämpas i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen ändras till följd av att det hittillsvarande kapitlet om förvar och uppsikt upphör att gälla och ersätts av två nya kapitel om förvar respektive uppsikt. Hänvisningen till 10 kap. 1, 2 och 4–6 §§ utlänningslagen innebär att utlänningslagens regler om de materiella förutsättningarna för att hålla en utlänning i förvar och om hur tiden för förvar ska bestämmas är tillämpliga i ärenden enligt den förevarande lagen. Vidare medför hänvisningen till 10 a kap. 1–3 och 5 §§ utlänningslagen att utlänningslagens regler om de materiella förutsättningarna för uppsikt och om innehållet i ett beslut om uppsikt ska tillämpas.

8 a § Säkerhetspolisen *ansvarar* för att ett beslut om förvar verkställs.

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska placeras i *en* kriminalvårdsanstalt, *ett* häkte eller *en* polisarrest. Den som är under arton år får dock inte utan synnerliga skäl placeras i sådana lokaler. En utlänning som är under arton år och som hålls i förvar enligt denna lag ska i första hand placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för enligt 10 kap. 27 § utlänningslagen (2005:716). För behandlingen av en utlänning som placerats i verkets förvarslokaler gäller bestämmelserna om Migrationsverkets behandling av *utlännningar som hålls i förvar* i 11 kap. utlänningslagen.

För behandlingen av en utlänning som placerats i *en* kriminalvårdsanstalt, *ett* häkte eller *en* polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av *den lagen*, beviljas de låtnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

I paragrafen regleras vem som ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs, var en utlänning som är tagen i förvar ska placeras och vilka regler som gäller för behandlingen av utlänningen. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

I *andra stycket* ändras paragrafhänvisningen till följd av de omarbetade reglerna om förvar i 10 kap. utlänningslagen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

9 § Även om frågan om utvisning ännu inte har förts till Migrationsverket, får Säkerhetspolisen besluta att utlänningen *ska* tas i förvar eller ställas under uppsikt, *om det finns förutsättningar för det enligt 8 §*. Ett sådant beslut *ska* genast anmälas till Migrationsverket, som snarast *ska* pröva om åtgärden *ska* bestå.

Paragrafen handlar om Säkerhetspolisens möjlighet att ta en utlänning i förvar eller ställa en utlänning under uppsikt innan ett säkerhetsärende har inletts hos Migrationsverket. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

Ändringen i paragrafen innebär att det måste finnas materiella förutsättningar för förvar enligt 8 §, även när Säkerhetspolisen beslutar om förvar eller uppsikt innan Säkerhetspolisen har fört frågan om utvisning till Migrationsverket genom en ansökan enligt 1 §. För att ett beslut om förvar ska få meddelas enligt den förevarande paragrafen krävs det alltså att det är sannolikt att ett beslut om utvisning enligt lagen kommer att

meddelas och att det finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller att hans eller hennes identitet är oklar.

9 a § *Beslut om förvar eller uppsikt meddelas av den myndighet som är behörig enligt 9 b §.*

I paragrafen anges vilken myndighet som meddelar beslut om förvar eller uppsikt som första instans. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Paragrafen ändras till följd av att bestämmelserna om vilken myndighet som är behörig i frågor om förvar eller uppsikt görs om och förtydligas, se vidare kommentaren till 9 b §.

9 b § *Migrationsverket är behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt, om inte något annat anges i andra eller tredje stycket.*

Regeringen är behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt när den handlägger ett överklagande av ett beslut om utvisning. Behörigheten gäller från det att ärendet om utvisning har tagits emot av ansvarigt departement och till dess att ärendet har avslutats eller, om ett beslut om utvisning har meddelats, till dess att utvisningsbeslutet överlämnats till den verkställande myndigheten.

Säkerhetspolisen är behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt från det att myndigheten har tagit emot ett beslut om utvisning för verkställighet till dess att verkställighet har skett. Motsvarande gäller Polismyndigheten, om den beslutande myndigheten har bestämt att Polismyndigheten ska verkställa beslutet.

I paragrafen anges vilken myndighet som är behörig i frågor om förvar eller uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Ändringarna i paragrafen innebär att myndigheternas behörighet justeras och förtydligas i förhållande till den hittillsvarande ordningen.

Av *första stycket* framgår att Migrationsverket är behörig myndighet, om inte regeringen, Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten är behörig enligt andra eller tredje stycket. Av detta följer bl.a. att Migrationsverket är behörig myndighet när verket handlägger en ansökan om utvisning. Ett annat exempel på när Migrationsverket är behörig myndighet är under den tid som ett överklagat beslut handläggs i Migrationsöverdomstolen och fram till dess att ärendet överlämnas till regeringen. Vidare är Migrationsverket behörig myndighet efter det att ett interimistiskt beslut har fattats av Säkerhetspolisen med stöd av 9 §.

I *andra stycket* anges när regeringen är behörig myndighet. Regeringen är behörig när den handlägger ett överklagat ärende om utvisning. Behörigheten inleds när handlingarna i ärendet tas emot av ansvarigt departement och gäller till dess att regeringen avslutar ärendet. Om regeringen beslutar om utvisning, kvarstår regeringens behörighet till dess att beslutet har överlämnats till Säkerhetspolisen eller en annan myndighet för verkställighet.

I *tredje stycket* anges att Säkerhetspolisen är behörig myndighet från det att den har tagit emot ett beslut om utvisning för verkställighet till dess att beslutet har verkställts. Detsamma gäller Polismyndigheten, om den beslutande myndigheten har gett Polismyndigheten i uppdrag att verkställa beslutet. De båda myndigheternas behörighet motsvarar den behörighet som Säkerhetspolisen har enligt hittillsvarande 9 b § fjärde stycket. Det innebär bl.a. att Säkerhetspolisen respektive Polismyn-

digheten fortsätter att vara behörig myndighet även när utvisningsbeslutet inte får verkställas, t.ex. på grund av att beslutet har inhiberats.

9 c § När regeringen är *behörig* myndighet beslutar ansvarigt statsråd i frågor om förvar och uppsikt. Regeringen får inte besluta att ta eller hålla kvar någon i förvar eller att ställa någon under uppsikt. Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

Paragrafen innehåller regler om ansvarigt statsråds respektive regeringens befogenhet när regeringen är behörig myndighet i frågor om förvar och uppsikt.

I paragrafen ändras begreppet handläggande myndighet till behörig myndighet för att anpassa språkbruket till 9 a och b §§. Någon ändring i sak är inte avsedd.

9 d § *Om det inte finns tid att avvakta ett beslut från den myndighet som är behörig i frågor om förvar, får Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten besluta om att ta en utlännning i förvar till dess att den behöriga myndigheten meddelat beslut i frågan. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den behöriga myndigheten, som därefter omedelbart ska pröva om beslutet om förvar ska fortsätta att gälla.*

Att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlännning i avvaktan på Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens beslut om förvar framgår av 11 § polislagen (1984:387).

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.

I paragrafen, som är ny, finns regler om interimistiska beslut om förvar. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

Paragrafen, som är utformad med förslaget till 10 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716) som förebild, ersätter den hänvisning till utlänningslagens regler om interimistiska beslut om förvar som finns i hittillsvarande 5 §. I förhållande till utlänningslagens regler ger paragrafen även Säkerhetspolisen möjlighet att besluta interimistiskt om förvar.

9 e § *Den myndighet som är behörig i frågor om förvar och uppsikt ska pröva ett beslut om förvar på nytt inom två veckor från den dag då det började verkställas. Om det finns ett beslut om utvisning, ska beslutet om förvar i stället prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet började verkställas. Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet.*

Så länge som utlännningen hålls kvar i förvar eller står under uppsikt ska en ny prövning göras fortlöpande inom de tider som anges i första stycket.

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

Paragrafen, som är ny, anger när ett beslut om förvar eller uppsikt ska prövas på nytt för att inte upphöra att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Paragrafen, som är utformad med hittillsvarande 10 kap. 9 § första- tredje styckena och 10 § utlänningslagen (2005:716) som förebild, er-

sätter den hänvisning till utlänningslagens regler om ny prövning i hittillsvarande 5 §.

Enligt *första stycket* gäller att ett beslut om förvar ska prövas på nytt inom två veckor eller två månader, beroende på om ett beslut om utvisning har meddelats eller inte. I fråga om ett beslut om uppsikt gäller att det ska prövas på nytt inom sex månader.

Av 9 c § följer att endast ett statsråd och inte regeringen får besluta om fortsatt förvar eller uppsikt när regeringen är behörig myndighet.

I *andra stycket* anges att en ny prövning ska fortsätta att göras med beaktande av de frister som anges i första stycket, så länge som utlänningen hålls kvar i förvar eller står under uppsikt.

Av *tredje stycket* framgår att ett beslut om förvar eller uppsikt upphör att gälla, om en ny prövning inte har gjorts i tid.

9 f § *Den myndighet som är behörig i frågor om förvar och uppsikt ska omedelbart upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt, om det inte längre finns skäl för beslutet.*

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om den behöriga myndighetens skyldighet att upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt som det inte längre finns skäl för. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.1.

Paragrafen, som är utformad med förslaget till 10 kap. 19 § första stycket utlänningslagen (2005:716) som förebild, ersätter den hänvisning till utlänningslagens regler om skyldighet att upphäva beslut som finns i hittillsvarande 5 §.

9 g § *Om Migrationsverket eller regeringen beslutar om utvisning av en utlännings som hålls i förvar eller står under uppsikt, ska myndigheten i samband med att beslutet meddelas pröva om utlänningsen fortsatt ska hållas i förvar eller stå under uppsikt.*

Skyldigheten enligt första stycket att pröva om en utlänningsen fortsatt ska hållas i förvar gäller också om regeringen upphäver ett beslut om utvisning och återförvisar eller överlämnar ärendet till Migrationsverket för handläggning. En ny prövning av frågan om förvar ska därefter göras av den myndighet som är behörig i frågor om förvar. Prövningen ska göras inom två veckor från det att beslutet meddelades.

Paragrafen, som är ny, anger när beslut om förvar eller uppsikt ska omprövas. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.2.

Första stycket motsvarar i sak hittillsvarande 9 a § andra stycket.

I *andra stycket* anges att regeringen ska ompröva ett beslut om förvar, om utvisningsbeslutet upphävs och ärendet återförvisas eller överlämnas till Migrationsverket för handläggning. Ett ärende kan överlämnas med stöd av 3 a § eller återförvisas t.ex. med anledning av att ändrade förhållanden har uppkommit eller att ett förfarandefel har inträffat hos Migrationsverket. Efter omprövningen av förvarsbeslutet ankommer det på den myndighet som är behörig i frågor om förvar att inom två veckor göra en ny prövning av förvarsbeslutet. Av 9 b § följer att Migrationsverket är behörig myndighet bl.a. när verket handlägger en ansökan om utvisning.

Av 9 c § följer att endast ett statsråd och inte regeringen får besluta om fortsatt förvar eller uppsikt när regeringen är behörig myndighet.

Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt. När regeringen slutligen avgör ett ärende kan regeringen alltså upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt. Om regeringen inte meddelar ett sådant beslut, fortsätter det tidigare förvars- eller uppsiktsbeslutet att gälla (se prop. 1988/89:86 s. 183).

9 h § Säkerhetspolisens beslut om förvar *eller uppsikt* i andra fall än de som avses i 9 § och *Polismyndighetens eller* Migrationsverkets beslut om förvar *eller uppsikt* får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Ett sådant beslut får överklagas utan begränsning till viss tid.

Om ett statsråd har beslutat om förvar *eller uppsikt* prövar Högsta förvaltningsdomstolen på framställan av utlänningen om åtgärden ska bestå.

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av en utlänning som hålls i förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Paragrafen, som hittills har betecknats 9 d §, behandlar rätten att överklaga ett beslut om förvar eller uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

Enligt *första stycket* får Säkerhetspolisens, Polismyndighetens och Migrationsverkets beslut om förvar eller uppsikt överklagas till Migrationsöverdomstolen och då utan begränsning till viss tid. Rätten att överklaga Säkerhetspolisens och Migrationsverkets beslut utvidgas till att avse även myndigheternas beslut om uppsikt. Vidare införs en rätt att överklaga också Polismyndighetens beslut om förvar eller uppsikt.

På samma sätt som gällt hittills finns det inte någon möjlighet att överklaga sådana beslut som Säkerhetspolisen enligt 9 § får meddela innan en ansökan om utvisning har lämnats in till Migrationsverket. Enligt 9 § ska dessa beslut i stället prövas av Migrationsverket. Migrationsverkets beslut kan därefter överklagas.

Andra stycket ändras så att även ett statsråds beslut om uppsikt kan överprövas av Högsta förvaltningsdomstolen efter framställan från utlänningen.

Muntlig handläggning

13 b § *Om ett beslut om förvar inte har föregåtts av muntlig handläggning, ska sådan handläggning genomföras så snart som möjligt efter att beslutet har verkställts.*

Första stycket gäller inte om regeringen är behörig myndighet.

Paragrafen, som är ny, innehåller en regel om muntlig handläggning. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Frågan om det bör genomföras muntlig handläggning inför ett beslut om förvar ska normalt bedömas enligt 24 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt den paragrafen gäller att om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende, ska myndigheten ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt.

För det fall att beslutet om förvar inte har föregåtts av muntlig handläggning, gäller enligt *första stycket* att sådan handläggning ska genomföras så snart som möjligt efter det att beslutet har verkställts. Av *andra*

stycket följer att muntlig handläggning inte behöver genomföras om regeringen är behörig myndighet i ärendet.

Muntlig förhandling

13 c § En 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.

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om muntlig förhandling inför den behöriga myndighetens nya prövning av ett beslut om förvar eller uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafen, som är utformad med hittillsvarande 10 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716) som förebild, ersätter den hänvisning till utlänningslagens regler om muntlig förhandling i hittillsvarande 5 §.

13 e § I ett ärende om förvar eller uppsikt som handläggs av regeringen får ansvarigt statsråd eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer besluta om muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla denna.

Vid en muntlig förhandling ska utlänningen höras. Regeringskansliet får bestämma att även andra personer än utlänningen ska höras. En representant för Regeringskansliet ska närvara vid förhandlingen.

Utläningen ska vid förhandlingen få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Paragrafen, som hittills har betecknats 13 c §, handlar om muntlig förhandling i ett ärende om förvar eller uppsikt som handläggs av regeringen. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.

Ändringen i *första stycket* innebär att ansvarigt statsråd eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer får besluta om muntlig förhandling också i ett ärende om uppsikt.

16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare

7 a § En tredjelandsmedborgare som transiteras via Sverige får omhändertas och tas i förvar av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att transiteringen ska kunna genomföras, dock längst under 48 timmar.

Paragrafen, som är ny, behandlar förutsättningarna för att omhänderta och ta en transiterande utlännings i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 13.

Enligt paragrafen får en utlännings som transiteras omhändertas och tas i förvar om det är nödvändigt för att transiteringen ska kunna genomföras. Bestämmelsen är utformad med 26 § andra stycket lagen (1957:668) om utlämning för brott som förebild och är avsedd att tillämpas restriktivt. I fall då utlännings inte samarbetar men Polismyndigheten redan med stöd av polislagen (1984:387) eller 24 kap. brottsbalken har befogenhet att använda tvång, bör förvar enligt den förevarande paragrafen inte tillgripas. Enligt 8 § polislagen ska behovs- och proportionali-

tetsprincipen beaktas vid en polismans ingripande. Vid bedömningen av om en transiterande utlänning ska tas i förvar kan särskilda hänsyn behöva tas t.ex. om utlänningen är under 18 år.

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.

En grundförutsättning för att utlänningen ska få omhändertas och tas i förvar är att en transitering ska genomföras. Av 8 § framgår att en transitering ska genomföras inom kortast möjliga tid från det att transiteringen påbörjas och att den som huvudregel inte får inte överstiga 24 timmar. Om det finns särskilda skäl får tiden förlängas, dock med högst 48 timmar. Att den maximala tiden som en utlänning får vara omhändertagen och tagen i förvar kan vara kortare än den tid som en transitering som mest får pågå understryker vikten av att transiteringsärendet måste hanteras med särskild skyndsamhet om utlänningens rörelsefrihet har begränsats på detta sätt.

Sammanfattning av betänkandet Förvar (SOU 2011:17)

Uppdraget

Förvarsutredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av de regler om förvar som gäller enligt utlänningslagen (2005:716). Utredningen har också haft i uppdrag att ta ställning till frågor som rör genomförandet av två EG-direktiv. I delbetänkandet Återvändandedirektivet och svensk rätt (SOU 2009:60) har utredningen redovisat den del av uppdraget som rör genomförandet av det s.k. återvändandedirektivet. I detta betänkande redovisas återstoden av arbetet.

I uppdraget har ingått att undersöka om den nuvarande ordningen i fråga om vilka myndigheter som är behöriga att fatta beslut om förvar och uppsikt är den mest effektiva och ändamålsenliga. Vidare har i uppdraget ingått att undersöka om den nuvarande regleringen, avseende i vilka fall ett beslut om avskiljande och placering i häkte kan meddelas, är ändamålsenlig och tillräckligt tydlig samt om lagstiftningen tillämpas som är avsett, dvs. att förvarstagna utlännningar endast i undantagsfall ska placeras i häkte. Utredningen har även haft i uppdrag att se över behovet av särskilda placeringsalternativ för förvarstagna utlännningar med behov av vård och stöd. I utredningens uppdrag har också ingått att undersöka behovet av att i svensk rätt införa den möjlighet till bestämmelser om kvarhållande, förvar och andra tvångsmedel i samband med transitering vid återsändande med flyg som medges enligt det s.k. transiteringsdirektivet.

Genom två tilläggsdirektiv utvidgades utredningens uppdrag till att avse även två frågor om verkställighetshinder. Utredningen fick i uppdrag att överväga om det finns ett behov av att det införs ytterligare verkställighetshinder enligt utlänningslagen när det gäller en utlännings som är misstänkt för brott eller som är föremål för ett förfarande för utlämning eller överlämnande.

De materiella reglerna om förvar och uppsikt

Flera av bestämmelserna om förvar och uppsikt behöver förtydligas. Utredningen har lämnat förslag på hur det kan göras. Utredningen har föreslagit att bestämmelsen om s.k. identitetsförvar ska förtydligas så att det framgår att den i vissa fall kan tillämpas även när det gäller en utlännings som ansöker om asyl. Bestämmelsen om s.k. utredningsförvar föreslås bli förtydligad så att ett förvarstagande enligt bestämmelsen endast får ske om det är absolut nödvändigt för att en utredning om en utlännings rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras.

Utredningen har vidare föreslagit att det i ett beslut om uppsikt ska anges hur ofta och när en utlännings är skyldig att anmäla sig hos Migrationsverket eller en polismyndighet. För att underlätta för tillämpande myndigheter föreslår utredningen att den myndighet som pekas ut i ett uppsiktsbeslut ska kunna ändra var utlännings ska fullgöra sin anmäl-

ningsplikt, utan att uppsiktsbeslutet i sig måste ändras. En sådan myndighet ska även kunna medge en tillfällig lättnad från uppsikten.

När det gäller barn har utredningen inte föreslagit några ändrade regler om förvar. En skärpning av reglerna om uppsikt har dock föreslagits. Enligt nuvarande regler är det i vissa fall lättare att ställa ett barn under uppsikt än en vuxen. Utredningen har föreslagit att reglerna ska harmoniseras i dessa fall så att samma förutsättningar för att ställa ett barn under uppsikt ska gälla som för en vuxen.

Utredningen har föreslagit en ändring av förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Förslaget innebär att förutsättningarna för Säkerhetspolisen att kunna ta en utlänning i förvar innan en fråga om utvisning förts till Migrationsverket ska skärpas.

En ny proportionalitetsregel

Utredningen har föreslagit att det ska införas en bestämmelse i utlänningslagen om att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Tanken är att bestämmelsen ska betona att varje kontroll- eller tvångsåtgärd som vidtas ska föregås av en intresseavvägning i syfte att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. Kravet på proportionalitet ska enligt utredningens förslag omfatta såväl ett beslut om en kontroll- eller tvångsåtgärd som genomförandet av den. När det gäller förvar föreslås det innebära att en intresseavvägning ska ske inte bara när en myndighet överväger att ta en utlänning i förvar, utan t.ex. även när Migrationsverket överväger att placera en förvarstagen utlänning inom kriminalvården.

Proportionalitetsregeln föreslås ersätta den nuvarande bestämmelsen om att det i vissa fall krävs synnerliga skäl för att hålla kvar en utlänning i förvar. Någon större ändring i sak är inte avsedd. Genom bestämmelsen förtydligas att en väsentlig del av den prövning en migrationsdomstol ska göra när den bedömer om en myndighet ska få hålla kvar en utlänning i förvar är att kontrollera att myndigheten arbetar tillräckligt effektivt för att det ska anses rimligt att utlänningen är fortsatt förvarstagen.

De processuella reglerna om förvar och uppsikt

Stort behov av förändrade processuella regler om förvar och uppsikt

De nuvarande processuella reglerna om förvar och uppsikt är inte anpassade till det domstolsförfarande som införts i migrationsprocessen. Reglerna är även otydliga och ofullständiga och har vållat stora tillämpningsproblem. Det gäller särskilt reglerna om ”handläggande myndighet” men också reglerna om att ett beslut om förvar och uppsikt ska prövas på nytt inom vissa tidsfrister.

Bestämmelserna om förvar är vidare de enda reglerna om frihetsberövande i svensk rätt där det saknas bestämmelser om att ett beslut om frihetsberövande antingen måste fattas av en domstol eller underställas en domstols prövning om frihetsberövandet pågått en viss tid. Om man

jämför med våra nordiska grannländer underställs en myndighets beslut om förvar en domstols prövning i Norge, Finland och Danmark inom som längst fyra dygn. I samtliga dessa länder ska en domstol därefter omedelbart, eller inom en mycket kort tidsfrist, hålla en muntlig förhandling i frågan.

Att ett beslut om förvar kan fattas av en myndighet och sedan förlängas efter en ny prövning av samma myndighet, utan att beslutet omprövas i en domstol, är enligt utredningens uppfattning inte rimligt. Förvarsbesluten kan visserligen överklagas, men av de personer som tas i förvar finns vissa som själva har svårt att ta till vara sin rätt. De förvarstagna kan ha upplevt traumatiska händelser. De är ofta mycket stressade över sin livssituation och inte sällan drabbas de av psykisk ohälsa. En del av dem saknar även grundläggande utbildning. Till detta kommer att de i vissa fall kan lite eller ingen svenska och saknar kunskaper om den svenska rättsordningen. För att systemet ska bli trovärdigt krävs att alla, även de som har sämst förutsättningar, garanteras samma rättssäkerhet.

Utredningen har ansett att det finns ett stort behov av att de processuella reglerna om förvar och uppsikt förändras. Utgångspunkten för utredningen har varit att det ska finnas klara och tydliga lagregler om förfarandet och att dessa frågor inte kan överlåtas till rättstillämpningen på det sätt som skett i dag.

En obligatorisk domstolsprövning

Utredningen har föreslagit att det ska införas en obligatorisk domstolsprövning av en myndighets beslut om förvar eller uppsikt. I de fall en utlänning hålls kvar i förvar föreslås även ett krav på att förvarsbeslutet löpande omprövas av en migrationsdomstol. I denna del har utredningen föreslagit följande.

Migrationsverket och polismyndigheterna ska även fortsättningsvis vara behöriga att fatta ett beslut om att ta en utlänning i förvar eller att ställa en utlänning under uppsikt. De ska även vara behöriga att upphäva sådana beslut. Migrationsverket och polismyndigheterna ska som huvudregel få hålla en utlänning i förvar i högst två veckor utan att myndigheten begärt att en migrationsdomstol prövar beslutet. När det gäller uppsikt ska tidsfristen i stället vara två månader. Om en myndighet anser att en utlänning bör hållas kvar i förvar eller bör vara fortsatt ställd under uppsikt ska myndigheten vara skyldig att lämna in en begäran om att en domstol prövar förvars- eller uppsiktsbeslutet (en begäran om prövning). En begäran om prövning som avser ett förvarsbeslut ska ges in senast två veckor från det att beslutet om förvar verkställdes. En begäran om prövning som avser ett beslut om uppsikt ska ges in senast två månader från dagen för uppsiktsbeslutet. Om en begäran om prövning inte ges in i tid ska beslutet om förvar eller uppsikt upphöra att gälla. Har en begäran om prövning getts in i tid ska utlänningen få hållas kvar i förvar eller få vara fortsatt ställd under uppsikt i avvaktan på domstolens prövning.

En migrationsdomstol, eller, i förekommande fall, Migrationsöverdomstolen, ska så snart som möjligt, och senast fyra dagar efter att en begäran om prövning kommit in till domstolen, pröva beslutet om förvar. När begäran avser ett uppsiktsbeslut ska tidsfristen i stället vara två veckor. Domstolen ska få förlänga tiden för sin prövning, om det finns

synnerliga skäl. Vid prövningen ska en muntlig förhandling hållas, om det inte är uppenbart att det inte behövs.

Om en domstol vid en prövning av en myndighets beslut om förvar eller uppsikt bestämmer att en utlänning får hållas kvar i förvar eller får vara fortsatt ställd under uppsikt ska domstolen i beslutet ange hur länge det får ske. Tiden får inte vara längre än absolut nödvändigt. När det gäller förvar får tiden inte överstiga två månader om ett beslut om avvisning eller utvisning meddelats. I annat fall får tiden inte överstiga två veckor. När det gäller uppsikt får tiden inte överstiga sex månader.

Om en myndighet anser att en utlänning bör hållas kvar i förvar eller bör vara ställd under uppsikt längre tid än vad en domstol bestämt ska en begäran om förlängning lämnas in till en domstol. En begäran om förlängning ska lämnas in innan tiden för hur länge utlänningen får hållas kvar i förvar eller får vara ställd under uppsikt gått ut. Om en begäran om förlängning inte ges in i tid upphör beslutet om förvar eller uppsikt att gälla. När det gäller en domstols prövning av frågan om förlängning ska samma regler gälla som för en begäran om prövning.

De föreslagna bestämmelserna ska inte leda till att jourdomstolar behövs.

Migrationsdomstolarna

Utredningen har föreslagit att en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen även fortsättningsvis ska vara behöriga att fatta ett beslut om att ta en utlänning i förvar eller att ställa en utlänning under uppsikt. De ska även vara behöriga att upphäva sådana beslut. Utredningen har vidare föreslagit att det ska införas ett tvåpartsförfarande i förvars- och uppsiktsfrågan i migrationsdomstolarna och att det ska vara Migrationsverket som ska vara motpart till en utlänning i denna fråga. Domstolarnas möjlighet till officialprövning föreslås dock bli begränsad. Domstolarna ska inte självmant kunna fatta ett beslut om att ta en utlänning i förvar eller om att ställa en utlänning under uppsikt, utan det ska få ske endast på yrkande av Migrationsverket.

Förslaget om bestämmelser om en domstols prövning av ett yrkande om att en utlänning ska tas i förvar har utformats på liknande sätt som när det gäller en domstols prövning av en begäran om prövning eller en begäran om förlängning. Har Migrationsverket hos en domstol yrkat att en utlänning ska tas i förvar föreslås att domstolen så snart som möjligt och senast fyra dagar efter att yrkandet kommit in till domstolen ska hålla en muntlig förhandling i frågan. På vissa punkter finns dock skillnader. Utredningen har bland annat föreslagit att en domstol får besluta att ta en utlänning i förvar utan att muntlig förhandling hållits om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att verkställa förvarsbeslutet.

Regler om när en myndighet eller en domstol får fatta beslut om förvar och uppsikt

Grundtanken bakom de nuvarande reglerna om när en myndighet eller en domstol är behörig att fatta beslut om förvar och uppsikt föreslås inte bli ändrade. Den myndighet eller domstol som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning eller som ska verkställa ett

beslut om avvisning eller utvisning ska således även fortsättningsvis som huvudregel vara behörig att fatta sådana beslut. Utredningen föreslår dock att reglerna ska förtydligas och göras mer fullständiga. Utredningen föreslår även att begreppet ”handläggande myndighet” ersätts med den mer informativa lokutionen att en myndighet eller domstol är ”behörig när det gäller frågor om förvar”. En myndighet eller domstol som är behörig när det gäller frågor om förvar föreslås också bli behörig att göra mer än enbart fatta beslut om förvar och uppsikt. En myndighet som är behörig när det gäller frågor om förvar föreslås t.ex. få ge in en begäran om prövning eller en begäran om förlängning.

Övrigt om förfarandet

Det är en fundamental rättsgrundsats att ingen ska frihetsberövas utan att han eller hon kommit till tals. Utredningen har föreslagit en rad bestämmelser för att garantera att en utlänning får komma till tals antingen innan ett beslut om förvar fattas eller i vart fall så snart som möjligt efter att ett beslut om förvar verkställts. Förslagen gäller både myndigheterna och domstolarna och även alla delar av processen. Huvudregeln för myndigheterna föreslås bli att de får fatta ett beslut om att ta en utlänning i förvar endast om muntlig handläggning förekommit i frågan.

Tidsfrister för att avgöra ett mål

Utredningen har föreslagit att en migrationsdomstol ska avgöra ett mål senast en månad från det att ett överklagande kom in till domstolen, om den utlänning som för talan i målet är förvarstagen. Om utlänningen inte är förvarstagen när överklagandet kom in, utan tas i förvar under den tid domstolen handlägger målet, föreslås att målet ska avgöras senast en månad från det att beslutet om förvar verkställdes. Om det finns särskilda skäl föreslås tiden för domstolens prövning få förlängas.

Vidare har utredningen föreslagit att en migrationsdomstol ska avgöra ett överklagande av ett beslut om förvar inom fyra dagar från det att överklagandet kom in till domstolen. När en migrationsdomstol prövar ett överklagande av ett beslut om förvar ska en muntlig förhandling hållas om det inte är uppenbart att det inte behövs. Inte heller dessa regler ska dock innebära att jourdomstolar måste införas.

Utredningen föreslår inte att det ska införas tidsfrister i Migrationsöverdomstolen.

Ärenden som regeringen handlägger enligt utlänningslagen samt ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll

Utredningen har inte föreslagit att det ska införas en obligatorisk domstolsprövning av ett beslut om förvar eller uppsikt i de ärenden som regeringen handlägger enligt utlänningslagen eller i de ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. När det gäller de ärenden som regeringen handlägger enligt utlänningslagen har de dock anpassats till de övriga förslag om ändrade processuella regler om förvar och uppsikt som utredningen föreslagit. Någon större förändring i sak är inte avsedd. Mindre förändringar föreslås i de processuella reglerna om förvar och uppsikt i lagen om särskild utlänningskontroll. Någon ändring

av reglerna om ny prövning av ett beslut om förvar eller uppsikt i den lagen föreslås inte. En rad förtydliganden föreslås dock samt att begreppet ”handläggande myndighet” ska utgå även ur den lagen.

Statistik

Den statistik som förs beträffande förvar och uppsikt är mycket bristfällig. Det saknas tillförlitlig statistik om hur stor andel av förvars- och uppsiktsbesluten som överklagas, hur många förvarstagna som placeras hos Kriminalvården eller Polisen och på vilken grund samt hur långa förvarstiderna är. Utredningen har föreslagit att Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården ska ges i uppdrag att föra tillförlitlig statistik om förvar och uppsikt.

Var en förvarstagen utlänning ska vistas

Behovet av förändrade regler

En utlänning som är förvarstagen ska som huvudregel vistas i lokaler som inrättats särskilt för detta ändamål (ett förvar). En utlänning som är förvarstagen kan dock placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest om utlänningen utvisats på grund av brott eller om utlänningen hålls avskild från andra förvarstagna på ett förvar och av säkerhetsskäl inte kan vistas i förvaret. En utlänning som är förvarstagen får även placeras i en sådan typ av lokal om det finns synnerliga skäl.

Migrationsverkets förvarsenheter har utformats på ett så öppet och humant sätt som möjligt. På förvaren är i princip endast ytterdörrarna låsta och de förvarstagna kan röra sig fritt inom lokalerna. Utformningen av förvaren har dock lett till att inte alla förvarstagna kan tas om hand på förvaren, utan de placeras i förhållandevis hög utsträckning i kriminalvårdsanstalter, häkten och polisarrester. Det har varit mycket svårt att få fram tillförlitlig statistik men de uppgifter utredningen fått fram visar att det kontinuerligt är ungefär 20 till 25 procent av de förvarstagna som befinner sig i sådana inrättningar. Många av de utlänningar som befinner sig utanför förvaren far illa. Det gäller särskilt utlänningar som på grund av psykisk ohälsa utgör en fara för sig själva eller andra och som efter ett beslut om placering hamnar på ett häkte. Det gäller dock även andra utlänningar som placeras utanför förvaren, inte minst de som får vistas långa tider i häkten och polisarrester.

Anledningen till att många placeras utanför förvaren är flera. Varken förvaren eller dess personal är rustade att ta hand om människor som uppträder våldsamt eller hotfullt eller som mår psykiskt dåligt. Lagstiftaren har förutsatt att Migrationsverket innan ett beslut om placering fattas först ska pröva att lösa problemet inom förvaret genom att hålla utlänningen avskild. I praktiken sker detta dock aldrig utan de beslut om avskiljande som Migrationsverket fattar meddelas endast för att de formella förutsättningarna för ett beslut om placering ska vara uppfyllda.

Det finns även stora skillnader mellan förvaren och Kriminalvården när det gäller omfattningen och tillgängligheten av sjukvård. På förvaren är det landstingen och inte Migrationsverket som har det primära ansvaret

för att tillhandahålla sjukvård. Landstingen kan i princip ensidigt bestämma i vilken omfattning sjukvårdspersonal ska finnas närvarande på förvaren. Omfattningen av närvaron av sjukvårdspersonal skiljer sig också mellan de olika förvaren. Tidiga insatser av psykologer, psykiatriker eller kuratorer för att upptäcka eller förebygga självmord eller annat självskadande beteende förekommer inte. I de fall en utlänning som mår psykiskt dåligt inte blir inlagd för vård på sjukhus har förvaren inte någon annan samarbetspartner inom psykiatri att vända sig till.

Att häktena och anstalterna har sjukvårdspersonal på plats innebär att ett placeringsbeslut ofta är den enda möjligheten för vissa förvarstagna att få erforderlig vård och tillsyn. Detta leder till paradoxen att de utlänningar som mår sämst på förvaren placeras hos Kriminalvården.

En placering hos Kriminalvården innebär dock sällan en förbättring, utan oftast en försämring. Av olika anledningar hamnar de förvarstagna främst på häktena i Stockholm, Göteborg och Malmö som har högst säkerhet och ofta även platsbrist. På häktena gäller helt andra förhållanden än på förvaren. De förvarstagna behandlas i stor utsträckning som de häktade. De förvarstagna är inlåsta på det egna rummet större delen av dygnet och möjligheterna till utomhusvistelse eller vistelse i gemensamhetsutrymmen är begränsade. Om en förvarstagen är placerad på grund av suicidrisk blir restriktionerna och slutenheten runt denne ännu större.

Om en utlänning är i psykiskt dåligt skick när han eller hon kommer till häktet förvärras ofta situationen i häktet. De som från början inte haft psykiska besvär utvecklar enligt de häktesläkare som utredningen talat med ofta sådana besvär relativt kort tid efter att de kommit till häktet. De förvarstagna lever ofta under stor psykisk press och häktesmiljön är en stressfaktor i sig som inte sällan utlöser ångest och depressioner.

I vissa fall kan det vara möjligt att ta tillbaka en förvarstagen efter en tid på häktet. Återkopplingen med förvaren fungerar dock dåligt. I vissa fall kommer de besöksgrupper som inhämtar underlag för ett omprövningsbeslut relativt fort och besöker den utlänning som placerats. I andra fall kan det gå så lång tid som tio dagar innan ett första besök sker. Många av de utlänningar som placeras i anstalter, häkten eller polisarrester blir alltså kvar där till dess förvarsbeslutet hävs eller verkställighet sker. I många fall blir vistelsen långvarig och påfrestningen för utlänningen blir även av den anledningen stor.

Samtliga internationella riktlinjer och rekommendationer som finns på detta område stadgar att förvarstagna inte ska placeras i häkten och anstalter, och att, om sådana placeringar ändå sker, så ska utlänningarna hållas avskilda från andra intagna och behandlas utifrån aspekten att de inte är misstänkta eller dömda för brott. Sverige har fått kritik från både Europarådets tortyrkommitté och FN:s tortyrkommitté på detta område. Kritiken har framförallt gällt ordningen att placera självmordsbenägna utlänningar i häkten men har även gällt den hälso- och sjukvård som förvarstagna får på förvaren.

Även utredningen anser att det är bekymmersamt att förvarstagna placeras i anstalter, häkten och polisarrester i den omfattning som sker. Att utlänningar som är förvarstagna placeras inom kriminalvården sänder enligt utredningens uppfattning en tydlig signal om hur det svenska samhället ser på dessa utlänningar. De principiella skälen mot en placering är starkast i de fall en utlänning inte är dömd eller misstänkt för brott och i

de fall anledningen till placeringen är att nödvändig vård inte kan tillhandahållas hos Migrationsverket. När det däremot gäller en utlänning som utvisats på grund av brott eller som uppträder aggressivt har de principiella invändningarna inte samma styrka.

Utredningens förslag i placeringsfrågan

När det gäller frågan var utlänningar som är förvarstagna ska vistas har utredningen föreslagit följande.

Förvaren ska som utgångspunkt drivas på det öppna och humana sätt som de drivs i dag. För att i största möjliga utsträckning undvika att en förvarstagen utlänning placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest ska Migrationsverket dock ta ett större ansvar för de förvarstagna utlänningar som enligt nuvarande regler placeras inom kriminalvården på grund av säkerhetsskäl. En större andel av de förvarstagna utlänningarna ska således bli kvar på förvaren jämfört med i dag. För att göra detta möjligt ska Migrationsverket ges i uppdrag dels att inrätta avdelningar med en viss högre säkerhet på förvaren, dels att se till att sjukvårdspersonal ska finnas närvarande på förvaren i större utsträckning än i dag. Migrationsverket ska även ges i uppdrag att utbilda eller anställa personal på förvaren så att den har kompetens att använda det våld som den enligt utlänningslagen och brottsbalken har befogenhet att använda. Utöver de våldsbefogenheter Migrationsverkets personal har enligt nuvarande regler ska de även få befogenhet att förse en förvarstagen utlänning med handfängsel i vissa situationer om det är absolut nödvändigt.

Tanken är inte, vilket inte nog kan understrykas, att ersätta anstalterna, häktena och polisarresterna med lika slutna förvar, utan avdelningar med högre säkerhet ska utgöra ett mindre ingripande alternativ än de inrättningarna.

Om en utlänning uppträder så våldsamt att han eller hon av säkerhetsskäl inte kan vistas ens på en avdelning med högre säkerhet på ett förvar ska utlänningen dock alljämt kunna placeras inom kriminalvården. Ett förtydligande ska dock föras in i lagtexten om att en utlänning inte kan placeras i kriminalvård enbart med hänvisning till att han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv. Möjligheten att placera en förvarstagen utlänning på grund av säkerhetsskäl i ett häkte eller en polisarrest ska även tas bort. Placeringen ska i stället endast få ske i en kriminalvårdsanstalt. Kriminalvården ska ges i uppdrag att inrätta avdelningar på anstalterna som är avsedda enbart för förvarstagna utlänningar. Avdelningarna ska vara utformade på ett sådant sätt att en utlänning kan beviljas de lättnader och förmåner han eller hon har rätt till.

En utlänning som är utvisad på grund av brott och som tas i förvar ska fortsättningsvis som huvudregel placeras i kriminalvård. Endast om särskilda skäl talar däremot ska en sådan utlänning vistas i ett förvar. Särskilda skäl kan finnas om utlänningen dömts för mindre allvarlig brottslighet. Möjligheten att placera utlänningen i ett häkte eller en polisarrest ska tas bort även i detta fall. Utlänningen ska enbart kunna placeras på en avdelning inom en kriminalvårdsanstalt som är särskilt inrättad för förvarstagna utlänningar.

En förvarstagen utlänning ska även fortsättningsvis få placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest av transporttekniska skäl. Denna typ av placering ska dock inte längre omfattas av bestämmelsen om placering på grund av synnerliga skäl, utan ska framgå av en egen bestämmelse. En utlänning ska inte få vara placerad i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest av transporttekniska skäl längre tid än absolut nödvändigt och längst i tre dygn.

Slutligen ska Migrationsverket få förordna en väktare att utföra vissa bevakningsuppdrag när en förvarstagen utlänning vistas utanför ett förvar.

Verkställighetshinder på grund av misstanke om brott samt en ny bestämmelse om förundersökningsbegränsning

Enligt utlänningslagen finns det hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning om den utlänning som avvisats eller utvisats står under åtal eller om utlänningen har dömts till ett fängelsestraff. I övriga fall får en utlänning som är misstänkt för ett brott eller som är dömd för ett brott utan hinder avvisas eller utvisas.

Utredningen har föreslagit att ett beslut om avvisning eller utvisning inte ska få verkställas om en förundersökning inletts mot en utlänning för brott för vilket fängelse ingår i straffskalan förrän förundersökningen lags ned eller ett beslut har fattats i frågan om åtals väckande. Den nuvarande regeln om verkställighetshinder när ett åtal är väckt föreslås även ändras så att verkställighetshindret enligt den bestämmelsen inträder när en åklagare fattat ett beslut om att åtal ska väckas.

Samtidigt har utredningen föreslagit att det ska införas en bestämmelse i rättegångsbalken som ger en åklagare utökade möjligheter att lägga ned en förundersökning om 1) den misstänkte är en utlänning som avvisats eller utvisats, 2) det kan antas att brottet eller den samlade brottsligheten inte skulle föranleda någon svårare påföljd än fängelse sex månader, och 3) något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosatts. Av bestämmelsen ska framgå att en åklagare vid bedömningen av om en förundersökning ska läggas ned ska beakta förväntad tid för verkställighet av beslutet om avvisning eller utvisning och för åtals väckande.

När det gäller frågan om ett väsentligt enskilt intresse finns är det enligt förslaget meningen att hela brottsofferperspektivet ska beaktas. Möjligheten för en målsägande att få skadestånd, försäkringsersättning eller brottsskadeersättning om förundersökningen läggs ned ska alltså vägas in liksom den kränkning av den personliga integriteten som brottet kan ha inneburit för målsäganden. Det är vidare meningen att det inte ska var möjligt att lägga ned en förundersökning mot en utlänning som kommer att vara kvar i Sverige tillräckligt länge för att lagföras här även om utlänningen är avvisad eller utvisad.

Verkställighetshinder vid utlämning för brott

I utlänningslagen finns inte någon bestämmelse om verkställighetshinder när det gäller avlägsnande av utlänningar som en annan stat begärt ska

utlämnas eller överlämnas på grund av att de är misstänkta eller dömda för brott.

Sverige har åtaganden enligt en rad konventioner och andra internationella rättsakter som reglerar utlämning och överlämnande för brott. I ingen av dessa har angetts att Sverige kan vägra att utlämna eller överlämna en utlämning enbart för att han eller hon avvisats eller utvisats enligt svensk lagstiftning. Verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som sker under ett pågående förfarande om utlämning eller överlämnande leder dock de facto till att utlämning eller överlämnande inte kan ske. I de få fall situationen uppkommer är den svår att förena både med Sveriges folkrättsliga och EU-rättsliga förpliktelser.

Bland annat av den anledningen har utredningen föreslagit att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas när en ansökan med begäran om att en utlämning ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller en internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd förrän ansökan prövats slutligt och därvid avslagits. Har ansökan beviljats föreslås verkställighet inte heller få ske.

Återsändande av tredjelandsmedborgare via Sverige

Transiteringsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare (transiteringslagen). I den finns bestämmelser om transitering i samband med att en tredjelandsmedborgare, som har avvisats från en stat som är medlem i Europeiska unionen, återsänds med flyg via Sverige. Transiteringsdirektivet innehåller en fakultativ bestämmelse om förvar och andra tvångsmedel som inte genomförts i svensk rätt.

Enligt utredningens uppfattning måste man räkna med att det i samband med en transitering kan uppkomma situationer som gör att det finns ett behov av att använda förvar eller andra tvångsmedel för att genomföra transiteringen. Utredningen har därför föreslagit att det ska föras in en bestämmelse i transiteringslagen som ger en polismyndighet möjlighet att ta en tredjelandsmedborgare i förvar. Det ska dock få ske endast om det är absolut nödvändigt för att transiteringen ska kunna genomföras. Beslutet om förvar föreslås vidare få fattas endast om åtgärden står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Beslutet ska omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för det. När det gäller verkställighet av ett förvarsbeslut föreslås utlämningslagens regler gälla i tillämpliga delar. Det innebär att en tredjelandsmedborgare som huvudregel ska vistas i ett förvar men att Migrationsverket ska kunna placera tredjelandsmedborgaren i t.ex. ett häkte av transporttekniska skäl.

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

Häri genom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716), dels att 10 kap. och 11 kap. samt 13 kap. 2 § ska upphöra att gälla, dels att 1 kap. 8 §, 12 kap. 9 § och 16 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya kapitel, 10, 10 a, 11 och 11 a kap. samt två nya paragrafer, 12 kap. 9 a § och 16 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

8 §

Lagen *skall* tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt.

Lagen *ska* tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt *i varje enskilt fall.*

En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

10 kap. Förvar

Förvar av vuxna

1 § En utlännings som har fyllt 18 år får tas i förvar om

1. utlänningsen inte kan göra sin identitet sannolik vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd,

2. det är absolut nödvändigt för att en utredning om utlänningsens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras,

3. det är sannolikt att utlänningsen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 1, 2 eller 7 §, eller

4. det är nödvändigt för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Ett beslut om förvar enligt första stycket 1 får meddelas endast om utlänningsens rätt att resa in i eller vistas i landet inte kan bedömas ändå, eller om utlänningsen ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1, 2 eller 2 a §, tillståndsfrågan inte kan bedömas ändå.

Ett beslut om förvar enligt första stycket 3–4 får meddelas endast om det finns en risk för avvikande eller om utlänningsen håller sig undan eller på annat sätt förhindrar förberedelserna inför en verkställighet.

2 § En utlännings som har fyllt 18 år får inte hållas i förvar för utredning längre tid än 48 timmar.

En utlännings som har fyllt 18 år får inte hållas i förvar för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning längre tid än sex

månader. 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, får utlänningen dock hållas i förvar längre tid, dock inte längre än 18 månader. Har en utlänning utvisats på grund av brott gäller inte tidsgränserna om sex och arton månader.

Förvar av barn

3 § Ett barn får tas i förvar om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 6 § eller det är nödvändigt för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet,

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.

4 § Ett barn får också tas i förvar om

1. det är nödvändigt för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt 3 § första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 7 eller 8 §, och

2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet visat sig inte vara tillräckligt att barnet ställts under uppsikt.

5 § Ett barn får 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.

6 § Ett barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

Upphävande av ett beslut om förvar

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

Vem som är behörig i frågor om förvar

8 § En polismyndighet är behörig när det gäller frågor om förvar när myndigheten

1. handlägger ett ärende om avvisning, eller

2. ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Polismyndigheten är inte behörig enligt första stycket 2 under den tid ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller en ansökan om uppehållstillstånd eller om en ny prövning, eller på grund av att ett utvisningsärende handläggs av regeringen efter att ha lämnats över enligt 12 kap. 17 § tredje stycket.

9 § Migrationsverket är behörigt när det gäller frågor om förvar när verket

1. handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning, eller

2. ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

När Migrationsverket handlägger ett överklagande av en polismyndighets beslut om avvisning eller ett ärende enligt 12 kap. 18 §, är verket behörigt enligt första stycket 1 endast under den tid verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning har inhiberats av verket.

Migrationsverket är inte behörigt enligt första stycket 2 under den tid ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av att en domstol har inhiberat verkställigheten eller prövar ett mål om uppehållstillstånd.

10 § En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen är behörig när det gäller frågor om förvar när domstolen handlägger ett mål om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning.

När domstolen handlägger ett överklagande av ett beslut om avvisning som får verkställas även om det har överklagats, är domstolen behörig när det gäller frågor om förvar endast under den tid verkställigheten av beslutet har inhiberats av domstolen.

När domstolen handlägger ett överklagande av ett beslut om uppehållstillstånd eller ny prövning och ett tidigare meddelat beslut om avvisning eller utvisning får verkställas trots överklagandet, är domstolen behörig när det gäller frågor om förvar endast under den tid verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning inhiberats av domstolen.

11 § När regeringen handlägger ett ärende som har lämnats över enligt 12 kap. 17 §, är det statsråd som har till uppgift att föredra ärendet (ansvarigt statsråd) behörig när det gäller frågor om förvar.

När regeringen handlägger andra ärenden om att upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott än sådana som avses i första stycket, är ansvarigt statsråd behörig när det gäller frågor om förvar endast under den tid verkställigheten av beslutet har inhiberats av ansvarigt statsråd eller av regeringen.

12 § Om inte någon myndighet eller domstol eller ett statsråd är behörig enligt 8–11 §§ är Migrationsverket behörigt när det gäller frågor om förvar.

I de fall bestämmelserna i 8, 9, 10 eller 11 § samtidigt är tillämpliga är endast den myndighet som ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning behörig när det gäller frågor om förvar.

Vilka beslut i frågor om förvar som får fattas

13 § En myndighet, som är behörig när det gäller frågor om förvar, får

1. besluta att ta en utlänning i förvar samt hålla en utlänning i förvar i högst två veckor från det att beslutet verkställdes, utan att myndigheten begärt att en domstol prövar beslutet,

2. lämna in en begäran att en domstol prövar ett beslut om förvar (en begäran om prövning),

3. lämna in en begäran om att en domstol förlänger den tid en utlänning får hållas kvar i förvar (en begäran om förlängning), och

4. upphäva ett beslut om förvar.

En behörig myndighet får hålla en utlänning i förvar längre tid än vad som anges i första stycket 1, om en domstol har hållit muntlig förhandling och avslagit ett överklagande av beslutet om förvar innan utlänningen har hållits i förvar i två veckor från det att förvarsbeslutet verkställdes. Efter en sådan prövning får den behöriga myndigheten hålla utlänningen i förvar i högst två veckor från dagen för domstolens beslut, utan att myndigheten begärt att en domstol prövar beslutet om förvar.

14 § En domstol som är behörig när det gäller frågor om förvar får

1. besluta att ta en utlänning i förvar och ange hur länge utlänningen får hållas i förvar,

2. besluta att hålla kvar en utlänning i förvar och ange hur länge det får ske, och

3. upphäva ett beslut om förvar.

Ett beslut enligt första stycket 1 eller 2 får fattas endast på yrkande av Migrationsverket.

15 § Ett statsråd som är behörig när det gäller frågor om förvar får

1. besluta att ta en utlänning i förvar,

2. besluta att hålla kvar en utlänning i förvar och ange hur länge det får ske, och

3. upphäva ett beslut om förvar.

Regeringen får upphäva ett beslut om förvar under den tid ansvarigt statsråd är behörig när det gäller frågor om förvar.

Handläggningen av ett ärende om förvar hos en myndighet

16 § En myndighet får fatta ett beslut om att ta en utlänning i förvar endast om muntlig handläggning förekommit i frågan hos myndigheten. Om utlänningen har avvikit eller om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att verkställa beslutet, får en myndighet dock fatta ett sådant beslut utan att det förekommit muntlig handläggning.

Om ett beslut om förvar har fattats i en utlännings frånvaro, eller utan att muntlig handläggning förekommit, ska muntlig handläggning ske så snart som möjligt efter att beslutet verkställts. Efter den muntliga handläggningen ska myndigheten omedelbart bestämma om beslutet om förvar ska fortsätta att gälla.

17 § Om en myndighet anser att en utlänning bör hållas kvar i förvar längre tid än två veckor från det att beslutet om förvar verkställdes, eller från dagen för en domstols beslut som fattats under de förutsättningar som anges i 13 § andra stycket, ska myndigheten innan den tiden gått ut ge in en begäran om prövning av beslutet till en domstol.

Om en begäran om prövning inte ges in till domstolen i tid upphör beslutet om förvar att gälla. Har en begäran om prövning getts in i tid, får utlänningen hållas kvar i förvar i avvaktan på domstolens prövning.

En domstols prövning av en myndighets beslut om förvar

18 § En domstol ska så snart som möjligt, och senast fyra dagar efter att en begäran om prövning kommit in till domstolen, pröva beslutet. Domstolen får förlänga tiden för sin prövning, om det finns synnerliga skäl.

Vid prövningen ska en muntlig förhandling hållas, om det inte är uppenbart att det inte behövs.

19 § När en domstol håller en förhandling enligt 18 § ska den som yrkar att en utlänning ska hållas kvar i förvar och, om det inte finns något synnerligt hinder, utlänningen närvara.

Sedan förhandlingen hållits ska domstolen omedelbart meddela ett beslut i frågan om förvar.

20 § Om domstolen beslutar att en utlänning får hållas kvar i förvar ska domstolen i beslutet ange hur länge det får ske. Tiden får inte vara längre än absolut nödvändigt. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats får tiden inte överstiga två månader. I annat fall får tiden inte överstiga två veckor.

Förlängning av den tid en utlänning får hållas kvar i förvar

21 § Om en myndighet anser att en utlänning bör hållas kvar i förvar längre tid än vad en domstol eller ett statsråd bestämt ska en begäran om förlängning lämnas in till en domstol innan tiden för hur länge utlänningen får hållas kvar i förvar har gått ut.

Om en begäran om förlängning inte ges in till domstolen i tid upphör beslutet om förvar att gälla. Har en begäran om förlängning getts in i tid, får utlänningen hållas kvar i förvar i avvaktan på domstolens prövning.

När det gäller domstolens prövning av frågan om förlängning gäller 18–20 §§ i tillämpliga delar.

Handläggningen i en domstol av ett yrkande om att en utlänning ska tas i förvar

22 § Har Migrationsverket hos en domstol yrkat att en utlänning ska tas i förvar ska domstolen så snart som möjligt, och senast fyra dagar efter att yrkandet har framställts, hålla en muntlig förhandling i frågan. Om det finns synnerliga skäl får förhandlingen hållas senare. Om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att verkställa förvarsbeslutet, får domstolen på yrkande av Migrationsverket i stället omedelbart besluta att utlänningen ska tas i förvar.

23 § När en domstol håller en förhandling enligt 22 § ska Migrationsverket och utlänningen närvara. Har utlänningen kallats till förhandlingen eller finns det anledning att anta att han eller hon avvikit eller på annat sätt håller sig undan, utgör hans eller hennes frånvaro dock inte hinder för förhandlingen.

Sedan förhandlingen hållits ska domstolen omedelbart meddela ett beslut i frågan om förvar.

24 § Om domstolen beslutar att utlänningen ska tas i förvar ska domstolen, om beslutet fattats i utlänningens närvaro, i beslutet ange hur länge utlänningen får hållas i förvar. 20 § gäller då i tillämpliga delar.

25 § Om en domstol har fattat ett beslut om att ta en utlänning i förvar i hans eller hennes frånvaro, ska muntlig handläggning ske hos Migrationsverket så snart beslutet verkställts.

Efter den muntliga handläggningen ska Migrationsverket, om verket anser att beslutet ska fortsätta att gälla, omedelbart till domstolen anmäla att beslutet har verkställts samt yrka att domstolen bestämmer hur länge utlänningen får hållas kvar i förvar. Om Migrationsverket anser att utlänningen inte längre bör hållas i förvar, ska verket i stället omedelbart upphäva beslutet.

I fråga om en domstols prövning av ett yrkande enligt andra stycket gäller 22–24 §§ i tillämpliga delar. Vid förhandlingen ska dock Migrationsverket och, om det inte finns något synnerligt hinder, utlänningen närvara. Om domstolen beslutar att utlänningen ska tas i förvar ska den även bestämma hur länge utlänningen får hållas i förvar.

Ett interimistiskt beslut om förvar

26 § Om det inte finns tid att avvakta ett beslut från den myndighet, den domstol eller det statsråd som är behörig när det gäller frågor om förvar får en polismyndighet fatta ett beslut om att ta en utlänning i förvar för tiden till dess den behöriga myndigheten eller domstolen, eller det behöriga statsrådet, fattar beslut i frågan.

Att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på en polismyndighets beslut om förvar framgår av 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.

27 § Ett interimistiskt beslut om förvar ska skyndsamt anmälas till den myndighet som är behörig när det gäller frågor om förvar. Om det är ett statsråd som är behörig när det gäller frågor om förvar, ska anmälan av beslutet göras till regeringen. När en domstol är behörig, ska anmälan göras till Migrationsverket.

När en anmälan enligt första stycket har kommit in till en myndighet ska muntlig handläggning ske så snart som möjligt. Därefter ska myndigheten omedelbart fatta ett beslut i frågan om förvar. Om en domstol är behörig när det gäller frågor om förvar och Migrationsverket anser att utlänningen bör tas i förvar, ska verket i stället, så snart som möjligt, framställa ett yrkande hos domstolen om att utlänningen ska tas i förvar.

I fråga om domstolens prövning av ett yrkande enligt andra stycket gäller 22–24 §§ i tillämpliga delar. Vid förhandlingen ska dock Migrationsverket och, om det inte finns något synnerligt hinder, utlänningen

närvara. Om domstolen beslutar att utlänningen ska tas i förvar ska den även bestämma hur länge utlänningen får hållas i förvar. Bilaga 2

Särskilda bestämmelser om behörigheten att upphäva ett beslut om förvar

28 § Migrationsverket får upphäva ett beslut om förvar även under den tid en domstol är behörig när det gäller frågor om förvar.

29 § En myndighet eller en domstol som beviljar ett uppehållstillstånd eller en ny prövning får upphäva ett beslut om förvar även om myndigheten eller domstolen inte är behörig när det gäller frågor om förvar. Även regeringen får upphäva ett beslut om förvar när regeringen meddelar ett uppehållstillstånd.

30 § Den som får upphäva ett beslut om förvar ska göra det om det inte längre finns skäl för beslutet.

Särskilda bestämmelser om behörigheten att ge in en begäran om prövning eller en begäran om förlängning

31 § Migrationsverket får ge in en begäran om prövning eller en begäran om förlängning även under den tid en domstol är behörig när det gäller frågor om förvar.

32 § En begäran om prövning eller en begäran om förlängning ska ges in till en migrationsdomstol, eller om Migrationsöverdomstolen är behörig när det gäller frågor om förvar, till Migrationsöverdomstolen.

Övriga frågor

33 § När en myndighet avgör ett ärende ska myndigheten, om den är behörig när det gäller frågor om förvar, ompröva sitt eller en annan myndighets beslut om förvar. Om beslutet om förvar har verkställts ska myndigheten dock ompröva förvarsbeslutet endast om ärendet avgörs innan myndigheten enligt 17 § är skyldig att ge in en begäran om prövning.

34 § När en domstol avgör ett mål ska domstolen, om den är behörig när det gäller frågor om förvar, ompröva ett beslut om förvar, dock inte när domstolen meddelar ett avskrivningsbeslut på grund av att en utlänning återkallat ett överklagande. Om domstolen bestämmer att utlänningen ska hållas kvar i förvar ska domstolen samtidigt bestämma hur länge det får ske. 20 § gäller då i tillämpliga delar.

En omprövning enligt första stycket ska föregås av en muntlig förhandling om det inte är uppenbart att det inte behövs.

35 § Om en polismyndighet verkställer ett beslut om att ta en utlänning i förvar när en annan myndighet eller domstol än den som fattat beslutet är behörig när det gäller frågor om förvar, ska polismyndigheten så snart som möjligt anmäla det till den myndighet som är behörig eller, om det

är en domstol som är behörig, till Migrationsverket. 16 § andra stycket respektive 25 § gäller då i tillämpliga delar.

36 § Om en domstol samtidigt handlägger ett överklagande av ett beslut om förvar och en begäran om prövning eller en begäran om förlängning ska målen handläggas gemensamt, om det inte är uppenbart olämpligt.

37 § När en domstol är behörig i frågor om förvar ska en begäran om prövning eller en begäran om förlängning handläggas i det mål om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning som domstolen handlägger.

Särskilda bestämmelser om regeringen

38 § När ett beslut om förvar verkställs under den tid ansvarigt statsråd är behörig när det gäller frågor om förvar ska statsrådet pröva beslutet om förvar så snart som möjligt. Samma sak gäller om en utlänning hålls i förvar när ansvarigt statsråd blir behörig när det gäller frågor om förvar men en domstol inte har fastställt hur länge utlänningen får hållas kvar i förvar.

Om statsrådet anser att utlänningen ska hållas kvar i förvar ska statsrådet även bestämma hur länge det får ske. 20 § gäller då i tillämpliga delar.

39 § Om det finns ett beslut om att en utlänning ska tas i förvar som inte har verkställts när ansvarigt statsråd blir behörig när det gäller frågor om förvar ska statsrådet så snart som möjligt pröva om utlänningen fortfarande ska tas i förvar.

40 § När en polismyndighet anmält ett interimistiskt beslut om förvar till regeringen ska ansvarigt statsråd så snart som möjligt fatta beslut i förvarsfrågan. Om statsrådet anser att utlänningen ska tas i förvar ska statsrådet även bestämma hur längre utlänningen får hållas i förvar. 20 § gäller då i tillämpliga delar.

41 § Om ansvarigt statsråd anser att en utlänning ska hållas kvar i förvar längre tid än vad en domstol bestämt eller längre tid än vad statsrådet tidigare bestämt, får statsrådet förlänga den tid utlänningen får hållas i förvar om statsrådet är behörig när det gäller frågor om förvar. 20 § gäller då i tillämpliga delar. Ett beslut om förlängning får endast fattas innan tiden för hur länge utlänningen får hållas kvar i förvar gått ut.

Varje beslut om förlängning av den tid en utlänning får hållas kvar i förvar som fattas enligt första stycket ska föregås av en muntlig förhandling.

Ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, får besluta om muntlig förhandling enligt andra stycket och uppdra åt en migrationsdomstol att hålla den. Bestämmelserna i 13 kap. gäller i tillämpliga delar vid förhandlingen. Vid den muntliga förhandlingen ska en representant från Regeringskansliet närvara. Regeringskansliet får besluta att även andra personer än utlänningen får höras vid förhandlingen.

10 a kap. Uppsikt

1 § Uppsikt innebär att en utlänning är skyldig att

1. på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten på orten eller hos Migrationsverket, eller

2. lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling.

Åtgärderna i första stycket 1 och 2 får förenas med varandra.

Den myndighet som en utlänning ska anmäla sig hos får besluta att anmälningskyldigheten ska ske hos en polismyndighet eller hos Migrationsverket på en annan ort än den som anges i beslutet samt besluta om en tillfällig lättnad från uppsikten. Även den myndighet som utlänningen ska lämna sitt pass eller en annan legitimationshandling till får besluta om en tillfällig lättnad från uppsikten.

2 § I ett beslut om uppsikt ska anges hur ofta och när en utlänning är skyldig att anmäla sig hos polismyndigheten eller Migrationsverket eller, i förekommande fall, till vilken av dessa myndigheter utlänningen ska lämna sitt pass eller sin identitetshandling.

3 § En utlänning som har fyllt 18 år får, under de förutsättningar som anges i 10 kap. 1 §, ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar.

4 § Ett barn får, under de förutsättningar som anges i 10 kap. 3 § 1 och 2, ställas under uppsikt.

Ett barn får även ställas under uppsikt om

1. ett beslut om avvísning som inte har förenats med ett förordnande om omedelbar verkställighet eller ett beslut om utvisning som meddelats med stöd av 8 kap. 7 eller 8 § fattats, och

2. det finns en risk för att barnet avviker, på annat sätt håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför en verkställighet.

5 § En myndighet eller en domstol som är behörig när det gäller frågor om förvar är också behörig när det gäller frågor om uppsikt.

6 § Muntlig handläggning ska genomföras i ett ärende om uppsikt av den myndighet som beslutar om åtgärden.

7 § I övrigt gäller bestämmelserna i 10 kap. 13–15, 17–21, 22 § första och andra meningen, 23 och 24, 28–34, 36 och 37 §§ om förvar också i fråga om uppsikt med följande avvikelser:

1. I stället för den tid om två veckor som gäller enligt 10 kap. 13 och 17 §§ ska en tid om två månader gälla. Istället för att i angivna fall räkna tiden från verkställighet av ett beslut, ska den räknas från dagen för beslutet om uppsikt.

2. I stället för den tid om fyra dagar som gäller enligt 10 kap. 18 och 22 §§ ska en tid om två veckor gälla.

3. I stället för den tid om två veckor eller två månader som gäller enligt 10 kap. 20 § ska en tid om sex månader gälla.

4. Har Migrationsverket hos en domstol yrkat att en utlänning ska ställas under uppsikt får domstolen pröva yrkandet utan att hålla muntlig förhandling om det är uppenbart att en sådan inte behövs.

5. När en domstol håller en muntlig förhandling i en uppsiktsfråga utgör en utlännings frånvaro inte hinder mot förhandlingen om utlänningskallats till förhandlingen eller om det finns anledning att anta att utlänningsen avvikit eller annars håller sig undan.

6. När en domstol beslutar att en utlännings ska ställas under uppsikt ska den även bestämma hur länge utlänningsen får stå under uppsikt.

Särskilda bestämmelser om regeringen

8 § Ett statsråd som är behörig när det gäller frågor om förvar är också behörig när det gäller frågor om uppsikt.

9 § När ett statsråd beslutar att ställa en utlännings under uppsikt ska statsrådet även bestämma hur länge utlänningsen får stå under uppsikt. Tiden får inte vara längre än absolut nödvändigt och får inte överstiga sex månader.

10 § Om en utlännings står under uppsikt när ansvarigt statsråd blir behörig när det gäller frågor om uppsikt och en domstol inte har fastställt hur länge utlänningsen får stå under uppsikt ska statsrådet pröva beslutet om uppsikt så snart som möjligt.

Om statsrådet anser att utlänningsen ska vara fortsatt ställd under uppsikt ska statsrådet även bestämma hur länge det får ske. 9 § gäller då i tillämpliga delar.

11 § Om ansvarigt statsråd anser att en utlännings ska vara ställd under uppsikt längre tid än vad en domstol bestämt eller längre tid än vad statsrådet tidigare bestämt, får statsrådet förlänga den tid utlänningsen får stå under uppsikt om statsrådet är behörig när det gäller frågor om uppsikt. 9 § gäller då i tillämpliga delar. Ett beslut om förlängning får endast fattas innan tiden för hur länge utlänningsen får stå under uppsikt gått ut. Varje beslut om förlängning av den tid en utlännings får stå under uppsikt som fattas enligt första stycket ska föregås av en muntlig förhandling om det inte är uppenbart att en sådan inte behövs. I fråga om sådan förhandling gäller 10 kap. 41 § tredje stycket i tillämpliga delar.

11 kap. Verkställighet av ett beslut om förvar eller uppsikt

1 § Ett beslut om förvar eller uppsikt gäller omedelbart.

2 § Ett beslut om förvar eller uppsikt upphör att gälla när den utlännings som beslutet avser lämnar landet.

3 § Migrationsverket ansvarar för att ett beslut om förvar eller uppsikt verkställs.

På begäran av den myndighet, den domstol eller det statsråd som har fattat ett beslut om förvar ska polismyndigheten verkställa beslutet.

Var en förvarstagen utlänning ska vistas

4 § En förvarstagen utlänning ska vistas i en lokal som har ordnats särskilt för detta ändamål (ett förvar).

Om det uppstår en situation där ett exceptionellt stort antal utlänningar som ska återvända utgör en oförutsedd stor belastning på förvaren och förvarens personal får en förvarstagen utlänning dock vistas i andra lokaler än ett förvar.

Ett beslut om vistelse i en annan lokal än ett förvar fattas av Migrationsverket. I fråga om en annan lokal än ett förvar gäller vid tillämpningen av denna lag i övrigt vad som är föreskrivet om ett förvar.

Placering av en förvarstagen utlänning i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest

5 § En förvarstagen utlänning som utvisats på grund av brott ska placeras på en avdelning inom en kriminalvårdsanstalt som inrättats särskilt för förvarstagna utlänningar, om det inte finns särskilda skäl däremot.

En förvarstagen utlänning får placeras på en sådan avdelning som avses i första stycket om det med hänsyn till någon annans än utlänningens säkerhet till liv och hälsa inte är tillräckligt att utlänningen hålls avskild enligt 11 a kap. 9 §.

6 § En förvarstagen utlänning får placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest

1. om det är nödvändigt av transporttekniska skäl,
2. om det uppstår en situation där ett exceptionellt stort antal utlänningar som ska återvända utgör en oförutsedd stor belastning på förvaren och förvarens personal, eller
3. om det annars finns synnerliga skäl.

7 § Ett förvarstaget barn får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest.

8 § Ett beslut om placering av säkerhetsskäl ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst varannan vecka. Om ett placeringsbeslut inte omprövas inom två veckor upphör det att gälla.

En förvarstagen utlänning får inte vara placerad i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest av transporttekniska skäl längre tid än absolut nödvändigt och längst i tre dygn.

9 § Ett beslut om placering fattas, och i förekommande fall, omprövas, av Migrationsverket.

Ansvar för ett förvar och för en förvarstagen utlänning som vistas i ett förvar

10 § Migrationsverket ansvarar för förvaren.

11 § Migrationsverket ansvarar för tillsynen och behandlingen av en förvarstagen utlänning som vistas i ett förvar. Ansvar för gälls även om utlänningen tillfälligt och med tillåtelse befinner sig utanför förvaret samt

vid en transport för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning som genomförs av verket.

Om Migrationsverket begär det, ska en polismyndighet lämna den hjälp som behövs för att förflytta en förvarstagen utlänning.

12 § Migrationsverket ansvarar för att en förvarstagen utlänning, som förts över från ett förvar till ett sjukhus, står under bevakning under sjukhusvistelsen. Någon bevakning behöver dock inte ske, om det är uppenbart att det inte behövs.

När en förvarstagen utlänning, som inte står under bevakning, ska lämna ett sjukhus ska verksamhetschefen för den sjukhusenhet där utlänningen vårdats se till att Migrationsverket genast underrättas. Samma sak ska gälla om utlänningen vårdats på en sluten sjukvårdsenhet och denna vård ska upphöra.

13 § Migrationsverket får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en förvarstagen utlänning ska befinna sig utanför ett förvar. I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

11 a kap. Hur en förvarstagen utlänning ska behandlas

Allmänna bestämmelser

1 § En förvarstagen utlänning ska behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. Utlänningen ska informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller för honom eller henne.

Verksamhet som rör en förvarstagen utlänning ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

En utlänning som är placerad i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte, eller en polisarrest

2 § För behandlingen av en förvarstagen utlänning som enligt 11 kap. 5 eller 6 § placerats i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest, gäller i övrigt häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska dock, 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.

En utlänning som vistas i ett förvar

3 § En förvarstagen utlänning ska ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Ett förvarstages barn ska ges möjlighet till lek och aktivitet som är lämplig för barnets ålder.

En förvarstagen familj ska erbjudas eget boende. Undantag får dock göras om det uppstår en situation där ett exceptionellt stort antal utlän-

ningar som ska återvända utgör en oförutsedd stor belastning på förvaren och förvarens personal. Bilaga 2

4 § En förvarstagen utlänning ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför förvaret 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.

5 § En förvarstagen utlänning ska 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 förvarstagen utlänning behöver sådan hälso- och sjukvård som utlänningen ska ha tillgång till enligt första stycket, ska han eller hon undersökas av läkare. Utlänningen ska även vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare.

Om en förvarstagen utlänning inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i förvaret, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska utlänningen föras över till ett sjukhus.

6 § Bestämmelser om psykiatrisk tvångsvård av en förvarstagen utlänning finns i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

7 § En förvarstagen utlänning får hindras från att lämna det förvar 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 förvaret.

En förvarstagen utlännings rörelsefrihet får också begränsas, om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

8 § En förvarstagen utlänning som har fyllt 18 år får beläggas med handfängsel

1. vid förflyttning inom förvaret om det är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl, eller

2. om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till utlänningens egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

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

9 § En förvarstagen utlänning som har fyllt 18 år får hållas avskild från andra förvarstagna på en avdelning inom förvaret som är inrättad för särskild noggrann tillsyn. Det får ske om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten i förvaret eller med hänsyn till utlänningens egen eller någon annans säkerhet till liv och hälsa.

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 förvarstagen utlänning som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv ska undersökas av läkare så snart som möjligt.

10 § En förvarstagen utlänning får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom förvaret.

11 § Om det finns skälig misstanke att en förvarstagen utlänning bär på sig något som utlänningen inte får inneha enligt 10 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får utlänningen kroppsvisiteras för kontroll av detta.

Vid kroppsvisitation gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena.

12 § En förvarstagen utlänning får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det finns skälig misstanke att den innehåller sådant som inte får innehas enligt 10 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

Om en förvarstagen utlänning inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, ska försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.

En undersökning får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller andra handlingar. Försändelser från offentliga biträden, advokater, Förenta nationernas flyktingkommissarie eller internationella organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda får aldrig undersökas.

13 § Om det inom ett förvar eller hos en förvarstagen utlänning påträffas egendom som inte får innehas enligt 10 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får egendomen tas om hand.

Kan det antas att en förvarstagen utlänning genom att inneha eller ta emot sådan egendom gjort sig skyldig till brott eller saknas känd ägare, ska egendomen skyndsamt överlämnas till polisen.

I annat fall ska egendomen tas om hand för utlänningens räkning.

14 § Egendom som har tagits om hand enligt 12 § andra stycket eller 13 § tredje stycket ska återlämnas till utlänningen när förvarsbeslutet upphört att gälla.

15 § En förvarstagen utlänning har rätt att få sådan dagersättning och sådant särskilt bidrag som avses i 17 och 18 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

12 kap.

9 §

Ett beslut om att avvisa eller utvisa en utlänning får inte verkställas förrän utlänningen har avtjänat ett fängelsestraff som han *Har en förundersökning inletts mot en utlänning för brott för vilket är föreskrivet fängelse, får ett beslut om att avvisa eller utvisa*

eller hon har dömts till eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land.

Har allmänt åtal väckts mot utlänningen, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller åtalet har lagts ned.

honom eller henne inte verkställas förrän förundersökningen lagts ned eller ett beslut har fattats i frågan om åtals väckande.

Har en åklagare fattat ett beslut om att ett åtal ska väckas mot utlänningen, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har väckts och prövats slutligt eller lagts ned.

Ett beslut om att avvisa eller utvisa utlänningen får inte heller verkställas förrän utlänningen har avtjänat ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land

9 a §

Har en ansökan gjorts med begäran om att en utlänning ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller en internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd, får ett beslut att avvisa eller utvisa honom eller henne inte verkställas förrän ansökan har prövats slutligt och därvid avslagits. Har en ansökan beviljats får verkställighet inte heller ske.

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 avgöra ett mål senast en månad från det att ett överklagande kom in till domstolen, om den utlänning som för talan i målet är förvarstagen. Om utlänningen inte är förvarstagen när överklagandet kom in, utan tas i förvar under den tid domstolen handlägger målet, ska målet dock avgöras senast en månad från det att beslutet om förvar verkställdes. Om det finns särskilda skäl får tiden för domstolens

prövning förlängas.

En migrationsdomstol ska avgöra ett överklagande av ett beslut om förvar senast fyra dagar från det att överklagandet kom in till domstolen.

5 a §

När en migrationsdomstol prövar ett överklagande av ett beslut om förvar ska en muntlig förhandling hållas om det inte är uppenbart att det inte behövs

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

dels att 5, 8, 8 a, 9, 9 a–9 d, 13 och 27 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 9 e–9 h och 13 d §§, samt närmast före 13 d § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar:

- 1 kap. 3 b § om EES-medborgare,
- 1 kap. 13 § om skyndsam handläggning,
- 3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,
- 4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och andra skyddsbehövande,
- 5 kap. 1–1 c, 3–10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,
- 8 kap. 7 a § om utvisning av utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn,
- 8 kap. 17 a § om sådana hänsyn som ska tas till anknytningen till Sverige, om fråga uppkommit om utvisning av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem,
- 8 kap. 20 a § om upphävande av ett förbud att återvända till Sverige som meddelats en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem,
- 9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,
- 10 kap. 1, 2, 4, 5–10 §§, 11 § om förvar, första och andra styckena och 17 § om förvar och uppsikt,
- 10 a kap. 1 § första och andra styckena och 2–4 §§ om uppsikt,
- 12 kap. 1–5, 13 a och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om utvisning,
- 13 kap. 1–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,
- 13 kap. 1 och 3–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,
- 13 kap. 10 § om motivering av beslut,
- 13 kap. 11 § om tolkersättning,
- 13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,
- 13 kap. 15 och 16 §§ om DNA-analys,
- 16 kap. 1 § andra stycket om Migrationsöverdomstolen,
- 17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter,
- 18 kap. 1 § andra stycket om offentligt biträde för barn, samt
- 19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.

¹ Senaste lydelse 2009:1545.

8 §²

En utlänning får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt denna lag eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns *anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige* eller hans eller hennes identitet är oklar. Om utlänningen är under 18 år, får han eller hon inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans eller hennes vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.

Under de förutsättningar som anges i första stycket kan utlänningen ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

En utlänning får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt denna lag eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns *en risk för att utlänningen avviker, på annat sätt håller sig undan eller i övrigt försvårar en verkställighet* eller hans eller hennes identitet är oklar. Om utlänningen är under 18 år, får han eller hon inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans eller hennes vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.

Ett beslut om förvar eller uppsikt får fattas endast om åtgärden står i rimlig proportion till syftet med beslutet. Ett sådant beslut ska omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet.

8 a §³

Säkerhetspolisen svarar för att ett beslut om förvar verkställs.

En utlänning *som hålls i förvar enligt denna lag* ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Den som är under arton år får dock inte utan synnerliga skäl placeras i sådana lokaler. En utlänning som är under arton år *och som hålls i förvar enligt denna lag* ska i första hand placeras i *sådana förvarlokaler* som Migrationsverket ansvarar för enligt 11 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). För behandlingen av en utlänning som placerats i *verkets förvarlokaler* gäller bestämmelserna om Migrationsverkets behandling av förvarstagna i 11 kap. utlänningslagen.

En *förvarstagen* utlänning ska placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. Den som är under arton år får dock inte utan synnerliga skäl placeras i sådana lokaler. En förvarstagen utlänning som är under arton år ska i första hand placeras i ett *förvar* som Migrationsverket ansvarar för enligt 11 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716). För behandlingen av en utlänning som placerats i *ett förvar* gäller bestämmelserna om Migrationsverkets behandling av förvarstagna i 11 a kap. utlänningslagen. *Beslut om placering i ett förvar fattas av Migrationsverket.*

² Senaste lydelse 2005:720.

³ Senaste lydelse 2010:1403.

För behandlingen av en utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

För behandlingen av en *förvarstagen* utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

9 §⁴

Om frågan om utvisning ännu inte har förts till Migrationsverket, får Säkerhetspolisen besluta att utlänningen *skall* tas i förvar eller ställas under uppsikt, *även om* förutsättningarna i 8 § *inte är för handen*. Ett sådant beslut *skall* genast anmälas till Migrationsverket, som snarast *skall* pröva om åtgärden *skall* bestå.

Om frågan om utvisning ännu inte har förts till Migrationsverket, får Säkerhetspolisen besluta att utlänningen *ska* tas i förvar eller ställas under uppsikt. Ett sådant beslut *ska* genast anmälas till Migrationsverket, som snarast *ska* pröva om åtgärden *ska* bestå.

9 a §⁵

Har en ansökan om utvisning gjorts enligt denna lag beslutar den myndighet som handlägger ärendet om förvar eller uppsikt.

En myndighet, en domstol eller ett statsråd som är behörig när det gäller frågor om förvar och uppsikt, får

1. besluta att ta en utlänning i förvar eller att ställa en utlänning under uppsikt,

2. pröva ett beslut om förvar eller uppsikt på nytt, och

3. upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

När en myndighet meddelar ett beslut om inhibition eller beviljar ett tillfälligt uppehållstillstånd får dock myndigheten upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt även om myndigheten inte är behörig när det gäller frågor om förvar och uppsikt. Samma sak gäller när ansvarigt statsråd enligt 13 § andra stycket beslutar att verk-

⁴ Senaste lydelse 2005:720.

⁵ Senaste lydelse 2009:1545.

Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt utvisas, ska den myndighet som beslutar om utvisningen pröva om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar eller stå under uppsikt.

ställighet inte får ske innan regeringen har prövat om ett beslut om inhibition ska meddelas.

När Migrationsverket utvisar en utlänning som har tagits i förvar eller som står under uppsikt ska verket pröva om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar eller stå under uppsikt.

9 b §⁶

Migrationsverket är handläggande myndighet från det att verket tar emot en ansökan om utvisning till dess att verket meddelar beslut eller utlänningen har lämnat landet eller Säkerhetspolisen har tagit emot ärendet, eller, om Migrationsverkets beslut överklagas, till dess att ärendet tas emot av Migrationsöverdomstolen.

Migrationsverket är behörigt när det gäller frågor om förvar och uppsikt när verket handlägger en ansökan om utvisning.

Migrationsöverdomstolen är handläggande myndighet från det att domstolen tar emot ett ärende till dess att ansvarigt departement tar emot det.

Migrationsöverdomstolen är behörig när det gäller frågor om förvar och uppsikt när domstolen handlägger ett ärende i vilket domstolen ska avge ett yttrande enligt 3 §.

Regeringen är handläggande myndighet från det att ärendet tagits emot av ansvarigt departement.

När regeringen handlägger ett överklagande av ett beslut om utvisning är ansvarigt statsråd behörig när det gäller frågor om förvar och uppsikt.

Säkerhetspolisen är handläggande myndighet från det att myndigheten tar emot ett beslut om utvisning för verkställighet till dess att verkställighet har skett.

Säkerhetspolisen eller en annan polismyndighet är behörig när det gäller frågor om förvar och uppsikt när myndigheten ska verkställa ett beslut om utvisning.

Om inte någon annan myndighet eller domstol är behörig när det gäller frågor om förvar är Migrationsverket behörigt. Om det är regeringen som har utvisat utlänningen är i stället ett statsråd behörig.

⁶ Senaste lydelse 2009:1545.

9 c §⁷

När regeringen är *handläggande myndighet* beslutar ansvarigt statsråd i frågor om förvar och uppsikt. Regeringen får inte besluta att ta eller hålla kvar någon i förvar eller att ställa någon under uppsikt. Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

När regeringen *handlägger ett överklagande av ett beslut om utvisning* får regeringen inte besluta att ta eller hålla kvar någon i förvar eller att ställa någon under uppsikt. Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

9 d §⁸

Säkerhetspolisens beslut om förvar i andra fall än som avses i 9 § och Migrationsverkets beslut om förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Ett sådant beslut får överklagas utan begränsning till viss tid.

Säkerhetspolisens beslut om förvar *eller uppsikt* i andra fall än som avses i 9 § *samt en polismyndighets eller* Migrationsverkets beslut om förvar *eller uppsikt* får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Ett sådant beslut får överklagas utan begränsning till viss tid.

Om ett statsråd har beslutat om förvar prövar Högsta förvaltningsdomstolen på framställan av utlänningen om åtgärden ska bestå.

Om ett statsråd har beslutat om förvar *eller uppsikt* prövar Högsta förvaltningsdomstolen på framställan av utlänningen om åtgärden ska bestå.

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av en utlänning som hålls i förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen.

9 e §

Ett beslut om förvar ska prövas på nytt inom två veckor från den dag då det började verkställas. Om det finns ett beslut om 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.

Om utlänningen hålls kvar i förvar eller fortfarande står under uppsikt, ska en ny prövning fortlöpande ske inom de tider som anges i första och andra styckena.

⁷ Senaste lydelse 2009:1545.

⁸ Senaste lydelse 2010:1403.

9 f §

Ett beslut om förvar eller uppsikt som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla.

9 g §

En ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av en muntlig förhandling. Detta gäller även ett beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse.

I fråga om en muntlig förhandling i Migrationsöverdomstolen enligt första stycket gäller bestämmelserna i 16 kap. utlänningslagen (2005:715) i tillämpliga delar.

9 h §

Säkerhetspolisen, eller en annan polismyndighet, får, även om den inte är behörig när det gäller frågor om förvar eller uppsikt, fatta ett beslut om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta ett beslut från den myndighet, den domstol eller det statsråd som är behörig. Beslutet ska skyndsamt anmälas till den myndighet eller domstol som är behörig, eller om det är ett statsråd som är behörig, till regeringen. Därefter ska myndigheten, domstolen eller statsrådet omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt ska fortsätta att gälla.

Att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på en polismyndighets beslut om förvar framgår av 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 Kustbevak-

ningen 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.

13 c §⁹

I ett ärende om förvar som handläggs av regeringen får ansvarigt statsråd eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer besluta om muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla denna

I ett ärende om förvar *eller uppsikt* som handläggs av regeringen får ansvarigt statsråd eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer besluta om muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla denna.

Vid en muntlig förhandling ska utlänningen höras. Regeringskansliet får bestämma att även andra personer än utlänningen ska höras. En representant för Regeringskansliet ska närvara vid förhandlingen.

Utlänningen ska vid förhandlingen få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Muntlig handläggning

13 d §

I ett ärende om förvar eller uppsikt som handläggs av Migrationsverket, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet ska muntlig handläggning genomföras av den myndigheterna som är behörig när det gäller frågor om förvar och uppsikt. Avser ärendet förvar och har beslutet om förvar fattats i en utlännings frånvaro eller utan att muntlig handläggning förekommit, ska muntlig handläggning genomföras så snart beslutet om förvar verkställts.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

⁹ Senaste lydelse 2009:1545.

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

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare ska införas ett en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

En tredjelandsmedborgare som har fyllt 18 år och som transiterar via Sverige får tas i förvar om det är absolut nödvändigt för att transiteringen ska kunna genomföras.

Ett beslut om förvar får fattas endast om åtgärden står i rimlig proportion till syftet med beslutet. Ett sådant beslut ska omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet

Ett beslut om förvar fattas av en polismyndighet. Att en polisman i vissa fall får omhänderta en tredjelandsmedborgare i avvaktan på en polismyndighets beslut om förvar framgår av 11 § polislagen (1984:387).

När det gäller verkställigheten av förvarsbeslutet samt placeringen och behandlingen av en förvarstagen tredjelandsmedborgare gäller 11 kap. 1–3, 4 § första stycket, 6 och 9–13 §§ och 11 a kap. 1–5 och 7–14 §§ utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

Härigenom föreskrivs att det i rättegångsbalken ska införas en ny paragraf, 23 kap. 4 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

4 b §

En åklagare får även lägga ned en förundersökning om

1. den misstänkte är en utlänning som har avvisats eller utvisats,

2. det kan antas att brottet eller den samlade brottsligheten inte skulle föranleda någon svårare påföljd än fängelse sex månader, och

3. något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Vid bedömningen av om förundersökningen ska läggas ned ska särskild hänsyn tas till förväntad tid för verkställighet av beslutet om avvisning eller utvisning och för åtals väckande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet Förvar (SOU 2011:17) lämnats av Riksdagens ombudsmän (JO), Hovrätten för Västra Sverige, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Växjö, Justitiekanslern, Domstolsverket, Rättshjälpsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, dåvarande Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Stockholms läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Svenska Röda Korset, Rädda Barnen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges läkarförbund, Sveriges psykologförbund, Amnesty International och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar (gemensamt yttrande undertecknat av Amnesty International) samt Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR).

Västra Götalandsregionen, Region Skåne, UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna samt UNICEF Sverige har avstått från att yttra sig.