

Kommittédirektiv

Moderna och ändamålsenliga regler för förvar

Beslut vid regeringssammanträde den 10 augusti 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till hur grunderna för förvar bör ändras,
- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att den bortre tidsgräns för verkställighetsförvar som EU-rätten medger utnyttjas fullt ut i Sverige,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att visitera en förvarstagen utlänning och söka igenom bostadsrum och tillhörigheter och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få möjlighet att förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så är fallet, ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget om utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter samt uppdraget om möjlighet att förordna väktare vid transporter och bevakning ska delredovisas senast den 10 januari 2024.

Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 17 februari 2025.

Regelverket om förvar behöver ses över

I februari 2009 fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL. Utredningen överlämnade i februari 2011 sitt slutbetänkande Förvar (SOU 2011:17). Förslagen i betänkandet om ändrade materiella och processuella regler för förvar och uppsikt behandlades i propositionen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar (prop. 2017/18:284), som överlämnades till riksdagen i augusti 2018. Riksdagen avslog propositionen, bl.a. med motiveringen att förslagen var baserade på en sju år gammal utredning och att migrationen till Sverige och den svenska migrationspolitiken genomgått stora förändringar sedan dess samt att det var nödvändigt att ta ett helhetsgrepp om regelverket vilket inte gjordes i propositionen (bet. 2018/19:SfU10, rskr. 2018/19:56).

Sedan riksdagens beslut har Migrationsöverdomstolen i flera avgöranden uttalat sig om förutsättningarna för att hålla asylsökande i förvar enligt utlänningslagen och EU-rätten (se t.ex. MIG 2020:2 och 2020:14). Det svenska regelverket behöver analyseras med utgångspunkt i domstolens slutsatser. Därtill har Riksdagens ombudsmän (JO) i ett flertal beslut påtalat att det finns ett behov av lagändringar när det gäller vissa förvarsfrågor. Även Migrationsverket har efterfrågat lagändringar på området.

Det finns därför skäl att låta en särskild utredare göra en ny översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen.

Uppdraget att göra en översyn av reglerna om förvar

Utredaren ska göra en översyn av reglerna om förvar i syfte att åstadkomma en modern och ändamålsenlig reglering. Inom ramen för översynen ska utredaren gå igenom både de materiella och de processuella bestämmelserna om förvar i utlänningslagen, samt relevant EU-rätt och praxis, och göra en noggrann analys av behovet av ändringar. Utgångspunkten ska vara att svensk rätt fullt ut ska motsvara de möjligheter till förvarstaggande som EU-

rätten medger. Eftersom förutsättningarna för förvar är nära samman-
kopplade med förutsättningarna för uppsikt ska även bestämmelserna om
uppsikt ingå i översynen.

Utredaren ska sammanfattningsvis

- göra en översyn av regelverket om förvar och uppsikt av utlänningar i syfte att åstadkomma en modern och ändamålsenlig reglering, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Inom ramen för översynen ska utredaren särskilt uppmärksamma de frågor som det redogörs för nedan.

En grundläggande förutsättning för utredarens arbete ska vara att EU-rätt och annan internationell rätt – däribland den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), internationell flyktingrätt och humanitär rätt – ska respekteras, samt att principen om barnets bästa i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska beaktas.

Förutsättningarna för förvar

Enligt 10 kap. 1 § UtL får en vuxen utlänning tas i förvar i fyra situationer. För det första får en utlänning tas i förvar i syfte att fastställa hans eller hennes identitet (identitetsförvar). En förutsättning för det är att utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon efter ankomsten ansöker om uppehållstillstånd, att han eller hon inte kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig samt att utlänningens rätt att resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå. Vidare får en utlänning tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om hans eller hennes rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras (utredningsförvar). Därutöver får en utlänning tas i förvar om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas (sannolikhetsförvar) eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (verkställighetsförvar). Det får endast beslutas om sannolikhets- eller verkställighetsförvar ifall det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Särskilda, mer begränsande, regler gäller för förvar av barn (1 kap. 10 § och 10 kap. 2 och 3 §§ UtL).

Förutsättningarna för att hålla utlänningar i förvar regleras i flera olika EU-rättsakter, bl.a. i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (mottagandedirektivet) och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet).

Migrationsöverdomstolen har i flera avgöranden under de senaste åren uttalat att de svenska bestämmelserna om förvar ska tolkas och tillämpas på ett sådant sätt att de är förenliga med EU-rätten och har bl.a. pekat på att bestämmelserna i utlänningslagen begränsar de möjligheter till förvarstagande som finns enligt mottagandedirektivet (MIG 2020:14). Med anledning av uttalandena från Migrationsöverdomstolen och behovet av en effektiv migrationsprocess finns det skäl att analysera hur det svenska regelverket bör anpassas för att överensstämma bättre med EU-rätten, t.ex. om det bör införas möjligheter att ta utlänningar i förvar i andra situationer än de som i dag är möjliga enligt utlänningslagen. Inriktningen ska vara att svensk rätt fullt ut ska motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur grunderna för att ta utlänningar i förvar bör ändras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tiden i förvar

I allmänhet gäller att den tid som en utlänning är frihetsberövad genom att hållas i förvar ska vara så kort som möjligt (se t.ex. artikel 15.1 i återvändandedirektivet och artikel 9.1 i mottagandedirektivet). Bestämmelser om särskilda tidsgränser för hur länge en vuxen utlänning får hållas i förvar finns i 10 kap. 4 § UtL. Fristerna skiljer sig åt beroende på grunden för förvarsbeslutet. Utredningsförvar får inte pågå under längre tid än 48 timmar. För verkställighetsförvar finns det en tidsgräns om två månader, som dock får förlängas om det finns synnerliga skäl. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att

införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen av allmän domstol utvisats på grund av brott. När det gäller identitetsförvar och sannolikhetsförvar finns det inte några absoluta tidsfrister. Däremot krävs synnerliga skäl för att förvaret ska få pågå under längre tid än två veckor. Barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar. Tiden får dock förlängas med ytterligare 72 timmar om det finns synnerliga skäl (10 kap. 5 § UtL).

I samband med att återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt omarbetades och anpassades tidsgränserna för verkställighetsförvar. Den bortre tidsgränsen för verkställighetsförvar bestämdes till 12 månader till skillnad från de 18 månader som det finns utrymme för enligt återvändandedirektivet (prop. 2011/12:60 s. 74–75, bet. 2011/12:SfU6, rskr. 2011/12:164). Behovet av en effektiv verkställighetsprocess innebär att det finns skäl att ändra tidsfristen för verkställighetsförvar. Inriktningen ska vara att svensk rätt inte ska innehålla en snävare frist i det avseendet än vad EU-rätten medger.

Det bör även övervägas om det i övrigt finns skäl att ändra hur tiden i förvar ska bestämmas. En fråga som särskilt bör uppmärksammas rör tillämpningen av rekvisitet synnerliga skäl. I de fall som tiden i förvar kan förlängas utöver den inledande tidsfristen krävs det i dag synnerliga skäl, vilket ger intryck av att en förlängning av tiden i förvar kräver att det i det enskilda fallet finns omständigheter som klart avviker från det som är allmänt förekommande. Omständigheter som är förhållandevis vanligt förekommande – såsom oklar identitet, bristande samarbete eller att det fortfarande utreds om verkställighet kan ske – har dock ansetts utgöra synnerliga skäl i domstolspraxis. Sådana omständigheter bör alltjämt kunna utgöra skäl för förlängning av tiden i förvar. Det bör dock övervägas om lagtexten behöver anpassas till detta. Ett alternativ som kan övervägas är att ändra kraven på synnerliga skäl för förlängning av tiden till det lägre kravet särskilda skäl. Ett annat alternativ som kan övervägas är att ändra regleringen om tiden i förvar så att kravet på synnerliga skäl tas bort och det i stället uttryckligen anges att tiden ska bestämmas utifrån en proportionalitetsbedömning, dvs. utifrån en bedömning av om det allmännas skäl för ett fortsatt frihetsberövande uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär för den enskilde.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att den bortre tidsgräns för verkställighetsförvar som EU-rätten medger utnyttjas fullt ut i Sverige,
- ta ställning till om regleringen om tiden i förvar i övrigt bör ändras, t.ex. genom att rekvisitet för förlängning av förvarstiden ändras från synnerliga skäl till särskilda skäl eller genom att det uttryckligen anges att tiden ska bestämmas utifrån en proportionalitetsbedömning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Visitation av förvarstagna och genomsökning av deras rum och tillhörigheter

En utlänning som hålls i förvar får kroppsvisiteras om det finns skälig misstanke att han eller hon bär på sig vissa typer av föremål, t.ex. narkotika, alkohol eller vapen (11 kap. 8 och 9 §§ UtIL). Vid en sådan kroppsvisitation gäller bl.a. att visitationen inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iaktas (9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena och 11 kap. 9 § andra stycket UtIL). Vidare får brev, paket eller andra försändelser som skickas till en förvarstagen, med vissa undantag, undersökas om det finns en skälig misstanke att de innehåller sådana otillåtna typer av föremål (11 kap. 10 § UtIL).

Migrationsverket efterfrågar i en hemställan till regeringen dels en möjlighet att i vissa angivna situationer – i samband med inskrivning, efter besök eller i samband med transport till och från förvaret – kunna genomföra skydds- eller kroppsvisitation med en lägre misstankegrad än den nuvarande, dels en möjlighet att genomsöka de förvarstagnas bostadsrum och tillhörigheter i den utsträckning som det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (Ju2017/09186). Enligt Migrationsverket behövs åtgärderna för att kunna minska antalet otillåtna föremål på förvaren i syfte att öka tryggheten för förvarstagna och personal samt för att försvåra rymningar. Migrationsverket understryker i hemställan att åtgärderna är brådskande på grund av säkerhetssituationen på förvaren.

Regeringen anser att det är angeläget att Migrationsverket har förutsättningar att bedriva förvarsverksamheten på ett sådant sätt att förvaren är trygga och säkra för både personal och förvarstagna. Det bör därför övervägas om Migrationsverkets befogenheter att utföra kroppsvisitationer och genomsöka

bostadsrum ska utökas. Det bör även övervägas om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att undersöka försändelser och kontrollera besök på förvaren. Vidare bör det övervägas om det finns ett behov av att ändra eller förtydliga reglerna om begränsning av besök på förvaren av smittskyddshänsyn (se JO O 18-2020 om Migrationsverkets åtgärder med anledning av spridningen av covid-19 och konsekvenserna för intagna i myndighetens förvar).

Åtgärder såsom kroppsvisitation, att genomsöka ett bostadsrum, att undersöka försändelser och att kontrollera eller begränsa besök utgör intrång i den kroppsliga och personliga integriteten som enskilda har ett skydd mot enligt bl.a. regeringsformen (jfr 2 kap. 6 och 25 §§ regeringsformen). Det är därför viktigt att behovet och nyttan av åtgärderna noga vägs mot den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Vid åtgärder som rör barn ska det i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att kroppsvisitera en förvarstagen utlänning för att söka efter otillåtna föremål och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få möjlighet att genomsöka en förvarstagen utlänningens bostadsrum och tillhörigheter och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att undersöka försändelser och kontrollera besök på förvaren,
- ta ställning till om det finns ett behov av att ändra eller förtydliga reglerna om begränsning av besök på förvaren av smittskyddshänsyn, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Väktare vid transporter och bevakning av förvarstagna

Migrationsverket ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs och har även det huvudsakliga ansvaret för transporter av personer som är förvarstagna (10 kap. 18 och 19 a §§ UtL). Migrationsverket kan i vissa fall begära handräckning hos Kriminalvården för att genomföra transporter, men en sådan begäran får endast göras om det på grund av särskilda omständigheter

kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter att kroppsvisitera eller använda fängsel behöver användas, eller det annars finns synnerliga skäl (10 kap. 19 a § UtIL).

I en hemställan till regeringen framför Migrationsverket att myndighetens ansvar för transporter av förvarstagna medför stora ansträngningar för förvarsverksamheten, både ur ett personalperspektiv och ur ett säkerhetsperspektiv, och efterfrågar en möjlighet att kunna förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret. Enligt Migrationsverket påverkas säkerheten på förvaren negativt av att personal behöver tas från kärnverksamheten för att genomföra transporter. Migrationsverket understryker i hemställan att frågan är brådskande på grund av säkerhetssituationen på förvaren (Ju2017/09186).

Med hänsyn till det som Migrationsverket framför anser regeringen att det bör övervägas om Migrationsverket ska få möjlighet att förordna väktare i samband med transport eller bevakning av en förvarstagen som vistas utanför förvaret. I det senare fallet kan det t.ex. handla om en förvarstagen som har förts till sjukhus för att få vård eller behandling. Det bör i det sammanhanget även övervägas om det finns ett behov av att förtydliga eller ändra Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som bereds vård eller behandling utanför förvaret, med hänsyn till att det framkommit att det finns oklarheter kring den frågan.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Migrationsverket bör få möjlighet att förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- ta ställning till om det finns ett behov av att förtydliga eller ändra Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret för att beredas vård eller behandling, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Placering av förvarstagna i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest

En utlänning som är förvarstagen ska som huvudregel vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål (11 kap. 2 § UtIL). Migrationsverket får dock i vissa situationer besluta att en vuxen utlänning som är förvarstagen

ska placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest (härefter kriminalvårdsplacering). Kriminalvårdsplacering får ske om utlänningen utvisats på grund av brott, om utlänningen hålls avskild från andra förvarstagna på ett förvar och av säkerhetsskäl inte kan vistas i förvaret, om det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn, eller om det finns synnerliga skäl (10 kap. 20 § första stycket 1–4 UtL).

Det har under lång tid, från flera olika instanser, påtalats att det finns behov av en översyn i fråga om kriminalvårdsplacering av förvarstagna utlänningar. JO har t.ex. ett flertal gånger granskat tillämpningen av bestämmelserna om kriminalvårdsplacering och förhållandena för förvarstagna som placerats och har i samband med detta uppmärksammat regeringen på behovet av lagändringar. JO har bl.a. påtalat att det är olämpligt att förvarstagna placeras i Kriminalvårdens lokaler med hänsyn till att deras rätt till kontakt med omvärlden inte kan tillgodoses (dnr 5529-2012) och har vidare ifrågasatt om en utlänning som inte har utvisats på grund av brott överhuvudtaget ska få kriminalvårdsplaceras (se t.ex. dnr 277-2018 och 1602-2021). JO har även efterfrågat en lagreglerad skyldighet att ompröva beslut om säkerhetsplaceringar i kriminalvårdsanstalt m.m. (se t.ex. dnr 939-2018 och 6665-2018). Vidare har Migrationsverket i två olika hemställningar till regeringen begärt författningsändringar när det gäller kriminalvårdsplaceringar. Det handlar dels om att det ska införas en möjlighet att i vissa fall kunna kriminalvårdsplacera en förvarstagen utlänning av säkerhetsskäl utan att utlänningen först behöver tas in på och avskiljas på förvaret, dels om att det ska införas en ny grund för kriminalvårdsplacering för förvarstagna utlänningar vars ärenden handläggs som säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtL (Ju2017/09186 och Ju2019/00040).

Med anledning av de synpunkter som förts fram finns det skäl att överväga om den nuvarande ordningen för kriminalvårdsplacering av förvarstagna bör ändras. Det innefattar bl.a. att se över på vilka grunder en kriminalvårdsplacering får ske.

Generellt sett innebär en kriminalvårdsplacering en mer kännbar frihetsinskränkning för den enskilde än vistelse vid ett förvar. Det är vidare angeläget att frigöra platser för häktade och dömda som i dag tas upp av förvarstagna. En utgångspunkt för översynen bör därför vara att förvarstagna som i dag kriminalvårdsplaceras – inklusive de som utvisats på grund av brott och fortsatt placeras inom Kriminalvården i väntan på

verkställighet – i större utsträckning ska kunna vara kvar på eller överföras till förvaren. Inriktningen bör vara att en kriminalvårdsplacering endast bör kunna beslutas av säkerhetsskäl i särskilda undantagsfall eller av transporttekniska skäl. Om det rör sig om en person som utvisats på grund av brott, bör det vid bedömningen finnas utrymme att beakta vilken typ av brottslighet som han eller hon har gjort sig skyldig till.

Som tidigare nämnts anser regeringen att det är angeläget att Migrationsverket har förutsättningar att bedriva förvarsverksamheten på ett sådant sätt att förvaren är trygga och säkra för både personal och förvarstagna. Att fler förvarstagna ska kunna vara kvar på eller överföras till förvaren, i stället för att kriminalvårdsplaceras, ska inte påverka tryggheten eller säkerheten på förvaren negativt. Utredaren bör därför undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas för att sådana förvarstagna som i dag kriminalvårdsplaceras ska kunna vara kvar på, eller överföras till, förvaren i större utsträckning samtidigt som säkerheten upprätthålls. Åtgärderna kan t.ex. handla om ytterligare befogenheter för Migrationsverket att använda tvångsmedel för att hantera förvarstagna med ett aggressivt eller ordningsstörande beteende, eller att det inrättas särskilda avdelningar med högre säkerhet på förvaren.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om förutsättningarna för kriminalvårdsplacering av en förvarstagen utlänning bör ändras,
- ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att förvarstagna i större utsträckning ska kunna vistas på Migrationsverkets förvar i stället för att kriminalvårdsplaceras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kompletterande åtgärder till förvar

Uppsikt utgör en alternativ åtgärd till förvar som bl.a. innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. Det får även beslutas att utlänningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling. Ett beslut om uppsikt får fattas under samma förutsättningar som ett beslut om förvar (10 kap. 6–8 §§ UtL).

Uppsikt används i förhållandevis liten utsträckning jämfört med förvar. Det bör övervägas om det finns åtgärder som kan vidtas för att uppsikt ska kunna utgöra ett mer ändamålsenligt och effektivt alternativ till förvar.

Det bör även övervägas om det bör införas komplement till förvar i form av elektronisk övervakning. Elektronisk övervakning, t.ex. i form av fotboja, har under lång tid använts som ersättning för fängelsestraff. Sådan övervakning används även för att t.ex. förstärka kontrollen över dömda som frigives villkorligt och som ett led i verkställigheten av påföljden ungdomsövervakning. Vidare används elektronisk övervakning, under vissa förutsättningar, som ett sätt att övervaka en person som har ålagts ett kontaktförbud.

Det har inte tidigare utretts om en möjlighet att använda elektronisk fotboja eller någon annan form av elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar. Det är dock tänkbart att en sådan möjlighet skulle kunna bidra till att avlasta förvaren vid behov, exempelvis genom att en utlänning som är tagen i verkställighetsförvar övervakas elektroniskt fram till dess verkställighet sker, eventuellt i kombination med uppsikt, i stället för att fysiskt vara placerad på ett förvar. Utöver att avlasta förvaren skulle en sådan möjlighet kunna innebära en mindre ingripande åtgärd för den enskilde. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att elektronisk övervakning, t.ex. med fotboja, ska kunna användas för personer som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut (bet. 2021/22:SfU16 punkt 1, rskr. 2021/22:196, se även bet. 2021/22:SfU4, rskr. 2021/22:117). Frågan bör alltså undersökas närmare. De praktiska förutsättningarna för att använda elektronisk övervakning av de förvarstagna måste utredas och det måste analyseras om sådan övervakning skulle innebära en tillräckligt effektiv kontroll för att utgöra ett användbart komplement till förvar. Vid utformningen av förslagen ska både det grundläggande skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen och Europakonventionen och relevant EU-rätt beaktas, däribland EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och den dataskyddsrättsliga lagstiftningen. Vid alla åtgärder som rör barn ska även barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen beaktas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns åtgärder som kan vidtas för att uppsikt ska utgöra ett så ändamålsenligt alternativ till förvar som möjligt,
- undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så är fallet, ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behörig myndighet och ny prövning av beslut om förvar och uppsikt

Ansvar för att besluta om förvar och uppsikt inom ramen för den ordinarie migrationsprocessen är delat mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Grundtanken är att den myndighet eller domstol som handlägger ett ärende om avvisning eller utvisning, och därefter den myndighet som har i uppgift att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, ska besluta om förvar eller uppsikt. De nuvarande bestämmelserna om vilken myndighet som har ansvaret för att fatta beslut om förvar eller uppsikt är dock ofullständiga och otydliga. Att detta medför tillämpningssvårigheter är något som har påtalats av de berörda myndigheterna under lång tid.

Eftersom förvar utgör ett frihetsberövande och uppsikt en frihetsinskränkning är det viktigt att det på ett tydligt och lättöverskådligt sätt framgår av regelverket vilken myndighet som är ansvarig under olika skeden i migrationsprocessen och vad som ingår i det ansvaret. En översyn av dessa frågor bör därför ingå i utredarens uppdrag.

Utredaren bör även se över hur domstolarnas roll som handläggande myndighet kan upphöra. Den nuvarande ordningen innebär att domstolarna – utöver sin överprövningsroll när en lägre instans beslut om förvar eller uppsikt överklagas – också i vissa fall har en självständig uppgift att som första instans ta ställning till om en utlänning ska tas i förvar eller ställas under uppsikt och ompröva sådana beslut. Det har från vissa domstolar förts fram att detta är en mindre lämplig ordning, bl.a. med hänvisning till rättssäkerhetsaspekter.

Därutöver finns det anledning att se över bestämmelserna om ny prövning av beslut om förvar och uppsikt. I dag gäller som huvudregel att ett beslut om förvar ska prövas på nytt inom två veckor från den dag då det började

verkställas. I de fall det finns ett beslut om avvisning eller utvisning ska beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas. Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet (10 kap. 9 § UtIL).

Den nuvarande ordningen har gett upphov till tillämpningsproblem. Exempelvis har bestämmelserna inneburit svårigheter att beräkna den frist inom vilken en ny prövning ska ske och att avgöra vilket beslut som ska anses som bärare av tvångsåtgärden, om grunden för förvar ändras och ett nytt beslut fattas innan ny prövning ska ske. En översyn av bestämmelserna om ny prövning av förvars- och uppsiktsbeslut bör alltså också ingå i utredarens uppdrag.

Utredaren ska därför

- se över reglerna om handläggande myndighet och föreslå ändringar i syfte att tydliggöra vilken myndighet som är ansvarig för förvars- och uppsiktsfrågan under olika skeden i migrationsprocessen,
- ta ställning till hur domstolarnas roll som handläggande myndighet kan upphöra,
- ta ställning till om bestämmelserna om ny prövning av beslut om förvar och uppsikt bör ändras eller förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förvar vid transitering

I rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg (transiteringsdirektivet) finns det en fakultativ bestämmelse om förvar i samband med transitering via en medlemsstats flygplats. I artikel 5.3 a anges att den medlemsstat vars flygplats som transiteringen sker via får placera och inkvartera en tredjelandsmedborgare i säkert förvar i enlighet med sin nationella lagstiftning.

De möjligheter till förvarstagande som i dag finns i svensk rätt omfattar inte de tredjelandsmedborgare som transiterar i enlighet med direktivet (jfr prop. 2004/05:168 s. 24). En sådan möjlighet bör övervägas. I detta ingår att överväga hur länge ett förvar vid transitering ska få pågå och vilka förutsättningar i övrigt som bör gälla.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det bör införas en möjlighet att ta en tredjelandsmedborgare i förvar i samband med att en transitering genomförs och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering.

Organisation av och tillgång till vård för förvarstagna

Migrationsverket har i en hemställan till regeringen påtalat att vården vid förvaren bedrivs olika och att det saknas närmare styrning av hur regionerna ska tillhandahålla sjukvård till förvarstagna. Enligt Migrationsverket bör bl.a. ersättningen till regionerna för tillhandahållen vård ses över och ändras i syfte att säkerställa att alla förvarstagna erbjuds vård på lika villkor (Ju2017/09186).

Med anledning av det som förts fram finns det skäl att undersöka om det finns åtgärder som kan förbättra organisationen av vården på förvaren och tillgången till vård för de förvarstagna. I uppdraget ingår inte att lämna förslag på åtgärder som innebär att huvudmannskapet för vården flyttas från regionerna eller innebär förändringar i omfattningen av den vård som förvarstagna har rätt till.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns åtgärder som kan förbättra organisationen av vården på förvaren och tillgången till vård för förvarstagna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska analysera och beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Utredaren ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska analysera och bedöma vilka konsekvenser förslagen bedöms få för grundläggande fri- och rättigheter, dvs. regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om

grundläggande fri- och rättigheter som Sverige åtagit sig att följa samt vilka konsekvenser förslagen bedöms få för principen om icke-diskriminering. Utredaren ska vidare genomgående ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv i den analys som görs samt beakta och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn och unga. Utredaren ska också analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I den utsträckning det behövs ska utredaren under uppdraget hämta in synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska också hålla sig informerad om, och vid behov beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget om utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter samt uppdraget om möjlighet att förordna väktare vid transporter och bevakning ska delredovisas senast den 10 januari 2024.

Övriga delar ska redovisas senast den 17 februari 2025.

(Justitiedepartementet)