



Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvisning eller utvisning verkställs

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen och lag om ändring i lagen om särskild utlänningskontroll samt avslår yrkandena i följdmotionen.

Regeringens förslag innebär förtydliganden av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens möjligheter att använda tvångsåtgärder vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. En utlännings ska få omhändertas om det är nödvändigt för att förbereda eller genomföra en verkställighet. Om det är lämpligt ska åtgärder få vidtas som behövs för att se till att en utlännings har nödvändiga handlingar för verkställigheten eller för att klargöra identiteten eller medborgarskapet. Vidare föreslår regeringen att Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet vid ny verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Polisen får överlämna ett sådant ärende till Migrationsverket. Det föreslås också att Polismyndigheten i vissa fall ska få återlämna ärenden om verkställighet till Migrationsverket. Vidare ska under vissa förutsättningar ett barn få tas i förvar om det är sannolikt att ett beslut om avvisning kommer att meddelas av Polismyndigheten eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut. Slutligen föreslås att Säkerhetspolisen i vissa fall ska kunna ta hand om en utlännings pass eller andra identitetshandlingar samt att en placering av en utlännings som hålls i förvar i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest inte ska få pågå längre tid än nödvändigt och som längst i tre dygn.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2017.

I betänkandet finns en reservation (V).

Behandlade förslag

Proposition 2016/17:191 Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvisning eller utvisning verkställs.

Tre yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvísning eller utvisning verkställs	5
Reservation	14
Förvarstagande av barn m.m., punkt 2 (V)	14
Särskilt yttrande	15
Lagförslagen, punkt 1 (SD)	15
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16
Propositionen	16
Följdmotionen	16
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagförslagen

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2016/17:191 punkterna 1 och 2.

2. Förvarstagande av barn m.m.

Riksdagen avslår motion

2016/17:3748 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkandena 1–3.

Reservation (V)

Stockholm den 19 september 2017

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Johan Forssell (M), Carina Ohlsson (S), Mikael Cederbratt (M), Jennie Åfeldt (SD), Lars-Arne Staxäng (M), Rickard Persson (MP), Kerstin Nilsson (S), Linus Bylund (SD), Emma Carlsson Löfdahl (L), Wiwi-Anne Johansson (V), Aron Modig (KD), Teresa Carvalho (S), Marie Olsson (S), Yasmine Larsson (S), Johanna Jönsson (C) och Helena Bonnier (M).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2016/17:191 Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvisning eller utvisning verkställs.

I ett utkast till lagrådsremiss som har utarbetats inom Justitiedepartementet lämnades förslag som är aktuella i propositionen. Utkastet har remissbehandlats.

I betänkandet Förvar (SOU 2011:17) föreslog Förvarsutredningen bl.a. ett utvidgande av möjligheten att placera en utlänning utanför en förvarslokal av transporttekniska skäl. Även detta förslag är aktuellt i propositionen. Betänkandet har remissbehandlats.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut framgår av bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

En motion har väckts med anledning av propositionen. Förslagen i motionen återges i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvísning eller utvisning verkställs

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag till ändringar i utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll. Riksdagen avslår motionsyrkanden om möjlighet att överklaga beslut om omhändertagande, om lämplighetsbedömning vid tvång för att skaffa nödvändiga handlingar och om förutsättningar för att ta barn i förvar.

Jämför reservationen (V) samt det särskilda yttrandet (SD).

Propositionen

Omhändertagande för att verkställa en avvísning eller utvisning

Enligt regeringen är det av stor vikt för verkställighetsarbetet att Polismyndigheten har möjlighet att, på det sätt som avsågs när möjligheten att överlämna ett verkställighetsärende till myndigheten infördes, använda tvångsåtgärder när det behövs för att genomföra en verkställighet mot den som inte frivilligt medverkar. Det är enligt regeringen lämpligt att införa en uttrycklig bestämmelse som ger Polismyndigheten möjlighet att omhänderta en utlänningsperson om det är nödvändigt för att verkställighet ska kunna förberedas eller genomföras. En sådan ordning liknar den som finns på andra områden där Polismyndigheten har ett ansvar för att genomföra en tjänsteåtgärd. En uttrycklig rätt till omhändertagande innebär att den polisman som ska genomföra åtgärden får befogenhet att använda våld vid ingripandet under de förutsättningar som anges i polislagen. En rätt att omhänderta den som ska avvisas eller utvisas innebär också att det finns en befogenhet att enligt nämnda lag genomföra kroppsvisitation och göra husrannsakan för att söka efter den person som ska omhändertas. Huruvida ett omhändertagande behövs beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Utgångspunkten är enligt regeringen att omhändertagandet ska vara så kort som möjligt, samtidigt som tiden för omhändertagandet måste vara så lång att de nödvändiga åtgärderna som regel kan genomföras. I de allra flesta fall torde det vara tillräckligt med en maximal tid för omhändertagande om 24 timmar. Tiden bör kunna utsträckas under ytterligare högst 24 timmar om det finns särskilda skäl. Ett omhändertagande får endast användas i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

Regeringen anger att en särskild fråga när det gäller bestämmelser om omhändertagande är bestämmelsens förhållande till bl.a. vissa fri- och rättigheter

i regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden, och enligt 9 § andra stycket ska den som blivit omhändertagen tvångsvis kunna få omhändertagandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. För andra än svenska medborgare här i riket får dock särskilda begränsningar av de nämnda fri- och rättigheterna göras med stöd av 25 § första stycket 4 och 5.

Enligt Europakonventionen artikel 5.4 har den som berövas friheten genom arrestering eller på annat sätt rätt att hos domstol begära prövning av lagligheten av frihetsberövandet och att bli frigiven om frihetsberövandet inte är lagligt. Rätten till prövning måste vara effektiv.

Den som har fått ett beslut om att han eller hon ska avvisas eller utvisas har möjlighet att överklaga det beslutet. Utlänningen har också möjlighet att när som helst under verkställigheten åberopa att det finns verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 a § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL. Det finns då möjlighet att besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

När det gäller frågan om huruvida beslutet om omhändertagande för att kunna förbereda eller genomföra verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning ska kunna överklagas anger regeringen att ställning först måste tas till om det föreslagna omhändertagandet är att betrakta som ett sådant frihetsberövande som avses i Europakonventionen. Enligt regeringens bedömning talar längden på omhändertagandet och möjligheten att använda våld enligt polislagen för att det är fråga om ett frihetsberövande i Europakonventionens mening.

Med hänsyn till den maximala period ett omhändertagande föreslås få vara och att utgångspunkten är att ett omhändertagande i normalfallet kommer att vara mycket kortare än så, skulle ett eventuellt överklagande som regel inte hinna prövas innan frågan förlorar sin aktualitet. Den som berövas friheten genom arrestering eller på annat sätt har rätt att hos domstol begära prövning av lagligheten av frihetsberövandet och att bli frigiven om frihetsberövandet inte är lagligt. Europadomstolen har i några avgöranden konstaterat att artikel 5.4 inte tar sikte på sådana kortvariga frihetsberövanden där det i praktiken inte skulle vara möjligt att få lagligheten av frihetsberövandet prövat innan detta har upphört. I ett avgörande pågick ett frihetsberövande i 30 timmar. Det finns också exempel från svensk rätt på andra fall av tillfälliga omhändertaganden av liknande slag där det inte finns någon överklagandemöjlighet, detta gäller t.ex. 26 a § lagen (1957:668) om utlämning för brott och 6 kap. 5 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, där det i båda fallen är möjligt att omhänderta en person under 48 timmar.

I det nu aktuella förslaget är en förutsättning för omhändertagandet att åtgärden är nödvändig för att verkställigheten av ett slutligt beslut om avvisning eller utvisning ska kunna förberedas eller genomföras. Omhändertagandet får aldrig pågå under längre tid än 48 timmar, och det krävs särskilda skäl för att

omhändertagandet ska kunna förlängas utöver 24 timmar. Det följer dessutom av proportionalitetsprincipen att tiden för omhändertagande inte får vara längre än vad som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Även med hänsyn till formerna för ingripandet måste åtgärden vara försvarlig, och om tvång måste användas ska det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska kunna uppnås. Omhändertagandet får inte förenas med insättning i arrest eller någon motsvarande möjlighet till inlåsning. Det skulle i praktiken inte vara möjligt att annat än i undantagsfall få lagligheten av omhändertagandet prövad innan detta har upphört. Vid en samlad bedömning är de begränsningar som gäller för det föreslagna omhändertagandet sådana att regeringen bedömer att det finns utrymme för att anse att Europakonventionen inte kräver att dessa beslut ska kunna överklagas.

Den nu föreslagna ordningen omfattar också barnfamiljer och ensamkommande barn. En utgångspunkt är att barn inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder och att barnets bästa i enlighet med barnkonventionen särskilt ska beaktas. Det är därför av vikt att bestämmelsen tillämpas med särskild restriktivitet när det rör barn. I första hand ska andra åtgärder vidtas i form av t.ex. information och motiverande samtal. Om ett omhändertagande ändå måste ske ska tvångsåtgärder, när barn berörs, genomföras med särskild försiktighet och på ett barnanpassat sätt, med hänsyn till det enskilda barnets situation och erfarenheter.

Tvång för att skaffa nödvändiga handlingar för verkställigheten och för att utreda identiteten

Regeringen anger att ett vanligt förekommande problem inom ramen för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens arbete med att verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning är att den som ska lämna landet saknar resehandlingar, t.ex. pass, som behövs för att verkställigheten ska kunna genomföras. Det är också vanligt att det finns osäkerhet om utlänningens identitet eller att hans eller hennes medborgarskap inte är helt klarlagt. I praktiken förekommer det att Polismyndigheten, när det gäller den som tagits i förvar, försöker lösa problemen genom att med eller utan samtycke föra den person vars avvísnings- eller utvisningsbeslut ska verkställas till hans eller hennes hemlandsambassad eller en annan beskickning för att resehandlingar ska kunna utfärdas eller för att skaffa ett underlag för att kunna klargöra utlänningens medborgarskap eller identitet.

JO har uttalat dels att det är tveksamt om bestämmelserna om förvar i utlänningslagen kan tolkas så att det finns ett stöd för att mot utlänningens vilja genomföra ett besök på t.ex. en ambassad i syfte att ordna resehandlingar, dels att det är otillfredsställande att varken lagtext eller förarbeten ger ett tydligt besked om vilka befogenheter Polismyndigheten har i ett verkställighetsärende.

Regeringen anser att de nu berörda åtgärderna är nödvändiga för att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska kunna förberedas eller genomföras och att de därmed bör kunna anses falla in under tillämpningsområdet för den regel som föreslås om omhändertagande. Regeringen bedömer att möjligheten för den verkställande myndigheten att använda tvångsåtgärder i dessa fall uttryckligen ska framgå av lag.

Det är också en förutsättning för att vidta åtgärder med stöd av den föreslagna bestämmelsen att åtgärden kan antas bli verkställbar. Om det redan från början står klart att åtgärden inte kan lyckas i ett läge när tvång måste tillgripas för att genomföra den bör åtgärden enligt regeringen inte få vidtas. Det kan exempelvis handla om att den omhändertagne genom kraftigt motstånd gör tydligt att han eller hon inte har för avsikt att medverka vid besök på ambassaden. I bestämmelsen bör detta komma till uttryck genom att åtgärden får vidtas endast om den är lämplig. Det bör också krävas att åtgärden är nödvändig för att beslutet ska kunna verkställas. Om resehandlingar kan ordnas eller medborgarskapet och identiteten kan klargöras på något annat sätt bör möjligheten att vidta åtgärder enligt den föreslagna bestämmelsen inte få utnyttjas.

Uppgifter om utläningar i ärenden som gäller avvisning eller utvisning kan omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Enligt 21 kap. 5 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift som rör en utläning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utläningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. Därutöver gäller, enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL, sekretess i verksamhet för kontroll över utläningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Vidare gäller att en uppgift som omfattas av sekretess enligt 8 kap. 3 § OSL inte får röjas för en utländsk myndighet, om inte utlämnandet sker i enlighet med en särskild föreskrift i lag eller förordning, eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten. I 7 kap. 20 § utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtIF, finns en bestämmelse som möjliggör utlämnande av vissa uppgifter som annars kan omfattas av sekretess. Enligt bestämmelsen får den verkställande myndigheten i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning lämna vissa uppgifter om en utlänings personliga förhållanden till den stat som avvisning eller utvisning ska ske till, så att en behörig myndighet kan utfärda de resehandlingar som behövs. Det handlar t.ex. om namn, kön, födelsedatum och födelseort.

JO har uttalat att sekretessreglerna inte hindrar att uppgifter som får lämnas till en utländsk myndighet lämnas muntligen. Det är av mycket stor vikt att Polismyndigheten inför ett besök på en ambassad eller en annan beskickning,

på samma sätt som skulle ha skett vid ett skriftligt uppgiftslämnande, noggrant överväger vilka uppgifter om utlänningen som enligt 7 kap. 20 § UtIF kan lämnas till den utländska myndigheten i samband med besöket. JO har emellertid ställt sig tveksam till om sekretessen kan upprätthållas i en intervju-situation som polisen inte har någon rådighet över och som görs på ett annat språk. Mot denna bakgrund finns det därför enligt regeringen anledning att särskilt betona att en förutsättning för att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska kunna vidta åtgärder för att utlänningen ska få nödvändiga handlingar för verkställigheten eller för att utlänningens identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas är att åtgärderna är lämpliga. Om en utlänning så kraftfullt motsätter sig ett besök på sin hemlandsambassad att åtgärden framstår som utsiktslös bör myndigheten avstå från besöket eftersom ett sådant besök typiskt sett inte är lämpligt. Enligt regeringen bör Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ta särskild hänsyn till detta i lämplighetsbedömningen.

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen kan dock inte ansvara för vilka frågor som ställs till utlänningen vid exempelvis en personlig intervju som den enskilde självmant deltar i, och det finns inget hinder enligt offentlighets- och sekretesslagen för utlänningen att på annat sätt självmant lämna sådana uppgifter som annars skulle kunna omfattas av sekretess till skydd för utlänningen. Enligt regeringen finns det därför inte något behov av att ytterligare överväga ändringar i sekretesslagstiftningen med anledning av förslaget om en rätt för den verkställande myndigheten att vidta åtgärder för att ordna med nödvändiga resehandlingar.

Polisen ska vara ansvarig myndighet för ny verkställighet av beslut som inte har upphört att gälla

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska enligt utlänningslagen anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har verkställts och om utlänningen därefter anträffas här i landet ska beslutet verkställas på nytt om det inte har upphört att gälla (12 kap. 23 § första stycket UtL). Vid sådan ny verkställighet gäller som huvudregel att det är Migrationsverket som har ansvar för verkställigheten. Detta gäller även om Polismyndigheten efter överlämnande från Migrationsverket har ansvarat för den tidigare verkställigheten. Regeringen bedömer att det är en bättre ordning att Polismyndigheten alltid är ansvarig myndighet för ny verkställighet av ett fortfarande gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Återlämnande eller överlämnande av ett verkställighetsärende

12 kap. 14 § fjärde stycket UtL innehåller en möjlighet för Migrationsverket att lämna över ansvaret för verkställigheten i ett enskilt ärende till Polismyndigheten. Detta får ske om personen i fråga håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om verket gör bedömningen att

det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Polismyndigheten är bunden av verkets bedömning och kan inte neka att ta över ansvaret för verkställigheten. Inte heller anses Polismyndigheten kunna lämna tillbaka ärendet till verket om det senare visar sig att det inte behövs några tvångsåtgärder för att verkställa beslutet (se prop. 1997/98:173 s. 63). Regeringen föreslår nu att Polismyndigheten ska få återlämna ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som Migrationsverket överlämnat till myndigheten. Polismyndigheten ska även få lämna över ett ärende till Migrationsverket när Polismyndigheten är verkställande myndighet vid ny verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla, om Migrationsverket samtycker till det.

Polismyndigheten bör ha samma förutsättningar som Migrationsverket att ta barn i förvar

I 8 kap. 17 § UtL regleras vilken myndighet som ska besluta i avvisningsärenden. Många gånger är det Polismyndigheten som ska fatta beslut om avvisning, oftast när myndigheten prövar frågan om avvisning i samband med gränskontroll, men prövningen kan också bli aktuell vid en inre utlänningskontroll. Ett barn får tas i förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas med omedelbar verkställighet eller det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet. 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 i stället 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 som inte är omedelbart verkställbart eller ett beslut om utvisning 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). Det är bara Migrationsverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet som täcks av 10 kap. 2 § första stycket UtL. Polismyndighetens avvisningsbeslut som är direkt verkställbara faller alltså utanför tillämpningsområdet. I stället gäller då att det krävs ett misslyckat verkställighetsförsök innan det finns förutsättningar att ta ett barn i förvar med anledning av Polismyndighetens beslut om avvisning.

Behovet av att i undantagsfall ta ett barn i förvar för att genomföra en avvisning med omedelbar verkställighet måste enligt regeringen anses vara det samma oavsett om det är Migrationsverket eller Polismyndigheten som fattat beslutet om avvisning. När Polismyndigheten fattar ett beslut om avvisning är det fråga om en situation när barnet kanske inte ens har tillåtits att resa in i landet eller enbart har vistats här en mycket kort tid. Barnet har då inte hunnit etablera sig i samhället, och förväntningarna på att få stanna i landet har inte hunnit växa fram i samma omfattning som när barnet eller familjen befunnit sig i landet under en längre tids prövning av deras skäl att få stanna kvar här.

Det handlar också om situationer där barnet har rest in eller försöker resa in i Sverige av andra skäl än ett behov av skydd. Att under sådana omständigheter – innan förvar kan övervägas – kräva att det först skett ett misslyckat verkställighetsförsök, med den psykiska påfrestning det regelmässigt måste innebära för barnet, kan enligt regeringens bedömning inte anses vara lämpligt. I den speciella situation som gäller vid direktavvisning av barn som beslutas av Polismyndigheten måste i stället en möjlighet att direkt ta barnet i förvar anses öka förutsättningarna för att barnet kan förberedas på lämpligt sätt inför verkställigheten och för att den ska ske på ett humant och värdigt sätt.

Sammanfattningsvis är det enligt regeringen inte lämpligt att förutsättningarna för att ta ett barn i förvar är beroende av vilken myndighet som har fattat ett beslut som kan verkställas omedelbart. I övrigt bör förutsättningarna för att ta ett barn i förvar inte förändras. Regeringen betonar att en utgångspunkt är att barn inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder och att barnets bästa i enlighet med barnkonventionen särskilt ska beaktas. Det är därför av vikt att bestämmelsen tillämpas med särskild restriktivitet när det gäller barn. I första hand ska andra åtgärder vidtas i form av t.ex. information och motiverande samtal. Om ett förvarstagande ändå måste ske ska tvångsåtgärder vidtas med särskild försiktighet och på ett barnanpassat sätt, med hänsyn till det enskilda barnets situation och erfarenheter.

Säkerhetspolisens möjlighet att omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar

När en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter eller när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas får den verkställande myndigheten, med stöd av 9 kap. 4 och 5 §§ UtL, ta hand om utlänningsens pass eller andra identitetshandlingar. Dessa regler är inte tillämpliga när Säkerhetspolisen handlägger ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det är inte ovanligt att en utlännings passhandling försvinner på verkställighetsstadiet och att det på goda grunder kan antas att utlänningen själv förstört eller gjort sig av med handlingen. Regeringen föreslår att det införs en möjlighet även för Säkerhetspolisen att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar.

Placering utanför en förvarstagen utlänning av transporttekniska skäl

Möjligheten att placera en förvarstagen utlänning i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest av transporttekniska skäl framgår av den generella regeln i 10 kap. 20 § UtL. Det är förhållandevis vanligt att förvarstagna utlännningar placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest av transporttekniska skäl med hänvisning till att det finns synnerliga skäl. Det har inte ifrågasatts att det ofta finns ett behov av att använda en sådan placering i transportsituationer. Det är angeläget att en sådan placering blir så kort som möjligt eftersom den kan innebära en mer isolerad tillvaro än den vid Migrationsverkets förvarstugor, där dörrarna är olåsta och den förvarstagne

får vistas tillsammans med andra förvarstagna. Enligt regeringen är det otillfredsställande att lagen i dag inte anger hur länge en placering utanför de särskilda förvarslokalerna av transporttekniska skäl får pågå. Regeringen anser att det är angeläget att en sådan placering hålls kort, och föreslår att den högsta tillåtna tiden ska vara tre dygn.

Ikraftträdande m.m.

Regeringen anför att lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt och föreslår därför att de ska träda i kraft den 1 november 2017. Enligt regeringen behövs inte några övergångsbestämmelser. Förslagen ska enligt regeringen inte innebära några ökade kostnader för myndigheterna.

Motionen

Christina Høj Larsen m.fl. (V) begär i kommittémotion 2016/17:3748 yrkande 1 att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen när det gäller 10 kap. 2 §. Om förslaget genomförs kommer det, enligt motionärerna, att medföra en stor risk för att barn kommer att tas i förvar i ökad utsträckning. De skäl som regeringen anför är enligt motionärerna inte tillräckliga för att motivera så långtgående inskränkningar av barns rättigheter som förslaget innebär. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med ett förslag som innebär att det införs en möjlighet att överklaga beslut om omhändertagande för att verkställa en avvisning eller en utvisning. Motionärerna anför att ingripande tvångsåtgärder traditionellt sett alltid kunnat och principiellt sett alltid bör kunna överklagas. I yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att det vid lämplighetsbedömningen även ska tas hänsyn till vilka risker det kan innebära för den omhändertagne att med tvång föras till sin hemlandsambassad eller en annan beskickning.

Utskottets ställningstagande

Den som har tagit sig till Sverige och som inte får sin ansökan om uppehållstillstånd beviljad är skyldig att självant lämna landet. Det förväntas att den som har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut respekterar detta.

Utskottet delar regeringens bedömning att det är av stor vikt för verkställighetsarbetet att Polismyndigheten, när det är nödvändigt, kan använda tvångsåtgärder i samband med att en verkställighet ska genomföras mot den som inte frivilligt medverkar. Det bör i lagen uttryckligen anges att en person kan omhändertas om han eller hon har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som ska verkställas.

När det gäller möjligheten att överklaga ett beslut om omhändertagande vill utskottet särskilt peka på att ett omhändertagande får vara i högst 24 timmar, och får förlängas i ytterligare 24 timmar om det finns särskilda skäl, men i

normalfallet kommer att vara mycket kortare än så. Ett eventuellt överklagande skulle därför som regel inte hinna prövas innan frågan förlorar sin aktualitet. Utskottet anser mot den bakgrunden i likhet med regeringen att det inte bör införas någon möjlighet att överklaga. Utskottet vill även understryka att det i det nu aktuella förslaget är en förutsättning för omhändertagandet att åtgärden är nödvändig för att verkställigheten av ett slutligt beslut om avvísning eller utvisning ska kunna förberedas eller genomföras.

Verkställande myndigheter måste ges möjlighet till ett effektivt verkställighetsarbete, vilket inte minst omfattar att resehandlingar kan införskaffas och att utredningar av identitet kan göras. Utskottet vill dock peka på att de aktuella åtgärderna får vidtas endast om de kan antas bli verkningsfulla samt är lämpliga och nödvändiga. Den som ansöker om uppehållstillstånd här ska inte utsättas för fara på grund av verkställighetsarbetet. Utskottet delar regeringens bedömning att det är av mycket stor vikt att Polismyndigheten inför ett besök på en ambassad eller annan beskickning noggrant överväger vilka uppgifter om utlänningsen som kan lämnas till den utländska myndigheten i samband med besöket. Om det redan från början står klart att en åtgärd inte kan lyckas bör den inte heller vidtas. Enligt utskottets mening är den föreslagna ordningen utformad på ett sådant sätt att den person som är föremål för verkställighetsarbetet inte bör löpa några risker. Det kan i sammanhanget konstateras att den som anser sig behöva skydd mot hemlandets myndigheter antingen redan har fått en prövning av återopade skäl, eller kan återropa skyddsskäl som inte tidigare har prövats.

Utskottet anser i likhet med regeringen att behovet av att ta barn i förvar för att genomföra en avvísning med omedelbar verkställighet måste anses vara detsamma oavsett om det är Migrationsverket eller Polismyndigheten som fattat beslutet om avvísning. Utskottet, som konstaterar att det bara är i undantagsfall som förvarstagande ska kunna ske, delar regeringens bedömning att Polismyndigheten bör ha samma förutsättningar som Migrationsverket att ta barn i förvar och att den föreslagna ordningen är lämplig då verkställighet ska kunna ske innan barnet har hunnit etablera sig och förväntningar på att stanna kvar i Sverige har vuxit fram.

När det gäller övriga förslag i propositionen om bl.a. överlämnande av ett verkställighetsärende och placering utanför förvarslokal delar utskottet regeringens bedömning.

Utskottet tillstyrker med det anförda propositionen och avstyrker motion 2016/17:3748 (V).

Reservation

Förvarstagande av barn m.m., punkt 2 (V)

av Wiwi-Anne Johansson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2016/17:3748 av Christina Høj Larsen m.fl. (V) yrkandena 1–3.

Ställningstagande

Ett beslut om en tvångsåtgärd mot en enskild av det slag som det nu är fråga om har traditionellt sett alltid kunnat överklagas och bör principiellt sett alltid kunna överklagas. Utöver att det är av största intresse för den enskilde är det också viktigt för att myndigheten ska få vägledning i hur bestämmelsen ska tillämpas. Regeringen bör återkomma med förslag som innebär att det införs en möjlighet att överklaga beslut om omhändertagande. Möjligheten att utan samtycke föra en omhändertagen till hemlandsambassaden eller en annan beskickning kräver avvägningar av såväl lämpligheten som möjligheten att upprätthålla sekretess för uppgifter som om de röjs kan innebära att den asylsökande eller någon närstående till honom eller henne lider men. För t.ex. hbtq-personer och personer som lämnat en repressiv diktatur och sökt asyl i Sverige kan det innebära akut fara om känslig information överförs till hemlandet. Det finns svårigheter att upprätthålla sekretessen i en intervjusituation som polisen inte råder över och som sker på ett annat språk än svenska. Regeringen bör därför återkomma med förslag som innebär att det vid lämplighetsbedömningen även ska tas hänsyn till vilka risker det kan innebära för den omhändertagne att med tvång föras till sin hemlandsambassad eller en annan beskickning. Vidare bör förslaget om att barn i större utsträckning än i dag ska kunna tas i förvar inte genomföras. De skäl som anförs för detta är inte tillräckliga för att motivera så långtgående inskränkningar av barnets mänskliga rättigheter. Ett barn ska inte kunna tas i förvar bara för att han eller hon är ensamkommande eller har skilts från sina föräldrar eller med anledning av sin migrationsstatus, hemvist eller brist på hemvist. Förslaget går på tvärs mot innehållet i och intentionerna med barnkonventionen och bör avstyrkas.

Särskilt yttrande

Lagförslagen, punkt 1 (SD)

Jennie Åfeldt (SD) och Linus Bylund (SD) anför:

Vi delar regeringens bedömning att en person som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning ska kunna omhändertras för att verkställigheten ska kunna förberedas eller genomföras. Den tidsgräns för omhändertagande som föreslås – 24 timmar och om det finns särskilda skäl ytterligare 24 timmar – är emellertid för kort och bör förlängas, för att det syfte som omhändertagandet har ska kunna uppnås. Även den tidsgräns som regeringen föreslår för placering av den som hålls i förvar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest av transporttekniska skäl är för kort. Tre dygn föreslås, men för att få verklig effekt bör även denna tidsgräns förlängas. Trots de brister som propositionen uppvisar är den ändå ett steg i rätt riktning, och Sverigedemokraterna kommer därför att rösta ja till den.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2016/17:191 Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvisning eller utvisning verkställs:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Följdmotionen

2016/17:3748 av Christina Höj Larsen m.fl. (V):

1. Riksdagen beslutar att avslå regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) såvitt avser 10 kap. 2 §.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med ett förslag som innebär att det införs en möjlighet att överklaga beslut om omhändertagande för att verkställa en avvisning eller utvisning i utlänningslagen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att det vid lämplighetsbedömningen även ska tas hänsyn till vilka risker det kan innebära för den omhändertagne att med tvång föras till sin hemlandsambassad eller beskickning och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 10 kap. 2, 13 och 20 §§ och 12 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 12 och 13 §§, och närmast före 9 kap. 12 och 13 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.***Omhändertagande för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut****12 §*

När ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen enligt 12 kap. 14 §, får utlännen omhändertas av den verkställande myndigheten om det är nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras.

Utlännen får omhändertas under högst 24 timmar eller om det finns särskilda skäl under ytterligare 24 timmar.

Andra åtgärder för att möjliggöra verkställighet*13 §*

När en utlänning har omhändertagits enligt 12 § eller har tagits i förvar med stöd av 10 kap. för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det är lämpligt, vidta sådana åtgärder som behövs för att utlännen ska få nöd-

vändiga handlingar för verkställigheten eller för att utlänningens identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas.

10 kap.

2 §¹

Ett barn får tas i förvar, om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas med omedelbar verkställighet eller det är fråga om 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 enligt bestämmelserna i 7 §.

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 visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 § andra stycket.

13 §²

Polismyndigheten är handläggande myndighet

1. från det att en utlänning begär att få resa in i landet *och* till dess att ett ärende som ska prövas av Migrationsverket tas emot av verket eller utlänningen har lämnat landet, *och*

2. från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet *och* till dess att verkställighet har skett, *även om ärendet är föremål för prövning enligt 12 kap. 18–20 §§, dock inte under den tid då beslutet inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ny prövning.*

1. från det att en utlänning begär att få resa in i landet till dess att ett ärende som ska prövas av Migrationsverket tas emot av verket eller utlänningen har lämnat landet,

2. från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet till dess att verkställighet har skett, *och*,

¹ Senaste lydelse 2014:198.

² Senaste lydelse 2014:655.

3. från det att en utlänning efter verkställighet har återvänt till Sverige, om beslutet ska verkställas på nytt, till dess att verkställighet har skett.

Första stycket 2 och 3 gäller även om ärendet är föremål för prövning enligt 12 kap. 18–20 §§, dock inte under den tid då beslutet inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ny prövning.

Även Säkerhetspolisen kan vara handläggande myndighet enligt första stycket 2.

Även Säkerhetspolisen kan vara handläggande myndighet enligt första stycket 2 och 3.

20 §³

Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller 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 11 kap. 2 § första stycket, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

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

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

12 kap.

14 §⁴

Beslut om avvísning eller utvisning ska verkställas av Migrationsverket, om inte annat föreskrivs i andra, tredje eller fjärde stycket.

Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvísning eller utvisning i säkerhetsärenden. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i beslutet om avvísning eller utvisning bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten.

³ Senaste lydelse 2012:129.

⁴ Senaste lydelse 2014:655.

Polismyndigheten ska verkställa

1. myndighetens beslut om avvisning,
2. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott.
2. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, *eller*
3. ett beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket.

Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Polismyndigheten får överlämna ett ärende enligt tredje stycket 3, eller återlämna ett ärende enligt fjärde stycket, till Migrationsverket om Migrationsverket samtycker till det.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2017.

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

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ska ha 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, 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,

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,

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,

¹ Senaste lydelse 2016:1240.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2017.