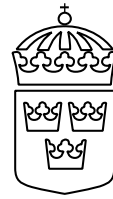


Regeringens proposition

2016/17:191



Tydligare befogenheter för polisen när beslut
om avvisning eller utvisning verkställs

Prop.
2016/17:191

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 maj 2017

Stefan Löfven

Anders Ygeman
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag på förtydligande i lag av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens möjligheter att använda tvångsåtgärder vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. För att ett sådant beslut ska kunna verkställas får en utlänning, om det behövs, omhändertas under högst 24 timmar, och om det finns särskilda skäl under ytterligare 24 timmar. Efter ett beslut om omhändertagande eller ett beslut om förvar ska de åtgärder få vidtas som behövs för att utlänningen ska kunna få nödvändiga resehandlingar för utresan och för att hans eller hennes identitet ska kunna klarläggas.

Det föreslås också att Polismyndigheten alltid ska vara verkställande myndighet vid ny verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut och handläggande myndighet när det gäller förvar i dessa situationer, samt att myndigheten ska kunna återlämna ett ärende om verkställighet till Migrationsverket om det visar sig att det finns förutsättningar för ett frivilligt återvändande.

Vidare föreslås att samma förutsättningar ska gälla för att ta ett barn i förvar för att genomföra en avvisning som kan verkställas omedelbart, oavsett om det är Polismyndigheten eller Migrationsverket som har fattat beslutet om avvisning.

Slutligen föreslås en regel som säger att en placering av transporttekniska skäl – en placering i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest i syfte att en transport ska kunna genomföras – ska vara så kort som möjligt. Den får aldrig pågå längre tid än tre dygn och precis som tidigare gäller att barn inte får vara föremål för en sådan placering.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 november 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	9
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Ett tydligare lagstöd för användning av tvångsåtgärder vid verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut	11
4.1	Gällande regler om verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut	11
4.2	Uttalanden från Riksdagens ombudsmän	13
4.3	Det finns ett behov av att förtydliga regelverket	16
4.4	Omhändertagande för att verkställa en avvísning eller utvisning	18
4.5	Tvång för att skaffa nödvändiga handlingar för verkställigheten och utreda identiteten	24
5	Återlämnande eller överlämnande av ett verkställighetsärende	28
6	Polisen ska vara ansvarig myndighet för ny verkställighet av beslut som inte har upphört att gälla	29
7	Polismyndigheten bör ha samma förutsättningar som Migrationsverket att ta barn i förvar	31
8	Säkerhetspolisens möjlighet att omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar	33
9	Placering utanför en förvarslokal av transporttekniska skäl	34
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	35
11	Konsekvenser	36
12	Författningskommentar	38
12.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	38
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	43
Bilaga 1	Sammanfattning av utkastet till lagrådsremiss	44
Bilaga 2	Lagförslagen i utkast till lagrådsremiss	45
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	50
Bilaga 4	Sammanfattning av slutbetänkande av Förvarsutredningen (SOU 2011:17) i relevanta delar	51
Bilaga 5	Lagförslagen i slutbetänkande av Förvarsutredningen (SOU:2011:17), i relevanta delar	52

Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser i slutbetänkande av Förvarsutredningen (SOU 2011:17)	53	Prop. 2016/17:191
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag.....	54	
Bilaga 8	Lagrådets yttrande	59	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 maj 2017.....	61	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

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

2.1 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 utlänningsbeslutet omhändertas av den verkställande myndigheten om det är nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras.

Utläningen 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 utlänningsbeslut 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 utlänningsbeslutet ska få nöd-

vändiga handlingar för verkställigheten eller för att utlänningsens 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,*

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas *av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket* eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett *sådant beslut,*

2. risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och

3. det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 §.

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 utlänningsen 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 utlänningsen 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.

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,

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

4. 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.

En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller 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 kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

12 kap.

14 §⁴

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

Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i beslutet om avvisning 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 avvísning,
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 avvísning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket.*

Migrationsverket får lämna över ett avvísnings- 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.

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

Prop. 2016/17:191

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.

Prop. 2016/17:191 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.

Riksdagens ombudsmän (JO) har i tre beslut från den 22 juni 2016 gjort vissa uttalanden om Polismyndighetens möjligheter att använda tvångsåtgärder när avvísings- och utvisningsbeslut ska verkställas (JO 2016-06-22, dnr 836-2015, 1548-2015 och 2488-2014).

Med anledning av bl.a. JO:s uttalanden har ett utkast till lagrådsremiss utarbetats inom Justitiedepartementet. I utkastet har även behandlats frågor om återlämnande eller överlämnande till Migrationsverket av verkställighetsärenden, att polisen ska vara ansvarig myndighet för ny verkställighet av beslut som inte har upphört att gälla, förutsättningar för att ta barn i förvar och Säkerhetspolisens möjlighet att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar. Utkastet har remissbehandlats. En sammanfattning av utkastets innehåll finns i *bilaga 1* och utkastets lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2016/09295/L7).

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), förkortad UtL. Utredningen, som tog namnet Förvarsutredningen, föreslog i sitt slutbetänkande, SOU 2011:17, bl.a. ett utvidgande av möjligheten att placera en utlänningsutlösare utanför en förvarslokal av transporttekniska skäl. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning i denna del av utredningens förslag finns i *bilaga 4* och utredningens lagförslag i *bilaga 5*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2011/01340/EMA).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 27 april 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Lagrådets synpunkter behandlas i författningskommentaren. Regeringen följer i allt väsentligt Lagrådets förslag. I förhållande till lagrådsremissen har det gjorts vissa redaktionella ändringar.

4 Ett tydligare lagstöd för användning av tvångsåtgärder vid verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut

4.1 Gällande regler om verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut

Ansvar för verkställighet av ett avvísings- eller utvisningsbeslut

Vilken myndighet som ansvarar för att verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning regleras i 12 kap. 14 § UtL. Enligt huvudregeln i första

Prop. 2016/17:191 stycket ska ett sådant beslut verkställas av Migrationsverket om inte annat föreskrivs i paragrafens övriga stycken.

Enligt andra stycket ska Säkerhetspolisen verkställa beslut om avvísning eller utvisning i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i beslutet om avvísning eller utvisning bestämma att en annan myndighet ska sköta verkställigheten av beslutet.

I tredje stycket anges att Polismyndigheten ska verkställa myndighetens egna beslut om avvísning och en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott.

Fjärde stycket innehåller en möjlighet för Migrationsverket att lämna över ansvaret för verkställigheten i ett enskilt ärende till Polismyndigheten. Detta får ske om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om Migrationsverket gör bedömningen att det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Polismyndigheten är bunden av Migrationsverkets bedömning och kan inte neka att ta över ansvaret för verkställigheten. Inte heller anses Polismyndigheten kunna lämna tillbaka ärendet till Migrationsverket om det senare visar sig att det inte behövs några tvångsåtgärder för att verkställa beslutet (se prop. 1997/98:173 s. 63).

När det gäller säkerhetsärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll anges i 13 § första stycket att det är Säkerhetspolisen som är verkställande myndighet om inte den beslutande myndigheten bestämmer något annat.

Tvångsåtgärder efter överlämnande

Möjligheten att överlämna ansvaret för verkställigheten av ett konkret ärende infördes den 1 januari 1999 i samband med att Statens Invandrarverk (numera Migrationsverket) övertog huvudansvaret för verkställigheten av beslut om avvísning och utvisning. Tidigare hade ansvaret legat enbart på polismyndigheterna. Regleringen överfördes senare utan att ändras i sak till 2005 års utlänningslag.

I förarbetena uttalades att det alltid kommer att finnas de som inte respekterar myndigheternas beslut och därför kommer att vägra att lämna landet självmant. Behovet av polisiär kompetens kommer därför att finnas kvar och måste kunna tillgodoses även om Statens Invandrarverk anförtros huvudansvaret för att beslut om avvísning och utvisning verkställs. Med uttrycket ”polisiär kompetens” avsågs här dels förmågan och behörigheten att bedriva polisiärt spanings- och eftersökningsarbete, dels förmågan och behörigheten att tillgripa tvångsmedel. Det uttalades särskilt att möjligheten till husrannsakan enligt 20 § polislagen (1984:387) sannolikt skulle behöva användas (prop. 1997/98:173 s. 41–43).

Möjligheten att ta en utlänningsbeslut med ett verkställbart avvísnings- eller utvisningsbeslut i förvar

Enligt utlänningslagen får en utlänningsbeslut som fyllt 18 år tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvísning eller utvisning. En förutsättning är dock att det finns en

risk att utlännningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (10 kap. 1 § andra stycket 3 UtIL).

Ett barn får tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvísning 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 UtIL). Ett barn får också tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvísning som inte är omedelbart verkställbart eller ett beslut om utvisning om det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt (10 kap. 2 § andra stycket UtIL).

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 § UtIL).

Bestämmelser om hur länge en utlännning får hållas i förvar finns i 10 kap. 4 § UtIL. När det gäller verkställighetsförvar i syfte att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvísning eller utvisning finns en första tidsgräns om två månader som emellertid får förlängas om det finns synnerliga skäl. Även om det finns synnerliga skäl får utlännningen 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 utlännningen eller om det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, maximalt tolv månader. Dessa yttersta tidsgränser gäller dock inte om utlännningen av allmän domstol utvisats på grund av brott.

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

4.2 Uttalanden från Riksdagens ombudsmän

Riksdagens ombudsmän har ifrågasatt lagstödet för Polismyndighetens tvångsansvändning

Riksdagens ombudsmän (JO) har i tre beslut från den 22 juni 2016 bl.a. ansett att det är oklart vilket stöd 12 kap. 14 § UtIL ger för Polismyndigheten att använda tvång och våld vid verkställighet av avvísnings- och utvisningsbeslut (JO 2016-06-22, dnr 836-2015, 1548-2015 och 2488-2014).

Verkställighet av ett beslut om utvisning av en barnfamilj (JO:s beslut med dnr 836-2015)

Efter att Migrationsverket fattat beslut om att avvisa en asylsökande kvinna och hennes minderåriga barn överlämnades ärendet till Polismyndigheten för verkställighet. På den tänkta avresedagen genomförde Polismyndigheten en husrannsakan och hämtade kvinnan och barnen i deras bostad. De kördes till polisstationen och därefter till flygplatsen.

Prop. 2016/17:191 Som grund för beslutet om hämtning angavs 9 kap. 9 § UtL. Något beslut om förvar fattades inte.

JO bedömde att 9 kap. 9 § UtL inte kunde användas som stöd för att hämta familjen, eftersom avsikten inte var att höra kvinnan om hennes vistelse i Sverige, utan att verkställa avvisningsbeslutet. Enligt JO låg det närmare till hands att pröva grunden för besluten om husrannsakan och behörigheten att omhänderta kvinnan och barnen med utgångspunkt i bestämmelsen i 12 kap. 14 § UtL. JO noterade i detta sammanhang att polisen i det praktiska arbetet anser att bestämmelsen ger stöd för sådana åtgärder.

JO konstaterade härefter att 12 kap. 14 § UtL inte i sig ger någon rätt för polisen att använda tvång eller våld. I bestämmelsen anges bara att ett ärende kan lämnas över till Polismyndigheten bl.a. om det kan antas att tvång kommer att behöva användas för att verkställa beslutet. Dock stod det enligt JO klart att syftet med bestämmelsen, med hänsyn till vad som uttalades i förarbetena när den infördes, är att polisen ska kunna tillgripa tvångsmedel för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Det var enligt JO vidare självklart att det kan vara nödvändigt att inskränka en persons rörelsefrihet för att sådana beslut ska kunna verkställas, t.ex. genom att hämta en person som inte vill inställa sig frivilligt för en utresa. Det skulle därför kunna framstå som naturligt att se dessa åtgärder som ett nödvändigt led i verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. JO kunde dock inte se att bestämmelsen i 12 kap. 14 § UtL utgör det stöd i lag som måste krävas för sådana åtgärder, oavsett vad syftet med införandet av bestämmelsen varit. Enligt JO borde därför utlänningslagen förtydligas så att stödet för de tvångsåtgärder Polismyndigheten har rätt att vidta för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som överlämnas till myndigheten med stöd av 12 kap. 14 § UtL klart framgår.

JO konstaterade också att förutsättningarna hade varit annorlunda om Polismyndigheten hade fattat ett beslut om förvar. I ett sådant fall har Polismyndigheten enligt 20 § polislagen stöd för husrannsakan liksom för ett omhändertagande.

Ambassadbesök mot den enskildes vilja (JO:s beslut med dnr 2488-2014)

Efter att Migrationsverket fattat beslut om att utvisa en asylsökande överlämnades ärendet till Polismyndigheten. Myndigheten tog mannen i förvar med stöd av 10 kap. 1 § UtL för att förbereda och genomföra verkställigheten. Eftersom mannen saknade de resehandlingar som behövdes för att beslutet skulle kunna verkställas transporterade Polismyndigheten mannen till hans hemlandsambassad där en personlig intervju skulle hållas med honom. Transporten och besöket på ambassaden skedde mot mannens vilja.

Liksom i det ovan redovisade beslutet konstaterade JO att 12 kap. 14 § UtL inte i sig kan anses ge någon rätt för polisen att använda våld eller tvång vid verkställigheten, men att Polismyndigheten i detta fall främst hänvisat till bestämmelsen om förvar i 10 kap. 1 § UtL. JO framhöll att Polismyndigheten har möjlighet att ta en person i förvar för att kunna verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut bl.a. om personen inte medverkar vid verkställigheten. Enligt JO var dock innebörden av ett för-

varstagande inte närmare preciserad i lagstiftningen, även om det står klart att det handlar om ett frihetsberövande och att syftet med åtgärden är att förbereda och genomföra verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Enligt JO kunde det mot den bakgrunden framstå som en rimlig tolkning att polisen inom ramen för den tvångsåtgärd som ett beslut om förvar innebär har rätt att genomföra ett besök på en ambassad, om detta är en nödvändig förutsättning för att avvisnings- eller utvisningsbeslutet ska kunna verkställas. Det förarbetsuttalande som redovisats om att förvarstiden kan förlängas om en utlänning vägrar att besöka en ambassad talar dock, ansåg JO, snarast i motsatt riktning (prop. 2011/12:60 s. 92).

Enligt JO:s mening var det otillfredsställande att varken lagtext eller förarbeten tydligt ger besked om vilka befogenheter polisen har i detta avseende. I sammanhanget hänvisade JO till regeringens uttalande i propositionen Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet om att inskränkningar i enskildas rörelsefrihet av konstitutionella hänsyn inte endast tolkningsvis bör följa av en bestämmelse (prop. 2015/16:68 s. 61). Enligt JO var det av samma skäl otillfredsställande om det endast tolkningsvis kan utläsas av bestämmelsen i 10 kap. 1 § UtL vilka tvångsåtgärder Polismyndigheten har möjlighet att vidta för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Enligt JO var det vidare inte självklart att en tolkning av bestämmelsen leder till slutsatsen att det finns stöd för att genomföra ett besök på en ambassad. Det fanns därför enligt JO starka skäl att tydliggöra i utlänningslagen vilka tvångsåtgärder som polisen kan vidta som ett led i verkställigheten i förhållande till den som är tagen i förvar.

När det gäller sekretessfrågor uttalade JO att det av 7 kap. 20 § utlänningsförordningen (2006:97) framgår att polisen har rätt att lämna vissa uppgifter om en utlännings personliga förhållanden till den stat som en avvisning eller utvisning ska ske till, så att de resehandlingar som behövs kan utfärdas. Enligt JO fanns det inget som hindrar att detta sker vid ett besök med den förvarstagne på ambassaden, under förutsättning att de sekretessbestämmelser som gäller iakttas. JO ställde sig dock tveksam till om sekretessen helt kan upprätthållas i en intervjusituation som polisen inte har någon rådighet över och som sker på ett annat språk. Detta gav enligt JO ytterligare grund för uppfattningen att det behövs ett förtydligande i utlänningslagen så att det klart framgår om det är tillåtet att transportera den som är tagen i förvar till hans eller hennes hemlandsambassad. Lagstiftaren skulle då, enligt JO, få möjlighet att ta ställning till de risker som kan finnas i sekreteshänseende och göra en avvägning mellan intresset av effektivitet vid verkställigheten och skyddet för den enskilde.

Ambassadbesök där den enskilde gör motstånd (JO:s beslut med dnr 1548-2015)

En man som hade fått avslag på sin asylansökan och dömts för brott skulle utvisas ur Sverige. Polismyndigheten var ansvarig för att verkställa mannens utvisningsbeslut. Mannen togs i förvar med stöd av 10 kap. 1 § UtL för att förbereda och genomföra verkställigheten. Efter-

Prop. 2016/17:191 som det flygbolag som mannen skulle resa med krävde ett s.k. acceptbrev för att ta med honom som passagerare på planet fördes han mot sin vilja till sin hemlandsambassad för att ambassaden skulle utfärda en sådan handling. När mannen gjorde motstånd använde polisen våld mot honom för att genomföra transporten och besöket.

Liksom i det ovan redovisade beslutet ansåg JO att det är oklart vilket lagstöd Polismyndigheten har för att genomföra ett besök på en ambassad mot en förvarstagens vilja, och att det bör tydliggöras i utlänningslagen vilka tvångsåtgärder polisen kan vidta. JO uttalade därutöver att när en utvisad gett tydligt uttryck för att han eller hon inte på något sätt kommer att medverka till ett ambassadbesök måste polisen noggrant överväga om besöket ändå ska genomföras eller om avvisnings- eller utvisningsbeslutet kan verkställas på något annat sätt. Om ett besök ändå genomförs ska detta ske på ett humant och värdigt sätt och de allmänna behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § polislagen måste beaktas.

4.3 Det finns ett behov av att förtydliga regelverket

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av att förtydliga regelverket så att det står klart i vilka fall Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får använda tvångsåtgärder när ett utvisnings- eller avvisningsbeslut ska verkställas.

Utkastets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har varit positiva till bedömningen eller inte haft några invändningar mot den.

Skälen för regeringens bedömning: Utlänningslagen bygger på att den som får ett beslut om avvisning eller utvisning frivilligt ska lämna landet. Men i många fall rättar sig personen inte efter beslutet och det blir därför nödvändigt att verkställa beslutet med tvång. Migrationsverket har ingen möjlighet att eftersöka personer som har avvikit eller någon befogenhet att använda tvång för att förmå en person att följa ett utvisnings- eller avvisningsbeslut. Som också JO konstaterar i sina beslut var avsikten då möjligheten för Statens Invandrarverk (numera Migrationsverket) att lämna över verkställighetsärenden till Polismyndigheten tillkom, att Polismyndigheten skulle ha rätt att utnyttja sin förmåga och befogenhet att använda tvång i dessa situationer. Bestämmelsen har också tillämpats på detta sätt i praktiken.

JO uttalar nu i sina beslut att 12 kap. 14 § UtL inte innebär ett tillräckligt tydligt lagstöd för att Polismyndigheten ska få använda tvångsåtgärder för att verkställa ett överlämnat ärende. JO efterlyser också ett klargörande av vilka tvångsåtgärder som ska få användas mot den som har tagits i förvar enligt 10 kap. UtL för att förbereda eller genomföra en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Med anledning av JO:s beslut tolkar Polismyndigheten rättsläget på så sätt att verkställighet som kräver tvång inte kan utföras med stöd av bestämmelsen i 12 kap. 14 § UtL, utan att det endast är möjligt att använda tvång (hämtning och husrannsakan) vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsärende om ett beslut om förvar har fattats (Cirkulärmed-

delande CM 14/16). När det gäller utlänningar som är tagna i förvar gör Polismyndigheten bedömningen att beslutet om förvar innebär en rätt för Polismyndigheten att genomföra t.ex. ett besök på en ambassad om detta är en nödvändig förutsättning för att avvsnings- eller utvisningsbeslutet ska kunna verkställas (Rättsavdelningens PM 2016-07-01).

En ändamålsenligt utformad och effektiv migrationsprocess kräver att myndigheterna har verktyg för att verkställa ett beslut om avvsnings eller utvisning. Möjligheten för Polismyndigheten att som en sista utväg använda tvång mot den som inte frivilligt följer ett avvsnings- eller utvisningsbeslut är ett viktigt led i att en sådan välordnad verkställighetsprocess ska kunna upprätthållas. Att Polismyndigheten även fortsättningsvis ska kunna använda sig av tvångsåtgärder i den omfattning som varit avsedd genom möjligheten för Migrationsverket att överlämna ett ärende till Polismyndigheten för verkställighet är därför angeläget. Samtidigt är det viktigt att sådana ingripanden sker under rättssäkra och förutsebara former och att det finns ett tydligt lagstöd för när Polismyndigheten får använda sig av tvång i ett verkställighetsärende.

Som JO framhåller i sina beslut innebär ett beslut om att ta en utlänning i förvar en möjlighet för Polismyndigheten att använda vissa tvångsmedel. Förvarsbeslutet ger exempelvis stöd för att omhänderta utlänningen och att genomföra husrannsakan enligt 20 § polislagen.

För att verkställighetsarbetet ska kunna bedrivas effektivt finns dock också ett behov av att kunna använda tvångsåtgärder även mot den som inte har tagits i förvar enligt utlänningslagen. Som JO konstaterar är det en självklarhet att det kan vara nödvändigt att inskränka en persons rörelsefrihet för att ett beslut om avvsnings eller utvisning ska kunna verkställas. I många fall av verkställighet finns det dock inte förutsättningar för ett beslut om förvar, t.ex. föreskrivs en mycket restriktiv användning av förvar när det gäller barnfamiljer. Förvar är en ingripande åtgärd och innebär att utlänningen berövas friheten en längre period och placeras inlåst i en särskild förvarsanläggning. Det är inte lämpligt att vidta en så ingripande åtgärd i de fall det endast finns ett behov av att omhänderta utlänningen under en begränsad tid för att genomföra en konkret åtgärd som är nödvändig för att verkställigheten ska kunna äga rum, t.ex. att se till att utlänningen kommer till sin ambassad för att ordna med nödvändiga handlingar eller transportera honom eller henne till den flygplats från vilken avresan ska ske. I stället finns ett behov av ett regelverk som ger stöd för mindre ingripande tvångsåtgärder i sådana fall där verkställigheten har överlämnats till Polismyndigheten, på sätt som tidigare skett i praxis.

Med anledning av de uttalanden som gjorts av JO finns det skäl att utforma regelverket så att det säkerställs att det finns ett tydligt lagstöd för den verkställande myndigheten att använda tvångsåtgärder vid verkställighet av avvsnings- och utvisningsbeslut.

4.4 Omhändertagande för att verkställa en avvisning eller utvisning

Regeringens förslag: När Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning ska den verkställande myndigheten få omhänderta utlänningen om det är nödvändigt för att avvisningen eller utvisningen ska kunna förberedas eller genomföras.

En utlännings får omhändertas under högst 24 timmar om det inte finns särskilda skäl. Då får omhändertagandet pågå under ytterligare högst 24 timmar.

Utkastets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *JO, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Säkerhetspolisen* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Polismyndigheten* och *Kriminalvården* väcker frågan om det inte finns situationer där inlåsnings skulle vara lämpligt. Även *Göta hovrätt* väcker den frågan och frågan om den föreslagna tiden för omhändertagande undantagsvis kan vara väl kort. Skulle detta ändras kan det enligt hovrätten finnas anledning att överväga om avsaknaden av en överklagandemöjlighet är förenlig med Sveriges internationella åtaganden. *Polismyndigheten* noterar att det inte framgår om det finns någon gräns för hur många omhändertaganden som är möjliga beträffande en utlännings och väcker frågan hur tidsfristen då ska beräknas. *Migrationsverket* anför att det bör förtydligas huruvida det är möjligt att låta ett omhändertagandebeslut omedelbart följas av ett förvarsbeslut. För den händelse detta är möjligt är det inte lämpligt med tanke på den särskilda försiktighet som bör tillämpas när det gäller beslut om frihetsberövande av barn. *Migrationsverket* påtalar dessutom att ingripande tvångsåtgärder traditionellt sett kan överklagas och anser att skälen för att man inte ska kunna överklaga ett omhändertagande behöver förtydligas. Med mindre än att det finns särskilda skäl för att fråga principen om överklagbarhet, kan verket inte tillstyrka denna del av förslaget. *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* är av uppfattningen att ett beslut om att omhänderta, och därmed frihetsberöva, en utlännings alltid bör vara överklagbart. Beslutet bör vara överklagbart så att en laglighetsprövning kan genomföras även om omhändertagandet har upphört. Detta bör jämföras med 32 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, enligt vilken en laglighetsprövning av ett intagningsbeslut kan göras även om tvångsvården har upphört vid prövningstillfället. En sådan överklagandemöjlighet kan ha stor betydelse för hur möjligheten att omhänderta någon kommer att tillämpas och säkerställa att möjligheten tillämpas på ett rättssäkert sätt. *Rädda Barnen* ifrågasätter om det är rimligt att ett beslut om omhändertagande inte får överklagas, mot bakgrund av att det får pågå upp till 48 timmar. *UNHCR* rekommenderar att det införs en effektiv överklagandemekanism.

En bestämmelse som ger en rätt till omhändertagande när Migrationsverket har överlämnat ett verkställighetsärende

Som framgår av avsnitt 4.3 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.

Ett lämpligt sätt att uppnå att det av lagstiftningen tydligt framgår att Polismyndigheten har denna befogenhet är att införa en bestämmelse som ger Polismyndigheten möjlighet att omhänderta en utlänning om det är nödvändigt för att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut 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. Ett exempel på en sådan ordning finns i 6 kap. 5 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, där den som ska överlämnas, om det bedöms vara nödvändigt för att överlämnandet ska kunna genomföras, får omhändertas och tas i förvar av Polismyndigheten.

En uttrycklig rätt till omhändertagande som får pågå så länge som föreslås för de nu aktuella fallen (se närmare nedan) innebär att den polisman som ska genomföra åtgärden får befogenhet att använda våld vid ingripandet under de förutsättningar som anges i 10 § första stycket 2 och 10 a § polislagen. En rätt att omhänderta den som ska avvisas eller utvisas innebär också att det finns en befogenhet att enligt 19 och 20 §§ samma lag genomföra kroppsvisitation och göra husrannsakan för att söka efter den person som ska omhändertas.

Frågan om ett omhändertagande behövs beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan t.ex. handla om att det finns behov av att transportera utlänningen till exempelvis den flygplats som avresan ska ske från eller att se till att utlänningen inställer sig till ett verkställighetssamtal. Det kan också handla om åtgärder enligt 13 §.

Den föreslagna möjligheten till ett omhändertagande och de befogenheter som följer med ett sådant beslut bedöms i allt väsentligt motsvara de befogenheter som avsågs när den bestämmelse som nu finns i 12 kap. 14 § fjärde stycket UtIL ursprungligen infördes. Den nya bestämmelsen bör placeras i anslutning till övriga bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder i 9 kap. UtIL.

Rätt till omhändertagande i andra fall av verkställighet

Som framgår av avsnitt 4.1 verkställer Polismyndigheten inte bara beslut om avvisning eller utvisning efter överlämnande från Migrationsverket. Myndigheten har också ansvar för att verkställa sina egna beslut om avvisning och allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Säkerhetspolisen har vidare ett självständigt ansvar för att verkställa beslut om avvisning och utvisning i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Möjligheten att använda tvångsmedel vid genomförandet av verkställigheten bör vara lika oavsett om ärendet överlämnats eller om ansvaret följer direkt av lag. Möjligheten att omhänderta en utlänning föreslås därför finnas i

Prop. 2016/17:191 samtliga fall när Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ansvarar för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Hur länge ska omhändertagandet få vara?

Syftet med den möjlighet till omhändertagande som föreslås är att möjliggöra att en avvisning eller utvisning ska kunna förberedas eller genomföras. Utgångspunkten är 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. När man avgör hur lång tiden ska få vara måste man beakta att de flesta verkställighetsresor sker från Arlanda. Om utlännningen exempelvis är placerad på ett anläggningsboende i norra Sverige behövs tillräcklig tid för att genomföra resan till flygplatsen inklusive stopp för mat och vila. 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. Sådana skäl kan föreligga exempelvis om den faktiska restiden är särskilt lång eller om det förekommer förseningar i flygtrafiken. En förlängning kan också vara nödvändig för att se till att verkställigheten kan ske på ett humant och värdigt sätt. Det kan t.ex. variera mellan olika fall vilket behov av tid som finns för att förbereda avresan eller hur många stopp för mat och vila som behövs under transporten. En maximal tid på 48 timmar stämmer också överens med den längsta tidsfrist som gäller enligt andra lagar som innebär en möjlighet för Polismyndigheten att omhänderta en person om det är nödvändigt för att en åtgärd ska kunna genomföras (jfr prop. 2016/17:57).

Regeringen föreslår därför att ett omhändertagande ska få vara högst 24 timmar, och om det finns särskilda skäl ytterligare 24 timmar. I ett ärende kan det givetvis vara så att det kan bli aktuellt att omhänderta en person mer än en gång, exempelvis för ett ambassadbesök och senare för en transport till flygplatsen. Det kan också bli aktuellt med mer än ett omhändertagande i ett ärende om den åtgärd som ska vidtas under omhändertagandet av något skäl misslyckas vid det första tillfället. I sådana situationer blir vart och ett av omhändertagandena underkastat de begränsningar som ställs upp i bestämmelsen. Den sammanlagda omhändertagandetiden vid ett och samma tillfälle får alltså aldrig överstiga 48 timmar. Det får inte heller förekomma att det fattas flera omhändertagandebeslut i omedelbar anslutning till varandra. Det följer dessutom av proportionalitetsprincipen att ett omhändertagande endast får användas i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

Den som omhändertas ska inte få hållas i förvar

En rätt till omhändertagande kan vara förenad med en rätt eller skyldighet att låsa in den som har omhändertagits. Enligt 17 § polislagen får t.ex. den som omhändertagits enligt lagen tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Med förvar ska enligt motiven förstås insättning i arrest eller annan inlåsning (prop. 1996/97:175 s. 34). Några remissinstanser anför att det av praktiska skäl borde vara möjligt att låsa in den som omhändertas enligt den föreslagna

bestämmelsen i utlänningslagen. Syftet med omhändertagandet är att ge polisen möjligheter att använda tvångsåtgärder på personer som det inte bedömts finnas skäl att ta i förvar enligt 10 kap. UtL. Regeringen anser därför att ett beslut om omhändertagande enligt bestämmelsen inte bör innefatta någon möjlighet till insättning i arrest eller motsvarande inlåsning. Däremot bör det t.ex. vid längre transporter vara möjligt att placera den omhändertagne i ett bevakat hotellrum över en natt. Finns det i det enskilda fallet ett behov av en mer ingripande åtgärd får förutsättningarna för det avgöras utifrån bestämmelserna om förvar i 10 kap. UtL. Huruvida det nu föreslagna omhändertagandet gör att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan överlämna transporten av utlänningen till Kriminalvården får bedömas av myndigheterna i den praktiska tillämpningen.

Beslutet om omhändertagande ska inte få överklagas

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 nyss nämnda fri- och rättigheterna göras med stöd av 25 § första stycket 4–5.

Enligt Europakonventionen artikel 5 har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i vissa angivna fall och i den ordning som lagen föreskriver. Enligt artikel 5.1 f får någon berövas friheten för att förhindra att han eller hon obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör personens utvisning eller utlämning. Enligt 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. För att artikeln ska vara tillämplig krävs dock inte att personen faktiskt är berövad friheten när prövningen sker (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, femte upplagan, s. 144).

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 §§ UtL. Det finns då möjlighet att besluta om inhibition i verkställighetsärendet. Frågan är emellertid om beslutet om omhändertagande för att kunna förbereda eller genomföra verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning också ska kunna överklagas.

En första fråga att ta ställning till är om det föreslagna omhändertagandet är att betrakta som ett sådant frihetsberövande som avses i Europakonventionen. Europadomstolen har i ett stort antal fall prövat frågan om ett ingripande varit att betrakta som ett frihetsberövande eller inte. Gränsdragningen mellan frihetsberövande och andra ingripanden är

Prop. 2016/17:191 inte helt självklar. Det rör sig snarare om en gradskillnad än en artskillnad. Bedömningen är dessutom beroende av de närmare omständigheter som förelegat i den konkreta situationen. Europadomstolen har framhållit att det finns en mängd olika faktorer att ta hänsyn till, såsom karaktären, varaktigheten och resultatet av åtgärden i fråga samt det sätt på vilket åtgärden verkställs (prop. 1996/97:175 s. 41). Det föreslagna omhändertagandet är underkastat flera begränsningar, bl.a. genom att det inte får förenas med insättning i arrest eller någon annan motsvarande möjlighet till inlåsning. Samtidigt är det fråga om en ofrivillig frihetsinskränkning som kan pågå under en inte helt obetydlig tid. Längden på omhändertagandet och den möjlighet att använda våld enligt polislagen som följer på det talar enligt regeringens bedömning för att det ändå är fråga om ett frihetsberövande i Europakonventionens mening.

Nästa fråga att ta ställning till är om beslutet om omhändertagande ska kunna överklagas. 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. Några remissinstanser, bl.a. *Migrationsverket* och *Rädda barnen*, anför att beslutet om omhändertagande ändå bör kunna överklagas. Enligt *Göta hovrätt* bör frågan om det ska vara möjligt att överklaga beslutet övervägas ytterligare för det fall omhändertagandet skulle förenas med en möjlighet till förvar i en arrest eller om den längsta tiden för omhändertagandet skulle förlängas i förhållande till förslaget i utkastet till lagrådsremiss.

Som anges ovan 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. Europadomstolen har emellertid 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. Den bedömningen har Europadomstolen gjort just vid frihetsberövanden enligt artikel 5.1 f., se Europadomstolens avgöranden den 9 oktober 2003 i mål *Slivenko mot Lettland*, no. 48321/99, och den 7 oktober 1976 i mål *X. och Y. mot Sverige*, no. 7376/76. I det förstnämnda avgörandet pågick ett av frihetsberövandena 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, se 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 längre tid än maximalt 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. Som framgår ovan får omhändertagandet inte förenas med insättning i arrest eller någon motsvarande möjlighet till inlåsning. Med hänsyn till vad som sägs om längden på omhändertagandet och att detta alltid ska hållas så kort som möjligt, skulle det i praktiken inte vara möjligt att annat än i undantagsfall få lagligheten av omhändertagandet prövat innan detta har upphört. Vid en samlad bedömning är de begränsningar som gäller för det föreslagna omhändertagandet sådana att det finns utrymme för att anse att Europakonventionen inte kräver att dessa beslut ska kunna överklagas. Enligt regeringen bör det inte finnas någon möjlighet att överklaga beslutet om omhändertagande. Den som anser sig ha blivit utsatt för felaktig myndighetsutövning har möjlighet att vända sig till JO eller Justitiekanslern som kan granska polisens agerande.

Tillämpningen när det gäller barn

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.

Migrationsverket har väckt frågan om ett omhändertagande av ett barn kan följas av ett beslut om att ta barnet i förvar och hur det i så fall inverkar på angivna tidsfrister. Regeringen konstaterar att möjligheterna att ta barn i förvar är ytterst begränsade. Det är svårt att föreställa sig en situation där det direkt i anslutning till avslutandet av ett omhändertagande av ett barn skulle föreligga förutsättningar att ta barnet i förvar. Skulle det i något enskilda undantagsfall förhålla sig så måste även proportionalitetsprincipen beaktas. Regeringen instämmer i Migrationsverkets uppfattning att det normalt inte kommer att bedömas vara lämpligt att omedelbart låta ett omhändertagande åtföljas av ett förvarsbeslut.

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

Regeringens förslag: Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska, om det är lämpligt, få vidta sådana åtgärder som behövs för att se till att en utlänning har nödvändiga handlingar för verkställigheten av avvísings- eller utvisningsbeslutet eller för att utlänningens identitet eller medborgarskap ska kunna klargöras. För att polisen ska få befogenheten förutsätts det att utlänningen har omhändertagits eller tagits i förvar med stöd av utlänningslagen för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvísning eller utvisning.

Utkastets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Göta hovrätt*, *Justitiekanslern*, *Polismyndigheten* och *Migrationsverket*, tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget. Några remissinstanser väcker frågor om vilka åtgärder som polisen får vidta när det har beslutats om ett omhändertagande. I denna del noterar *Advokatsamfundet* att det i utkastet till lagrådsremiss har angetts att konstitutionella skäl anses tala särskilt starkt för att inskränkningar i den enskildes rörelsefrihet inte endast bör följa tolkningsvis av bestämmelserna om förvar eller av den föreslagna möjligheten till omhändertagande. Dock anges därefter att avsikten med förslaget inte är att begränsa möjligheten att tolkningsvis anse att även andra åtgärder kan vara tillåtna till följd av bestämmelserna om förvar eller den föreslagna möjligheten till omhändertagande. *Advokatsamfundet* anser att den valda formuleringen är otydlig, då det är oklart om även andra tvångsåtgärder än de omnämnda omfattas av lagförslaget. *Advokatsamfundet* påpekar att tvångsingripanden endast får ske under rättssäkra och förutsebara former samt då det finns ett tydligt lagstöd för ingripandena. *UNHCR* rekommenderar att man tydligt definierar begreppet omhändertagande och de situationer i vilka en person kan omhändertas och vilka tvångsåtgärder som därvid får användas. *Kammarrätten i Stockholm* anför att det i skälen till förslaget anges att avsikten inte är att begränsa möjligheten att tolkningsvis anse att även andra åtgärder kan vara tillåtna till följd av bestämmelserna om förvar eller omhändertagande. Det anges dock inte vilken typ av åtgärder som då avses. *Kammarrätten* anser att det bör redogöras för vilka åtgärder som skulle kunna bli aktuella. *JO* ställer sig tveksam till om sekretessen till skydd för den enskilde kan upprätthållas i en intervjusituation som polisen inte har någon rådighet över och som sker på ett annat språk. Frågan är, enligt *JO*, om en utlänning som med tvång förts till sin hemlandsambassad kan anses delta frivilligt i en intervju och om förutsättningarna under intervjun är sådana att uppgifterna verkligen lämnas självant.

Skälen för regeringens förslag

Tvångsåtgärder för att skaffa resehandlingar m.m.

Vilka åtgärder som behöver genomföras för att ett beslut om avvísning eller utvisning ska kunna verkställas beror på omständigheterna i det

enskilda fallet. I avsnitt 4.4 föreslås att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska få en möjlighet att fatta ett beslut om att omhänderta en utlänning om det är nödvändigt för att verkställigheten ska kunna förberedas eller genomföras. Det redogörs också för att de åtgärder som får vidtas när utlänningen är omhändertagen är sådana som utgör ett naturligt led i verkställighetsarbetet. Med möjligheten till omhändertagande följer vissa befogenheter enligt polislagen bl.a. att med beaktande av proportionalitetsprincipen göra husrannsakan för att omhänderta utlänningen, t.ex. inför en transport till flygplatsen. Motsvarande befogenhet finns redan enligt gällande lagtext om ett beslut om förvar har fattats med stöd av utlänningslagen.

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 sådana resehandlingar, till exempel pass m.m., 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, beträffande 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 annan beskickning för att resehandlingar ska kunna utfärdas eller för att skaffa underlag för klagörande av utlänningens medborgarskap eller identitet.

JO uttalar i sina beslut 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 fram resehandlingar. Enligt JO är det också otillfredsställande att varken lagtext eller förarbeten ger ett tydligt besked om vilka befogenheter Polismyndigheten har i ett verkställighetsärende.

Det är viktigt att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan vidta åtgärder i syfte att en person som ska avvisas eller utvisas kan få de resehandlingar som är nödvändiga och att utlänningens medborgarskap och identitet kan klarläggas. Det är, som också JO framhåller i sina beslut, en i och för sig rimlig tolkning att den verkställande myndigheten, inom ramen för den tvångsåtgärd som ett beslut om förvar innebär, har en rätt att exempelvis genomföra ett besök på en ambassad tillsammans med utlänningen om det är en nödvändig förutsättning för att avvísnings- eller utvisningsbeslutet ska kunna verkställas. De nu berörda åtgärderna är nödvändiga för att verkställigheten av ett avvísnings- eller utvisningsbeslut ska kunna förberedas eller genomföras. De bör därmed kunna anses falla in under tillämpningsområdet för den regel som föreslås om omhändertagande för att verkställa ett avvísnings- eller utvisningsbeslut. Åtgärderna företas dock ofta i ett tidigt skede av verkställighetsarbetet och det är därför inte uppenbart att de alltid är ett naturligt led i verkställighetsarbetet på samma sätt som exempelvis en transport till flygplatsen.

Att åtgärderna bör kunna följa på ett beslut om omhändertagande enligt förslaget i avsnitt 4.4 har stöd i uppfattningen att det av en lagstadgad rätt att använda tvångsmedel får anses följa en befogenhet att också vidta vissa ingrepp eller andra åtgärder – även om dessa utförs tvångsvis – som

Prop. 2016/17:191 är nödvändiga för att rätten att bruka tvångsmedlet ska bli verkningfull (bet. 1983/84:JuU27 s. 40 f.). Det torde i allmänhet också kunna finnas betänkligheter med att endast inom ett visst område reglera åtgärder som kan anses utgöra delmoment i ett tvångsmedel. Det finns en viss risk för att en sådan reglering medför olyckliga motsatsslut på andra rättsområden. Att mer allmänt gå mot en sådan ordning kan varken anses lämpligt eller önskvärt (se prop. 2015/16:68 s. 61, Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet).

Med anledning av JO:s uttalanden råder det dock viss osäkerhet om vilket stöd det finns för att vidta åtgärder som syftar till att se till att den som ska avvisas eller utvisas får nödvändiga resehandlingar eller får sitt medborgarskap eller sin identitet klarlagd. Som regeringen bedömde i den nyss nämnda propositionen får under sådana förhållanden konstitutionella skäl anses tala särskilt starkt för att inskränkningarna i den enskildes rörelsefrihet inte endast bör följa tolkningsvis av bestämmelserna om förvar eller av den föreslagna möjligheten till omhändertagande. Det görs därför bedömningen att möjligheten för den verkställande myndigheten att använda tvångsåtgärder för att säkerställa att den som ska avvisas eller utvisas får nödvändiga resehandlingar eller får sitt medborgarskap eller sin identitet klarlagd ska uttryckligen framgå av lag. Vilka andra åtgärder som får vidtas med stöd av bestämmelserna om förvar eller den föreslagna möjligheten till omhändertagande begränsas av att åtgärderna måste ha ett naturligt samband med uppgiften att förbereda eller genomföra verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning och att åtgärderna måste vara nödvändiga för att uppnå detta syfte. Ett typiskt exempel på en sådan åtgärd är en transport till flygplatsen inför en avresa.

En förutsättning för att det ska finnas en möjlighet att vidta åtgärder med stöd av den föreslagna bestämmelsen bör vara att åtgärden kan antas bli verkningfull. Står det redan från början klart att åtgärden inte kan lyckas i ett läge när tvång måste tillgripas för att genomföra den bör åtgärden 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 det 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. Kan resehandlingar ordnas eller medborgarskapet och identiteten klargöras på något annat sätt bör möjligheten att vidta åtgärder enligt den föreslagna bestämmelsen inte få utnyttjas.

Sekretessfrågor

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 allvarlig men som föranleds av förhållandet mellan utläningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § OSL gäller, enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL, sekretess i verksamhet för kontroll över

utlännningar 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.

En uppgift som omfattas av sekretess får enligt 8 kap. 3 § OSL inte 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) 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 utlännings 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.

Som JO uttalar hindrar inte sekretessreglerna 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 annan beskickning, på samma sätt som skulle ha skett vid ett skriftligt uppgiftslämnande, noggrant överväger vilka uppgifter om utlänningen som enligt 7 kap. 20 § utlänningsförordningen (2006:97) kan lämnas till den utländska myndigheten i samband med besöket. JO har ställt sig tveksam till om sekretessen kan upprätthållas i en intervjusituation som polisen inte har någon rådighet över och som sker på ett annat språk. Enligt JO kan det särskilt ifrågasättas om en utlännings som med tvång förs till sin hemlandsambassad kan anses delta frivilligt i intervjun och om förutsättningarna under intervjun är sådana att uppgifterna verkligen lämnas frivilligt. Mot denna bakgrund finns det 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 utlänningsens identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas är att åtgärderna är lämpliga. Om en utlännings så kraftfullt motsätter sig ett besök på sin hemlandsambassad att åtgärden framstår som utsiktslös så bör myndigheten avstå från besöket eftersom ett sådant besök typiskt sett inte är lämpligt. Detta bör Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ta särskild hänsyn till 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 OSL 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 förändringar i sekretesslagstiftningen med anledning av förslaget om en rätt för den verkställande myndigheten att vidta åtgärder för att ordna med nödvändiga resehandlingar.

5 Återlämnande eller överlämnande av ett verkställighetsärende

Regeringens förslag: Polismyndigheten ska få återlämna ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som Migrationsverket överlämnat till myndigheten eller annars 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.

Utkastets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är överlag positiva till förslaget. Några remissinstanser anför att det av tydlighetsskäl bör framgå av lagstiftningen vart ett ärende får återlämnas eller överlämnas. *Migrationsverket* efterlyser ett förtydligande av vad som avses med att verket har bättre förutsättningar att bistå en utlänning vid frivilligt återvändande, då det normalt sett i sådana fall inte föreligger något problem med verkställigheten, oavsett vilken myndighet som handlägger ärendet. *Polismyndigheten* understryker att onödiga återlämnanden i möjligaste mån bör undvikas.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnitt 4.1 finns det ingen möjlighet för Polismyndigheten att återlämna ett verkställighetsärende om omständigheterna förändras och det visar sig att utlänningen ger sig till känna och förklarar att han eller hon vill medverka till ett frivilligt återvändande.

Det är angeläget att verkställighet i så stor utsträckning som möjligt sker utan tvång. Migrationsverket är den myndighet som har bäst förutsättningar för att bistå utlänningen vid ett frivilligt återvändande. Detta gäller särskilt eftersom det förekommer att mottagarländer kräver frivillighet vid återvändandet. Alla ärenden är alltså inte verkställbara för polisen. Det bör därför införas en möjlighet för Polismyndigheten att återlämna ett ärende till Migrationsverket. På samma sätt bör det finnas en möjlighet för Polismyndigheten att överlämna ett ärende till Migrationsverket i de fall där Polismyndigheten är verkställande myndighet vid ny verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla (se avsnitt 6). Av tydlighetsskäl bör det uttryckligen anges att åter- eller överlämnandet sker till Migrationsverket. Ett överlämnande bör kräva att Migrationsverket samtycker till det. En bestämmelse med denna innebörd föreslås därför i 12 kap. 14 § UtlL. Genom att bestämmelsen görs fakultativ kan man i möjligaste mån undvika att onödiga överlämnanden sker. Det bör vara upp till Migrationsverket och Polismyndigheten att utforma riktlinjer för när och hur ett överlämnande ska ske.

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

Prop. 2016/17:191

Regeringens förslag: Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet vid ny verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla.

Utkastets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *JO*, *Göta hovrätt*, *Justitiekanslern* och *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Polismyndigheten* uppger att endast en mindre andel av de beslut som behöver verkställas på nytt är sådana där utlänningen kommer till en yttre gräns och nekas inresa. Betydligt vanligare är de ärenden där utlänningen påträffas inne i landet, t.ex. hos Migrationsverket i samband med en ny ansökan om asyl. Om Polismyndigheten i dessa fall ska vara verkställande myndighet ställs stora krav på att Migrationsverket underrättar Polismyndigheten på ett tillfredsställande sätt. *Migrationsverket* tillstyrker förslaget, men anger att en fråga som uppkommer är om ärenden som rör utlännningar som är utresta när avlägsnandebeslutet blir verkställbart ska betraktas som en ny verkställighet om utlänningen återkommer och vilken myndighet som då ska anses ansvarig. Ett förtydligande är önskvärt. *Rädda Barnen* anser inte att förslaget kan läggas till grund för lagstiftning eftersom det inte redovisas något underlag för bedömningen att det som regel får antas att det kommer att behövas tvångsåtgärder mot den som återkommer till Sverige efter att ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning har verkställts.

Skälen för regeringens förslag: Ett beslut om avvisning eller utvisning ska anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet (12 kap. 21 § UtL). 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. Sådan ny verkställighet kräver att beslutet antingen har fått laga kraft eller att det ändå får verkställas (12 kap. 23 § första stycket UtL). Ett beslut är att anse som verkställt även i ett fall då utlänningen redan är utrest när beslutet ska verkställas.

Vid ny verkställighet gäller huvudregeln i 12 kap. 14 § första stycket UtL att det är Migrationsverket som har ansvar för verkställigheten. Det gäller även om Polismyndigheten efter överlämnande från Migrationsverket har ansvarat för den tidigare verkställigheten. Eftersom en utlänning inte bör få dubbla beslut om avlägsnande (se MIG 2013:4 och 2014:5) saknas det vidare förutsättningar för Polismyndigheten att besluta om avvisning och vidta de verkställighetsåtgärder som ett sådant beslut normalt medför om en utlänning som redan har ett beslut om avvisning eller utvisning exempelvis påträffas av Polismyndigheten vid en Schengengräns och inte uppfyller inresevillkoren.

Ett exempel på en sådan ny verkställighet som avses här är de fall då Sverige enligt reglerna om Dublinöverföring accepterar att återta en utlänning som ålagts att återvända till sitt hemland, men som i stället har

Prop. 2016/17:191 lämnat Sverige och rest till en annan medlemsstat. För att dessa ärenden ska kunna handläggas av Polismyndigheten krävs att Migrationsverket underrättar Polismyndigheten om att en utlänning kommer att överföras till Sverige. En sådan underrättelseskyldighet kan regleras på förordningsnivå.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år efter det att beslutet fick laga kraft, oavsett om beslutet verkställts eller inte. Att en utlänning håller sig undan verkställighet eller återvänder till Sverige innan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut upphört att gälla, kan tala för att han eller hon inte respekterar det slutliga beslutet om avvisning eller utvisning. Det kan många gånger antas att det kommer att behövas tvångsåtgärder för att verkställa ett beslut om personen återkommer till Sverige efter att ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning verkställts. Det gäller i synnerhet om beslutet tidigare verkställts av Polismyndigheten efter överlämnande från Migrationsverket. Under sådana omständigheter kan det inte anses ändamålsenligt att Migrationsverket som huvudregel ska ansvara för verkställigheten. I de flesta fall kommer ju ansvaret för verkställigheten sannolikt inom kort att överlämnas till Polismyndigheten. Det bedöms därför vara en bättre ordning att Polismyndigheten alltid är ansvarig myndighet för ny verkställighet av ett fortfarande gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut. Det föreslås därför att Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet när ny verkställighet av ett beslut som inte har upphört att gälla ska ske med stöd av 12 kap. 23 § första stycket UtIL. En bestämmelse av den innebörden bör föras in i 12 kap. 14 § UtIL.

Det får ankomma på Migrationsverket och Polismyndigheten att utforma rutiner för hur Polismyndigheten ska informeras om att en person på detta sätt återkommit till Sverige. Om det visar sig nödvändigt kan en underrättelseskyldighet även i dessa fall regleras på förordningsnivå.

I konsekvens med detta ska också Polismyndigheten ha behörighet att i denna situation ta en utlänning i förvar, på samma sätt som Migrationsverket har i dag.

Som anges i förarbetena till utlänningslagen kan det om en utlänning återvänder efter någon tids vistelse i ett annat land inte alltför sällan finnas skäl som inte prövats tidigare i ärendet och som skulle kunna innebära att det finns hinder mot verkställigheten av avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Oavsett vilken myndighet som ansvarar för verkställigheten kommer en ny ansökan som görs här efter ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft att på samma sätt som i dag handläggas enligt reglerna i 12 kap. 17–20 §§ UtIL om verkställighetshinder (jfr prop. 2004/05:170 s. 233–234).

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

Prop. 2016/17:191

Regeringens förslag: Ett barn ska 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. Det ska krävas att risken är uppenbar för 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.

Utkastets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *JO, Göta hovrätt, Kammarrätten i Stockholm* och *Justitiekanslern*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Även *Migrationsverket* anför att det är positivt att verket och Polismyndigheten ges samma förutsättningar i detta avseende. *Barnombudsmannen* avstyrker förslaget. Enligt *Barnombudsmannen* är skälen för att utvidga statens rätt att ta ensamkommande barn i förvar ytterst tveksamma och de skäl som anförs är inte tillräckliga för att motivera så långtgående inskränkningar av barnets rättigheter. *Barnombudsmannen* ställer sig vidare frågande till hur barnets rätt att söka asyl i landet ska säkerställas om Polismyndigheten ges befogenheter att ta barnet i förvar redan vid en yttre gränskontroll. *Rädda Barnen* motsätter sig de ökade möjligheter som föreslås för att ta barn i förvar och ser en stor risk att barn i ökad utsträckning kommer att tas i förvar. De restriktioner och begränsningar som föreslås är inte tillräckliga. Även om avsikten inte är att öka antalet förvarstagna barn ser *Rädda Barnen* en ökad risk att barn tas i förvar. *UNHCR* anför att barn aldrig bör frihetsberövas för migrationsändamål.

Skälen för regeringens förslag: I 8 kap. 17 § UtL regleras vilken myndighet som ska besluta i avvisningsärenden. Många gånger är det Polismyndigheten som ska fatta beslut om avvisning av en utlänning. Ett avvisningsärende får dock inte avgöras av Polismyndigheten om utlänningen söker asyl här eller har en nära familjemedlem som söker asyl här. Polismyndigheten får inte heller besluta om avvisning när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd inom ramen för Schengensamarbetet eller för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. När det gäller ett barn utan vårdnadshavare överlämnar Polismyndigheten vanligtvis ärendet till Migrationsverket. De mest förekommande fallen då Polismyndigheten prövar frågan om avvisning är 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

Prop. 2016/17:191 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).

Tidigare fanns i 10 kap. 2 § första stycket UtL en hänvisning till 8 kap. 6 § UtL (nuvarande 8 kap. 19 § UtL). Hänvisningen togs bort utan att någon ändring i sak var avsedd i samband med genomförandet av 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), se prop. 2011/12:60 s. 92. Det innebär att det nu, precis som tidigare, bara är Migrationsverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § UtL som täcks av 10 kap. 2 § första stycket UtL. Ett avvisningsbeslut av Polismyndigheten, som enligt 12 kap. 6 § UtL är direkt verkställbart utan något särskilt förordnande, faller alltså utanför tillämpningsområdet. I stället gäller då 10 kap. 2 § andra stycket UtL. Det betyder 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 anses vara detsamma oavsett om det är Migrationsverket eller Polismyndigheten som fattat beslutet om avvisning. När Polismyndigheten fattar ett beslut om avvisning är det fråga om en situation då barnet kanske inte ens har tillåtits att resa in i landet eller enbart har vistats här en mycket kort tid. Barnet har då inte hunnit etablera sig i samhället och förväntningarna på att få stanna i landet har inte hunnit växa fram i samma omfattning som då barnet eller familjen befunnit sig i landet under en längre tids prövning av sina skäl att få stanna kvar här. Det handlar också om situationer där barnet har rest in eller försöker resa in i Sverige av andra skäl än ett behov av skydd. Att under sådana omständigheter – innan förvar kan övervägas – kräva att det först skett ett misslyckat verkställighetsförsök, med den psykiska påfrestning det regelmässigt måste innebära för barnet, kan inte anses vara lämpligt. I den speciella situation som gäller vid direktavvisning av barn som beslutas av Polismyndigheten måste i stället en möjlighet att, liksom är fallet när Migrationsverket fattar ett beslut om att ett avvisningsbeslut får verkställas omedelbart, direkt ta barnet i förvar anses öka förutsättningarna för att barnet kan förberedas på lämpligt sätt inför verkställigheten och att den ska ske på ett humant och värdigt sätt.

Sammanfattningsvis är det därför 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. Polismyndighetens beslut om avvisning bör därför ge upphov till samma möjlighet till förvarstagande som ett beslut där Migrationsverket har förordnat att avvisningsbeslutet får verkställas omedelbart. En ändring med denna innebörd föreslås därför i 10 kap. 2 § första stycket UtL. Förvarsenhetens personal, som

kommer att ansvara för barnet oavsett om det är Migrationsverket eller Polismyndigheten som fattat förvarsbeslutet, är van att hantera liknande situationer och kan utgöra ett stöd för barnet som befinner sig i en utsatt situation.

I övrigt bör förutsättningarna för att ta ett barn i förvar inte förändras. Det ska fortfarande krävas 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 i stället ställa barnet under uppsikt.

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, när barn berörs, genomföras med särskild försiktighet och på ett barnanpassat sätt, med hänsyn till det enskilda barnets situation och erfarenheter.

Mot bakgrund av det anförda delar inte regeringen den oro som några remissinstanser framför om att den föreslagna ändringen kommer att innebära en försämring för barn.

8 Säkerhetspolisens möjlighet att omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar

Regeringens förslag: Säkerhetspolisen ska kunna ta om hand en utlännings pass eller andra identitetshandlingar om utlännen ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter eller när ett beslut om utvisning ska verkställas.

Utkastets förslag överensstämmer delvis med regeringens.

Remissinstanserna: *Säkerhetspolisen* välkomnar förslaget att myndigheten ges en uttrycklig möjlighet att omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Det bör dock i 5 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll också göras en hänvisning till 9 kap. 4 § UtL. Anledningen till detta är att det är av vikt att ett pass kan beslagtogs inte bara inför en verkställighet av ett utvisningsbeslut, utan även tidigare i processen.

Skälen för regeringens förslag: När en utlännings 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 utlännings 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 utlännen

Prop. 2016/17:191 själv förstört eller gjort sig av med handlingen. Det medför regelmässigt en fördröjning av verkställigheten, ibland under avsevärd tid, och medför därmed stora kostnader. I vissa fall kan verkställigheten på detta sätt helt omöjliggöras (prop. 1994/94:179 s. 70). Bestämmelsen syftar således till att hindra att en utlänning gör sig av med eller gömmer pass och andra identitetshandlingar för att hindra verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

De skäl som ligger till grund för regleringen föreligger också när Säkerhetspolisen handlägger ett ärende enligt lagen om särskild utlänningskontroll eller när Säkerhetspolisen är verkställande myndighet enligt samma lag. En möjlighet även för Säkerhetspolisen att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar bör därför införas i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll. *Säkerhetspolisen* påtalar att det också förekommer att pass försvinner tidigt under processen enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det bör därför även enligt den lagen vara möjligt att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar i ett tidigare skede.

9 Placering utanför en förvarslokal av transporttekniska skäl

Regeringens förslag: En placering av en utlänning som hålls i förvar i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest av transporttekniska skäl ska inte få pågå längre tid än nödvändigt och som längst i tre dygn.

Förslaget i SOU 2011:17 överensstämmer i huvudsak med regeringens men har en något annorlunda utformning. Utredningen föreslår en längsta tid om placering som inte får överskridas.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del, *Rikspolisstyrelsen*, *Kriminalvården*, *Läkarförbundet* och *Svenska Röda Korset*, är positiva till förslaget. *Svenska Röda Korset* understryker dock att personer inte bör placeras i kriminalvård av transporttekniska skäl samt att – om det är absolut nödvändigt – det är av yttersta vikt att förvarstagandet sker i rätt tid så att tiden inte utsträcks i onödan. Vad gäller förslaget om en tidsgräns på tre dygn föreslår *Rikspolisstyrelsen* och *Läkarförbundet* andra tidsgränser. Styrelsen anser att en absolut tidsgräns på tre dygn kan orsaka problem, framför allt i samband med storhelger och arbetsanhopning, och att en möjlighet att i undantagsfall kunna förlänga tiden vore önskvärd. *Läkarförbundet* anser att tidsgränsen bör kortas från tre dygn till tolv timmar.

Skälen för regeringens förslag: Möjligheten att placera en förvarstagen utlänning i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest av transporttekniska skäl framgår av den generella regeln i 10 kap. 20 § UtIL. Som utredningen redogör för är det förhållandevis vanligt att förvarstagna utlänningar placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest av transporttekniska skäl med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 3 UtIL, som ger utrymme för en sådan placering om det finns

synnerliga skäl. Inte från något håll har 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 förvarslokaler, där dörrarna är olåsta och den förvarstagne får vistas tillsammans med andra förvarstagna. Såväl för den enskilde som för de inblandade myndigheterna är det därför otillfredsställande att lagen i dag inte anger hur länge en placering utanför de särskilda förvarslokalerna av transporttekniska skäl får pågå. Utredningen föreslår en yttersta tidsgräns på tre dygn för en sådan placering. *Läkarförbundet* anser att det finns skäl att bestämma en kortare tid medan *Rikspolisstyrelsen* anser att tre dygn ibland inte skulle vara tillräckligt.

Regeringen gör för sin del följande bedömning. En tidsgräns på tre dygn för vistelse i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest bör i de allra flesta fall vara tillräcklig för att en transport ska kunna genomföras. Att föreskriva en kortare tid är inte realistiskt, bl.a. med tanke på att Migrationsverkets förvarslokaler finns på endast fem platser i landet och att avståndet till en förvarslokal från den plats där en utlämning omhändertags kan vara långt. Det kan också inträffa att den närmaste förvarsanläggningen är fullbelagd. Regeringen anser att det är angeläget att placeringar utanför särskilda förvarslokaler av transporttekniska skäl hålls korta och ser inte tillräckliga skäl för att, som Rikspolisstyrelsen förespråkar, införa en möjlighet att utsträcka den tillåtna tiden utöver tre dygn. Regeringen instämmer därför i utredningens förslag om en högsta tillåtna tid om tre dygn. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att barn som hålls i förvar aldrig får placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest (10 kap. 20 § tredje stycket UtL).

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 november 2017.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Utkastets förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås därför att de ska träda i kraft den 1 november 2017. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

11 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget att tydliggöra förutsättningarna för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens användning av tvångsåtgärder innebär inte några ökade kostnader för myndigheterna.

Möjligheterna för Polismyndigheten att direkt verkställa ett beslut på nytt och i samband med det vara handläggande myndighet i fråga om förvar samt att överlämna eller återlämna ett verkställighetsärende till Migrationsverket bör kunna leda till en minskad administrativ börda för Polismyndigheten. Förslagen kan innebära vissa merkostnader för Migrationsverket. Dessa kostnader bedöms emellertid vara så begränsade att de ska hanteras inom myndighetens befintliga anslag.

Förslaget att utvidga möjligheterna att ta ett barn i förvar kan leda till merkostnader för förvarsverksamheten hos Migrationsverket. Eftersom det bedöms handla om ett begränsat antal fall ska även den kostnaden hanteras inom myndighetens befintliga anslag. För barn får det i dessa sammanhang anses vara en fördel att verkställigheten av ett avvisningsbeslut kan ske snabbt och effektivt utan att det ställs krav på ett misslyckat avvisningsförsök innan förvar får tillgripas.

Eventuella kostnadsökningar av förslaget om att en utlänning som hålls i förvar inte får vara placerad i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest av transporttekniska skäl längre än nödvändigt och som längst tre dagar bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

Förslagen kan vidare innebära besparingar genom att fler återvändanden kan förväntas ske.

Utkastets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Polismyndigheten* bedömer att myndighetens administrativa kostnader kommer att öka i och med att polisen ska vara ansvarig myndighet för ny verkställighet av beslut som inte har upphört att gälla. Endast en mindre andel av de beslut som behöver verkställas på nytt är sådana där utlänningen kommer till en yttre gräns och där nekas inresa, vilket innebär en relativt liten administrativ insats. Betydligt vanligare är de ärenden där personen i fråga påträffas inne i landet, vilket i stället medför en ökad administration. *Kriminalvården* anför att om avsikten är att den som är omhändertagen ska kunna transporteras av Kriminalvården är det nödvändigt att regeringen återkommer med en konsekvensanalys i denna del. *UNHCR* pekar på behovet av att de som ansvarar för tvångsmedelsanvändning i verkställighetsärenden ges tillgång till nödvändig utbildning.

Skälen för regeringens bedömning

Polismyndighetens och Säkerhetspolisens användning av tvångsmedel

Syftet med förslaget att tydliggöra förutsättningarna för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens användning av tvångsåtgärder vid verkställighet är att det ska stå klart att den verkställande myndigheten och den enskilde polismannen har den möjlighet att använda tvång och våld som var avsikten när möjligheten för Migrationsverket att överlämna ett

verkställighetsärende till Polismyndigheten infördes. Förslaget innebär därför inte att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får några nya uppgifter eller ökade kostnader för verkställighetsarbetet. Med anledning av vad *UNHCR* anför kan dock påpekas att de berörda myndigheterna har ett ansvar för att fortlöpande utveckla verksamheten och för att de anställda har nödvändig kompetens och erfarenhet. Förslaget innebär inte heller några nya uppgifter för Kriminalvården. Frågan om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan överlämna transporten av en utlänning till Kriminalvården får som anges i avsnitt 4.4 bedömas av myndigheterna i den praktiska tillämpningen. Kriminalvården efterlyser en mer ingående konsekvensanalys avseende de kostnader överlämningarna kan innebära för myndigheten. Det är emellertid förknippat med betydande svårigheter att uppskatta hur många överlämningar som kommer att ske men regeringen avser att noga följa utvecklingen för att kunna bedöma konsekvenserna för myndigheten. Förslaget kan inte heller anses få några konsekvenser för dem som har verkställbara avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Polismyndighetens ansvar för verkställighet

Möjligheterna för Polismyndigheten att direkt genomföra en ny verkställighet och att återlämna ett verkställighetsärende till Migrationsverket innebär en minskad administrativ börda för Polismyndigheten och att arbetsbördan ökar något för Migrationsverket. Det bör dock handla om ett begränsat antal fall. Eventuella merkostnader ska därför hanteras inom befintliga anslag. Det bedöms möjligt trots vad *Polismyndigheten* anför i fråga om ärenden där en utlänning påträffas inne i landet. Förslagen kan dessutom leda till besparingar genom att fler återvändanden kan antas äga rum.

Förändrade regler om förvar när det gäller barn

Förslaget att Polismyndighetens beslut om avvisning ska kunna ligga till grund för ett beslut om förvar av ett barn under samma förutsättningar som Migrationsverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet, innebär en utvidgning av en av förutsättningarna för att ta ett barn i förvar, eftersom det inte längre krävs att ett första försök att verkställa beslutet har misslyckats. De övriga begränsningar som gäller för att ta ett barn i förvar föreslås dock inte förändras. Under 2016 verkställde Polismyndigheten avvisnings- eller utvisningsbeslut avseende 479 barn i ärenden som hade överlämnats från Migrationsverket och 193 barn genom myndighetens egna beslut om polisavvisning. Det bedöms därför handla om ett mycket begränsat antal fall där ett barn kommer att tas i förvar till följd av förslaget i propositionen. Eventuella merkostnader för Migrationsverkets förvarsverksamhet bör därför bli begränsade och kunna hanteras inom befintliga ramar. Förslaget bedöms också kunna innebära en besparing eftersom det kan antas leda till fler återvändanden.

Användning av tvångsmedel mot barn ska alltid ske med beaktande av barns särskilda behov och får endast tillgripas som en sista utväg för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Som lyfts fram i avsnitt 7 är det när Polismyndigheten fattar ett beslut om avvisning fråga om en situation då barnet kanske inte ens har tillåtits att resa in i landet eller

Prop. 2016/17:191 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 den speciella situation som gäller vid direktavvisning av barn som beslutas av Polismyndigheten måste därför olägenheten av att först behöva utsättas för ett misslyckat verkställighetsförsök vara minst lika stor som den påfrestning ett beslut om förvar innebär, särskilt som ett förvarstagande bör kunna leda till att barnet kan förberedas på lämpligt sätt inför verkställigheten så att den kan ske på ett humant och värdigt sätt.

Placering utanför en förvarlokal av transporttekniska skäl

Eventuella merkostnader för Kriminalvården på grund av förslaget bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

Barn och jämställdhet

Som anges ovan är en utgångspunkt 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 tvångsmedel används med särskild restriktivitet när det gäller barn. Förslagen i propositionen torde leda till att fler barn än i dagsläget kommer att omhändertaras respektive tas i förvar. Detta är dock i vissa fall en ofrånkomlig konsekvens av att avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. Regeringen bedömer att förslagen som lämnas i denna proposition inte står i strid med barnkonventionen eller regeringens politik när det gäller barn.

Betydligt fler män än kvinnor söker asyl i Sverige, vilket får genomslag även när det gäller de förslag som framförs i denna proposition. Även om förslagen är könsneutralt utformade kommer därför fler män än kvinnor att direkt beröras av förslagen. Trots att förslaget berör fler män än kvinnor finns det inte någon konflikt mellan förslaget och regeringens arbete för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

12 Författningskommentar

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

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 utlänningsmyndigheten omhändertaras av den verkställande myndigheten om det är nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras.

Utläningen får omhändertaras under högst 24 timmar eller om det finns särskilda skäl under ytterligare 24 timmar.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om möjlighet för Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att omhänderta en utlänning vars avvisnings- eller utvisningsbeslut ska verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Första stycket ger den verkställande myndigheten en befogenhet att omhänderta den som ska avvisas eller utvisas om det är nödvändigt för att verkställigheten ska kunna förberedas eller genomföras. I vilka fall Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen är ansvarig för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut framgår av 12 kap. 14 §.

Möjligheten att omhänderta en utlänning för att förbereda eller genomföra en verkställighet ska tillämpas restriktivt. Frågan om ett omhändertagande behövs beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan t.ex. handla om att det finns behov av att transportera utlänningen till exempelvis den flygplats som avresan ska ske från eller att se till att utlänningen inställer sig till ett verkställighetssamtal. Det kan också handla om åtgärder enligt 13 §.

Ett omhändertagande ska pågå under så kort tid som möjligt och bara under den tid som behövs för att den planerade åtgärden ska kunna genomföras. I *andra stycket* ges tidsgränser för hur länge ett omhändertagande får pågå. Omhändertagandet får vara som längst under 24 timmar om det inte finns särskilda skäl. Då får tiden utsträckas under ytterligare högst 24 timmar. Särskilda skäl kan föreligga exempelvis om den faktiska restiden till den flygplats som avresan ska ske från är särskilt lång eller om det förekommer förseningar i flygtrafiken. En förlängning kan också vara nödvändig för att se till att verkställigheten kan ske på ett humant och värdigt sätt. Vilket behov av tid som finns för att förbereda avresan eller hur många stopp för mat och vila som behövs under transporten kan variera från fall till fall.

Ett omhändertagande enligt paragrafen ger, till skillnad från t.ex. ett omhändertagande enligt polislagen (jämför 17 § polislagen [1984:387]), inte någon möjlighet till insättning i arrest eller motsvarande inlåsning. Däremot kan den omhändertagne t.ex. vid längre transporter placeras i ett bevakat hotellrum över en natt. Om det i det enskilda fallet finns ett behov av en mer ingripande åtgärd får förutsättningarna för det avgöras utifrån bestämmelserna om förvar i 10 kap. UtLL.

När det gäller under vilka förutsättningar en polisman får använda våld vid ett omhändertagande gäller reglerna i polislagen och 24 kap. 2 § brottsbalken.

En utgångspunkt är att barn inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder och att barnets bästa i enlighet med barnkonventionen särskilt ska beaktas. Eventuella tvångsåtgärder där barn berörs ska genomföras med särskild försiktighet och på ett barnanpassat sätt, med hänsyn till det enskilda barnets situation och erfarenheter.

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 utlänningen ska få

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser som ger stöd för den verkställande myndigheten att vidta åtgärder för att skaffa nödvändiga resehandlingar och klarlägga utlänningens identitet eller medborgarskap. Rubriken närmast före paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Paragrafen innebär att den verkställande myndigheten, efter ett beslut om omhändertagande enligt 12 § eller ett beslut om förvar enligt 10 kap. i syfte att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, får vidta sådana åtgärder som behövs för att utlänningen ska få nödvändiga resehandlingar eller för att utlänningens identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas. Det kan t.ex. handla om att utan utlänningens samtycke föra honom eller henne till hans eller hennes hemlandsambassad eller annan beskickning.

En förutsättning för att en sådan åtgärd ska få vidtas är att det är lämpligt. Det betyder bl.a. att åtgärden måste antas bli verkningfull. Om exempelvis den omhändertagne redan från början gör tydligt att han eller hon inte har för avsikt att medverka vid besök på ambassaden får åtgärden inte vidtas. Åtgärden måste också vara nödvändig för att beslutet ska kunna verkställas. Kan resehandlingar ordnas eller identiteten klargöras på något annat sätt får åtgärder inte vidtas med stöd av paragrafen.

När det gäller under vilka förutsättningar en polisman får använda våld i de aktuella situationerna gäller reglerna i polislagen och 24 kap. 2 § brottsbalken.

10 kap.

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 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.

Paragrafen innehåller förutsättningarna för att ta ett barn i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 7.

I *första stycket 1* görs ett tillägg som innebär att Polismyndighetens beslut om avvisning, som är direkt verkställbara enligt 12 kap. 6 §, kan ge stöd för ett beslut om förvar under samma förutsättningar som Migrationsverkets beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verk-

ställighet enligt 12 kap. 19 §. I övrigt gäller samma förutsättningar för att ta ett barn i förvar som hittills. Prop. 2016/17:191

13 § Polismyndigheten är handläggande myndighet

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*

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 och 3.

Paragrafen reglerar vilken myndighet som är behörig att ta någon i förvar och har i huvudsak utformats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter. Övervägandena finns i avsnitt 6.

I *första stycket 3*, som är nytt, görs ett tillägg som innebär att Polismyndigheten är handläggande myndighet från det att en utlänning efter verkställighet har återvänt till Sverige och till dess att beslutet ska verkställas på nytt.

Innehållet i *andra stycket*, som är nytt, överförs från första stycket 2. Bestämmelsen ändras i sak endast på så sätt att regeln om att Polismyndigheten är handläggande myndighet 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, utsträcks till att gälla även vid tillämpning av första stycket 3.

Hittillsvarande *andra stycket* blir till följd av det nya *andra stycket* ett nytt *tredje stycke* i paragrafen. Bestämmelsen ändras på så sätt att det anges att Säkerhetspolisen kan vara handläggande myndighet även enligt första stycket 3.

20 § 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,

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

4. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller 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 kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Paragrafen reglerar när en utlänning får placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter. Övervägandena finns i avsnitt 9.

I *första stycket 3*, som är nytt, förtydligas att en utlänning som hålls i förvar får placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest, om det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn. Av andra stycket framgår att utlänningen ska hållas avskild från övriga intagna.

Andra stycket ändras så att en hänvisning även görs till första stycket 4.

12 kap.

14 § 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.

Polismyndigheten ska verkställa

1. myndighetens beslut om avvísning,

2. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, *eller*

3. *ett beslut om avvísning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket.*

Migrationsverket får lämna över ett avvísnings- 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.

Paragrafen reglerar vilken myndighet som ska verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning och har utformats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter. Övervägandena finns i avsnitt 5 och 6.

Av det nya *tredje stycket 3* följer att Polismyndigheten alltid ska vara ansvarig för ny verkställighet enligt 23 § första stycket av ett beslut om avvísning eller om utvisning som inte har upphört att gälla. Behörigheten gäller oavsett om Polismyndigheten ansvarade för verkställigheten av det första beslutet eller om beslutet verkställdes genom att utlänningen frivilligt lämnade landet.

Genom tillägget i det nya *femte stycket* kan Polismyndigheten efter samtycke överlämna ett ärende till Migrationsverket som Polismyndigheten enligt tredje stycket 3 ska verkställa på nytt samt återlämna ett ärende om verkställighet till Migrationsverket. I vilka fall ett överlämnande eller återlämnande ska ske och formerna för det avgörs av de berörda myndigheterna. Normalt bör det dock handla om att en utlänning som avvikit ger sig till känna och är beredd att återvända frivilligt och att det därför alltså inte längre behövs polisiär kompetens för att genomföra verkställigheten.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) Prop. 2016/17:191 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,
 - 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,
 - 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 hänvisar till de bestämmelser i utlänningslagen som ska tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt den här lagen. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter. Övervägandena finns i avsnitt 4.4, 4.5 och 8.

Genom hänvisningen till 9 kap. 4 och 5 §§ UtL kan Säkerhetspolisen omhänderta pass och andra identitetshandlingar när en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter eller när ett beslut om utvisning ska verkställas.

Genom hänvisningen till 9 kap. 12 och 13 §§ UtL kan Säkerhetspolisen tillämpa bestämmelserna om omhändertagande och åtgärder för anskaffande av resehandlingar m.m. när myndigheten ska verkställa ett beslut om utvisning med stöd av den här lagen.

Sammanfattning av utkastet till lagrådsremiss

I utkastet till lagrådsremiss lämnas förslag på förtydligande i lag av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens möjligheter att använda tvångsåtgärder vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. För att ett sådant beslut ska kunna verkställas får en utlänning, om det behövs, omhändertas under högst 24 timmar, och om det finns särskilda skäl under ytterligare 24 timmar. Efter ett beslut om omhändertagande eller ett beslut om förvar ska de åtgärder få vidtas som behövs för att utlänningen ska kunna få nödvändiga resehandlingar för utresan och för att hans eller hennes identitet ska kunna klarläggas.

Det föreslås också att Polismyndigheten alltid ska vara verkställande myndighet vid ny verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut och handläggande myndighet såvitt avser förvar i dessa situationer, samt att myndigheten ska kunna återlämna ett ärende om verkställighet till Migrationsverket om det visar sig att det finns förutsättningar för ett frivilligt återvändande.

Slutligen föreslås att samma förutsättningar ska gälla för att ta ett barn i förvar för att genomföra en avvisning med omedelbar verkställighet, oavsett om det är Polismyndigheten eller Migrationsverket som har fattat beslutet om avvisning.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)
dels att 10 kap. 2 § 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 utlänningen omhändertas av den verkställande myndigheten om det är nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras.

En utlänning får omhändertas under högst 24 timmar, eller om det finns särskilda skäl under ytterligare 24 timmar.

Åtgärder för att skaffa nödvändiga handlingar för verkställigheten

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 utlänningen ska få nödvändiga handlingar för

verkställigheten eller för att utlännings identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas.

10 kap.

2 §⁵

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,*

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av *Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket* eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett *sådant beslut,*

2. risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och

3. det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 §.

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.

12⁶

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 utlännings 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.

2. från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att verkställighet har skett, *samt då en utlänning efter verkställighet har återvänt till Sverige och beslutet ska verkställas på nytt,* 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.

⁵ Senaste lydelse 2014:198.

⁶ Senaste lydelse 0000:000

12 kap.

14 §⁷

Prop. 2016/17:191

Bilaga 2

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

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

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.

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 *det* kommer att behövas *tvång* för att verkställa beslutet.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

⁷ Senaste lydelse 2014:655.

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

Härmed föreskrivs att 5 § lagen (1991:527) 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. 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 åtgärder för att skaffa nödvändiga resehandlingar m.m.,*
- 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,

¹ Senaste lydelse 2014:589.

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, 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.

Prop. 2016/17:191
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

Förteckning över remissinstanser

Följande remissinstanser har inkommit med svar: Riksdagens ombudsmän (JO), Göta hovrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Luleå, Justitiekanslern, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Migrationsverket, Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Sveriges advokatsamfund, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda barnen.

Följande instanser har erbjudits att lämna yttrande men inte inkommit med något: Sveriges kommuner och Landsting, Amnesty International, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR), Sveriges Kristna Råd, Unicef Sverige.

Utöver remissinstanserna har UNHCR, Svenska kyrkan och Röda korset inkommit med yttrande.

Sammanfattning av slutbetänkande av Förvarsutredningen (SOU 2011:17) i relevanta delar

Prop. 2016/17:191
Bilaga 4

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.

Lagförslagen i slutbetänkande av Förvarsutredningen (SOU:2011:17), i relevanta delar

11 kap. Verkställighet av ett beslut om förvar eller uppsikt

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.

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.

Förteckning över remissinstanser i slutbetänkande av Förvarsutredningen (SOU 2011:17)

Prop. 2016/17:191
Bilaga 6

Efter remiss har yttrande över betänkandet Förvar (SOU 2011:17) lämnats av Riksdagens ombudsmän, 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, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Stockholms läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), 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 erbjudits att lämna yttrande men inte kommit in med något.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) dels att 10 kap. 2 och 13 §§ och 12 kap. 14 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas tre nya paragrafer, 9 kap. 12 och 13 §§ och 10 kap. 21 §, samt 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 utlänningen omhändertas av den verkställande myndigheten om det är nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras.

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

Åtgärder för att skaffa nödvändiga handlingar för verkställigheten

13 §

När en utlännings 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 utlänningen ska få nödvändiga handlingar för verkställigheten eller för att utlänningens identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas.

Prop. 2016/17:191
Bilaga 7

10 kap.

2 §⁸

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,

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av *Polismyndigheten* eller avvisas med omedelbar verkställighet av *Migrationsverket* eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut,

2. risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och

3. det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 §.

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 §⁹

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.

2. från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att verkställighet har skett, samt då en utlänning efter verkställighet har återvänt till Sverige och beslutet ska verkställas på nytt, 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

⁸ Senaste lydelse 2014:198.

⁹ Senaste lydelse 2014:655.

eller ny prövning.
Även Säkerhetspolisen kan vara handläggande myndighet enligt första stycket 2.

21 §

En utlännning som hålls i förvar får inte vara placerad i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest av transporttekniska skäl längre tid än nödvändigt och som längst i tre dygn.

12 kap.

14 §¹⁰

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.

Polismyndigheten ska verkställa

1. myndighetens beslut om avvísning,
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 avvísning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket.

Migrationsverket får lämna över ett avvísnings- 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.

Migrationsverket får lämna över ett avvísnings- 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 *det* kommer att behövas *tvång* 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.

¹⁰ Senaste lydelse 2014:655.

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1991:527) 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 åtgärder för att skaffa nödvändiga handlingar för verkställigheten,*
- 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,

¹ Senaste lydelse 2016:1240.

Prop. 2016/17:191
Bilaga 7

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.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2017.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-05-05

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lena Moore samt justitierådet Ingemar Persson.

Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvísning eller utvisning verkställs

Enligt en lagrådsremiss den 27 april 2017 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

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

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rätts-sakkunnige Örjan Johansson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

9 kap. 12 §

I den allmänna motiveringen redovisas att den som omhändertags inte ska kunna hållas i förvar. Med hänsyn till att polislagen i övrigt är tillämplig på polisens tvångsåtgärder bör den frågan behandlas även i författningskommentaren och då särskilt redovisas hur den nya bestämmelsen förhåller sig till 17 § tredje meningen polislagen som ju tillåter att den som omhändertagits enligt polislagen ”vid omhändertagande enligt denna lag” under vissa förutsättningar får tas i förvar (jfr prop. 1996/97:175 s. 81).

9 kap. 13 §

Den rubrik som föregår paragrafen svarar bara delvis mot innehållet i paragrafen. Lagrådet föreslår att rubriken ges lydelsen ”Andra åtgärder för att möjliggöra verkställighet”. Om det förslaget följs föranleder det en konsekvensändring i lagförslag 2.

10 kap. 13 §

I remissens lagförslag saknas en tidsfaktor (från det att ... till dess att) för återvändarfallen. Punkten 2 är dessutom otymplig redan som den är. Lagrådet föreslår att återvändarfallen behandlas i en egen punkt, att preciseringen i punkten 2 bryts ut och placeras i ett nytt stycke och att paragrafen formuleras enligt följande.

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,
2. från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet till dess att verkställighet har skett, *och*
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 ... första stycket 2 och 3.

10 kap. 21 §

Placering i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest av transporttekniska skäl sker enligt vad som redovisas i remissen med stöd av 20 § första stycket 3, "det annars finns synnerliga skäl". Genom den föreslagna bestämmelsen skulle denna praxis ges ett indirekt lagstöd. Det är bättre om saken regleras, och tidsbegränsas, direkt i 20 § första stycket genom en ny punkt före nuvarande punkt 3 enligt följande (och med en följdändring i andra stycket).

3. *det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn, eller*
4. det annars finns synnerliga skäl.

12 kap. 14 §

Det finns inget behov av att ändra formuleringen i paragrafens fjärde stycke. Den nuvarande formuleringen, "om det kan antas att tvång kommer att behövas", är dessutom bättre än den föreslagna.

Förslaget till lag om ändring i lagen om särskild utlänningskontroll

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran, se dock kommentaren vid 9 kap. 13 i lagförslag 1.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 maj 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, Baylan, Bucht, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Anders Ygeman

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