

Lagrådsremiss

Skärpta regler om uppsikt och förvar

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 23 mars 2026

Johan Forssell

Emelie Smiding
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Ändamålsenliga förutsättningar för uppsikt och förvar av utlänningar är en viktig del i en välordnad och effektiv migrationsprocess. För att reglerna om uppsikt och förvar i högre grad ska tillgodose det syftet föreslår regeringen ändringar som innebär bl.a. följande:

- Fler former av uppsikt införs, bl.a. vistelseskyldighet som kan övervakas elektroniskt (förstärkt uppsikt).
- Förutsättningarna för att ställa en utlänning under uppsikt och att ta en utlänning i förvar tydliggörs och utvidgas.
- Det blir tydligare vilken myndighet som i varje skede av migrationsprocessen är ansvarig för att besluta om uppsikt och förvar.
- En utlänning som hålls i förvar och som utgör en säkerhetsrisk ska kunna placeras på en särskild säkerhetsavdelning. Färre utlänningar behöver därmed externplaceras i kriminalvårdsanstalt.
- Om det behövs kan en förvarstagen utlänning i vissa fall hållas i förvar under längre tid.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 21 juli 2026, med undantag för vissa bestämmelser om en ny grund för uppsikt och förvar och om förstärkt uppsikt som föreslås träda i kraft den 1 oktober 2026 respektive den 1 december 2027 eller den tidigare dag som regeringen bestämmer.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	5
2	Lagtext.....	6
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	20
2.3	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	23
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare	34
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.....	35
2.6	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	36
3	Ärendet och dess beredning	37
4	Nuvarande regler om uppsikt och förvar	37
5	En ny struktur för reglerna i utlänningslagen om uppsikt och förvar.....	41
6	Fler former av uppsikt.....	42
6.1	Behovet av fler former av uppsikt som alternativ till förvar	42
6.2	Uppsikt ska även kunna innebära boende- och vistelseskyldighet	43
6.3	Förstärkt uppsikt – elektronisk övervakning av vistelseskyldighet	48
7	Förutsättningar för uppsikt och förvar	56
7.1	Förutsättningarna för uppsikt och förvar behöver ändras	56
7.2	Uppsikt ska användas i första hand	58
7.3	Vuxna som är sökande av internationellt skydd.....	58
7.4	Barn som är sökande av internationellt skydd.....	65
7.5	Vuxna som inte är sökande av internationellt skydd.....	70
7.6	Barn som inte är sökande av internationellt skydd.....	74
7.7	Ytterligare krav för förvar som rör barn.....	78
7.8	Vilande beslut.....	79
7.9	Tvångsåtgärder vid transitering.....	81
8	Längsta tid för uppsikt och förvar.....	83
8.1	Längsta tid för förstärkt uppsikt av barn	83
8.2	Längsta tid för förvar av vuxna sökande av internationellt skydd.....	84
8.3	Längsta tid för förvar av vuxna som inte är sökande av internationellt skydd	86
8.4	Längsta tid för förvar av barn.....	91
8.5	Längsta tid för tvångsåtgärder vid transitering.....	95
9	Ny prövning av beslut om uppsikt och förvar.....	96

9.1	Ny prövning av beslut om förstärkt uppsikt	96
9.2	Ny prövning av beslut om förvar av vuxna	97
9.3	Ny prövning av beslut om förvar av barn.....	99
10	Beslutande myndigheter.....	100
10.1	En enklare och mer ändamålsenlig ordning.....	100
10.2	Upphävande av beslut i vissa fall	105
10.3	Viss prövningsskyldighet tas bort.....	107
11	Placering av förvarstagna.....	107
11.1	Inledande om placering av förvarstagna.....	107
11.2	En placering ska inte vara mer ingripande än nödvändigt.....	108
11.3	Placering på säkerhetsavdelning.....	109
11.4	Externplacering	113
11.5	Tillfälliga placeringsbeslut i brådskande fall.....	117
11.6	Ny prövning av placeringsbeslut	118
12	Transport av förvarstagna	119
13	Behandlingen av utlänningar som hålls i förvar.....	121
13.1	Utbildning för barn i förvar	121
13.2	Besöksbegränsningar.....	122
13.3	Permission	124
13.4	Användning av fängsel.....	126
13.5	Avskiljande i anslutning till dygnsvila	128
14	Överklagande	130
14.1	Möjlighet att överklaga	130
14.2	Tidsfrist för domstolsprövning i vissa fall.....	131
14.3	Överklagande av beslut om förvar för transitering.....	133
15	Offentligt biträde.....	133
15.1	Offentligt biträde i mål om uppsikt	133
15.2	Offentligt biträde för den som hålls i förvar.....	135
16	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	136
17	Konsekvenser av förslagen	139
18	Författningskommentar.....	144
18.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	144
18.2	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	175
18.3	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	177
18.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare.....	181
18.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.....	181
18.6	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	182
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16)	183
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	192

Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	209
Bilaga 4	Sammanfattning av departementspromemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30) i relevanta delar.....	210
Bilaga 5	Promemorians lagförslag i relevanta delar	214
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	219

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
3. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
4. lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare,
5. lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.,
6. lag om ändring i skollagen (2010:800).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)¹
dels att 10 kap. ska upphöra att gälla,
dels att 1 kap. 1 §, 11 kap. 2–4 §§, 13 kap. 4 §, 14 kap. 10 §, 16 kap. 4, 9 och 11 §§ och 18 kap. 1 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya kapitel, 10 och 10 a kap., och tre nya paragrafer, 11 kap. 4 b, 7 a och 7 b §§, av följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremissen *Föreslagen lydelse*
Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt

1 kap. 1 §²

I denna lag finns föreskrifter om

- lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser (1 kap.),
- villkor för att en utlänning ska få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige samt bestämmelser om främlingspass och resedokument (2 kap.),
- visering (3 kap.),
- uppehållsrätt (3 a kap.),
- uppehållsstatus, uppehållsrätt och bevis för gränsarbete som kompletterar bestämmelserna i utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU (3 b kap.),
- internationellt skydd (4 kap.),
- uppehållstillstånd (5 kap.),
- ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap.),

¹ Senaste lydelse av

10 kap. 1 § 2014:198
10 kap. 2 § 2022:1015
10 kap. 4 § 2012:129
10 kap. 7 § 2022:1015
10 kap. 8 § 2014:655
10 kap. 9 § 2012:129
10 kap. 11 § 2013:648
10 kap. 13 § 2017:906
10 kap. 14 § 2014:655
10 kap. 16 § 2013:648
10 kap. 17 § 2014:655

10 kap. 19 § 2017:123
10 kap. 19 a § 2017:123
10 kap. 19 b § 2017:123
10 kap. 19 c § 2017:123
10 kap. 20 § 2017:906
10 kap. 21 § 2025:793
10 kap. 22 § 2025:793
rubriken närmast före 10 kap. 18 §
2017:123
rubriken närmast före 10 kap. 21 §
2025:793.

² Senaste lydelse 2026:000.

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

10 kap. Uppsikt och förvar

Innebörden av uppsikt

1 § Uppsikt får innebära att en utlänning är skyldig att

1. anmäla sig på vissa tider hos Polismyndigheten eller Migrationsverket på viss ort,
2. lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling,
3. bo på en viss plats, eller
4. vistas inom ett visst område.

Valet mellan uppsikt och förvar

2 § En utlänning får tas i förvar endast om syftet med åtgärden inte kan uppnås genom att utlänningen ställs under uppsikt.

Uppsikt över och förvar av en utlänning som är sökande av internationellt skydd

3 § En utlänning som har fyllt 18 år får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som utlänningen har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

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

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

3. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om utlänningen har rätt att resa in i Sverige,

4. om utlänningen vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 5 § 2 och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

6. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 1, 2, 4 och 5 gäller även en medborgare i en annan EU-stat som har fyllt 18 år och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

I fråga om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott gäller 5 § i stället för denna paragraf.

4 § Ett barn får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

1. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om barnet har rätt att resa in i Sverige,

2. om barnet vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 6 § och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

4. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 2 och 3 gäller även ett barn som är medborgare i en annan EU-stat och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

I fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott gäller 6 § i stället för denna paragraf.

Uppsikt över och förvar av en utlänning som inte är sökande av internationellt skydd

5 § En utlänning som har fyllt 18 år och inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd får ställas under uppsikt eller tas i förvar

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

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

3. med stöd av artikel 5 i förordningen om återvändandegränsförfarande.

6 § Ett barn som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd får ställas under uppsikt eller tas i förvar

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

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

3. med stöd av artikel 5 i förordningen om återvändandegränsförfarande.

I fall som avses i första stycket 1 och 2 får barnet ställas under uppsikt eller tas i förvar endast om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar verkställigheten.

Ytterligare krav för förvar som rör barn

7 § Ett barn får skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller en vårdnadshavare tas i förvar endast om

1. barnet inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd, och

2. det finns synnerliga skäl.

8 § Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

Vilande beslut

9 § Ett beslut om uppsikt eller förvar får fattas även om någon förutsättning i 3–6 §§ inte är uppfylld på grund av att utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag.

Ett sådant beslut får verkställas när förutsättningarna för uppsikten eller förvarstagandet är uppfyllda.

10 § Om en socialnämnd har underrättats om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt 9 § som avser en utlänning som är omedelbart omhändertagen eller bereds vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, ska nämnden omedelbart underrätta den myndighet som fattat beslutet när omhändertagandet eller vården upphör.

Om en chefsöverläkare har underrättats om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt 9 § som avser en utlänning som ges tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, ska chefsöverläkaren omedelbart underrätta den myndighet som fattat beslutet när vården upphör.

Om en smittskyddsläkare har underrättats om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt 9 § som avser en utlänning som hålls isolerad enligt smittskyddslagen (2004:168), ska smittskyddsläkaren omedelbart underrätta den myndighet som har fattat beslutet när isoleringen upphör.

Längsta tid för förvar

11 § En utlänning får inte hållas i förvar längre tid än

1. en månad med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 eller 5 § 1,
2. tolv veckor med stöd av 3 § första stycket 3, och
3. tolv månader med stöd av 3 § första stycket 4 eller 5.

12 § En utlänning får, i andra fall än som avses i andra och tredje styckena, inte hållas i förvar med stöd av 5 § 2 längre tid än sex månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader. Dessa tidsgränser gäller inte i fråga om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

En utlänning får, i andra fall än som avses i tredje stycket, inte hållas i förvar med stöd av 5 § 2 inför avvisning eller utvisning till en EES-stat längre tid än sex månader eller, om det finns särskilda skäl, tolv månader.

I ett säkerhetsärende får en utlänning inte hållas i förvar med stöd av 5 § 2 längre tid än tolv månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader.

13 § Ett barn får, i andra fall än som avses i andra stycket, inte hållas i förvar längre sammanlagd tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. Om barnet inte har hållits i förvar under en tolv-månadersperiod ska tidigare tid i förvar inte beaktas vid fastställande av förvarstiden.

I ett säkerhetsärende får ett barn inte hållas i förvar med stöd av 4 § första stycket 2 eller 3 eller 6 § första stycket längre sammanlagd tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader. Dessa tidsgränser gäller även i fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

Ny prövning

14 § Ett beslut om uppsikt eller förvar ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Ett beslut om uppsikt kan upphävas helt eller delvis.

15 § Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet om utlänningen fortfarande står under uppsikt.

16 § Ett beslut om förvar enligt 3 § första stycket 3–6, 5 § 2 eller 3 eller 9 § ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet verkställdes. Har beslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag då det interimistiska beslutet verkställdes.

Om utlänningsen efter den nya prövningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande göras inom två månader från det senaste förvarsbeslutet.

17 § Ett beslut om förvar av ett barn i ett säkerhetsärende eller ett beslut om förvar som gäller ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska prövas på nytt inom en månad från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har beslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag då det interimistiska beslutet verkställdes.

Om barnet efter den nya prövningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande göras inom en månad från det senaste förvarsbeslutet.

18 § Varje ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av en muntlig förhandling. Detsamma gäller för en ny prövning av ett beslut om uppsikt, om det inte är uppenbart att en muntlig förhandling skulle sakna betydelse.

Bestämmelser om muntlig förhandling finns i 13 kap. 2–8 §§.

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

Beslutande myndigheter

20 § Polismyndigheten får besluta om uppsikt och förvar när myndigheten

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

Polismyndigheten behåller sin behörighet att fatta beslut enligt första stycket 2 när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 b § första stycket till dess Migrationsverket har beslutat i frågan om huruvida en prövning ska göras.

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

Säkerhetspolisen behåller sin behörighet att fatta beslut när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 b § första stycket till dess Migrationsverket har beslutat i frågan om huruvida en prövning ska göras.

22 § Migrationsverket får besluta om uppsikt och förvar, om inte Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen är beslutande myndighet enligt 20 eller 21 §.

23 § Migrationsverket ska upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar om verket beviljar uppehållstillstånd eller internationellt skydd. Detsamma gäller för en domstol som beviljar uppehållstillstånd eller internationellt skydd.

När Migrationsverket prövar en fråga om uppehållstillstånd eller internationellt skydd får verket besluta om inhibition av ett beslut om uppsikt eller förvar. Detsamma gäller för en domstol som prövar en fråga om uppehållstillstånd eller internationellt skydd.

24 § Polismyndigheten får, även om myndigheten inte är beslutande myndighet enligt 20 §, besluta att ställa en utlänning under uppsikt eller ta en utlänning i förvar, om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den myndighet som är behörig. Den myndigheten ska därefter omedelbart pröva frågan om uppsikt eller förvar. När den behöriga myndigheten har beslutat i frågan upphör Polismyndighetens beslut att gälla.

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

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

10 a kap. Verkställighet av beslut om uppsikt och förvar

Ansvar för verkställighet

1 § Migrationsverket ansvarar för att beslut om förvar verkställs.

Hjälp vid verkställighet

2 § Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om förvar som har fattats av Migrationsverket eller Säkerhetspolisen.

3 § Migrationsverket får överlämna till Kriminalvården att transportera en utlänning som hålls i förvar.

4 § Vid en transport enligt 3 § gäller följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611):

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

5 § Den myndighet som begär hjälp enligt 2 eller 3 § ska lämna Polismyndigheten respektive Kriminalvården de uppgifter om utlänningen som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

6 § Migrationsverket får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en utlänning som hålls i förvar ska vistas utanför en förvarslokal.

I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

7 § En väktare med ett förordnande enligt 6 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller om förhållanden av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Valet mellan olika former av placering

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

Placering av förvarstagna på särskild säkerhetsavdelning

9 § Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om

1. utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller
2. utlänningen av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas på en vanlig förvarsavdelning.

10 § Migrationsverket får besluta att ett barn som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om barnet av allmän domstol har utvisats på grund av brott och det finns synnerliga skäl.

Externplacering av förvarstagna

11 § Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest om

1. det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en förvarslokal,
2. det är nödvändigt av transporttekniska skäl, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning som har placerats med stöd av första stycket och som inte av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska hållas avskild från övriga intagna. En placering enligt första stycket 2 eller 3 får inte pågå längre tid än tre dygn.

Placering av förvarstagna i säkerhetsärenden

12 § I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

13 § I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att ett barn som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl.

14 § I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

En utlänning som har placerats med stöd av första stycket ska hållas avskild från övriga intagna.

15 § Säkerhetspolisen får i ett säkerhetsärende besluta om placering enligt 12–14 §§, om det inte finns tid att avvakta Migrationsverkets beslut. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt anmälas till Migrationsverket, som skyndsamt ska pröva frågan om placering. När Migrationsverket har beslutat i frågan upphör Säkerhetspolisens beslut att gälla.

Ny prövning av placeringsbeslut

16 § Migrationsverkets beslut om placering enligt 9, 10 eller 11 § första stycket 1 eller någon av 12–14 §§ ska prövas på nytt senast inom en månad från den dag då beslutet verkställdes och därefter fortlöpande inom en månad från den senaste prövningen.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

2 §³

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

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. Ansvaret gäller även när utlänningen med tillåtelse vistas utanför förvarslokalen.

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

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i *10 a kap. 11 eller 14 §*, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

För behandlingen av en utlänning som enligt *10 a kap. 11 eller 14 §* placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med

ordningen och säkerheten inom
inrättningen.

hänsyn till ordningen och säker-
heten inom inrättningen.

3 §⁴

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

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

En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende.

4 §⁵

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

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

Om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten, får ett besök
kontrolleras genom att

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

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

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

4 b §

*Migrationsverket får bevilja en
utlänning som hålls i förvar till-
stånd att vistas utanför förvars-
lokalerna en viss kort tid om det
finns synnerligen ömmande skäl.
Vid bedömningen av om ett sådant
tillstånd bör ges ska hänsyn tas till
risken för att utlänningen avviker,
begår brott eller på annat sätt
missköter sig.*

⁴ Senaste lydelse 2012:129.

⁵ Senaste lydelse 2025:793.

Om det är Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som har fattat förvarsbeslutet, ska den myndighet som fattat beslutet ges tillfälle att yttra sig innan Migrationsverket prövar frågan om tillstånd.

Utlänningen ska bevakas under den tid som han eller hon befinner sig utanför förvarshuset.

7 a §

En utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får beläggas med fängsel

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

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

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

7 b §

Utlänningar som är placerade på en särskild säkerhetsavdelning får hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan.

13 kap.

4 §

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

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

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

I 10 kap. 18 § finns särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling *ska* hållas i vissa fall.

14 kap.

10 §⁶

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

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

16 kap.

4 §

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

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

En migrationsdomstol ska meddela ett slutligt avgörande i ett mål om förvar enligt 10 kap. 3 eller 4 § inom 15 dagar eller, om det finns särskilda skäl, 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Om ett slutligt avgörande i ett sådant mål inte meddelas inom 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen så upphör det överklagade beslutet att gälla.

*Lydelse enligt lagrådsremissen
Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt*

Föreslagen lydelse

9 §⁷

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

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

En migrationsdomstols beslut att inte förordna ett offentligt biträde enligt 18 kap. 2 eller 2 a § får inte överklagas. Detsamma gäller en

⁶ Senaste lydelse 2025:793.

⁷ Senaste lydelse 2026:000. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

migrationsdomstols beslut att entlediga ett offentligt biträde enligt 18 kap. 2 §.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

11 §⁸

Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd. Prövningstillstånd krävs inte heller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om

Prövningstillstånd krävs dock inte vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om

1. internationellt skydd efter överlämnande enligt 4 kap. 7 § andra stycket, eller

2. inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 e § första stycket.

Prövningstillstånd krävs inte heller om migrationsdomstolen i ett överklagat mål upphäver ett beslut om inhibition av verkställigheten som har meddelats med stöd av 12 kap. 17 a § första stycket.

18 kap.

1 §⁹

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

1. avvisning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlänningsmyndigheten om inte utlänningsmyndigheten om inte utlänningsmyndigheten enligt *någon av* 10 kap. 3–6 §§ har förvar sedan mer än tre dagar, hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket,

3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen,

4. anmälningsskyldighet enligt 9 a kap.,

5. *verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, dock endast när det gäller fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlänningsmyndigheten har hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och*

5. förvar enligt 10 kap. 3 eller 5 § om utlänningsmyndigheten har hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

6. hemsändande enligt 23 kap. 2 §.

6. hemsändande enligt 23 kap. 2 §, och

7. uppsikt enligt 10 kap. 4 eller 6 §.

⁸ Senaste lydelse 2026:000.

⁹ Senaste lydelse 2026:000.

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

Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt denna lag.

I mål och ärenden enligt asylprocedurförordningen eller asyl- och migrationshanteringsförordningen, med undantag för mål och ärenden om förvar enligt artikel 44 i den förordningen, gäller i stället 1 a–2 a §§.

-
1. Denna lag träder i kraft den 21 juli 2026.
 2. I fråga om ett beslut om uppsikt eller förvar som har meddelats före ikraftträdandet gäller upphävda 10 kap. 1–17 §§ fortfarande fram till dess att beslutet prövas på nytt.
 3. Migrationsverket ska pröva ett beslut om placering som har meddelats med stöd av den upphävda 10 kap. 20 § första stycket 1 eller 2 på nytt enligt 10 a kap. 16 § senast en månad efter ikraftträdandet.
 4. Den tid som en utlänning har hållits i förvar med stöd av den upphävda 10 kap. 1 § andra stycket 2 eller 3 ska vid tillämpningen av 10 kap. 12 § räknas in i förvarstidens längd om det är fråga om samma verkställighetsärende.
 5. Äldre föreskrifter gäller fortfarande vid överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 3, 4, 11, 13 och 16 §§ utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt förslaget i avsnitt 2.1 Föreslagen lydelse

10 kap.

3 §¹

En utlänning som har fyllt 18 år får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som utlänningen har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

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

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

3. om utlänningen inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt 3 kap. 3 § första stycket mottagandelagen (2026:000) och det finns en risk för att utlänningen avviker,

3. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om utlänningen har rätt att resa in i Sverige,

4. om utlänningen vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 5 § 2 och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

6. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 1, 2, 4 och 5 gäller även en medborgare i en annan EU-stat som har fyllt 18 år och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

4. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om utlänningen har rätt att resa in i Sverige,

5. om utlänningen vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 5 § 2 och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

7. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 1, 2, 3, 5 och 6 gäller även en medborgare i en annan EU-stat som har fyllt 18 år och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

I fråga om en utlännning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott gäller 5 § i stället för denna paragraf.

4 §²

Ett barn får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

1. om barnet inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt 3 kap. 3 § första stycket mottagandelagen (2026:000) och det finns en uppenbar risk för att barnet avviker,

1. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om barnet har rätt att resa in i Sverige,

2. om barnet vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 6 § och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

4. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 2 och 3 gäller även ett barn som är medborgare i en annan EU-stat och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

I fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott gäller 6 § i stället för denna paragraf.

2. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om barnet har rätt att resa in i Sverige,

3. om barnet vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 6 § och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

5. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 1, 3 och 4 gäller även ett barn som är medborgare i en annan EU-stat och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

11 §³

En utlännning får inte hållas i förvar längre tid än

1. en månad med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 eller 5 § 1,
2. tolv veckor med stöd av 3 § första stycket 3, och
3. tolv månader med stöd av 3 § första stycket 4 eller 5.
2. tolv veckor med stöd av 3 § första stycket 4, och
3. tolv månader med stöd av 3 § första stycket 3, 5 eller 6.

² Senaste lydelse 2026:000.

³ Senaste lydelse 2026:000.

13 §⁴

Ett barn får, i andra fall än som avses i andra stycket, inte hållas i förvar längre sammanlagd tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. Om barnet inte har hållits i förvar under en tolv månadersperiod ska tidigare tid i förvar inte beaktas vid fastställandet av förvarstiden.

I ett säkerhetsärende får ett barn inte hållas i förvar med stöd av 4 § första stycket 2 eller 3 eller 6 § första stycket längre sammanlagd tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader. Dessa tidsgränser gäller även i fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

I ett säkerhetsärende får ett barn inte hållas i förvar med stöd av 4 § första stycket 1, 3 eller 4 eller 6 § första stycket längre sammanlagd tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader. Dessa tidsgränser gäller även i fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

16 §⁵

Ett beslut om förvar enligt 3 § första stycket 3–6, 5 § 2 eller 3 eller 9 § ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet verkställdes. Har beslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag då det interimistiska beslutet verkställdes.

Ett beslut om förvar enligt 3 § första stycket 3–7, 5 § 2 eller 3 eller 9 § ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet verkställdes. Har beslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag då det interimistiska beslutet verkställdes.

Om utlänningen efter den nya prövningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande göras inom två månader från det senaste förvarsbeslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

⁴ Senaste lydelse 2026:000.

⁵ Senaste lydelse 2026:000.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)¹

dels att nuvarande 10 kap. 2–10 och 11–24 §§ och 10 a kap. 2–16 §§ ska betecknas 10 kap. 4–12 och 14–27 §§ och 10 a kap. 3–17 §§,

dels att de nya 10 kap. 5, 6, 11, 12, 14–16, 18, 19, 25 och 27 §§ och 10 a kap. 5, 6, 8, 16 och 17 §§, 11 kap. 2 §, 13 kap. 4 §, 14 kap. 10 §, 16 kap. 4 §, 18 kap. 1 § och rubriken närmast före 10 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

dels att punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2026:000) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 10 kap. 2, 3, 5, 7, 9, 11, 14 och 20 §§ och 10 a kap. 2, 8, 9, 11, 12 och 16 §§ ska sättas närmast före 10 kap. 4, 5, 7, 9, 11, 13, 17 respektive 23 § och 10 a kap. 3, 9, 10, 12, 13 respektive 17 §,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 10 kap. 2, 3 och 13 §§ och 10 a kap. 2 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

2 §

Uppsikt som innebär att utläningen är skyldig att vistas inom ett visst område får förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att

¹ Senaste lydelse av

10 kap. 2 § 2026:000
10 kap. 5 § 2026:000
10 kap. 6 § 2026:000
10 kap. 7 § 2026:000
10 kap. 8 § 2026:000
10 kap. 14 § 2026:000
10 kap. 17 § 2026:000
10 kap. 18 § 2026:000
10 kap. 19 § 2026:000
10 kap. 20 § 2026:000
10 kap. 21 § 2026:000
10 kap. 23 § 2026:000
10 a kap. 2 § 2026:000
10 a kap. 3 § 2026:000
10 a kap. 6 § 2026:000
10 a kap. 8 § 2026:000
10 a kap. 9 § 2026:000
10 a kap. 10 § 2026:000
10 a kap. 11 § 2026:000
10 a kap. 12 § 2026:000
10 a kap. 13 § 2026:000
10 a kap. 14 § 2026:000

rubriken närmast före 10 kap. 2 § 2026:000
rubriken närmast före 10 kap. 3 § 2026:000
rubriken närmast före 10 kap. 5 § 2026:000
rubriken närmast före 10 kap. 7 § 2026:000
rubriken närmast före 10 kap. 9 § 2026:000
rubriken närmast före 10 kap. 14 §
2026:000
rubriken närmast före 10 kap. 20 §
2026:000
rubriken närmast före 10 a kap. 2 §
2026:000
rubriken närmast före 10 a kap. 8 §
2026:000
rubriken närmast före 10 a kap. 9 §
2026:000
rubriken närmast före 10 a kap. 11 §
2026:000
rubriken närmast före 10 a kap. 12 §
2026:000
rubriken närmast före 10 a kap. 16 §
2026:000.

skyldigheten följs (förstärkt uppsikt).

3 §

Uppgifter om utlänningens position vid förstärkt uppsikt får registreras och tas fram endast i samband med att

1. utlänningen träder ur eller vistas utanför det anvisade området, eller
2. den elektroniska övervakningen hindras.

Lydelse enligt förslaget i avsnitt 2.2 Föreslagen lydelse

3 §

En utlänning som har fyllt 18 år får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som utlänningen har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

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

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

3. om utlänningen inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt 3 kap. 3 § första stycket mottagandelagen (2026:000) och det finns en risk för att utlänningen avviker,

4. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om utlänningen har rätt att resa in i Sverige,

5. om utlänningen vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 5 § 2 och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

7. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 1, 2, 3, 5 och 6 gäller även en medborgare i en annan EU-stat som har fyllt 18 år och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

I fråga om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott gäller 5 § i stället för denna paragraf.

5 §²

En utlänning som har fyllt 18 år får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som utlänningen har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

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

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

3. om utlänningen inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt 3 kap. 3 § första stycket mottagandelagen (2026:000) och det finns en risk för att utlänningen avviker,

4. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om utlänningen har rätt att resa in i Sverige,

5. om utlänningen vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 7 § 2 och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

7. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 1, 2, 3, 5 och 6 gäller även en medborgare i en annan EU-stat som har fyllt 18 år och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

I fråga om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott gäller 7 § i stället för denna paragraf.

4 §

Ett barn får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

1. om barnet inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt 3 kap. 3 § första stycket mottagandelagen (2026:000) och det finns en uppenbar risk för att barnet avviker,

2. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om barnet har rätt att resa in i Sverige,

3. om barnet vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 6 § och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

5. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 1, 3 och 4 gäller även ett barn som är medborgare i en annan EU-stat och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

I fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott gäller 6 § i stället för denna paragraf.

6 §³

3. om barnet vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 8 § och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

I fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott gäller 8 § i stället för denna paragraf.

Lydelse enligt förslaget i avsnitt 2.1

9 §

Ett beslut om uppsikt eller förvar får fattas även om någon förutsättning i 3–6 §§ inte är uppfylld på grund av att utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag.

Ett sådant beslut får verkställas när förutsättningarna för uppsikten eller förvarstagandet är uppfyllda.

10 §

Om en socialnämnd har under rättats om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt 9 § som avser en utlänning som är omedelbart om-

Föreslagen lydelse

11 §⁴

Ett beslut om uppsikt eller förvar får fattas även om någon förutsättning i 5–8 §§ inte är uppfylld på grund av att utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag.

12 §⁵

Om en socialnämnd har under rättats om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt 11 § som avser en utlänning som är omedelbart om-

³ Senaste lydelse av tidigare 10 kap. 4 § 2026:000.

⁴ Senaste lydelse av tidigare 10 kap. 9 § 2026:000.

⁵ Senaste lydelse av tidigare 10 kap. 10 § 2026:000.

händertagen eller bereds vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, ska nämnden omedelbart underrätta den myndighet som fattat beslutet när omhändertagandet eller vården upphör.

Om en chefsöverläkare har underrättats om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt 9 § som avser en utlännning som ges tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, ska chefsöverläkaren omedelbart underrätta den myndighet som fattat beslutet när vården upphör.

Om en smittskyddsläkare har underrättats om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt 9 § som avser en utlännning som hålls isolerad enligt smittskyddslagen (2004:168), ska smittskyddsläkaren omedelbart underrätta den myndighet som har fattat beslutet när isoleringen upphör.

Längsta tid för förvar

händertagen eller bereds vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, ska nämnden omedelbart underrätta den myndighet som fattat beslutet när omhändertagandet eller vården upphör.

Om en chefsöverläkare har underrättats om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt 11 § som avser en utlännning som ges tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, ska chefsöverläkaren omedelbart underrätta den myndighet som fattat beslutet när vården upphör.

Om en smittskyddsläkare har underrättats om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt 11 § som avser en utlännning som hålls isolerad enligt smittskyddslagen (2004:168), ska smittskyddsläkaren omedelbart underrätta den myndighet som har fattat beslutet när isoleringen upphör.

Längsta tid för uppsikt och förvar

13 §

Ett barn får, i andra fall än som avses i andra stycket, inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader.

I ett säkerhetsärende får ett barn inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, 18 månader. Detsamma gäller för ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

Lydelse enligt förslaget i avsnitt 2.2 Föreslagen lydelse

11 §

En utlänning får inte hållas i förvar längre tid än

1. en månad med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 eller 5 § 1,
2. tolv veckor med stöd av 3 § första stycket 4, och
3. tolv månader med stöd av 3 § första stycket 3, 5 eller 6.

14 §⁶

1. en månad med stöd av 5 § första stycket 1 eller 2 eller 7 § 1,
2. tolv veckor med stöd av 5 § första stycket 4, och
3. tolv månader med stöd av 5 § första stycket 3, 5 eller 6.

Lydelse enligt förslaget i avsnitt 2.1 Föreslagen lydelse

12 §

En utlänning får, i andra fall än som avses i andra och tredje styckena, inte hållas i förvar med stöd av 5 § 2 längre tid än sex månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader. Dessa tidsgränser gäller inte i fråga om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

En utlänning får, i andra fall än som avses i tredje stycket, inte hållas i förvar med stöd av 5 § 2 inför avvisning eller utvisning till en EES-stat längre tid än sex månader eller, om det finns särskilda skäl, tolv månader.

I ett säkerhetsärende får en utlänning inte hållas i förvar med stöd av 5 § 2 längre tid än tolv månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att införskaffa nödvändiga hand-

15 §⁷

En utlänning får, i andra fall än som avses i andra och tredje styckena, inte hållas i förvar med stöd av 7 § 2 längre tid än sex månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader. Dessa tidsgränser gäller inte i fråga om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

En utlänning får, i andra fall än som avses i tredje stycket, inte hållas i förvar med stöd av 7 § 2 inför avvisning eller utvisning till en EES-stat längre tid än sex månader eller, om det finns särskilda skäl, tolv månader.

I ett säkerhetsärende får en utlänning inte hållas i förvar med stöd av 7 § 2 längre tid än tolv månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att införskaffa nödvändiga hand-

⁶ Senaste lydelse av tidigare 10 kap. 11 § 2026:000.

⁷ Senaste lydelse av tidigare 10 kap. 12 § 2026:000.

lingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader.

lingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader.

Lydelse enligt förslaget i avsnitt 2.2 *Föreslagen lydelse*

13 §

Ett barn får, i andra fall än som avses i andra stycket, inte hållas i förvar längre sammanlagd tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. Om barnet inte har hållits i förvar under en tolv-månadersperiod ska tidigare tid i förvar inte beaktas vid fastställande av förvarstiden.

I ett säkerhetsärende får ett barn inte hållas i förvar med stöd av 4 § första stycket 1, 3 eller 4 eller 6 § första stycket längre sammanlagd tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader. Dessa tidsgränser gäller även i fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

16 §⁸

I ett säkerhetsärende får ett barn inte hållas i förvar med stöd av 6 § första stycket 1, 3 eller 4 eller 8 § första stycket längre sammanlagd tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader. Dessa tidsgränser gäller även i fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

Lydelse enligt förslaget i avsnitt 2.1 *Föreslagen lydelse*

15 §

Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet om utlännings fortfarande står under uppsikt.

18 §⁹

Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader *eller, vid förstärkt uppsikt, inom tre månader* från beslutet, om utlännings fortfarande står under uppsikt.

Ett beslut om förstärkt uppsikt som gäller ett barn ska prövas på nytt inom en månad från beslutet, om barnet fortfarande står under uppsikt.

Lydelse enligt förslaget i avsnitt 2.2 *Föreslagen lydelse*

16 §

Ett beslut om förvar enligt 3 § första stycket 3–7, 5 § 2 eller 3 eller 9 § ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet

19 §¹⁰

Ett beslut om förvar enligt 5 § första stycket 3–7, 7 § 2 eller 3 eller 11 § ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet

⁸ Senaste lydelse av tidigare 10 kap. 13 § 2026:000.

⁹ Senaste lydelse av tidigare 10 kap. 15 § 2026:000.

¹⁰ Senaste lydelse av tidigare 10 kap. 16 § 2026:000.

verkställdes. Har beslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag det interimistiska beslutet verkställdes.

Om utlännningen efter den nya prövningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande göras inom två månader från det senaste förvarsbeslutet.

Lydelse enligt förslaget i avsnitt 2.1

22 §

Migrationsverket får besluta om uppsikt och förvar, om inte Polismyndigheten eller Säkerhetspolis-
en är beslutande myndighet enligt 20 eller 21 §.

24 §

Polismyndigheten får, även om myndigheten inte är beslutande myndighet enligt 20 §, besluta att ställa en utlännning under uppsikt eller ta en utlännning i förvar, om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den myndighet som är behörig. Den myndigheten ska därefter omedelbart pröva frågan om uppsikt eller förvar. När den behöriga myndigheten har beslutat i frågan upphör Polismyndighetens beslut att gälla.

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

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

verkställdes. Har beslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag det interimistiska beslutet verkställdes.

Föreslagen lydelse

25 §¹¹

Migrationsverket får besluta om uppsikt och förvar, om inte Polismyndigheten eller Säkerhetspolis-
en är beslutande myndighet enligt 23 eller 24 §.

27 §¹²

Polismyndigheten får, även om myndigheten inte är beslutande myndighet enligt 23 §, besluta att ställa en utlännning under uppsikt eller ta en utlännning i förvar, om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den myndighet som är behörig. Den myndigheten ska därefter omedelbart pröva frågan om uppsikt eller förvar. När den behöriga myndigheten har beslutat i frågan upphör Polismyndighetens beslut att gälla.

¹¹ Senaste lydelse av tidigare 10 kap. 22 § 2026:000.

¹² Senaste lydelse av tidigare 10 kap. 24 § 2026:000.

10 a kap.

2 §

Polismyndigheten ansvarar för att beslut om förstärkt uppsikt verkställs.

4 §

Vid en transport enligt 3 § gäller följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611):

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

5 §¹³

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

5 §

Den myndighet som begär hjälp enligt 2 eller 3 § ska lämna Polismyndigheten respektive Kriminalvården de uppgifter om utlänningsen som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

6 §¹⁴

Den myndighet som begär hjälp enligt 3 eller 4 § ska lämna Polismyndigheten respektive Kriminalvården de uppgifter om utlänningsen som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

7 §

En väktare med ett förordnande enligt 6 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller om förhållanden av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

8 §¹⁵

En väktare med ett förordnande enligt 7 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller om förhållanden av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

15 §

Säkerhetspolisen får i ett säkerhetsärende besluta om placering enligt 12–14 §§, om det inte finns tid att avvakta Migrationsverkets beslut. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt anmälas till Migrationsverket, som skyndsamt ska pröva frågan om placering. När Migrationsverket har beslutat i

16 §¹⁶

Säkerhetspolisen får i ett säkerhetsärende besluta om placering enligt 13–15 §§, om det inte finns tid att avvakta Migrationsverkets beslut. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt anmälas till Migrationsverket, som skyndsamt ska pröva frågan om placering. När Migrationsverket har beslutat i

¹³ Senaste lydelse av tidigare 10 a kap. 4 § 2026:000.

¹⁴ Senaste lydelse av tidigare 10 a kap. 5 § 2026:000.

¹⁵ Senaste lydelse av tidigare 10 a kap. 7 § 2026:000.

¹⁶ Senaste lydelse av tidigare 10 a kap. 15 § 2026:000.

frågan upphör Säkerhetspolisens beslut att gälla.

frågan upphör Säkerhetspolisens beslut att gälla.

16 §

Migrationsverkets beslut om placering enligt 9, 10 eller 11 § första stycket 1 eller någon av 12–14 §§ ska prövas på nytt senast inom en månad från den dag då beslutet verkställdes och därefter fortlöpande inom en månad från den senaste prövningen.

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

17 §¹⁷

Migrationsverkets beslut om placering enligt 10, 11 eller 12 § första stycket 1 eller någon av 13–15 §§ ska prövas på nytt senast inom en månad från den dag då beslutet verkställdes och därefter fortlöpande inom en månad från den senaste prövningen.

11 kap.

2 §¹⁸

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i 10 a kap. 11 eller 14 §, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. Ansvaret gäller även när utlänningen med tillåtelse vistas utanför förvarlokalen.

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 a kap. 11 eller 14 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i 10 a kap. 12 eller 15 §, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 a kap. 12 eller 15 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

13 kap.

4 §¹⁹

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

¹⁷ Senaste lydelse av tidigare 10 a kap. 16 § 2026:000.

¹⁸ Senaste lydelse 2026:000.

¹⁹ Senaste lydelse 2026:000.

I 10 kap. 18 § finns särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling ska hållas i vissa fall.

I 10 kap. 21 § finns särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling ska hållas i vissa fall.

14 kap.

10 §²⁰

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

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt någon av 10 a kap. 10–15 §§, 11 kap. 3, 4, 4 b, 5–9 eller 9 b–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.

16 kap.

4 §²¹

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

En migrationsdomstol ska meddela ett slutligt avgörande i ett mål om förvar enligt 10 kap. 3 eller 4 § inom 15 dagar eller, om det finns särskilda skäl, 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Om ett slutligt avgörande i ett sådant mål inte meddelas inom 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen så upphör det överklagade beslutet att gälla.

En migrationsdomstol ska meddela ett slutligt avgörande i ett mål om förvar enligt 10 kap. 5 eller 6 § inom 15 dagar eller, om det finns särskilda skäl, 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Om ett slutligt avgörande i ett sådant mål inte meddelas inom 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen så upphör det överklagade beslutet att gälla.

18 kap.

1 §²²

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

1. avvisning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlänningen enligt någon av 10 kap. 3–6 §§ har hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket,

3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen,

4. anmälningskyldighet enligt 9 a kap.,

1. avvisning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlänningen enligt någon av 10 kap. 5–8 §§ har hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

²⁰ Senaste lydelse 2026:000.

²¹ Senaste lydelse 2026:000.

²² Senaste lydelse 2026:000.

5. förvar enligt 10 kap. 3 eller 5 § om utlänningen har hållits i förvar sedan mer än tre dagar,
6. hemsändande enligt 23 kap. 2 §, och
7. uppsikt enligt 10 kap. 4 eller 6 §.

5. förvar enligt 10 kap. 5 eller 7 § om utlänningen har hållits i förvar sedan mer än tre dagar,
7. *förstärkt uppsikt eller* uppsikt enligt 10 kap. 6 eller 8 §.

Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt denna lag.

I mål och ärenden enligt asylprocedurförordningen eller asyl- och migrationshanteringsförordningen, med undantag för mål och ärenden om förvar enligt artikel 44 i den förordningen, gäller i stället 1 a–2 a §§.

4. Den tid som en utlänning har hållits i förvar med stöd av den upphävda 10 kap. 1 § andra stycket 2 eller 3 ska vid tillämpningen av 10 kap. 12 § räknas in i förvarstidens längd om det är fråga om samma verkställighetsärende.

4. Den tid som en utlänning har hållits i förvar med stöd av den upphävda 10 kap. 1 § andra stycket 2 eller 3 ska vid tillämpningen av 10 kap. 15 § räknas in i förvarstidens längd om det är fråga om samma verkställighetsärende.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2027 eller den tidigare dag som regeringen bestämmer.

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

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

dels att nuvarande 10 § ska betecknas 11 §,

dels att den nya 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

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

10 §

Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

11 §

Beslut om förvar enligt 10 § får överklagas till en migrationsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

En migrationsdomstols beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen enligt 16 kap. utlänningslagen (2005:716). Det kapitlet, utom 16 kap. 10 §, gäller även i övrigt i tillämpliga delar i mål om förvar enligt 10 §.

Denna lag träder i kraft den 21 juli 2026.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremissen *Föreslagen lydelse*
Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt

4 §¹

Denna lag omfattar utlänningar som

1. har ansökt om internationellt skydd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU och som inte är folkbokförda här i landet,

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) och som inte är folkbokförda här i landet,

3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest,

3. hålls i förvar enligt 10 kap. utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest,

4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen, eller

5. har meddelats ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 e § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen.

Sådana utlänningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning, utvisning eller återvändande. Det gäller dock inte en utlänning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

Denna lag träder i kraft den 21 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2026:000.

2.6 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att det i skollagen (2010:800) ska införas en ny paragraf, 29 kap. 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

4 §¹

*I 11 kap. 3 § utlänningslagen
(2005:716) finns en bestämmelse
om utbildning för ett barn som hålls
i förvar.*

Denna lag träder i kraft den 21 juli 2026.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i augusti 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk (dir. 2023:119).

Utredningen överlämnade i januari 2024 delbetänkandet Förbättrad ordning och säkerhet i förvar (SOU 2024:5). Lagförslagen i delbetänkandet behandlas i propositionen Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar (prop. 2024/25:161, bet. 2024/25:SfU22, rskr. 2024/25:286).

I februari 2025 överlämnade utredningen slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16). En sammanfattning av slutbetänkandet finns i *bilaga 1* och dess lagförslag i *bilaga 2*. Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2025/00400).

Vidare har i Justitiedepartementet departementspromemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30) tagits fram med förslag på författningsändringar för att anpassa svensk rätt till förordningarna i EU:s migrations- och asylpakt samt för att genomföra ett EU-direktiv. En sammanfattning av promemorian i relevanta delar finns i *bilaga 4* och dess lagförslag i dessa delar i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2025/02509).

I denna lagrådsremiss behandlas lagförslagen i slutbetänkandet och de lagförslag om uppsikt och förvar i promemorian som utgår från förslag i slutbetänkandet.

4 Nuvarande regler om uppsikt och förvar

Utlänningslagens regler om uppsikt och förvar

Förutsättningarna för att under migrationsprocessen ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt framgår av 10 kap. UtL. I 11 kap. UtL finns bestämmelser om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas.

En utlänning som har fyllt 18 år får enligt 10 kap. 1 § UtL tas i förvar i fyra situationer. Till att börja med får en vuxen utlänning tas i förvar i syfte att fastställa hans eller hennes identitet (identitetsförvar). Vidare får en utlänning tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om hans eller hennes rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras (utredningsförvar). Därutöver får en utlänning tas i förvar om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas (sannolikhetsförvar) eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (verkställighetsförvar). Av 10 kap. 2 § UtL framgår att ett barn under vissa förutsättningar får tas i sannolikhets- eller

verkställighetsförvar. Ett barn får däremot inte tas i identitets- eller utredningsförvar.

Om det finns förutsättningar att ta en utlänning i förvar får han eller hon, enligt 10 kap. 6 och 7 §§ UtL, ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar. Uppsikt kan innebära att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. Uppsikt kan också innebära att utlänningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling. I enlighet med kraven på nödvändighet och proportionalitet, som kommer till uttryck i 1 kap. 8 § UtL, ska uppsikt väljas framför förvar om det är tillräckligt (jfr prop. 1988/89:86 s. 97 och 98 och prop. 2024/25:161 s. 66 och 67). Proportionalitetsprincipen innebär att uppsikt och förvar endast får beslutas om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Vid ärenden som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa i enlighet med artikel 3 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och 1 kap. 10 § UtL.

Vilken myndighet som är behörig att besluta om uppsikt eller förvar i olika stadier av migrationsprocessen framgår av 10 kap. 12–17 §§ UtL. Det kan vara Polismyndigheten, Migrationsverket, Säkerhetspolisen, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Migrationsverket ansvarar enligt 10 kap. 18 § UtL för att beslut om förvar verkställs men kan få hjälp av andra myndigheter, som Polismyndigheten.

En utlänning som hålls i förvar ska enligt 11 kap. 2 § första stycket UtL som utgångspunkt vistas i lokaler som ordnats särskilt för detta ändamål, dvs. på ett av Migrationsverkets förvar. Under vissa förutsättningar får Migrationsverket dock besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska externplaceras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest.

Det finns lagstadgade tidsgränser i 10 kap. 4 och 5 §§ UtL för hur länge en utlänning får hållas i förvar, men inte för hur länge uppsikt får pågå. Ett beslut om uppsikt eller förvar ska dock enligt 10 kap. 9 § UtL omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Ett sådant beslut ska också prövas på nytt inom vissa angivna tider.

Regler om uppsikt och förvar inom EU-rätten

Möjligheterna att använda förvar, och i viss mån även alternativ till förvar som uppsikt, styrs i stor utsträckning av EU-rätten. I huvudsak handlar det om tre EU-rättsakter. Det är 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), Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (det omarbetade mottagandedirektivet) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (Dublinförordningen).

Det omarbetade mottagandedirektivet och återvändandedirektivet har olika syften, och förutsättningarna för förvar skiljer sig åt mellan rättsakterna. Syftet med det omarbetade mottagandedirektivet är att fastställa normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd i medlemsstaterna. Förvar får enligt direktivet beslutas enligt en uttömmande uppräknning av förutsättningar som i stort handlar om att möjliggöra för myndigheterna att ta reda på vem det är som söker internationellt skydd och varför samt att hålla sökande tillgängliga för myndigheterna under processen (se artiklarna 8.2, 8.3, 9.1, 9.2 och 9.4). I återvändandedirektivet föreskrivs gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig. Enligt återvändandedirektivet får förvar endast beslutas avseende en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett förfarande för återvändande och för att förbereda återvändandet eller genomföra avlägsnandet (se artiklarna 15.1, 15.2 och 15.4–15.6). En förutsättning för beslut om förvar är enligt båda direktiven att andra mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

Dublinförordningen reglerar vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som har lämnats in av en tredjelandsmedborgare i en medlemsstat. Förvar får enligt artikel 28 i Dublinförordningen beslutas i syfte att säkerställa de överföringsförfaranden som regleras i förordningen. Den rättsliga grunden för att besluta om uppsikt i syfte att säkerställa överföring enligt Dublinförordningen finns i artikel 28.2 i förordningen, av vilken det framgår att förvar endast får beslutas om andra mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga (rättsfallet MIG 2018:23). När det finns grund för förvar enligt Dublinförordningen är utlänningslagens förvarsbestämmelser inte tillämpliga (rättsfallet MIG 2015:5).

Migrations- och asylpakten

Under våren 2024 antog Europaparlamentet och rådet tio rättsakter om migration och asyl (migrations- och asylpakten). De av rättsakterna i migrations- och asylpakten som har störst relevans för förslagen i den här lagrådsremissen är:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (asylprocedurförordningen),
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU (skyddsgrundsförordningen),
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna

(EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817 (screeningförordningen),

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013 (asyl- och migrationshanteringsförordningen),
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1349 av den 14 maj 2024 om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148 (förordningen om återvändandegränsförfarande), och
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (det nya omarbetade mottagandedirektivet).

Migrations- och asylpakten innebär bl.a. att fler frågor kommer regleras direkt av EU-förordningar. Som exempel kommer förfarandet för och prövningen av internationellt skydd att följa direkt av asylprocedurförordningen och skyddsgrundsförordningen.

Förordningarna ska börja tillämpas av medlemsstaterna den 12 juni 2026. Det nya omarbetade mottagandedirektivet ska vara genomfört vid samma tid. I lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt, som beslutades den 23 mars 2026, föreslår regeringen de flesta av de anpassningar av svensk rätt som migrations- och asylpakten föranleder. Som exempel föreslås det vilka myndigheter som ska vara behöriga att ta emot ansökningar om internationellt skydd och vissa kompletterande undantag till rätten att stanna kvar under prövningen av ansökan. Vidare föreslås det att begreppen asyl och asylsökande, i likhet med vissa andra begrepp som skiljer sig från de som används i asyl- och migrationspakten, ska utmönstras ur svensk rätt och ersättas med begreppen internationellt skydd och sökande av internationellt skydd.

Eftersom förslagen i den här lagrådsremissen föreslås träda i kraft den 21 juli 2026 eller därefter, utgår förslagen från de rättsakter som ingår i migrations- och asylpakten. Det innebär bl.a. att begreppet sökande av internationellt skydd – inte asylsökande – används i de bestämmelser som rör sådana sökande. Det innebär också att förslagen utgår från asyl- och migrationshanteringsförordningen i stället för Dublinförordningen, och det nya omarbetade mottagandedirektivet i stället för det omarbetade mottagandedirektivet.

5 En ny struktur för reglerna i utlänningslagen om uppsikt och förvar

Regeringens förslag

Det hittillsvarande kapitlet i utlänningslagen om förvar och uppsikt avseende utlännningar ska upphävas och ersättas av två nya kapitel om uppsikt och förvar respektive verkställighet av beslut om uppsikt och förvar.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår även att det ska införas en definition av ”vuxen” i utlänningslagen och att uttrycket vuxen utlännning ska användas i stället för en utlännning som har fyllt 18 år i bestämmelser om uppsikt och förvar.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Förvaltningsrätten i Malmö* ställer sig tveksam till att definiera uttrycket vuxen och efterfrågar en närmare analys av hur en sådan definition påverkar andra typer av utlänningsärenden än uppsikts- och förvarsärenden.

Skälen för regeringens förslag

I denna lagrådsremiss föreslår regeringen ändringar i utlänningslagens regler om uppsikt och förvar. Syftet med förslagen är i stort att reglerna i högre grad ska bidra till en ordnad och effektiv migrationsprocess. Ändringarna har sin grund i att huvuddragen i reglerna har sett likadana ut sedan en lång tid tillbaka. Samtidigt har migrationen till Sverige och den svenska migrationspolitiken genomgått stora förändringar. Vidare har reglerna gett upphov till tillämpningsproblem och kritik från bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO). Dessutom innebär förändringar i det EU-rättsliga regelverket – nu senast antagandet av migrations- och asylpakten – att anpassningar är nödvändiga.

Förslagen i lagrådsremissen innebär stora förändringar i förhållande till vad som gäller i dag. För att reglerna om uppsikt och förvar ska vara överskådliga och lättillämpade bör det nuvarande 10 kap. i utlänningslagen upphävas och ersättas med två nya kapitel om uppsikt och förvar respektive verkställighet av beslut om uppsikt och förvar. Vissa bestämmelser bör, ibland med redaktionella eller språkliga ändringar, föras över till de nya kapitlen. Med anledning av den nya strukturen behöver det göras en följdändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

I likhet med *Förvaltningsrätten i Malmö* anser regeringen att det inte är lämpligt att definiera uttrycket vuxen i utlänningslagen och använda det i de bestämmelser om uppsikt och förvar som föreslås. I de fall en bestämmelse inte ska gälla barn bör, på samma sätt som i dag, i stället anges att det är fråga om en utlännning som har fyllt 18 år.

6 Fler former av uppsikt

6.1 Behovet av fler former av uppsikt som alternativ till förvar

Regeringens bedömning

Det bör införas fler former av uppsikt som alternativ till förvar.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna är i stort positiva till eller har inte några invändningar mot utredningens bedömning. Som exempel är *Asylrättscentrum*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Svenska Röda Korset* positiva till att fler alternativ till förvar införs. Vissa remissinstanser, som *Sveriges advokatsamfund*, framhåller dock att det är viktigt att nya alternativ till förvar används just som alternativ till förvar. Enligt samfundet finns det en risk att alternativen används som ett sätt att utöka kontrollen över individer även när förvar inte är aktuellt, vilket riskerar att stå i strid med det nya omarbetade mottagandedirektivet. *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* anser att alternativ till förvar bör vara huvudregel för barnfamiljer och sårbara grupper, som kan ha svårt med vardagliga bestyr och att få sina behov av omsorg tillgodosedda på förvar.

Skälen för regeringens bedömning

Alternativ till förvar kännetecknas av att de innebär inskränkningar av rörelsefriheten, men att de inte utgör ett frihetsberövande. Det finns dock inte någon definition av alternativ till förvar inom EU-rätten.

Av EU-rätten följer att förvar ska användas som en sista utväg när mindre ingripande alternativ till förvar inte kan tillämpas verkningsfullt (se bl.a. artiklarna 10.2 och 10.5 i det nya omarbetade mottagandedirektivet och artikel 15.1 i återvändandedirektivet).

I svensk rätt är det alternativ till förvar som finns att en utlänning kan ställas under uppsikt. Uppsikt får enligt 10 kap. 6 och 7 §§ UtL beslutas under samma förutsättningar som förvar. Enligt 10 kap. 8 § UtL innebär uppsikt att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten på orten eller hos Migrationsverket. Utlänningen får också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling. Eftersom uppsikt innebär en mindre frihetsinskränkning än förvar, får en utlänning tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Alternativ till förvar har, som bl.a. *Svenska Röda Korset* påpekar, flera fördelar. Till att börja med inkräftar alternativ till förvar i mindre utsträckning på grundläggande fri- och rättigheter såsom rätten till privat- och familjeliv och rörelsefriheten. De negativa konsekvenser som ett frihetsberövande kan innebära för den psykiska och fysiska hälsan kan också

undvikas. Alternativ till förvar underlättar även kontakter med vård och omsorg för personer med sådana behov. Dessutom är alternativ till förvar som utgångspunkt förenade med lägre kostnader än förvar, bl.a. eftersom förvar förutsätter särskilda anläggningar, bemanning dygnet runt och annan infrastruktur.

Trots fördelarna med alternativ till förvar används uppsikt i förhållandevis liten utsträckning. Enligt utredningen visar statistik från 2022 och 2023 att uppsikt användes i knappt sju procent av de ärenden där det skulle kunnat komma i fråga. Som utredningen redogör för visar erfarenheter från andra länder visserligen att alternativ till förvar kan innebära en större avvikerisk än förvarstagande. Samtidigt bör fler former av uppsikt, som är olika ingripande och som kan användas i kombination med varandra, öka möjligheten att använda uppsikt i stället för förvar. Det bör i sin tur öka kostnadseffektiviteten samtidigt som intrånget i grundläggande rättigheter minskar. Fler uppsiktformer bör också kunna innebära att större hänsyn kan tas till individuella behov och omständigheter. Regeringen anser därför att det bör införas fler former av uppsikt som alternativ till förvar.

Med anledning av den risk som bl.a. *Sveriges advokatsamfund* ser, att nya uppsiktsformer inte används som reella alternativ till förvar, bör det poängteras att uppsikt även i fortsättningen, i linje med vad *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* förespråkar, ska väljas när förutsättningarna för både uppsikt och förvar är för handen och uppsikt bedöms vara en tillräcklig åtgärd. Förslagen i lagrådsremissen innebär också att förhållandet mellan uppsikt och förvar blir tydligare än vad det är i dag.

6.2 Uppsikt ska även kunna innebära boende- och vistelseskyldighet

Regeringens förslag

Utöver hittillsvarande former av uppsikt ska uppsikt kunna innebära att en utlänning är skyldig att bo på en viss plats (boendeskyldighet) eller vistas inom ett visst område (vistelseskyldighet).

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna uttalar sig inte särskilt över förslaget eller är positiva till det. *Förvaltningsrätten i Göteborg* förutser praktiska problem med att avgränsa snävare områden för vistelseskyldighet, som statsdelsgränser, och efterfrågar klargöranden om hur avgränsningen ska göras.

Region Skåne ställer sig frågande till hur hälso- och sjukvårdsuppdraget ska säkerställas i förhållande till de föreslagna åtgärderna, t.ex. vilka regler och rutiner som ska gälla om en individ behöver förflyttas för att erhålla vård i ett icke-godkänt område. *Svenska Röda Korset* anser att det bör

finnas möjlighet till undantag från kraven enligt ett uppsiktsbeslut när skäl för det föreligger.

Enligt *Stockholms universitet* bör det framgå av lag hur ofta en utlänning som åläggs anmälningsskyldighet ska vara skyldig att anmäla sig hos myndigheterna.

Säkerhetspolisen anser att det bör införas en befogenhet för den verkställande myndigheten att kroppsvisitera utlänningen för att på ett effektivt sätt kunna verkställa ett beslut om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar inför verkställighet.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Asylrättscentrum* och Förvaltningsrätten i Göteborg, lyfter behovet av samordning med vissa andra lagförslag på området.

Skälen för regeringens förslag

Uppsikt ska även kunna innebära boendeskyldighet och vistelseskyldighet

Utredningen redogör för de alternativ till förvar som är vanligast förekommande i EU:s medlemsstater. De alternativ till förvar som redovisas är (se SOU 2025:16 s. 275–281):

- *rapporteringsskyldighet*, som innebär att utlänningen måste anmäla sig hos en angiven myndighet, vanligtvis polis eller migrationsmyndighet, på regelbundna tider,
- *boende- eller vistelseskyldighet*, som innebär att utlänningen ska bo eller vistas på en av myndigheterna anvisad plats – ett center som drivs av myndigheterna eller ett privat boende – eller uppehålla sig inom ett visst angivet geografiskt område,
- *skyldighet att meddela adress*, som kan inkludera skyldighet att begära tillstånd att ändra adress eller snarast anmäla adressändringar,
- *skyldighet att lämna ifrån sig pass eller annan identitetshandling*,
- *frisläppande mot borgen*, som innebär att utlänningen släpps ur förvar mot betalning av ett belopp som säkerhet för att utlänningen ska infinna sig i domstol eller på annat sätt vara tillgänglig för myndigheterna,
- *betalning av en deposition eller ställande av en finansiell säkerhet*, som kan användas för att säkerställa att en utlänning fortsatt kommer att finna sig på statens territorium men som, till skillnad mot frisläppande mot borgen, tillämpas före det att en utlänning frihetsberövas,
- *deltagande i särskilda program för återvändande*, som innefattar att utlänningen får hjälp av en eller fler myndighetshandläggare under återvändandeprocessen,
- *rådgivning i samband med återvändande*, som innebär att en utlänning som omfattas av ett avlägsnandebeslut får information, coachning eller rådgivning för att minska risken för avvikande, och
- *elektronisk övervakning*, som innebär att elektroniska hjälpmedel används för att övervaka efterlevnaden av rapporteringsskyldighet eller skyldighet att vistas på en viss plats eller inom ett visst geografiskt område.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det bör övervägas om uppsikt även bör kunna innebära något av dessa alternativ. Utöver nuvarande uppsiktsformer, dvs. anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna ifrån sig pass eller annan identitetshandling, framstår en skyldighet att bo på en viss plats (boendeskyldighet) och skyldighet att uppehålla sig inom ett visst område (vistelseskyldighet) som lämpliga alternativ till förvar. Dessa kontrollåtgärder bör på motsvarande sätt som nuvarande uppsiktsformer kunna förhindra avvikande under utredning och inför verkställighet av avlägsnandebeslut. Med hänsyn till att boendeskyldighet och vistelseskyldighet är mer ingripande alternativ till förvar än hittillsvarande uppsiktsformer, bör införandet av sådana alternativ även bidra till att uppsikt kan användas i fler fall än i dag. Olika former av boende- och vistelseskyldigheter används som alternativ till frihetsberövande enligt andra regelverk (bl.a. 4 kap. 2 § lagen [2022:700] om särskild kontroll av vissa utläningar och 25 kap. 1 § rättegångsbalken).

Skyldighet att vistas inom ett visst område kunde tidigare beslutas enligt utlänningslagen, men togs bort 2006 bl.a. eftersom det ansågs svårt att utan en omfattande kontrollapparat avgöra om utläningen lämnat området. Regeringen ansåg att syftet med åtgärden betydligt enklare kunde uppnås genom att utläningen ålades anmälningsskyldighet (prop. 2004/05:170 s. 259, 260 och 293). I denna lagrådsremiss föreslår regeringen att efterlevnaden av vistelseskyldighet ska kunna övervakas elektroniskt (se avsnitt 6.3). Ställt mot förvar är vistelseskyldighet också klart mindre ingripande för den enskilde och förenad med lägre kostnader för staten. Det kan även antas att det finns fall när en anmälningsskyldighet inte säkerställer en utlännings närvaro under utredning och inför verkställighet, men en vistelseskyldighet kan göra det. Uppsiktsbeslut som innebär vistelseskyldighet bör därför nu kunna vara ett lämpligt alternativ till förvar i vissa fall.

Sammanfattningsvis anser regeringen att uppsikt – utöver anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna ifrån sig identitetshandling – även bör kunna innebära boende- och vistelseskyldighet.

Boendeskyldighet

Uppsikt ska alltså kunna innebära att en utläning är skyldig att bo på en viss plats. Det bör kunna vara ett asylboende, annan förläggning eller en privatbostad. Därmed får utläningen inte bo på någon annan plats än den som han eller hon har blivit anvisad.

Frågan är då vad boendeskyldigheten närmare bör innebära, dvs. vad som ska krävas för att en utläning ska anses bo på den aktuella adressen. Ett boendekrav infördes nyligen i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Enligt 8 a § LMA har asylsökande rätt till dag-ersättning och särskilt bidrag endast under förutsättning att han eller hon bor enbart på det asylboende där Migrationsverket har tilldelat honom eller henne en plats. Den föreslagna boendeskyldigheten enligt utlänningslagen bör ha motsvarande innebörd som boendevillkoret enligt 8 a § LMA. Följaktligen bör boendeskyldigheten i stort innebära att utläningen ska vistas på den anvisade adressen under en sammanhängande vilotid varje dygn. Dygnsvila på annan plats vid enstaka tillfällen bör dock kunna accepteras.

Vid beslut om boendeskyldighet måste hänsyn tas till utlänningens levnadsförhållanden för att beslutet inte ska komma i konflikt med rätten till privat- och familjeliv enligt bl.a. artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och artikel 16 i barnkonventionen.

Eftersom uppsikt är ett alternativ till förvar får en uppsikt inte heller utformas så att den innebär ett frihetsberövande. En sådan boendeskyldighet som föreslås utgör i sig inte ett frihetsberövande. Det är dock effekten av de samlade åtgärderna som är avgörande för den bedömningen. Inför beslut om uppsikt som innebär flera olika skyldigheter bör det alltså beaktas att den sammantagna inskränkningen i rörelsefriheten inte innebär ett frihetsberövande, med hänsyn till bl.a. hur stort område personen får vistas inom, vilka möjligheter till sociala kontakter som finns och vilken grad av övervakning som förekommer. Även hur lång tid en frihetsinskränkning varat måste beaktas (se t.ex. Europadomstolens dom den 6 november 1980 i målet Guzzardi mot Italien samt rättsfallen NJA 1989 s. 131 och NJA 1990 s. 636).

Vistelseskyldighet

En skyldighet att vistas inom ett visst område innebär att utlänningen inte får lämna området. Någon fast gräns eller huvudregel för hur stort området ska vara är inte ändamålsenlig och bör därför inte införas. Området bör i stället bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, med hänsyn till vad som krävs för att utöva tillräcklig kontroll över utlänningen. Området får dock inte vara så litet att åtgärden blir att anse som ett frihetsberövande. Hänsyn måste även tas till utlänningens levnadsförhållanden för att beslutet inte ska komma i konflikt med rätten till privat- och familjeliv. Området behöver vara så stort att det möjliggör för utlänningen att ha sociala kontakter, ta sig till och från en eventuell arbetsplats eller skola och utnyttja service såsom mat- och klädesbutiker. Avgränsningen av området behöver också innebära att utlänningen kan ta sig till sjukhus och andra vårdinrättningar.

Ett område som omfattar det län eller den kommun där utlänningen bor samt eventuellt angränsande kommuner bör normalt tillgodose aktuella intressen (jfr prop. 2021/22:131 s. 133). I vissa fall bör det dock kunna vara motiverat med ett mindre område, som en stadsdel i en större stad. En sådan snävare avgränsning bör inte uteslutas eftersom det, i kombination med elektronisk övervakning, i undantagsfall kan vara det enda alternativet till förvar. Regeringen ser inte heller, till skillnad från *Förvaltningsrätten i Göteborg*, att det som regel bör vara förenat med betydande svårigheter att avgränsa ett snävare område. En förutsättning för en sådan snävare avgränsning bör dock vara att området kan beskrivas på ett tydligt sätt, inte minst för att utlänningen ska ha möjlighet att efterleva beslutet.

När det gäller den sannolikt ovanliga situationen att den som är föremål för en vistelseskyldighet plötsligt behöver uppsöka vård utanför det anvisade området, som *Region Skåne* tar upp, kan det konstateras att det inte kommer finnas möjlighet till undantag från skyldigheterna enligt ett uppsiktsbeslut, på de sätt som *Svenska Röda Korset* förespråkar. Reglerna är dock inte uppbyggda så att en överträdelse av ett uppsiktbeslut automatiskt ska leda till en konsekvens, t.ex. förvar. En helhetsbedömning bör

i stället göras av den beslutande myndigheten i den enskilda fallet. Myndigheten behöver då bl.a. beakta om det finns någon giltig ursäkt för överträdelsen, om den skett upprepade gånger och om den konsekvens som övervägs står i rimlig proportion till överträdelsen. En annan sak är att det i vissa fall kan finnas anledning för den behöriga myndigheten att ändra en vistelseskyldighet, t.ex. för att det har uppkommit ett berättigat behov för utlännen att vistas i ett område som han eller hon tidigare inte haft skäl att vistas i.

Förhållandet mellan nuvarande uppsiktsformer bör tydliggöras

Enligt 10 kap. 8 § UtL kan uppsikt innebära att utlännen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller Migrationsverket. Utlännen får också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling. Det innebär att anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna ifrån sig identitetshandling kan användas både separat och i förening. Lagtexten och dess förarbeten kan dock ge intryck av att en skyldighet att lämna ifrån sig identitetshandling endast kan användas som komplement till anmälningsskyldighet (se t.ex. prop. 2004/05:170 s. 293). Det bör därför tydliggöras att uppsikt kan innebära anmälningsskyldighet eller skyldighet att lämna ifrån sig identitetshandling, dvs. att det handlar om uppsiktsformer som kan användas både separat och i förening.

Något behov av att, som *Stockholms universitet* föreslår, i lag ange hur ofta en utlännings maximalt får vara skyldig att anmäla sig hos myndigheterna har inte framkommit. Kraven på nödvändighet och proportionalitet, som kommer till uttryck i 1 kap. 8 § UtL, är tillräckliga för att säkerställa att den enskilde inte åläggs en alltför omfattande anmälningsskyldighet.

En befogenhet att göra kroppsvisitationer för att på ett effektivt sätt kunna ta om hand identitetshandlingar inför verkställighet av avvisning eller utvisning enligt 9 kap. 5 § UtL, vilket *Säkerhetspolisen* efterfrågar, föreslås i lagrådsremissen Stärkt återvändandeverksamhet.

Förhållandet till närliggande reglering

Bland annat *Asylrättscentrum* och *Förvaltningsrätten i Göteborg* lyfter behovet av samordning mellan förslaget om nya uppsiktsformer och förslagen i slutbetänkandet Mottagandelagen – ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68). Utifrån förslagen i slutbetänkandet föreslår regeringen, i lagrådsremissen En ny mottagandelag, att det ska införas en ny mottagandelag.

Enligt den föreslagna mottagandelagen kan sökande bli föremål för kontrollåtgärder som liknar sådan boende- eller vistelseskyldighet som föreslås i denna lagrådsremiss. En sökande ska enligt mottagandelagen anvisas att bo på ett asylboende, delta i närvarokontroller på boendet och vistas inom det län där boendet ligger. Migrationsverket ska även kunna fatta individuella beslut om boendeskyldighet för en sökande av hänsyn till allmän ordning eller om det behövs för att förhindra att sökanden avviker. I en sådan situation ska Migrationsverket också kunna fatta ett beslut om anmälningsskyldighet hos Migrationsverket vid vissa angivna tidpunkter för att säkerställa att beslutet om boendeskyldighet följs eller

för att hindra att sökanden avviker. Liknande skyldigheter ska gälla för personer som fått ett avlägsnandebeslut fram till att de lämnar landet.

Kontrollåtgärderna enligt den föreslagna mottagandelagen innebär inte att det saknas behov av uppsikt för dem som omfattas av den lagen. Som exempel bör misskötsamhet avseende en kontrollåtgärd enligt mottagandelagen, t.ex. upprepade vistelser utanför det tillåtna området eller misskött anmälningsskyldighet under verkställighetsfasen, i vissa fall kunna leda till överväganden om utlännningen bör tas i förvar. Enligt förslagen i avsnitt 7.3 och 7.4 kommer det även att vara en självständig grund för förvar av bl.a. en sökande av internationellt skydd att han eller hon inte har följt ett individuellt beslut om boendeskyldighet enligt mottagandelagen. I en sådan situation måste uppsikt övervägas och då kan t.ex. förstärkt uppsikt vara tillräckligt ingripande för att undvika ett förvarstagande. Om så är fallet behöver den beslutande myndigheten dock beakta den områdesbegränsning som utlännningen omfattas av enligt mottagandelagen när den bestämmer det tillåtna området för uppsikten. Det är även viktigt att den enskilde får tydlig information om vad som gäller enligt uppsiktsbeslutet, vilka konsekvenser som kan följa vid misskötsamhet och hur beslutet kan överklagas.

6.3 Förstärkt uppsikt – elektronisk övervakning av vistelseskyldighet

Regeringens förslag

Vistelseskyldighet ska få förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att skyldigheten följs (förstärkt uppsikt).

Uppgifter om utlännings position vid förstärkt uppsikt ska få registreras och tas fram endast i samband med att utlännningen träder ur eller vistas utanför det anvisade området eller den elektroniska övervakningen hindras.

Polismyndigheten ska ansvara för att beslut om förstärkt uppsikt verkställs.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår att utlännings position ska få registreras och tas fram endast när han eller hon lämnar det anvisade området eller en beslutad elektronisk övervakning hindras. Vidare föreslår utredningen att det ska införas en skyldighet för Polismyndigheten att på begäran av Migrationsverket eller Säkerhetspolisen, eller på eget initiativ, lämna ut uppgifter som myndigheten behandlar i samband med verkställighet av förstärkt uppsikt.

Remissinstanserna

Institutet för mänskliga rättigheter avstyrker förslaget, bl.a. eftersom en vistelseskyldighet i kombination med elektronisk övervakning enligt institutet inte är mindre ingripande än förvar. Vissa remissinstanser, som *Asylrättscentrum*, *Förvaltningsrätten i Luleå* och *Sveriges advokatsamfund*, ifrågasätter om elektronisk övervakning kommer att vara en effektiv åtgärd. Sveriges advokatsamfund framhåller särskilt att det riskerar att ta lång tid från det att utrustningen larmar om överträdelse eller manipulation till dess att ingripande kan ske. Förvaltningsrätten i Luleå pekar på att övervakningen bygger på samarbete från den enskilde samtidigt som de som bör komma i fråga för åtgärden har en hög avvikande-risk eller är brottsutvisade. *Integritetsskyddsmyndigheten* lyfter att förslaget kan bli mer ingripande än tänkt med hänsyn till att ett stort antal larm av teknisk karaktär kan gå varje månad. Bland annat *Integritetsskyddsmyndigheten* och *Diskrimineringsombudsmannen* lyfter vikten av att beslut om förstärkt uppsikt fattas endast om det är proportionerligt och nödvändigt. *Diskrimineringsombudsmannen* lyfter även vikten av lika-behandling. Ett par remissinstanser, som *Svenska Röda Korset*, anser att det är oklart hur bedömningen av rekvisitet ”om det behövs” ska göras och att det bör tydliggöras.

Flera remissinstanser, som *Asylrättscentrum*, *Civil Rights Defenders*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Rädda barnen*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges kristna råd*, är kritiska till att förstärkt uppsikt ska få beslutas för barn och utan nedre åldersgräns. Sveriges advokatsamfund anser att förslaget i den här delen strider mot barnkonventionen. *Barnombudsmannen* anser att förstärkt uppsikt innebär en påtaglig frihetsbegränsning som kan upplevas som bl.a. stigmatiserande och diskriminerande. Om elektronisk övervakning ska få användas anser *Barnombudsmannen* att det bör tydliggöras att förstärkt uppsikt avseende barn endast får användas i särskilda undantagsfall.

Enligt *Stockholms universitet* bör det framgå av lagtexten om tanken är att en utlänning som står under förstärkt uppsikt ska tas i förvar om han eller hon inte medverkar till den elektroniska övervakningen.

Polismyndigheten avstyrker förslaget att myndigheten ska ansvara för verkställighet av beslut om förstärkt uppsikt, bl.a. eftersom Polismyndigheten redan är belastad och uppdraget kommer att vara resurskrävande. Polismyndigheten anser att det behöver förtydligas när det är möjligt att ta fram uppgifter om den övervakades position under den tid som han eller hon befinner sig utanför det anvisade området eller hindrar elektronisk övervakning.

Integritetsskyddsmyndigheten anser att det är viktigt med ytterligare analyser avseende vilken dataskyddslagstiftning som blir tillämplig i ärenden om förstärkt uppsikt. För det fall brottsdatadirektivet är tillämpligt vill *Integritetsskyddsmyndigheten* framhålla att lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område inte omfattar verkställighet av straffrättsliga påföljder. Vidare anser *Integritetsskyddsmyndigheten* att det kan finnas behov av bestämmelser som begränsar Polismyndighetens möjligheter att vidarebehandla personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten och om längsta tid för

behandling av positionsuppgifter, bl.a. eftersom en längsta tid kan motverka att uppgifter sparas längre än nödvändigt.

Skälen för regeringens förslag

Vistelseskyldighet bör kunna kombineras med elektronisk övervakning

Elektronisk övervakning används vid verkställighet av straffrättsliga påföljder såsom fängelse och ungdomsövervakning. Elektronisk övervakning används också för att kontrollera att kontaktförbud och preventiva vistelseförbud följs (2 och 2 a §§ lagen [1988:688] om kontaktförbud samt 7 § lagen [2024:7] om preventiva vistelseförbud). Den elektroniska övervakningen sker genom att den som ska övervakas förses med en s.k. fotboja runt sin vrist. På så sätt går det att tekniskt kontrollera var den övervakade befinner sig. Vid verkställighet av påföljder är övervakningen ständigt pågående och uppgifter om den övervakades position är tillgängliga hela tiden. Vid preventiva vistelseförbud går ett larm om den övervakade går in i ett område där han eller hon inte får befinna sig eller om övervakningen hindras. Uppgifter om var den övervakade befinner sig får inte tas fram förrän systemet larmar.

Det finns skäl att anta att elektronisk övervakning kan vara effektiv även för kontroll av att beslut om uppsikt följs. Riksdagen har därtill tillkännagett för regeringen att elektronisk övervakning, t.ex. med fotboja, ska kunna användas för personer som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut (bet. 2021/22:SfU16 punkt 1, rskr. 2021/22:196, se även bet. 2021/22:SfU4, rskr. 2021/22:117).

I likhet med utredningen anser regeringen att det i nuläget är uppsiktsformen vistelseskyldighet som kan vara aktuell att förena med elektronisk övervakning. Vistelseskyldighet med elektronisk övervakning är, till skillnad från vad *Institutet för mänskliga rättigheter* påstår, mindre ingripande än förvar och lämpar sig därför som ett alternativ till förvar.

Om vistelseskyldighet förstärks med elektronisk övervakning bör det avsevärt förbättra förutsättningarna för kontroll av efterlevnaden och ha en avskräckande effekt. En möjlighet till elektronisk övervakning bör därmed innebära att uppsikt kan beslutas vid en högre avvikanderisk än annars. En sådan ordning bör också kunna bidra till att avlasta förvaren. Regeringen anser följaktligen, till skillnad från *Asylrättscentrum*, *Förvaltningsrätten i Luleå* och *Sveriges advokatsamfund*, att en vistelseskyldighet som förenas med elektronisk övervakning kan antas bli en effektiv åtgärd.

Det ska dock beaktas att elektronisk övervakning innebär ett intrång i den enskildes personliga integritet och kan få negativa konsekvenser såsom oro och socialt stigma. I de fall som det kommer bli aktuellt att förena vistelseskyldighet med elektronisk övervakning kommer dock som regel det enda alternativet vara att personen tas i förvar. En möjlighet till elektronisk övervakning bör alltså kunna innebära att utlänningar i fler fall kan ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar, vilket är positivt ur ett integritetsperspektiv.

En annan aspekt som bör beaktas är att det finns flera utmaningar med elektronisk övervakning. Som Förvaltningsrätten i Luleå särskilt poängterar förutsätter elektronisk övervakning – liksom uppsikt i övrigt – medverkan av den övervakade. Som exempel måste utlänningen ställa sig till förfogande för att fotbojan ska kunna sättas på. Den övervakade måste

också vara vaksam på att utrustningen fungerar. Vid mobila lösningar måste den övervakade ladda batterier och, beroende på teknik, se till att alltid ha med sig den enhet som behövs för övervakningen. Vidare är det vanligt förekommande med tekniska problem på grund av bristande uppkoppling. När kontakten bryts går ett larm till verkställande myndighet som direkt måste undersöka orsaken till larmet och eventuellt vidta åtgärder. Enligt uppgift från Polismyndigheten kan det för vissa övervakade gå flera hundra larm på en månad vilket i någon mån, som Integritetsskyddsmyndigheten poängterar, kan innebära att övervakningen blir mer ingripande än tänkt. Problemet bör dock bli mindre framträdande vid kontroll av ett uppsiktsbeslut, bl.a. eftersom det skulle kunna vara möjligt att på ett lämpligt sätt anpassa den tid det tar innan utrustningen larmar.

Regeringen anser sammantaget att fördelarna med att införa en möjlighet att elektroniskt övervaka en vistelseskyldighet överväger nackdelarna. En sådan möjlighet bör därför införas. En vistelseskyldighet som förenas med villkor om elektronisk övervakning bör benämnas förstärkt uppsikt.

Förutsättningar för att besluta om förstärkt uppsikt

Vistelseskyldighet bör inte kunna förenas med elektronisk övervakning i alla fall. I stället bör det krävas att elektronisk övervakning behövs i det enskilda fallet för att kontrollera att skyldigheten följs.

Bland annat *Svenska Röda Korset* efterfrågar förtydligande av hur rekvisitet ”om det behövs” ska bedömas. En bedömning av risken för avvikande bör vara central i sammanhanget. Regeringen delar givetvis också den uppfattning som bl.a. Integritetsskyddsmyndigheten och *Diskrimineringsombudsmannen* för fram om vikten av att elektronisk övervakning måste vara nödvändig, proportionerlig och förenlig med principen om lika-behandling för att komma i fråga.

Flera remissinstanser, bl.a. Asylrättscentrum, *Civil Rights Defenders*, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, *Rädda barnen*, Sveriges advokatsamfund och *Sveriges kristna råd*, är kritiska till att förstärkt uppsikt ska få beslutas för barn och utan nedre åldersgräns. Elektronisk övervakning kan förvisso antas innebära ett större fysiskt och psykiskt obehag för yngre barn än för andra. Samtidigt finns det starka skäl som talar mot en nedre åldersgräns. Eftersom det även i fortsättningen bör vara möjligt att ta barn i förvar skulle en åldersgräns avseende förstärkt uppsikt innebära att barn som utesluts från tillämpningsområdet i stället måste tas i förvar. En möjlighet till elektronisk övervakning av en vistelseskyldighet oavsett ålder på personen som ska övervakas bör därmed vara att föredra framför en nedre åldersgräns. Som utvecklas i avsnitt 17 anser regeringen, till skillnad mot Sveriges advokatsamfund, att förslaget är förenligt med barnkonventionen. Det bör därför inte införas någon nedre åldersgräns för beslut om förstärkt uppsikt.

En annan sak är att proportionalitetsprincipen kommer att innebära en tydlig begränsning av tillämpningen, särskilt i förhållande till barn. Elektronisk övervakning måste vara förenlig med de rättigheter som barn har enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa måste bedömas och beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Bland annat barnets ålder

och mognad ska vara vägledande för hur dessa hänsyn vägs mot behovet. I linje med vad *Barnombudsmannen* anför kan det antas att det endast i undantagsfall är motiverat att besluta om förstärkt uppsikt för yngre barn. Det bör röra sig om fall då förvar av barnet annars är det enda tänkbara alternativet. Främst bör det handla om barn som är brottsutvisade och barn i säkerhetsärenden. För barnfamiljer bör avvikerisk ofta kunna begränsas genom att förstärkt uppsikt används för vårdnadshavarna.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt regeringens bedömning kommer förslaget om förstärkt uppsikt leda till intrång i det skydd som bestämmelsen ger. Regleringen kommer dock endast gälla för andra än svenska medborgare, och för dessa får särskilda begränsningar i skyddet göras genom lag (2 kap. 25 § regeringsformen). Skydd för den personliga integriteten finns också i bl.a. Europakonventionen. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentliga myndigheter får inskränka rättigheterna i artikel 8 med stöd av lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bl.a. med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning och brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Att elektroniskt övervaka en vistelseskyldighet handlar inte om att begränsa rörelsefriheten ytterligare för den som skyldigheten gäller, utan är endast ett sätt att kontrollera att skyldigheten följs och respekteras. Övervakningen kommer förbättra möjligheten att skydda de intressen som ligger bakom lagstiftningen. Åtgärden har mot den bakgrunden ett syfte som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Med hänsyn till de krav som föreslås gälla för att få besluta om förstärkt uppsikt och att sådan uppsikt kan vara det enda alternativet till förvar, anser regeringen att intrånget i den personliga integriteten för den som vistelseskyldigheten gäller begränsas till vad som får anses nödvändigt för att uppnå målen med åtgärden. Den elektroniska övervakningen får med andra ord anses vara proportionerlig med hänsyn till de intressen den avser att skydda. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att den föreslagna regleringen om förstärkt uppsikt är förenlig med skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Polismyndigheten bör vara verkställande myndighet

Verkställighet av beslut om förstärkt uppsikt kommer att innefatta åtgärder som montering och installation av den elektroniska utrustningen, övervakning och hantering av larm. Uppgiften att vara verkställande myndighet bör därför anföras till en myndighet som har förutsättningar för och erfarenhet av att utföra sådana åtgärder på ett tillfredställande sätt. Av resursskäl bör det vidare vara en enda myndighet som ansvarar för att verkställa samtliga beslut om förstärkt uppsikt.

Polismyndigheten anser inte att den bör vara verkställande myndighet. Myndigheten hänvisar bl.a. till att det kommer vara ett resurs- och tidskrävande uppdrag, vilket inte bör läggas på en myndighet som redan är tungt belastad i fråga om att förhindra och bekämpa brottslighet. Polis-

myndigheten pekar vidare på att överträdelse av förstärkt uppsikt inte ska föranleda straffansvar, till skillnad mot de former av elektronisk övervakning som myndigheten i dag ansvarar för att verkställa.

Polismyndigheten framstår emellertid som det naturliga valet av verkställande myndighet. Myndigheten ansvarar redan i dag för verkställighet av elektronisk övervakning, även om överträdelse i de fallen är förenade med straffansvar. Polismyndigheten har alltså upparbetad kunskap och andra resurser för sådan övervakning, till skillnad från exempelvis Migrationsverket och Säkerhetspolisen. Det är därtill Polismyndigheten som har bäst förutsättningar för att agera på larm om överträdelser av vistelseskyldigheten. Även med beaktande av att Polismyndigheten är en belastad myndighet vars uppgifter bör renodlas så att den kan fokusera på sitt kärnuppdrag, talar övervägande skäl för att Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet i detta fall. De integritetsrisker som Integritets-skyddsmyndigheten tar upp medför ingen annan uppfattning.

För att Polismyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag som verkställande myndighet behöver myndigheten vidta en rad åtgärder. Som exempel måste myndigheten anpassa sina it-system, ordna med nya lokaler och anställa personer som ska arbeta med alarmhantering. Som framgår av avsnitt 16 föreslår regeringen därför att förslagen om förstärkt uppsikt ska träda i kraft den 1 december 2027 eller den tidigare dag som regeringen bestämmer.

I de fall som Polismyndigheten inte är beslutande myndighet avseende en förstärkt uppsikt kan den beslutande myndigheten behöva information från verkställigheten av Polismyndigheten. Regeringen anser dock, till skillnad från utredningen, inte att det bör införas någon uppgiftsskyldighet mellan berörda myndigheter i lag. En sådan uppgiftsskyldighet kan, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, regleras i förordning.

När det gäller andra former av uppsikt än förstärkt uppsikt finns i dag inte någon myndighet som är utpekad som verkställande myndighet. Något behov av det har inte heller framkommit.

När uppgifter om utlänningens position får tas fram

Syftet med den elektroniska övervakningen kommer att vara att kontrollera att den övervakade efterlever sin vistelseskyldighet. Eftersom elektronisk övervakning utgör ett ingrepp i den enskildes personliga integritet är det viktigt att övervakningen inte är mer omfattande än vad som krävs. Det kan därför inte komma i fråga att utforma övervakningen på ett sådant sätt att det är möjligt att kontinuerligt registrera var utlänningen befinner sig när denne vistas inom det tillåtna området.

Polismyndigheten efterfrågar ett förtydligande av när det är möjligt att ta fram uppgifter om utlänningens position under den tid då utlänningen befinner sig utanför det tillåtna området eller hindrar övervakningen. Enligt Polismyndigheten skulle en tolkning som innebär att det endast är möjligt att ta fram en enda position omöjliggöra positionering av utlänningen vid överträdelse.

Eftersom syftet med elektronisk övervakning vid förstärkt uppsikt är att kontrollera att utlänningen vistas inom det tillåtna området och inte avviker, bör uppgifter om utlänningens position få tas fram i samband med att utlänningen träder ur eller vistas utanför området. Det motsvarar

möjligheten att registrera och ta fram positionsuppgifter enligt 31 § lagen om preventiva vistelseförbud. Med en sådan utformning av möjligheten är det tydligt, på det sätt som Polismyndigheten efterfrågar, att uppgifter får tas fram under hela den tid som utlänningen befinner sig utanför det tillåtna området. För att övervakningens funktion ska garanteras bör uppgifter om den övervakades position också få tas fram i samband med att övervakningen hindras. Ett sådant hinder kan bero antingen på manipulation av utrustningen eller ha rent tekniska orsaker. Som Polismyndigheten anför kan det i dessa situationer vara av stor betydelse att få reda på var utlänningen befinner sig, för att i tid hinna vidta åtgärder för att hindra att utlänningen avviker.

Personuppgiftsbehandling

De förslag om nya former av uppsikt och förstärkt uppsikt som nu lämnas förutsätter att Migrationsverket och Polismyndigheten behandlar personuppgifter om personer som omfattas av ett beslut om boende- eller vistelskyldighet eller förstärkt uppsikt. Det kan röra sig om bl.a. namn, adress, personnummer eller samordningsnummer och positionsuppgifter. Även andra uppgifter om enskildas personliga förhållanden, som närmare uppgifter om boende- och familjeförhållanden och känsliga personuppgifter, kan behöva behandlas. Med undantag för positionsuppgifter och vissa uppgifter om den enskildes personliga förhållanden, som exempelvis vårdbehov, rör det sig i stort om personuppgifter som myndigheterna redan i dag behandlar inom ramen för ärenden om uppsikt.

Den personuppgiftsbehandling som föranleds av förslagen kommer i de allra flesta fall att falla inom utlänningsdatalagens (2016:27) tillämpningsområde (se 2 § 1 och 2 och 3 §§ utlänningsdatalagen samt prop. 2015/16:65 s. 41). Utlänningsdatalagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning, vars fullständiga namn är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Rättslig grund för den behandling som förslagen ger upphov till finns i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, som gäller när behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. I överensstämmelse med artikel 6.3 kommer den rättsliga grunden vara fastställd i nationell rätt. Enligt samma artikel krävs dessutom att den nationella rätten uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Syftet med uppsikt är att myndigheterna ska ha kontroll över personer som inte har rätt att vistas i Sverige, vilket är ett mål av allmänt intresse. Fördelarna med de nya formerna av uppsikt och förstärkt uppsikt är bl.a. att de förbättrar myndigheternas kontroll och underlättar arbetet med att säkerställa att människor inte vistas illegalt i Sverige. Personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att den förbättrade kontrollen ska kunna genomföras. Som regeringen återkommer till väger förslagets fördelar tyngre än intrången som de kan medföra i den personliga integriteten. Kravet på proportionalitet i EU:s dataskyddsförordning är därmed tillgodosett.

Som tidigare nämnts kan känsliga uppgifter om t.ex. vårdbehov behöva behandlas vid förstärkt uppsikt. Enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning får sådana uppgifter behandlas endast i vissa situationer. Av artikel 9.2 g följer att behandling får ske om den är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, förutsatt att vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda. Regeringen har tidigare bedömt att det är ett viktigt allmänt intresse att myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:105 s. 83). Personuppgiftsbehandlingen som förslagen i denna lagrådsremiss ger upphov till är därmed nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse i dataskyddsförordningens mening. Det rättsliga stöd som införs för behandlingen lever upp till de övriga krav som ställs i artikel 9.2 g. Den behandling av känsliga personuppgifter som förslagen innebär har därmed stöd i EU:s dataskyddsförordning.

De närmare ändamålen för personuppgiftsbehandlingen finns i utlänningsdatalagen. Polismyndigheten och Migrationsverket får enligt 14 § utlänningsdatalagen endast behandla känsliga personuppgifter för något av de ändamål som anges i 11 eller 13 § i den lagen, om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen.

I vissa fall, beroende på syftet med behandlingen, kommer i stället brottsdatalagen (2018:1177) att vara tillämplig. Av 4 c § utlänningsdatalagen framgår att Polismyndighetens personuppgiftsbehandling vid verksamhet enligt 3 § utlänningsdatalagen faller under brottsdatalagens tillämpningsområde om den sker för något av de syften som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen. Det innebär bl.a. att brottsdatalagen är tillämplig vid Polismyndighetens personuppgiftsbehandling i ärenden om uppsikt i de fall då behandlingen sker i syfte att säkerställa verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av brott (jfr prop. 2017/18:254 s. 24). Rättslig grund för behandlingen finns i 2 kap. 1 § brottsdatalagen. Om Polismyndigheten behandlar uppgifter om en person får de enligt 2 kap. 11 § brottsdatalagen kompletteras med känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.

Sammantaget bedömer regeringen att den personuppgiftsbehandling som kommer att ske med anledning av förslagen om uppsikt och förstärkt uppsikt är förenlig med EU:s dataskyddsförordning, utlänningsdatalagen och brottsdatalagen. Personuppgiftsbehandlingen krävs för att säkerställa en effektiv och välordnad migrationsprocess och kan innebära att förvar av en vuxen utlänning eller ett barn kan undvikas. I utlänningsdatalagen och brottsdatalagen finns vidare bestämmelser som skyddar personuppgifterna från en alltför långtgående behandling. Som exempel finns det bestämmelser i utlänningsdatalagen som förbjuder sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter, uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål. Även i brottsdatalagen finns det bestämmelser om förbud mot att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att den personuppgiftsbehandling som förslagen ger upphov till är proportionerlig.

Ur integritetssynpunkt är det viktigt att uppgifter om en utlänningsposition som tagits fram vid förstärkt uppsikt inte behandlas längre än nödvändigt. Polismyndigheten bör alltså även av den anledningen så snart som

möjligt försöka hitta en utlänning som avviker från det tillåtna området. Som *Integritetsskyddsmyndigheten* poängterar kan bestämmelser om längsta tid för behandling motverka att uppgifter behandlas längre än nödvändigt. Regeringen instämmer dock i utredningens bedömning att det finns tillräckligt skydd i befintliga dataskyddsbestämmelser, med följd att någon särskild längsta tid inte bör införas. Detta innebär att uppgifter aldrig får bevaras längre än nödvändigt. I många fall kommer uppgifter om den övervakades position inte längre att behövas så snart han eller hon är återfunnen eller övervakningen har återupptagits. Regeringen anser inte heller att det finns behov av att införa särskilda bestämmelser om begränsningar för Polismyndigheten att vidarebehandla positionsuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten, vilket Integritetsskyddsmyndigheten anser bör övervägas. Tillräckliga begränsningar följer av bestämmelserna om när personuppgifter får behandlas för nya ändamål, såsom 2 kap. 4 § brottsdatalagen och 13 § utlänningsdatalagen.

7 Förutsättningar för uppsikt och förvar

7.1 Förutsättningarna för uppsikt och förvar behöver ändras

Regeringens bedömning

Förutsättningarna för uppsikt och förvar enligt utlänningslagen behöver ändras för att de ska bli tydligare, stå i bättre överensstämmelse med EU-rätten och för att säkerställa en ordnad och effektiv migrationsprocess.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen. Flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *JO* och *Stockholms universitet*, välkomnar att reglerna uppdateras. Några remissinstanser, som *Rädda barnen* och *Sveriges advokatsamfund*, anser att det saknas underlag som visar att utökade grunder för förvar kommer att leda till en effektivisering av verkställighetsprocessen. Flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Sveriges kristna råd*, pekar på behovet av anpassning till migrations- och asylpakten.

Skälen för regeringens bedömning

Tillräckliga möjligheter att ställa en utlänning under uppsikt eller ta en utlänning i förvar är en viktig del i en välordnad och effektiv verkställig-

hetsprocess. Det är även nödvändigt för vissa andra syften, som att kunna genomföra utredningar om utlänningars rätt att resa in och vistas i Sverige. Eftersom uppsikt och förvar kan medföra allvarliga ingrepp i enskildas grundläggande fri- och rättigheter, är det samtidigt viktigt att förutsättningarna för åtgärderna är väl avvägda och förutsebara. Nuvarande regler om uppsikt och förvar tillgodoser inte nämnda intressen i tillräckligt hög grad.

Som exempel styrs möjligheterna att använda förvar, och i viss mån även alternativ till förvar, i stor utsträckning av EU-rätten. I vissa fall gäller högre krav enligt utlänningslagen än vad EU-rätten kräver. Ett exempel är att en sökande av internationellt skydd enligt det omarbetade mottagandedirektivet får tas i förvar i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet. För att identitetsförvar ska komma i fråga enligt utlänningslagen ställs fler krav. Ett annat exempel är att det i återvändandedirektivet, till skillnad från i utlänningslagen, inte finns krav på en viss grad av säkerhet för att ett avlägsnandebeslut kommer att fattas för att en utlänning ska få tas i förvar.

Vidare har såväl migrationen till Sverige som den svenska migrationspolitiken genomgått stora förändringar sedan reglerna om uppsikt och förvar i utlänningslagen fick sin nuvarande utformning. Dessa förändringar visar att det behövs bättre förutsättningar att hantera de olika situationer som kan uppstå i migrationsprocessen. En del i detta är utökade möjligheter att besluta om uppsikt och förvar. Regeringen anser alltså, i motsats till *Rädda barnen* och *Sveriges advokatsamfund*, att det är angeläget att det utrymme som finns att besluta om uppsikt och förvar enligt EU-rätten nyttjas i större utsträckning, bl.a. eftersom det i högre grad säkerställer en effektiv verkställighetsprocess. Utöver att de nationella reglerna inte ger tillräckliga förutsättningar att besluta om uppsikt och förvar när det behövs, har det visat sig att de av andra skäl inte bidrar till en ordnad verkställighetsprocess på det sätt som är önskvärt. Som exempel har det visat sig att reglerna om förvar av barn i viss mån kan medföra onödiga påfrestningar på barnfamiljer och onödiga kostnader för det allmänna.

Hitillsvarande regler om uppsikt och förvar brister även i tydlighet och förutsebarhet. Det har på ett övergripande plan att göra med att förvar av sökande av internationellt skydd och tredjelandsmedborgare som ska avlägsnas styrs av olika EU-rättsliga regelverk. Sökande av internationellt skydd omfattas av det omarbetade mottagandedirektivet och tredjelandsmedborgare som ska avlägsnas omfattas av återvändandedirektivet. Olika förutsättningar för förvar gäller enligt de olika regelverken. Dessa skillnader återspeglas inte i utlänningslagen. Det finns inte några särskilda grunder för uppsikt och förvar som tar hänsyn till om utlänningen har ansökt om internationellt skydd, utan nuvarande grunder gäller både utlänningar som söker internationellt skydd och andra. De beslutande myndigheterna ska dock tillämpa det omarbetade mottagandedirektivet, vilket också görs i viss utsträckning (se t.ex. rättsfallen MIG 2023:11, MIG 2021:3 och MIG 2021:20). Det är otillfredsställande att grunder för förvar som följer av direktiv inte framgår av utlänningslagen. Som *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Sveriges kristna råd* påpekar är de svenska reglerna ännu inte heller anpassade till det nya regelverket som införs genom migrations- och asylpakten.

Sammanfattningsvis behöver förutsättningarna för uppsikt och förvar ändras för att bli tydligare, stå i bättre överensstämmelse med EU-rätten och för att säkerställa en ordnad och effektiv migrationsprocess.

7.2 Uppsikt ska användas i första hand

Regeringens förslag

Det ska tydliggöras att en utlänning får tas i förvar endast om syftet med åtgärden inte kan uppnås genom att utlänningen ställs under uppsikt.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig, däribland *Asylrättscentrum*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Svenska Röda Korset*, tillstyrker eller är positiva till förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Av 10 kap. 2 § UtL framgår att ett barn får tas i förvar endast om det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för vuxna. Av det generella kravet på nödvändighet, som kommer till uttryck i 1 kap. 8 § UtL, följer dock att detsamma gäller för vuxna. Även av EU-rätten följer att förvar ska användas som en sista utväg när det inte finns mindre ingripande alternativ som kan uppnå syftet med åtgärden (se t.ex. artikel 10.2 i det nya omarbetade mottagandedirektivet, artikel 15.1 i återvändandedirektivet och artikel 44.2 i asyl- och migrationshanteringsförordningen).

Denna grundläggande utgångspunkt – att en utlänning får tas i förvar endast om syftet med åtgärden inte kan uppnås genom att utlänningen ställs under uppsikt – bör förtydligas och framgå uttryckligen av utlänningslagen, avseende både vuxna och barn.

7.3 Vuxna som är sökande av internationellt skydd

Regeringens förslag

En utlänning som har fyllt 18 år ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som utlänningen har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

- om det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet,
- om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som ansökan om internationellt skydd grundas på,

- om utlänningen inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt mottagandelagen och det finns en risk för att utlänningen avviker,
- om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen för att avgöra om utlänningen har rätt att resa in i Sverige,
- om utlänningen vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,
 - om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, eller
 - i enlighet med asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Vissa grunder för uppsikt och förvar ska även gälla en EU-medborgare som fyllt 18 år och har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring. I fråga om en utlänning som har utvisats av allmän domstol på grund av brott ska i stället grunderna för uppsikt och förvar av en vuxen utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd gälla.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår dock inte att en sökande ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte över utredningens förslag. *Förvaltningsrätten i Göteborg* vill ha en motivering till varför det inte längre ska finnas ett uttryckligt krav på avvikanderisk. *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* menar att frågan om när en utlänning har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande kan ge upphov till tillämpningssvårigheter och efterfrågar förtydliganden.

Migrationsverket anser att det bör övervägas om det nya omarbetade mottagandedirektivet tillåter förvar för att utreda grunderna för ansökan genom hela asylprocessen. Migrationsverket anser även att det finns en risk för att förslaget om förvar av en sökande som redan hålls i förvar inför avlägsnande skiljer sig åt från direktivet.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över promemorians förslag. Enligt *RFSL Ungdom* bör det anges uttryckligen att sökande med särskilda mottagandebehov inte ska tas i förvar om det skulle utgöra en allvarlig risk för deras fysiska eller psykiska hälsa. *UNHCR:s kontor för*

de nordiska och baltiska länderna framhåller bl.a. vikten av att förvarsbeslut fattas efter en individuell bedömning i det enskilda fallet.

Skälen för regeringens förslag

Särskilda grunder för uppsikt och förvar av sökande av internationellt skydd

Av EU:s direktiv och rättspraxis framgår att en utlänning som är sökande av internationellt skydd endast får tas i förvar under de förutsättningar som anges i det omarbetade mottagandedirektivet. Motsvarande gäller enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet, som ska vara genomfört i svensk rätt senast i juni 2026. Grunderna för förvar anges i artikel 10.4 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Som allmän utgångspunkt gäller enligt artikel 10.2 i det direktivet att en sökande får tas i förvar endast om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt och mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningfullt. Av artikel 10.5 framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att regler om alternativ till förvar fastställs i nationell rätt.

I utlänningslagen finns inga särskilda grunder för uppsikt och förvar som tar hänsyn till om utlänningen har ansökt om internationellt skydd. Det omarbetade mottagandedirektivets grunder för förvar tillämpas dock i viss mån av svenska myndigheter och domstolar inom ramen för prövningen av om det finns grund för sannolikhetsförvar (se t.ex. rättsfallen MIG 2023:11, MIG 2021:3 och MIG 2021:20). För att den svenska lagstiftningen ska bli tydligare och mer förutsebar bör det införas särskilda grunder i utlänningslagen för uppsikt och förvar av utlänningar som omfattas av det nya omarbetade mottagandedirektivet. De nya grunderna bör ligga så nära direktivtexten som möjligt. En sådan ordning innebär att Sverige använder de möjligheter till förvarstagande som följer av EU-rätten och underlättar tillämpningen utifrån EU-domstolens praxis. Samtidigt innebär det, som *Förvaltningsrätten i Göteborg* tar upp, att vissa hittillsvarande förutsättningar för uppsikt och förvar inte kommer att finnas kvar.

Utredningen föreslår att de nya grunderna för uppsikt och förvar ska gälla utlänningar som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande. Regeringen föreslår i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt att begreppet asylsökande ska utmönstras ur utlänningslagen och ersättas med begreppet sökande av internationellt skydd. I enlighet med artikel 3.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet bör därför grunderna som utgångspunkt gälla utlänningar som fyllt 18 år och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd. I avsnitt 7.4 föreslår regeringen vilka närmare grunder som ska gälla för barn som är sökande av internationellt skydd.

Både *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att uttrycket ”rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande” kan vara svårtolkat. Förvaltningsrätten i Stockholm lyfter särskilt att det kan vara oklart när rätten att vistas i Sverige inträder och upphör. Med anledning av synpunkterna kan det konstateras att en utlänning anses söka internationellt skydd från det att han eller hon uttrycker en önskan inför myndigheterna att få internationellt skydd. Rätten att vistas i Sverige under

tiden en ansökan prövas framgår indirekt genom bestämmelserna om beslut om avvisning och utvisning i 8 kap. UtL och verkställighet av sådana beslut i 12 kap. UtL. Från och med att asylprocedurförordningen börjar tillämpas kommer sökandens rätt att stanna kvar under det administrativa förfarandet regleras direkt av förordningen (se bl.a. artikel 10). Regeringen föreslår även, i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt, att de ytterligare undantag från rätten att stanna kvar som förordningen tillåter ska införas i utlänningslagen. Frågan om när en sökande av internationellt skydd har rätt att vistas i Sverige i den egenskapen kommer alltså att regleras av en direkt tillämplig EU-förordning med vissa kompletterande regler i utlänningslagen. Närmare klargöranden blir en fråga för EU-domstolen och Migrationsöverdomstolen.

Det nya omarbetade mottagandedirektivet är inte tillämpligt på EU-medborgare. EU-medborgare omfattas inte heller av asylprocedurförordningen eller skyddsgrundsförordningen och därmed inte av reglerna i de förordningarna om ansökningar om och beviljande av internationellt skydd. För att uppfylla Sveriges internationella åtaganden föreslår regeringen dock, i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt, att EU-medborgare ska kunna ansöka om flyktingförklaring enligt utlänningslagen. De nya grunderna om uppsikt och förvar av sökande av internationellt skydd bör därför som utgångspunkt även gälla EU-medborgare som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring, även om detta kan antas bli mycket ovanligt. De av grunderna som är kopplade till EU-rättsakter eller förfaranden som inte omfattar EU-medborgare bör dock inte gälla.

Det nya omarbetade mottagandedirektivet är inte heller tillämpligt på förvar i syfte att verkställa ett beslut om utvisning på grund av brott. Det framgår av t.ex. skäl 30 i direktivet (se även rättsfallet MIG 2020:15). De nya grunderna om uppsikt och förvar av utlänningar som är sökande av internationellt skydd bör därför inte gälla för utlänningar som utvisats på grund av brott. För sådana utlänningar bör i stället grunderna om uppsikt och förvar av utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd tillämpas (se avsnitt 7.5).

I dag regleras förutsättningarna för uppsikt och förvar i olika paragrafer. Det bör tydliggöras att samma förutsättningar gäller för uppsikt och förvar och därmed att uppsikt är ett faktiskt alternativ till förvar. Det kan ske genom att förutsättningarna regleras i samma paragraf. En annan sak är att frågan om vilken åtgärd som ska användas i det specifika fallet får avgöras utifrån vad som är tillräckligt och proportionerligt.

Som *RFSL Ungdom* framhåller följer det av artikel 13.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet att en sökande med särskilda mottagandebehov inte ska tas i förvar om det skulle innebära en allvarlig risk för hans eller hennes psykiska eller fysiska hälsa. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska hänsyn tas till den enskildes personliga förhållanden och de negativa konsekvenser som ett förvarstagande skulle innebära för honom eller henne. Om dessa inte står i rimlig proportion till intresset av åtgärden ska förvar inte beslutas. Till skillnad från *RFSL Ungdom* anser regeringen därför att det inte krävs någon särskild bestämmelse för att uppfylla direktivets krav i nu aktuellt avseende.

Det bör påpekas att en utlänning i vissa fall kan tas i förvar innan han eller hon har sökt internationellt skydd enligt de grunder för uppsikt och förvar som föreslås gälla för utlänningar som inte är sökande internationellt skydd (se avsnitt 7.5). Som exempel kan förvar i syfte att utreda identitet eller rätten till vistelse då vara motiverat. Detsamma gäller efter det att rätten till vistelse som sökande av internationellt skydd har upphört, då det exempelvis kan vara motiverat med förvar inför avlägsnande.

Uppsikt och förvar i syfte att fastställa sökandens identitet eller nationalitet

Enligt artikel 10.4 a och b i det nya omarbetade mottagandedirektivet får en sökande av internationellt skydd tas i förvar i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet. Ett förvarstagande får även ske i syfte att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klargöras utan att ta den sökande i förvar, särskilt om det finns en risk för att sökanden avviker. En utlänning som har fyllt 18 år och har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd bör därför få ställas under uppsikt eller tas i förvar för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet, liksom för att utreda de omständigheter som ansökan om internationellt skydd grundas på. Med de omständigheter som ansökan om internationellt skydd grundas på avses grundläggande information om varför personen söker internationellt skydd. Något beredningsunderlag för att, i enlighet med *Migrationsverkets* synpunkt, utvidga grunden till att gälla under hela ansökningsförfarandet finns inte.

Uppsikt och förvar bör endast få beslutas om det är nödvändigt. Enligt artikel 10.2 i det nya omarbetade mottagandedirektivet får en sökande tas i förvar endast om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt. Motsvarande krav på nödvändighet föreslås också gälla för förvar av utlänningar som inte är sökande av internationellt skydd i syfte att utreda identitet eller rätt till vistelse (se avsnitt 7.5).

Inom ramen för bedömningen av om det är nödvändigt att ställa utlänningen under uppsikt eller ta honom eller henne i förvar bör det beaktas bl.a. om det finns en risk för att utlänningen avviker. Vid bedömningen av om uppsikt eller förvar är nödvändigt för att fastställa identitet eller nationalitet bör det i förekommande fall beaktas om sökanden har rimliga förklaringar till varför han eller hon saknar handlingar, har falska handlingar eller har förstört handlingar. Sökande av internationellt skydd kan ha godtagbara skäl att resa in i ett land irreguljärt utan identitetshandlingar. Dessutom bör det beaktas om sökanden har haft för avsikt att vilseleda myndigheterna eller vägrar att medverka i identifieringsprocessen. Vid bedömningen av om uppsikt eller förvar i syfte att utreda grunderna för ansökan om internationellt skydd är nödvändigt, behöver det beaktas om man kan få uppgifterna på annat sätt. Om uppgifterna med rimliga ansträngningar kan inhämtas på annat sätt är uppsikt eller förvar inte motiverat.

Uppsikt och förvar när boendeskyldighet enligt mottagandelagen inte följts

Enligt artikel 10.4 c i det nya omarbetade mottagandedirektivet får en sökande av internationellt skydd tas i förvar för att säkerställa efterlevnad av rättsliga skyldigheter som har ålagts sökanden genom ett individuellt beslut i enlighet med artikel 9.1, om sökanden inte har efterlevt sådana skyldigheter och det fortfarande finns en risk för avvikande. Enligt artikel 9.1 får medlemsstaterna besluta att sökanden endast får bo på en specifik plats.

Regeringen föreslår i lagrådsremissen En ny mottagandelag att det i en ny mottagandelag ska införas en möjlighet att besluta om sådan boendeskyldighet som avses i artikel 9.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Ett beslut om individuell boendeskyldighet ska enligt förslaget få fattas om sökanden har fyllt 16 år och det bedöms nödvändigt av hänsyn till allmän ordning eller det finns en risk att sökanden avviker. Lagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2026.

För att öka incitamenten att följa ett beslut om boendeskyldighet anser regeringen även att möjligheten, enligt artikel 10.4 c i det nya omarbetade mottagandedirektivet, att införa regler om förvar bör nyttjas. En utlänning som har fyllt 18 år och som är sökande av internationellt skydd bör därför få ställas under uppsikt eller tas i förvar om utlänningen inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt mottagandelagen, förutsatt att det finns en risk för att han eller hon avviker. Vid bedömningen av om det finns en avvikanderisk får endast de omständigheter som räknas upp i 1 kap. 15 § UtL beaktas. Som framgår av avsnitt 16 bör den nu föreslagna grunden för uppsikt och förvar träda i kraft i samband med den nya mottagandelagens ikraftträdande.

Uppsikt och förvar i samband med gränsförfarande

Enligt asylprocedurförordningen kan ansökningar om internationellt skydd under vissa förutsättningar prövas inom ramen för ett s.k. gränsförfarande. Ett sådant förfarande innebär att en medlemsstat hanterar en ansökan om internationellt skydd vid gränsen, utan att personen först tillåts att resa in i landet. Syftet med gränsförfarandet är att vid de yttre gränserna snabbt kunna bedöma om ansökningar är ogrundade, eller inte kan tas upp till prövning, och snabbt återsända dem som inte har rätt att stanna kvar. Samtidigt ska förfarandet säkerställa att personer med välgrundade ansökningar hänförs till det reguljära förfarandet och ges snabb tillgång till internationellt skydd. Regeringen föreslår i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt att ansökningar om internationellt skydd som görs till svenska myndigheter ska kunna prövas inom ramen för ett gränsförfarande. I den lagrådsremissen föreslås vidare att gränsförfarandet ska tillämpas även i de fall det inte är obligatoriskt enligt asylprocedurförordningen.

En förutsättning för att gränsförfarandet ska kunna genomföras på ett effektivt sätt är att myndigheterna har de befogenheter som krävs för att avgöra om sökanden har rätt att resa in i och vistas i landet. Enligt artikel 10.4 d i det nya omarbetade mottagandedirektivet får förvar beslutas som ett led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen för att avgöra

om sökanden har rätt att resa in på territoriet. En utlännning som fyllt 18 år och är sökande av internationellt skydd bör därför få ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen för att avgöra om utlännningen har rätt att resa in i Sverige. Som *UNHCR:s kontor för de nordiska och baltiska länderna* framhåller vikten av innebär det att åtgärden får vidtas endast om det bedöms nödvändigt efter en individuell bedömning i varje enskilt fall.

Det bör i det här sammanhanget framhållas att även andra grunder för förvar av sökande av internationellt skydd kan aktualiseras inom ramen för ett gränsförfarande. Som exempel kan det i vissa fall finnas förutsättningar för förvar i syfte att bekräfta sökandens identitet eller skydda nationell säkerhet.

Uppsikt och förvar av sökande som redan hålls i förvar inför avlägsnande

Enligt artikel 10.4 e i det nya omarbetade mottagandedirektivet får en sökande av internationellt skydd tas i förvar, om han eller hon hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt återvändandedirektivet för att förbereda återvändandet eller för att genomföra avlägsnandet. För sådant förvar krävs att den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att sökanden redan haft tillgång till förfarandet för internationellt skydd, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande. Artikel 10.4 e utgör en kodifiering av en dom från EU-domstolen (EU-domstolens dom den 30 maj 2013, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343) och gör det möjligt för medlemsstaterna att förhindra att förvaret av en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett förfarande för återvändande med automatik upphör om han eller hon ansöker om internationellt skydd.

Mot denna bakgrund bör en sökande av internationellt skydd få ställas under uppsikt eller tas i förvar om sökanden vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Någon betydande skillnad mellan denna formulering och artikel 10.4 e i det nya omarbetade mottagandedirektivet, vilket *Migrationsverket* lyfter, ser regeringen inte.

Vid bedömningen av om det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning bör omständigheter som är hänförliga till sökandens beteende före och i samband med ansökan beaktas. Hänsyn bör t.ex. tas till om utlännningen, innan han eller hon togs i förvar, har vistats i Sverige utan att legalisera sin vistelse och, om så är fallet, hur lång tid han eller hon har vistats här utan tillstånd. Vidare kan det vara av betydelse vilka uppgifter som utlännningen själv lämnar om sin vistelse och anledningen till ansökan (jfr t.ex. rättsfallen MIG 2020:2 och MIG 2023:11). Det samma gäller om utlännningen tidigare haft möjlighet att söka internationellt skydd.

Uppsikt och förvar i syfte att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning

Enligt artikel 10.4 f i det nya omarbetade mottagandedirektivet, som ersätter likalydande artikel 8.3 e i det omarbetade mottagandedirektivet, får en sökande av internationellt skydd tas i förvar om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning. Motsvarande bör gälla enligt utlänningslagen. En sökande av internationellt skydd som fyllt 18 år bör alltså få ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning.

Det finns viss praxis om tillämpningen av artikel 8.3 e i det omarbetade mottagandedirektivet som kan ge vägledning (se t.ex. rättsfallet MIG 2021:20). Som exempel bör den omständigheten att en utlänning misstänks eller dömts för brott, beroende på bl.a. gärningens art och svårhetsgrad samt den tid som förflutit sedan gärningen begicks, i vissa fall innebära att förvar är nödvändigt för att skydda allmän ordning. Förvarstagande för att skydda nationell säkerhet bör exempelvis kunna vara aktuellt när en sökandes ärende uppfyller kraven för att handläggas som ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtLL.

Uppsikt och förvar i enlighet med asyl- och migrationshanteringsförordningen

Enligt artikel 10.4 g i det nya omarbetade mottagandedirektivet får en sökande av internationellt skydd tas i förvar i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen, som ersätter Dublinförordningen från och med den 12 juni 2026. Enligt förordningen får förvar beslutas i syfte att säkerställa en överföring till en annan medlemsstat enligt de förfaranden som fastställs i förordningen, om det finns risk för avvikande eller om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning. Vissa andra förutsättningar måste även vara uppfyllda. Exempelvis krävs att andra mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Samma förutsättning framgår av artikel 10.2 i det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Eftersom kriterierna för förvar i enlighet med asyl- och migrationshanteringsförordningen följer direkt av den förordningen, bör de inte anges i lag. När det följer av en direkt tillämplig EU-förordning att mindre ingripande åtgärder kan beslutas i stället för förvar, utgör det vidare grund för att besluta om uppsikt (jfr rättsfallet MIG 2018:23). Det bör därför endast framgå av utlänningslagen att en sökande av internationellt skydd får ställas under uppsikt eller tas i förvar i enlighet med asyl- och migrationshanteringsförordningen.

7.4 Barn som är sökande av internationellt skydd

Regeringens förslag

Ett barn ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

om barnet inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt mottagandelagen och det finns en uppenbar risk för att barnet avviker,

om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen för att avgöra om barnet har rätt att resa in i Sverige,

om barnet vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

– i enlighet med asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Vissa grunder för uppsikt och förvar ska även gälla ett barn som är EU-medborgare och har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring. I fråga om ett barn som av har utvisats av allmän domstol på grund av brott ska i stället grunderna för uppsikt och förvar av barn som inte är sökande av internationellt skydd gälla.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår dock inte att uppsikt och förvar ska kunna beslutas om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över utredningens förslag. Några remissinstanser, bl.a. *Socialstyrelsen*, poängterar att förvar är skadligt för barns psykiska hälsa och utveckling. *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Svenska Röda Korset* anser att barn inte ska hållas i förvar. *Barnombudsmannen* anser att förslaget går längre än vad EU-rätten kräver. *Rädda barnen* avstyrker förslaget och pekar särskilt på att förslaget om fortsatt förvar, när barnet redan hålls i förvar inför avlägsnande, riskerar att underminera utövandet av den grundläggande rättigheten att söka asyl. Enligt organisationen är vidare formuleringen ”anledning att anta” vag och innebär risk för godtyckliga bedömningar.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget i promemorian. Bland annat *Diskrimineringsombudsmannen* och *UNHCR:s kontor för de nordiska och baltiska länderna* ifrågasätter om förslaget om förvar som ett led i ett gränsförfarande är förenligt med barnkonventionen.

Skälen för regeringens förslag

Särskilda grunder för uppsikt och förvar av barn som söker internationellt skydd

Förvar är särskilt ingripande för barn. Som flera remissinstanser pekar på, bl.a. *Socialstyrelsen*, kan förvar skada barnets hälsa, välmående och utveckling. Regeringen anser dock, till skillnad från *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Svenska Röda Korset*, att det även fortsatt finns fall när behovet av att ta ett barn i förvar överväger den negativa påverkan som ett förvarstagande innebär för barnet.

I avsnitt 7.3 föreslås att det ska införas särskilda grunder för uppsikt och förvar av utlänningar som har fyllt 18 år och som omfattas av det nya omarbetade mottagandedirektivet. Skälen för det förslaget är bl.a. att dagens regler behöver förtydligas och bättre spegla de särskilda förutsättningar som gäller för uppsikt och förvar av sökande av internationellt skydd, vilka även är relevanta i förhållande till reglerna om uppsikt och förvar av barn. Det bör därför även införas särskilda grunder i utlänningslagen för uppsikt och förvar av barn som är sökande av internationellt skydd. På motsvarande sätt som föreslås för vuxna bör vissa av de särskilda grunderna även gälla när barnet är en EU-medborgare som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring, men inte brottsutvisade barn.

När det gäller vilka grunder för uppsikt och förvar som ska införas, kan det konstateras att det nya omarbetade mottagandedirektivet inte gör någon uttrycklig skillnad mellan vuxna och barn. Direktivet innehåller dock vissa skarpare skrivningar om förvar av barn än det tidigare direktivet, vilket återspeglar den restriktiva synen på förvar av barn inom bl.a. EU-rätten. Enligt skäl 40 och artikel 13.2 i det nya omarbetade mottagandedirektivet får barn som omfattas av direktivet som regel inte tas i förvar. Förvar får endast användas i undantagsfall, som en sista utväg när det är absolut nödvändigt och har bedömts vara för barnets bästa.

För att säkerställa en restriktiv användning av uppsikt och förvar anser regeringen som utgångspunkt att grunder för uppsikt och förvar av barn som är sökande av internationellt skydd endast bör införas när det är särskilt angeläget. För beslut om uppsikt eller förvar enligt de föreslagna grunderna kommer det dessutom att krävas att beslutet, även med beaktande av övriga omständigheter, är proportionerligt och förenligt med barnkonventionen. Regeringen bedömer därmed att förslagen uppfyller de krav på restriktivitet som följer av det nya omarbetade mottagandedirektivet och att de, till skillnad från *Barnombudsmannens* uppfattning, även i övrigt är förenliga med EU-rätten.

Uppsikt och förvar när boendeskyldighet enligt mottagandelagen inte följts

Regeringen föreslår i lagrådsremissen En ny mottagandelag att det i en ny mottagandelag ska införas en möjlighet att besluta om individuell boendeskyldighet, dvs. en skyldighet att endast bo på en bestämd plats. Ett beslut om individuell boendeskyldighet ska enligt förslaget få fattas om sökanden har fyllt 16 år och det bedöms nödvändigt av hänsyn till allmän ordning eller det finns en risk att sökanden avviker.

För att öka incitamenten att följa ett sådant beslut föreslår regeringen i avsnitt 7.3, med stöd av artikel 10.4 c i det nya omarbetade mottagande-

direktivet, att en utlänning som har fyllt 18 år och är sökande av internationellt skydd ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar om utlänningen inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt mottagandelagen och det finns en risk för att han eller hon avviker.

Det är angeläget att även barn i åldrarna 16 och 17 år kan bli föremål för en mer ingripande kontrollåtgärd vid misskötsamhet av en individuell boendeskyldighet enligt mottagandelagen. Vidare är det viktigt att barn inte avviker under prövningen av en ansökan om internationellt skydd med hänsyn till de risker som det innebär att leva som en del av skuggsamhället. Ett barn som är sökande av internationellt skydd bör därför kunna ställas under uppsikt eller tas i förvar om han eller hon inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt mottagandelagen. Till skillnad mot vad som föreslås gälla för utläningar som har fyllt 18 år, bör det dock krävas att det finns en uppenbar risk för att barnet avviker. Vid bedömningen av om det finns en uppenbar avvikanderisk får endast de omständigheter som räknas upp i 1 kap. 15 § UtL beaktas.

Uppsikt och förvar i samband med gränsförfarande

Regeringen föreslår i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt att ansökningar om internationellt skydd som görs till svenska myndigheter ska kunna prövas inom ramen för ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen. Syftet med gränsförfarandet är bl.a. att vid de yttre gränserna snabbt kunna bedöma om ansökningar är ogrundade eller inte kan tas upp till prövning och, på ett sätt som fullt ut respekterar principen om non-refoulement, snabbt återsända dem som inte har rätt att stanna kvar. Samtidigt ska förfarandet säkerställa att personer med välgrundade ansökningar hänförs till det reguljära förfarandet och ges snabb tillgång till internationellt skydd.

I avsnitt 7.3 föreslår regeringen, med stöd av artikel 10.4 d i det nya omarbetade mottagandedirektivet, att en utlänning som har fyllt 18 år och är sökande av internationellt skydd ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen för att avgöra om utlänningen har rätt att resa in i Sverige. Det är angeläget att även barn kan ställas under uppsikt och tas i förvar som ett led i ett gränsförfarande, både för att trygga syftet med förfarandet och för att reda ut förutsättningarna för inresa. Som exempel behöver Sverige stå rustat för att hantera krissituationer såsom flyktingkrisen 2015, då Sverige på kort tid hade en stor inströmning av bl.a. ensamkommande barn. Ett barn som är sökande av internationellt skydd bör därför, på motsvarande sätt som vuxna sökande, få ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen för att avgöra om barnet har rätt att resa in i Sverige. När det gäller förvar av ensamkommande barn krävs enligt 10 kap. 3 § UtL även att det finns synnerliga skäl. Förslagen i den här lagrådsremissen innebär ingen ändring i det avseendet.

Förslagets förenlighet med barnkonventionen, som bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen* och *UNHCR:s kontor för de nordiska och baltiska länderna* ifrågasätter, behandlas i avsnitt 17.

Uppsikt och förvar av barn som redan hålls i förvar inför avlägsnande

I avsnitt 7.3 föreslås, med stöd av artikel 10.4 e i det nya omarbetade mottagandedirektivet, att en sökande av internationellt skydd som har fyllt 18 år ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar om utlänningen vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av avlägsnandet. En ansökan om internationellt skydd i sådana syften kan även avse barn som hålls i förvar inför avlägsnande. Som exempel kan det förekomma att barn anländer till Sverige med sina föräldrar som har ett annat syfte än att söka internationellt skydd, men ändå ansöker om det efter att familjen har meddelats ett avvisningsbeslut och tagits i förvar. Det är viktigt att familjen i en sådan situation inte kan framtvinga att ett eventuellt förvarsbeslut upphävs genom ansökan. Ett barn som är sökande av internationellt skydd och hålls i förvar inför avlägsnande bör därför kunna ställas under uppsikt eller tas i förvar, om det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett avlägsnandebeslut.

Med hänsyn till att den föreslagna grunden för uppsikt och förvar följer av det nya omarbetade mottagandedirektivet, kan den inte i sig anses hindra barn från att utöva rätten att söka asyl på det sätt som *Rädda barnen* befarar. Regeringen delar inte heller *Rädda barnens* uppfattning att uttrycket ”anledning att anta” är vagt och rättsosäkert. Det är ett vanligt förekommande uttryck i lagstiftning. Dessutom finns vägledande rättspraxis, vilket berörs i avsnitt 7.3.

Uppsikt och förvar i syfte att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning

I avsnitt 7.3 föreslås att en sökande av internationellt skydd som har fyllt 18 år ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning. Det är angeläget att även barn som är sökande av internationellt skydd kan ställas under uppsikt eller tas i förvar om det behövs för att skydda sådana grundläggande samhällsintressen. Som exempel behöver det vara möjligt att besluta om uppsikt eller förvar avseende en ungdom som ansöker om internationellt skydd när utredningen visar att han eller hon utgör ett hot mot nationell säkerhet på grund av samröre med våldsbejakande högerextremism eller islamism. Detsamma gäller i vissa fall om en ungdom är misstänkt eller dömd för allvarliga brott. Ett barn som är sökande av internationellt skydd bör därför, på motsvarande sätt som vuxna sökande, få ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning.

Uppsikt och förvar i enlighet med asyl- och migrationshanteringsförordningen

Som framgår av avsnitt 7.3 kan en sökande av internationellt skydd ställas under uppsikt eller tas i förvar i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen. Det bör framgå av utlänningslagen, på motsvarande sätt som föreslås avseende vuxna, att barn som är sökande av internationellt skydd kan ställas under uppsikt eller tas i förvar i enlighet med förordningen.

7.5 Vuxna som inte är sökande av internationellt skydd

Regeringens förslag

En utlänning som har fyllt 18 år och inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar

- om det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras,
- om det kan antas att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt förvävar verkställigheten, eller
- med stöd av förordningen om återvändandegränsförfarande.

Regeringens bedömning

Det bör inte införas någon särskild grund för uppsikt och förvar för att utlänningar ska kunna hållas tillgängliga för screening.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att en utlänning ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar om det kan antas att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. UtL.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan* är kritiska till förslaget och anser att "kan antas" är ett för lågt ställt beviskrav. *Stockholms universitet* föreslår att rekvisitet "håller sig undan" utgår. Om så inte sker efterfrågar universitetet klargörande av skillnaden i förhållande till rekvisitet "avviker". Enligt universitetet bör det även anges uttryckligen i lagen för vilka syften som förvarstagande får ske.

Promemorians förslag och bedömning

Förslaget och bedömningen i promemorian stämmer inte överens med regeringens förslag och bedömning. I promemorian föreslås att det ska införas en möjlighet att ställa de personer som omfattas av förordningen om återvändandegränsförfarande under uppsikt. I promemorian görs vidare bedömningen att det krävs en särskild grund för uppsikt och förvar i syfte att säkerställa att de tredjelandsmedborgare som ska genomgå screening kan hållas tillgängliga för det. Följaktligen föreslås också att det införs en sådan grund.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över promemorians förslag. *Polismyndigheten* välkomnar förslaget om en särskild grund för screening. Bland annat *Rädda barnen* och *Sveriges advokatsamfund* anser inte att det bör införas en särskild grund för uppsikt och förvar för att kunna genomföra screening.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Utökad möjlighet till uppsikt och förvar i syfte att utreda identitet eller rätt till vistelse

För identitetsförvar krävs enligt 10 kap. 1 § första stycket UtL att utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd. Vidare ska utlänningen inte kunna göra sannolikt att den identitet som han eller hon uppger är riktig. Som ytterligare förutsättning gäller att utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

För utredningsförvar krävs enligt 10 kap. 1 § andra stycket 1 UtL att det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras. Utredningsförvar kan exempelvis vara motiverat om ett utredningsförhör inte har kunnat hållas under de sex timmar som utlänningen får hållas kvar för utredning vid in- eller utresekontroll enligt hittillsvarande 9 kap. 11 § UtL. Ett annat exempel är om en utlänning som redan finns i landet inte har velat medverka till att frågan om hans eller hennes rätt att vistas här blir utredd på ett lämpligt sätt (prop. 1988/89:86 s. 174 och 175).

Det finns även fortsatt ett behov av uppsikt och förvar i syfte att säkra utlänningars närvaro i samband med utredningar om identitet eller rätt att vistas i Sverige. Grunderna behöver dock begränsas till att endast gälla för vuxna utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd, eftersom särskilda grunder enligt regeringens förslag i avsnitt 7.3 ska gälla för sökande av internationellt skydd.

Vidare är identitetsförvar i dag knutet till att utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd. Det kan även i andra sammanhang finnas behov av uppsikt eller förvar för utredning av en utlänningens identitet, som när en utlänning påträffas vid en inre utlänningskontroll och det visar sig att utlänningen levt under falsk identitet. Ett annat exempel är när en utlänning helt nyligen kommit till Sverige och det framkommit skäl att närmare utreda hans eller hennes identitet. Möjligheten att använda uppsikt eller förvar i syfte att utreda en utlänningens identitet bör därför, på motsvarande sätt som utredningsförvar, inte vara begränsad till någon specifikt angiven situation. För uppsikt eller förvar av en utlänning som fyllt 18 år och inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd, bör det i stället krävas att det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet, eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige, ska kunna genomföras.

Kravet på nödvändighet bör innebära att uppsikt och förvar får beslutas endast om en identitetsutredning annars inte kan genomföras på ett ända-

målsenligt sätt. Som exempel bör det kunna vara motiverat med uppsikt eller förvar om utlännen trots myndigheternas ansträngningar inte har velat medverka till att frågan om hans eller hennes identitet blir utredd. Detsamma bör gälla om det finns omständigheter som indikerar att utlännen undanhåller handlingar eller har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet.

Utökad möjlighet till uppsikt och förvar inför avlägsnande

Uppdelningen i sannolikhets- respektive verkställighetsförvar har gett upphov till tolkningsproblem i rättstillämpningen. Migrationsöverdomstolen har i flera fall lämnat vägledning för vilken typ av förvar som ska användas i olika situationer (se t.ex. rättsfallen MIG 2006:5, MIG 2011:14 och MIG 2014:13). Verkställighetsförvar och sannolikhetsförvar, samt motsvarande grunder för uppsikt, bör därför ersättas med en ny gemensam grund om uppsikt och förvar inför avlägsnande.

Uppsikt och förvar inför avlägsnande bör på motsvarande sätt som i dag kunna användas när det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Det innebär att det måste finnas ett beslut som är verkställbart, antingen på grund av att det gäller omedelbart eller har fått laga kraft (jfr prop. 2011/12:60 s. 70).

När det gäller uppsikt och förvar i syfte att verkställa ett kommande beslut om avvisning eller utvisning, krävs i dag att det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att fattas, vilket är ett förhållandevis högt ställt beviskrav (prop. 1975/76:18 s. 130 och 131). Eftersom det i vissa fall kan vara svårt att slå fast att en utlänning kommer att avvisas eller utvisas, anser regeringen inte att det bör krävas en så hög grad av säkerhet. Något hinder för ett lägre ställt beviskrav finns inte heller enligt återvändanddirektivet. Regeringen anser därför, till skillnad från *Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan*, att det krav som uppställs bör vara att det kan antas att utlännen kommer att avvisas eller utvisas. Samtliga beslut om avvisning eller utvisning bör omfattas, på samma sätt som gäller för verkställbara beslut. I förhållande till dagens sannolikhetsförvar innebär det bl.a. att EES-medborgare och deras familjemedlemmar kommer att kunna ställas under uppsikt eller tas i förvar om det kan antas att de ska utvisas med hänsyn till allmän ordning och säkerhet enligt 8 kap. 11 § andra stycket UtL, vilket Migrationsverket har framfört önskemål om i en hemställan till regeringen (dnr Ju2023/01231).

Bedömningen av om det kan antas att utlännen kommer att avvisas eller utvisas får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om de ger stöd för antagandet att utlännen kommer att avvisas eller utvisas bör uppsikt eller förvar kunna beslutas (jfr prop. 2004/05:170 s. 300 och rättsfallet MIG 2010:11). Det bör åtminstone finnas någon konkret omständighet som talar för att utlännen kommer avvisas eller utvisas. Sådana omständigheter kan exempelvis framkomma redan under de sex timmar som en utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll, eller i samband med kallelse, medtagande eller hämtning till utredning hos Migrationsverket eller Polismyndigheten.

För uppsikt och förvar inför avlägsnande bör det även krävas att det finns en risk för att utlännen bedriver brottslig verksamhet, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar verkställigheten. Det motsvarar vad

som gäller för sannolikhets- och verkställighetsförvar enligt hittillsvarande 10 kap. 1 § tredje stycket UtlL, med den skillnaden att risk för att utlännningen ”på annat sätt hindrar verkställigheten” byts ut mot ”på annat sätt försvarar verkställigheten”. Några tillämpningsproblem eller liknande som ger anledning att i övrigt avvika från vad som gäller i dag, på de sätt som *Stockholms universitet* förespråkar, har inte framkommit.

Uppsikt och förvar med stöd av förordningen om återvändande-gränsförfarande

En av de rättsakter som ingår i migrations- och asylpakten är förordningen om återvändandegränsförfarande. Förordningen reglerar det sista steget inom det nya gränsförfarande som ska tillämpas. Syftet med förordningen är att etablera ett gemensamt och obligatoriskt återvändandegränsförfarande för tredjelandsmedborgare och statslösa vars ansökan om internationellt skydd har avslagits inom ramen för gränsförfarandet. Personer som omfattas av förfarandet ska inte ges tillstånd att resa in i landet under processen.

I artikel 5 i förordningen om återvändandegränsförfarande finns direkt tillämpliga regler om förvar under förfarandet. Av artikel 5.1 följer att förvar endast får användas som en sista utväg och om andra mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas effektivt. Det finns alltså även stöd i förordningen för att besluta om uppsikt när förutsättningarna för förvar är uppfyllda (jfr rättsfallet MIG 2018:23). För att regleringen om uppsikt och förvar i utlänningslagen ska vara tydlig, bör det framgå att uppsikt och förvar kan beslutas med stöd av förordningen om återvändandegränsförfarande.

Ingen särskild grund för uppsikt och förvar i syfte att genomföra screening

En annan av de rättsakter som ingår i migrations- och asylpakten är screeningförordningen.

Screeningförordningen introducerar ett förfarande kallat screening för samtliga tredjelandsmedborgare som, såvitt är aktuellt för Sverige, har passerat den yttre gränsen utan att uppfylla inresevillkoren, ansökt om internationellt skydd i samband med in- eller utresekontroll utan att uppfylla inresevillkoren eller vistas olagligt i landet utan att det finns något som tyder på att han eller hon har genomgått gränskontroll. Screeningen ska omfatta hälsokontroll, sårbarhetskontroll, identifiering eller verifiering av identitet, registrering av biometriska uppgifter och säkerhetskontroll. I de fall screening sker vid gränsen ska den genomföras utan dröjsmål och under alla omständigheter slutföras inom sju dagar. När screening sker inne på territoriet ska den avslutas inom tre dagar från omhändertagandet av personen.

Enligt artikel 9 i screeningförordningen ska tredjelandsmedborgare som ska genomgå screening hållas tillgängliga för myndigheterna under tiden som screeningen genomförs. Medlemsstaterna bör enligt skäl 11 genom nationella regler säkerställa närvaron av de som ska genomgå screening för att förhindra att de avviker. Som en sista utväg får förvar användas efter en bedömning i det enskilda fallet. Reglerna om förvar i återvändande-

direktivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet är enligt skäl 11 och artikel 8.7 tillämpliga under screeningen.

Frågan är om det bör införas en särskild grund för uppsikt och förvar för att säkerställa att utlännningar som ska genomgå screening kan hållas tillgängliga för det.

Det kan antas att många som ska genomgå screening kommer att göra det utan att det behöver fattas beslut om tvångsåtgärder. För att säkerställa närvaron av de som ska genomgå screening när så inte är fallet föreslår regeringen, i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt, en skyldighet att kvarstanna för utredning i samband med screening. Skyldigheten ska gälla som längst tolv timmar eller, om det finns särskilda skäl, ytterligare tolv timmar. I många fall kan det antas att screeningen kan slutföras inom denna tid. I de undantagsfall så inte är fallet kan det vara möjligt att ställa personen under uppsikt eller ta honom eller henne i förvar enligt de grunder för uppsikt och förvar som föreslås i denna lagrådsremiss. Förslagen innebär en bättre anpassning av svensk rätt till återvändandedirektivet, som enligt screeningförordningen ska tillämpas vid screening. Regeringen anser mot denna bakgrund att de föreslagna grunderna för uppsikt och förvar i nuläget framstår som tillräckliga för att uppfylla screeningförordningens krav på att hålla personer, såväl vuxna som barn, tillgängliga för screening. Det bör därför, i likhet med vad bl.a. *Rädda barnen* och *Sveriges advokatsamfund* framför, inte införas någon sådan särskild grund för uppsikt och förvar i syfte att genomföra screening som föreslås i promemorian.

7.6 Barn som inte är sökande av internationellt skydd

Regeringens förslag

Ett barn som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar

- om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller

- om det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, eller

- med stöd av förordningen om återvändandegränsförfarande.

Barnet ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar endast om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar verkställigheten. Kravet på risk ska dock inte gälla för uppsikt eller förvar enligt förordningen om återvändandegränsförfarande.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

Några remissinstanser, bl.a. *Socialstyrelsen*, lyfter fram att förvar är skadligt för barns psykiska hälsa och utveckling. *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Svenska Röda Korset* anser att barn inte ska hållas i förvar. *Förvaltningsrätten i Luleå* anser att det även i fortsättningen måste finnas vissa möjligheter att ta barn i förvar. *Barnombudsmannen* menar att förslaget går längre än vad EU-rätten kräver.

Enligt *Rädda barnen* bör det hittillsvarande kravet, på att det vid ett tidigare verkställighetsförsök inte visat sig tillräckligt att barnet ställs under uppsikt, bibehållas eftersom de problem som kravet orsakat inte är tillräckliga för att motivera att det byts ut.

Både *Rädda barnen* och *Sveriges advokatsamfund* anser det problematiskt att man vid riskbedömningen, som enligt förslaget ska göras inför beslut om uppsikt och förvar, kan beakta vårdnadshavarnas beteenden. *Rädda barnen* efterfrågar även ett förtydligande av vad som avses med att försvåra eller hindra myndighetens handläggning. *Förvaltningsrätten i Luleå* efterfrågar förtydligande av begreppet uppenbar risk och hur det förhåller sig till kravet på synnerliga skäl för förlängning av tiden i förvar för barn. Enligt *Diskrimineringsombudsmannen* bör mindre ingripande åtgärder, som bättre tillgodoser barnets rättigheter till frihet och familjeliv, eftersträvas.

Flera remissinstanser, däribland *Asylrättscentrum*, *Barnombudsmannen*, *Rädda barnen* och *Sveriges advokatsamfund*, är kritiska till utökade förutsättningar för att ta barn i förvar och anser att det strider mot barnkonventionen.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer inte överens med regeringens. I promemorian föreslås att det ska införas en grund för uppsikt av barn som omfattas av förordningen om återvändandegränsförfarande.

Remissinstanserna

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget i promemorian.

Skälen för regeringens förslag

Uppsikt och förvar inför avlägsnande

Förutsättningarna för att ställa ett barn under uppsikt eller ta ett barn i förvar är mer begränsade än motsvarande förutsättningar för vuxna.

Enligt 10 kap. 2 § första stycket UtIL får ett barn tas i förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut. Det krävs dock att risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas och att det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt. Ett barn får enligt 10 kap. 2 § andra stycket UtIL också tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 §

eller 8 a kap. UtL, om det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte har visat sig tillräckligt att barnet ställs under uppsikt.

Av 10 kap. 7 § UtL framgår att ett barn i de flesta fall kan ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar om förutsättningarna enligt 10 kap. 2 § UtL är uppfyllda.

Som anges i avsnitt 7.4 är förvar särskilt ingripande för barn och kan, som bl.a. *Socialstyrelsen* påpekar, skada barnets hälsa, välmående och utveckling. Regeringen anser dock, till skillnad från *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Svenska Röda Korset* men liksom *Förvaltningsrätten i Luleå*, att det finns fall när behovet av att ta ett barn i förvar överväger den negativa påverkan som ett förvarstagande innebär för barnet. Det bör därför även fortsättningsvis vara möjligt att ställa ett barn under uppsikt eller ta ett barn i förvar inför avlägsnande, närmare bestämt när det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, och i samband med verkställighet när det finns ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning. Med anledning av *Barnombudsmannens* synpunkt bör det framhållas att en fortsatt sådan möjlighet enligt regeringen ligger inom EU-rättens ramar.

Med hänsyn till förslaget i avsnitt 7.4, om att det ska införas särskilda grunder för uppsikt och förvar av barn som är sökande av internationellt skydd, bör nu aktuella grunder endast avse barn som inte är sökande av internationellt skydd. Vidare bör möjligheten till uppsikt och förvar inför avlägsnande inte vara begränsad till beslut om avvisning eller utvisning på vissa grunder. Det innebär t.ex. att ett barn som inte är sökande av internationellt skydd, till skillnad från i dag, kommer att kunna tas i förvar inför verkställighet av beslut om utvisning enligt 8 kap. 11 § andra stycket UtL med hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Ytterligare förutsättningar för uppsikt och förvar inför avlägsnande

För att ett barn ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar inför avlägsnande bör vissa ytterligare förutsättningar vara uppfyllda.

Enligt hittillsvarande 10 kap. 2 § första stycket UtL krävs, utöver att det är sannolikt att barnet kommer att avvisas med omedelbar verkställighet eller att det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut, att det finns en uppenbar risk för att barnet håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas. Enligt regeringens mening är detta ytterligare krav inte ändamålsenligt. Som exempel innebär den omständigheten att ett beslut om avlägsnande får verkställas omedelbart att den som beslutet gäller inte bör få stanna kvar i Sverige i väntan på att beslutet får laga kraft.

Enligt nuvarande 10 kap. 2 § andra stycket UtL krävs det, utöver att det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, att det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt. Även detta ytterligare krav är problematiskt. Det har bl.a. inneburit att det arbete som Polismyndigheten lägger ner på att förbereda en verkställighetsresa i många fall görs i onödan och att kostnaderna för inställda resor är stora. Det har även medfört att personalen hos Kriminalvårdens transporttjänst inte kan nyttjas fullt ut, eftersom den inte kan ta sig an en ny verkställig-

hetsresa med kort varsel om en resa ställs in. Kravet har också inneburit att Polismyndigheten i vissa fall avstår från att fatta ett beslut om uppsikt gällande en barnfamilj och inte heller gör något försök att få till stånd en frivillig verkställighetsresa. I stället hämtas barnfamiljen i omedelbar anslutning till verkställighetsresan för att undvika misslyckade verkställighetsförsök.

Sammanfattningsvis är de ytterligare förutsättningar som i dag ska vara uppfyllda för uppsikt och förvar av barn inte ändamålsenliga och leder till abrupta polishämtningar, onödigt lidande för barnfamiljerna och onödiga kostnader för det allmänna. Regeringen anser därför, till skillnad från *Rädda barnen*, att de bör ändras.

Frågan är då vilka ytterligare förutsättningar som bör gälla. Enligt regeringen bör förutsättningarna i större utsträckning motsvara vad som gäller för vuxna. Det bör därför krävas att det annars finns en risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar verkställigheten. För att säkerställa en restriktiv tillämpning bör det dock krävas att risken är uppenbar. Ett exempel på när ett barn kan anses försvåra verkställigheten, vilket *Rädda barnen* efterfrågar, är om barnet vägrar att medverka till att resedokument upprättas.

Bedömningen av risk bör göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, såsom barnets eller vårdnadshavarnas tidigare beteenden. I likhet med vad som gäller sedan tidigare måste det, trots invändning från *Rädda barnen* och *Sveriges advokatsamfund*, kunna anses uppenbart att barnet håller sig undan även om barnet utan eget agerande göms undan av föräldrarna (jfr prop. 1988/89:86 s. 175). Vidare bör det kunna finnas en uppenbar risk för att ett barn bedriver brottslig verksamhet i Sverige i vissa fall när barnet utvisats på grund av allvarligt brott. Närmare vägledning om riskbedömningen, som *Förvaltningsrätten i Luleå* efterfrågar, ges i författningskommentaren.

Regeringen delar *Diskrimineringsombudsmannens* uppfattning på så sätt att hänsyn till bl.a. barns bästa och särskilda behov innebär att mindre ingripande åtgärder än förvar, såsom uppsikt, alltid ska övervägas och väljas framför förvar om det är tillräckligt. Förslaget i avsnitt 6.2, om att det ska införas fler former av uppsikt, bör också kunna bidra till att förvar av barn kan undvikas i fler fall. Många gånger kan uppsikt dessutom vara det enda tänkbara alternativet, eftersom barn endast får hållas i förvar under en mycket begränsad tid.

Förslagets förenlighet med barnkonventionen, som bl.a. *Asylrättscentrum*, *Barnombudsmannen*, *Rädda barnen* och *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter, behandlas i avsnitt 17.

Uppsikt och förvar enligt förordningen om återvändandegränsförfarande

Som framgår av avsnitt 7.5 kan en utlänning ställas under uppsikt eller tas i förvar med stöd av förordningen om återvändandegränsförfarande. På motsvarande sätt som föreslås avseende vuxna bör det av utlänningslagen framgå att ett barn kan ställas under uppsikt eller tas i förvar med stöd av förordningen.

7.7 Ytterligare krav för förvar som rör barn

Regeringens förslag

Ett barn ska få skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller en vårdnadshavare tas i förvar endast om barnet inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd och det finns synnerliga skäl.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår att även barn som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd ska kunna skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom förvar.

Remissinstanserna

Rädda barnen, *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* är kritiska till utredningens förslag och påpekar på olika sätt att det kan vara skadligt för barn att separeras från sina vårdnadshavare genom förvar.

Rädda barnen efterfrågar ett förtydligande av vilka omständigheter som kan innebära att synnerliga skäl föreligger. *Svenska Röda Korset* är kritiskt till att det inte föreslås en åldersgräns för när ett barn ska kunna separeras från sina vårdnadshavare. *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att principen om barnets bästa innebär att myndigheterna bör använda alternativa lösningar till förvar för hela familjen.

Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget i promemorian. *Diskrimineringsombudsmannen* välkomnar förslaget att barn som är sökande av internationellt skydd inte ska få skiljas från båda sina vårdnadshavare genom förvar.

Skälen för regeringens förslag

Enligt 10 kap. 3 § UtLL får ett barn inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar.

Att separera barn från sina vårdnadshavare är, som *Rädda barnen*, *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* anför, en mycket ingripande åtgärd som kan riskera att skada framför allt barnets psykiska välmående. Det finns dock undantagssituationer när det ändå kan vara motiverat att separera ett barn från samtliga sina vårdnadshavare genom ett förvarstagande. Exempel på en sådan situation är när en brottsutvisad ungdom håller sig undan verkställighet av utvisningsbeslutet och det finns en risk för fortsatt allvarlig brottslig verksamhet. Om det inte finns anledning att

ta barnets vårdnadshavare i förvar, t.ex. för att de medverkar till verkställighet av sina utvisningsbeslut, kan det vara nödvändigt att ta barnet i förvar för att avlägsna barnet tillsammans med vårdnadshavarna. Utvisning av barn på grund av brott kan också antas öka. Som exempel lämnas i lagrådsremissen Skärpta regler om utvisning på grund av brott förslag som kan medföra att fler barn utvisas på grund av brott.

Reglerna om förvar måste vara ändamålsenliga även med beaktande av rättsutvecklingen och den samhällsutveckling som föranlett den. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att det behöver finnas en yttersta möjlighet att besluta om förvar som innebär att ett barn separeras från alla sina vårdnadshavare. Möjligheten behöver dock, på det sätt som föreslås i promemorian och som förespråkas av *Diskrimineringsombudsmannen*, begränsas till barn som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd. Anledningen till det är att medföljande barn enligt artikel 13.2 a i det nya omarbetade mottagandedirektivet endast får tas i förvar om barnets vårdnadshavare eller huvudsakliga omsorgsperson hålls i förvar. För att säkerställa en mycket restriktiv tillämpning bör det vidare krävas synnerliga skäl. Vad som kan utgöra synnerliga skäl får ytterst avgöras i rättstillämpningen. Det bör dock poängteras att ett förvarstagande inte alltid får ske när det finns synnerliga skäl. Det krävs också bl.a. att ett förvarstagande är proportionerligt. Det innebär i stort att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till bl.a. barnets bästa måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Bland annat barnets ålder och mognad ska vara vägledande för hur dessa hänsyn vägs mot behovet. Även om regeringen inte anser att det bör införas en uttrycklig åldersgräns, som *Svenska Röda Korset* förespråkar, bör det i princip aldrig finnas tillräckliga skäl för att separera mycket unga barn från sina vårdnadshavare genom ett förvarstagande. Mindre ingripande åtgärder som förstärkt uppsikt bör, i linje med vad *Institutet för mänskliga rättigheter* framför, i princip vara tillräckliga.

7.8 Vilande beslut

Regeringens förslag

Ett beslut om uppsikt eller förvar ska få fattas även om en viss förutsättning inte är uppfylld på grund av att utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag. Ett sådant vilande beslut ska få verkställas när förutsättningarna för uppsikten eller förvarstagandet är uppfyllda.

Om en socialnämnd, chefsöverläkare eller smittskyddsläkare har underrättats om ett vilande beslut om uppsikt eller förvar ska nämnden eller läkaren i vissa fall omedelbart underrätta den myndighet som fattat beslutet när inskränkningen i utlänningens rörelsefrihet upphör.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår att vilande beslut om uppsikt eller förvar ska få fattas

även om det saknas ”avvikanderisk” på grund av att utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget. *Migrationsverket* och *Polismyndigheten* anser att det bör övervägas om den myndighet som beslutat om vilande uppsikt eller förvar ska underrättas innan beslut fattas om att t.ex. en tvångsvård ska upphöra, för att undvika att utlänningen avviker i det glapp som annars kan uppstå. Enligt *Migrationsverket* kan ett annat alternativ vara att utlänningen i fråga får hållas kvar en kort stund i avvaktan på att förvarsbeslutet kan verkställas. *Förvaltningsrätten i Luleå* anser att det kan finnas behov av en skyldighet för den myndighet som beslutat om vilande förvar att underrätta den som inskränkt utlänningens rörelsefrihet med stöd av annan lag.

Skälen för regeringens förslag

Möjlighet till vilande beslut om uppsikt och förvar

Ett beslut om förvar ska enligt 10 kap. 9 § fjärde stycket UtL omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Kravet motiveras av att ett tvångsmedel inte ska pågå längre tid än nödvändigt.

Det förekommer att en utlänning som hålls i förvar blir föremål för frihetsberövande enligt annan lagstiftning, exempelvis enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). I ett sådant fall finns det normalt sett inte längre skäl för förvar, eftersom utlänningen inte kan avvika och är tillgänglig för myndigheterna. Det kan också saknas skäl för förvar på grund av att utlänningen redan är föremål för ett annat frihetsberövande, t.ex. intagen i kriminalvårdsanstalt, när frågan om förvar aktualiseras. För att inte riskera att utlänningen avviker när en tvångsvård eller annat frihetsberövande upphör beslutar myndigheter och domstolar om förvar, trots att förvarsbeslutet inte kan verkställas under tiden som den andra tvångsåtgärden pågår. Denna praxis med vilande beslut om förvar har godtagits av Migrationsöverdomstolen (se t.ex. rättsfallet MIG 2014:2 och dom den 2 februari 2021 i mål nr UM 840-21).

Det finns enligt regeringens mening goda skäl för ordningen med vilande beslut om förvar. Den bör därför kodifieras och framgå av utlänningslagen. Det bör även finnas en möjlighet att fatta vilande beslut om uppsikt. Som exempel kan det i nu aktuella situationer finnas intresse av att besluta om uppsikt som innebär vistelseskyldighet och delge utlänningen beslutet under tiden som den andra tvångsåtgärden pågår. En sådan ordning är även förenlig med grundsatsen att uppsikt ska väljas framför förvar om det är en tillräcklig åtgärd. För att inte onödigt begränsa tillämpningsområdet bör myndigheterna kunna fatta vilande beslut om uppsikt eller förvar även om det saknas någon förutsättning i en viss grund för uppsikt och förvar på grund av att utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag. På så sätt kan vilande beslut användas även om utlänningen är föremål för en mindre ingripande rörelseinskränkning än ett frihetsberövande.

Ett beslut om vilande uppsikt eller förvar bör få verkställas när förutsättningarna för uppsikten eller förvarstagandet är uppfyllda. Om så inte

är fallet när frihetsinskränkningen med stöd av annan lag upphör bör det vilande beslutet upphävas, eftersom det inte längre finns skäl för beslutet.

Underrättelse till den myndighet som har fattat vilande beslut

Vilande beslut om uppsikt och förvar kommer, förutom när utlänningsen är under psykiatrisk tvångsvård eller avtjänar ett fängelsestraff, kunna bli aktuellt när en utlännings exempelvis ges rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV), hålls i isolering enligt smittskyddslagen (2004:168) eller bereds vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Det kan även bli aktuellt när en utlännings är anhållen, häktad eller verkställer en annan påföljd än fängelse.

För att ett vilande beslut ska kunna verkställas på ett effektivt sätt behöver den myndighet som fattat beslutet underrättas när den åtgärd som föranlett det upphör. Det är socialnämnden som har ett ansvar att fortlöpande följa tvångsomhändertagande av unga och missbrukare (4, 11 och 13 a §§ LVU och 5, 12, 25 och 26 §§ LVM). I fråga om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård har chefsöverläkaren ett särskilt ansvar, bl.a. för vårdens upphörande (6 a–9 och 27 §§ LPT och 16 a § LRV). I varje region ska det vidare finnas en smittskyddsläkare som är behörig att ansöka hos förvaltningsrätten och själv fatta beslut om isolering enligt smittskyddslagen (5 kap. 2–5 och 8 §§ smittskyddslagen). Den socialnämnd, chefsöverläkare eller smittskyddsläkare som har underrättats om ett beslut om vilande uppsikt eller förvar bör därför vara skyldig att underrätta den myndighet som har fattat det vilande beslutet – Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen – när omhändertagandet, vården eller isoleringen upphör. Det finns inte beredningsunderlag för att, som *Migrationsverket* och *Polismyndigheten* föreslår, låta underrättelseskyldigheterna gälla dessförinnan. En annan sak är att det kan finnas möjlighet att dela information i ett tidigare skede. Det finns inte heller underlag för att införa en möjlighet att kvarhålla personer i syfte att verkställa ett förvarsbeslut. Däremot bör det krävas att underrättelsen sker omedelbart.

Eftersom en underrättelseskyldighet för socialnämnder innebär åliggande för kommunerna behöver den enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen regleras i lag. Även motsvarande skyldighet för chefsöverläkare och smittskyddsläkare bör regleras i lag.

Som *Förvaltningsrätten i Luleå* poängterar kan det finnas behov av underrättelseskyldigheter för vissa statliga myndigheter. Sådana skyldigheter kan regleras i förordning.

7.9 Tvångsåtgärder vid transitering

Regeringens förslag

En tredjelandsmedborgare ska få omhändertaras eller tas i förvar av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att en transitering ska kunna genomföras.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

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

När en stat ansöker om tillstånd till och bistånd vid transitering prövas ansökan enligt 3 § transiteringslagen av Polismyndigheten. Har tillstånd till transitering meddelats får Polismyndigheten, enligt 7 § transiteringslagen, hämta tredjelandsmedborgaren på flygplatsområdet och ledsaga honom eller henne till anslutande flyg. En transitering ska genomföras inom kortast möjliga tid från det att transiteringen påbörjades och får inte överstiga 24 timmar. Om det finns särskilda skäl får tiden för transiteringen enligt 8 § transiteringslagen förlängas, dock med högst 48 timmar.

Enligt artikel 5.3 i transiteringsdirektivet får en tredjelandsmedborgare som transiteras placeras och inkvarteras i säkert förvar. Medlemsstaterna får även i övrigt utöva legitima medel för att förhindra eller avbryta tredjelandsmedborgarens eventuella försök att motsätta sig transiteringen. Denna möjlighet har hittills inte nyttjats. Det är dock enligt regeringen angeläget att den polisman som ansvarar för en transitering har befogenhet att tillgripa de åtgärder som behövs för dess genomförande. Varken de tvångsåtgärder som en polisman får använda enligt polislagen (1984:387) eller de möjligheter till uppsikt och förvar som föreslås i den här lagrådsremissen är ändamålsenliga för det syftet. I transiteringslagen bör det därför införas en möjlighet för Polismyndigheten att omhändertaga eller ta en transiterande tredjelandsmedborgare i förvar, om det är nödvändigt för att en transitering ska kunna genomföras. Kravet på nödvändighet bör innebära att en tredjelandsmedborgare som inte försöker avvika eller sätta sig till motvårn varken bör omhändertas eller tas i förvar. Vidare bör omhändertagande väljas framför förvar om det är tillräckligt. Om tredjelandsmedborgaren är ett barn ska barns särskilda behov och vad som är barnets bästa beaktas vid proportionalitetsbedömningen.

Det bör poängteras att med förvar avses i det här sammanhanget att tredjelandsmedborgaren placeras i ett låst utrymme enligt de generella reglerna om polisingripanden. Bestämmelserna om förvar i utlänningslagen blir inte tillämpliga. Som exempel ska tredjelandsmedborgaren därmed inte placeras på något av Migrationsverkets förvar.

8 Längsta tid för uppsikt och förvar

8.1 Längsta tid för förstärkt uppsikt av barn

Regeringens förslag

Ett barn ska inte få vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader.

I ett säkerhetsärende ska ett barn inte få vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, 18 månader. Detsamma ska gälla ett barn som har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Civil Rights Defenders* och *Sveriges kristna råd* anser att det även bör införas en tidsgräns för förstärkt uppsikt av vuxna, bl.a. eftersom det är en ingripande åtgärd. Några remissinstanser, däribland *Rädda Barnen* och *Svenska Röda Korset*, anser att tidsgränserna för förstärkt uppsikt avseende barn bör vara kortare.

Skälen för regeringens förslag

I dag finns inga tidsgränser för hur länge en utlänning som längst får vara ställd under uppsikt. Myndigheterna har därmed främst att beakta att uppsikt inte pågår längre tid än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Det har inte framkommit skäl att frånga den ordningen vad gäller de uppsiktsformer som finns i dag. Regeringen anser inte heller att de föreslagna uppsiktsformerna boendeskyldighet och vistelseskyldighet är så ingripande åtgärder i sig att det är motiverat med tidsgränser. Det är tillräckligt att de allmänna principerna om nödvändighet och proportionalitet begränsar tillämpningen, även när uppsikten avser ett barn.

Förstärkt uppsikt är den mest ingripande av de föreslagna uppsiktsformerna. Intresset av en effektiv verkställighetsprocess talar för att förstärkt uppsikt ska kunna användas så länge det är nödvändigt och proportionerligt. Vidare bör beaktas att förstärkt uppsikt är avsett att användas i de fall där förvar annars inte går att undvika. Att övervakas elektroniskt i stället för att frihetsberövas, och därmed kunna fortgå med sin livsföring på ett i huvudsak oförändrat sätt, är positivt för den enskilde. Regeringen anser därför, i motsats till bl.a. *Civil Rights Defenders* och *Sveriges kristna råd*, inte heller att det är motiverat att införa en längsta tid för förstärkt uppsikt avseende vuxna.

När det gäller barn förhåller det sig annorlunda. Det sociala stigma som elektronisk övervakning kan innebära påverkar som regel ett barn i större utsträckning än en vuxen. Med hänsyn till barnets rättigheter och särskilda sårbarheter bör det därför införas gränser för hur länge ett barn som längst

får vara ställt under förstärkt uppsikt. Regeringen anser, till skillnad från t.ex. *Rädda Barnen* och *Svenska Röda Korset*, att en längsta tid om tre månader som utgångspunkt utgör en lämplig avvägning mellan intresset av en effektiv verkställighetsprocess och barns bästa. Förstärkt uppsikt avseende barn vars ärenden är säkerhetsärenden eller barn som har utvisats på grund av brott bör dock som längst få pågå i tolv månader, eftersom verkställighetsarbetet i den typen av ärenden i många fall tar lång tid.

Tidsgränserna om tre respektive tolv månader bör kunna utsträckas med tre respektive sex månader, om det finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl bör exempelvis kunna vara för handen om det, trots rimliga ansträngningar från myndigheterna, krävs längre tid för att få fram nödvändiga resehandlingar. Detsamma gäller om en planerad verkställighetsresa måste ställas in med kort varsel på grund av omständigheter utanför myndigheternas kontroll. När det gäller ett barn som har utvisats på grund av brott, bör synnerliga skäl kunna föreligga om längre tid under förstärkt uppsikt är nödvändig för att säkerställa verkställighet av ett utvisningsbeslut på grund av mycket allvarlig brottslighet.

Det ska påpekas att de föreslagna tidsgränserna inte alltid får nyttjas. På samma sätt som gäller för alla tvångsåtgärder ska förstärkt uppsikt endast pågå så länge som det behövs och är proportionerligt. Vid alla åtgärder som rör ett barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Som exempel bör det endast vara proportionerligt att låta ett yngre barn vara ställt under förstärkt uppsikt under en betydligt kortare tid än den maximalt tillåtna.

8.2 Längsta tid för förvar av vuxna sökande av internationellt skydd

Regeringens förslag

En utlänning som har fyllt 18 år ska inte få hållas i förvar med stöd av bestämmelserna om förvar av sökande av internationellt skydd längre tid än en månad, om förvarstagandet skett på grunden att det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet eller för att utreda de omständigheter som ansökan grundas på.

Utlänningen ska inte få hållas i förvar längre tid än tolv veckor om förvarstagandet skett på grunden att det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen.

Utlänningen ska inte få hållas i förvar längre tid än tolv månader, om förvarstagandet skett på grunden att

- utlänningen inte har följt ett beslut om boendeskyldighet enligt mottagandelagen,
- det kan antas att utlänningens ansökan om internationellt skydd gjorts för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, eller
- det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår dock inte en tidsgräns för förvar som led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen. Utredningen föreslår inte heller en tidsgräns för förvar på grund av att utlänningen inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt mottagandelagen.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över utredningens förslag. *Sveriges advokatsamfund* är kritiskt till utökade tidsfrister för förvar.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. I promemorian föreslås inte en tidsgräns för förvar på grund av att utlänningen inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt mottagandelagen.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över promemorians förslag. *Asylrättscentrum* anser att det är tveksamt om en tidsgräns på tolv veckor för förvar inom gränsförfarandet är tillåten, bl.a. med hänsyn till kraven på proportionalitet.

Skälen för regeringens förslag

Förslaget i avsnitt 7.3, om grunder för förvar av sökande av internationellt skydd, bygger på det nya omarbetade mottagandedirektivet. Direktivet ställer inte upp några absoluta tidsgränser för förvar. Sådana tidsgränser bör dock införas med beaktande av, å ena sidan, intresset av att myndigheterna för arbetet framåt med tillräcklig skyndsamhet och, å andra sidan, att syftet med ett förvarstagande måste kunna uppnås inom den tidsgräns som sätts. Den avvägningen kan enligt regeringens mening, trots invändningar från *Sveriges advokatsamfund*, i vissa fall motivera längre tidsfrister än vad som gäller i dag.

Det huvudsakliga syftet med förvar på grund av att det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet, eller för att utreda de omständigheter som ansökan grundas på, är att upprätthålla en noggrann kontroll av vilka som vistas i Sverige. Förvar i sådana syften av en utlänning som inte är sökande av internationellt skydd, ska enligt förslaget i avsnitt 8.3 få pågå som längst en månad. Samma tidsgräns bör gälla för förvar på nu aktuell grund.

Förvar som led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen syftar till att säkerställa att gränsförfarandet kan genomföras och beslut fattas om sökandens rätt att resa in i landet. Ett gränsförfarande får enligt artikel 51.2 i asylprocedurförordningen som huvudregel pågå i högst tolv veckor från det att ansökan registrerats. Efter denna period ska sökanden tillåtas att resa in på medlemsstaternas territorium, om inte det s.k. gränsförfarandet för återvändande är tillämpligt. EU-domstolen har uttalat att

tidsgränsen för förvar i ett gränsförfarande inte får överstiga fyra veckor, som är den tid som ett gränsförfarande får pågå enligt det nu gällande asylprocedurdirektivet (FMS m.fl. mot Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság och Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkterna 232–248). Tidsgränsen för förvar i syfte att genomföra ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen bör därför, trots invändning från *Asylrättscentrum*, motsvara den tid som förfarandet får pågå enligt förordningen, dvs. tolv veckor. En sådan maximal tidsgräns får anses proportionerlig.

Förvar på grund av att det kan antas att utlänningens ansökan om internationellt skydd har gjorts för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, syftar till att säkerställa att en återvändandeprocess inte hindras av en obefogad ansökan om internationellt skydd. Eftersom dessa ansökningsärenden inte kan förväntas kräva någon längre handläggningstid anser regeringen att tidsgränsen bör sättas till tolv månader.

När det gäller förvar på grund av att det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning finns det ett uppenbart intresse av en inte alltför snäv tidsgräns. Enligt regeringen är den av utredningen föreslagna tidsgränsen om tolv månader väl avvägd och bör införas.

Varken utredningen eller promemorian föreslår någon tidsgräns för förvar på grund av att en utlänning har åsidosatt en boendeskyldighet enligt mottagandelagen. En sådan bör dock införas av samma skäl som tidsgränser införts för förvar på andra grunder. Förvar på den aktuella grunden syftar bl.a. till att utlänningen inte ska avvika under tiden som hans eller hennes ansökan prövas. För att tillgodose det syftet bör tidsgränsen sättas till tolv månader.

Vid förvar inför överföring till en annan medlemsstat enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen gäller de begränsningar som följer direkt av förordningen (se artikel 44.3).

8.3 Längsta tid för förvar av vuxna som inte är sökande av internationellt skydd

Regeringens förslag

En utlänning som har fyllt 18 år ska inte få hållas i förvar med stöd av bestämmelserna om förvar av utlänningar som inte är sökande av internationellt skydd längre tid än en månad, om förvarstagandet grundar sig på att det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras.

Om utlänningen hålls i förvar inför avlägsnande ska han eller hon inte få hållas i förvar längre tid än sex månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, ska utlänningen få hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader. Dessa tidsgränser ska

inte gälla om utlänningen har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

Om utlänningen hålls i förvar inför avlägsnande till en EES-stat ska han eller hon inte få hållas i förvar längre tid än sex månader eller, om det finns särskilda skäl, tolv månader.

I ett säkerhetsärende ska en utlänning inte få hållas i förvar inför avlägsnande längre tid än tolv månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten, ska utlänningen få hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Några remissinstanser, som *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Sveriges kristna råd*, avstyrker förslaget om tidsgräns för förvar i syfte att utreda en utlännings identitet, eftersom det enligt dem saknas utredning som visar på behov av en längre frist än den som gäller i dag.

Flera remissinstanser, bl.a. *Asylrättscentrum*, *Civil Rights Defenders*, *Rädda barnen* och *Svenska Röda Korset*, är kritiska till eller avstyrker förslaget om längre tidsfrister för förvar inför avlägsnande. Kritiken avser i huvudsak att det saknas utredning som visar att längre tider i förvar leder till ett ökat återvändande samtidigt som förvar påverkar den som hålls i förvar på ett negativt sätt. Rädda barnen lyfter även fram att det är skadligt för barn att skiljas från en vårdnadshavare som hålls i förvar.

Förvaltningsrätten i Luleå, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att förslaget om tidsgränser för förvar inför avlägsnande kan bli svårtillämpat, eftersom det kan vara oklart till vilket land som en utlänning ska avlägsnas. Förvaltningsrätten i Luleå och Förvaltningsrätten i Stockholm pekar även på att förslagets utformning, om att viss tidsgräns gäller om utlänningen ”ska” avlägsnas, indikerar att tidsgränsen endast avser situationer när det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut.

Skälen för regeringens förslag

Tidsgränser för förvar i syfte att utreda identitet eller rätt till vistelse

I avsnitt 7.5 föreslår regeringen att en utlänning som har fyllt 18 år, och inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd, ska få tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning av utlännings identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras. Det motsvarar i huvudsak identitets- och utredningsförvar enligt 10 kap. 1 § första och andra styckena UtIL. Utredningsförvar får enligt 10 kap. 4 § första och tredje styckena UtIL pågå i högst 48 timmar

och identitetsförvar i högst två veckor om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Som framgår av föregående avsnitt är längsta tid för förvar i stort en avvägning mellan, å ena sidan, intresset av att syftet med förvarstagandet ska kunna uppnås och, å andra sidan, intresset av att myndigheterna för arbetet framåt med tillräcklig skyndsamhet så att ingreppet i enskildas integritet och rörelsefrihet begränsas. Förvar i syfte att utreda utlänningens identitet eller rätt till vistelse syftar till att upprätthålla en erforderlig kontroll av de utlänningar som vill resa in i Sverige och de som vistas i landet. Det är angeläget att sådana kontroller kan utföras med den noggrannhet som krävs i varje enskilt fall. Mot den bakgrunden anser regeringen, trots invändningar från bl.a. *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Sveriges kristna råd*, att en längsta tid om en månad är ändamålsenlig och väl avvägd.

Tidsgränser för förvar inför avlägsnande

I avsnitt 7.5 föreslår regeringen att en utlänning som har fyllt 18 år, och inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd, ska få tas i förvar om det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning, s.k. förvar inför avlägsnande.

Förvar inför avlägsnande kommer att ersätta dagens sannolikhets- och verkställighetsförvar. För sannolikhetsförvar finns det ingen längsta tid. Däremot gäller enligt 10 kap. 4 § tredje stycket UtL att det måste finnas synnerliga skäl för att förvarstiden ska få överstiga två veckor. För verkställighetsförvar gäller enligt 10 kap. 4 § andra stycket UtL en längsta tid om två månader. Tiden får förlängas om det finns synnerliga skäl. Även om det finns synnerliga skäl får utlänningen dock inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller – om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar – maximalt tolv månader. Tidsgränserna för verkställighetsförvar gäller inte om utlänningen har utvisats på grund av brott.

Tidsgränserna för verkställighetsförvar infördes i samband med att återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt (prop. 2011/12:60, bet. 2011/12:SfU6, rskr. 2011/12:164). Förvar i syfte att genomföra ett avlägsnande av en tredjelandsmedborgare omfattas av det direktivet. Av artikel 15.5 i återvändandedirektivet framgår att varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod som inte får överskrida sex månader. Medlemsstaterna får enligt artikel 15.6 inte förlänga den perioden annat än med en begränsad tid som inte får överskrida ytterligare tolv månader. En sådan förlängning får endast ske om avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från den berörde tredjelandsmedborgaren eller för att införskaffandet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden. Av artikel 2.2 b följer att förvarstagna utlänningar som utvisats på grund av brott får undantas från tidsgränserna.

För att i högre grad säkerställa en effektiv verkställighetsprocess anser regeringen, till skillnad från bl.a. *Asylrättscentrum*, *Civil Rights Defenders*, *Rädda barnen* och *Svenska Röda Korset*, att svensk rätt bör

anpassas till de maximala tidsgränser som återvändandedirektivet tillåter. En utlännings bör alltså som huvudregel få hållas i förvar inför avlägsnande i högst sex månader. Den tiden bör vidare kunna utsträckas med som längst tolv månader. Även kraven för förlängning bör utformas mer i enlighet med återvändandedirektivet. Något krav på synnerliga skäl för förlängning bör därför inte ställas, utan enbart att det är sannolikt att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar. Bristande samarbete bör exempelvis kunna vara att utlänningen vägrar att besöka en ambassad eller ett konsulat trots att personlig närvaro är en förutsättning för att resedokument ska kunna utfärdas. Någon större ändring av tillämpningen bör förslaget om ändring av kraven för förlängning i sig inte innebära, eftersom det i praxis är förhållandevis vanligt att det anses finnas synnerliga skäl för förlängning om skälet till att förvarstagandet fortfarande behövs inte beror på att myndigheterna har varit ineffektiva (se t.ex. rättsfallen MIG 2008:44 och MIG 2022:8).

På motsvarande sätt som i dag bör tidsgränserna om sex och 18 månader inte gälla om utlänningen har utvisats på grund av brott. Som framgår nedan bör vidare särskilda tidsgränser gälla för vuxna utlänningar som hålls i förvar inför avlägsnande till en stat inom EES och i säkerhetsärenden.

Särskilda tidsgränser för förvar inför avlägsnande till en EES-stat

EU-domstolen har i ett avgörande påpekat att det som regel tar olika lång tid att verkställa avlägsnandebeslut som gäller en EU-medborgare och sådana som gäller tredjelandsmedborgare. Anledningen till det är enligt domstolen bl.a. att relationen och samarbetet mellan EU-medlemsstaterna innebär att de praktiska svårigheterna vid verkställighet i allmänhet inte är desamma som vid verkställighet till tredjeland samt att det i allmänhet bör ta kortare tid att fastställa medborgarskapet avseende unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Det är därför enligt EU-domstolen inte motiverat att ha tidsgränser för förvar inför avlägsnande som gäller för båda grupperna (Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. mot Conseil des ministres, C-718/19, EU:C:2021:505).

Med hänsyn till EU-domstolens avgörande bör särskilda tidsgränser gälla för utlänningar som hålls i förvar inför avlägsnande till en medlemsstat inom EU, oavsett om de har utvisats på grund av brott. De särskilda tidsgränserna bör även gälla för dem som ska avlägsnas till en EES-stat som inte tillhör EU, dvs. Island, Norge och Liechtenstein, eftersom EU-domstolens resonemang har bäring även på sådana fall.

Som *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* påtalar är det inte alltid klarlagt om en utlännings ska avlägsnas till en EES-stat eller inte. Eftersom särskilda tidsgränser för förvar inför avlägsnande till en EES-stat bl.a. motiveras av den särställning som unionsmedborgare och övriga EES-medborgare har enligt direktiv 2004/38/EG om EU-medborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i EU (rörlighetsdirektivet) och det samarbete som finns mellan staterna, bör de endast gälla när det är klart att utlänningen i fråga ska avlägsnas till en EES-stat. Utredningen

förlår därför att de särskilda tidsgränserna ska gälla för utläningar som ”ska” avvisas eller utvisas till en EES-stat. Utredningens förslag kan, som Förvaltningsrätten i Luleå och Förvaltningsrätten i Stockholm framför, uppfattas som att det måste finnas ett verkställbart beslut om avlägsnande till en EES-stat. Regeringen anser därför att de särskilda tidsgränserna i stället bör gälla när en utläning hålls i förvar ”inför avvisning eller utvisning” till en EES-stat.

Frågan är då vilka tidsgränser som bör gälla. Regeringen anser att sex månader i normalfallen bör vara en väl avvägd och ändamålsenlig tidsgräns. Polismyndigheten har dock uppgett till utredningen att det i vissa fall kan krävas längre tid. Som exempel anser Polismyndigheten att det kan krävas längre tid när utläningen åtalas för brott under tiden i förvar och därför behöver hållas kvar i förvar i avvaktan på rättegång. Med hänsyn till de påtalade problemen bör det vara möjligt att utsträcka längsta tiden i förvar till tolv månader om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl bör, utöver den situation som Polismyndigheten har påtalat, exempelvis kunna vara att verkställigheten tar längre tid på grund av bristande samarbete från utläningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar.

Särskilda tidsgränser för förvar inför avlägsnande i säkerhetsärenden

Avlägsnande av en utläning vars ärende handläggs som ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtL kan vara mer komplext än avlägsnande i andra fall. Exempelvis kan det ta längre tid att förbereda verkställigheten, som längre tid att planera resan och få fram nödvändiga resehandlingar. I vissa ärenden kan också flera länder behöva involveras i förberedelserna. Enligt Säkerhetspolisen behövs därför en längre maximal tid för förvar än 18 månader, vilket är den tidsgräns som föreslås för förvar inför avlägsnande av utläningar vars ärende inte handläggs som ett säkerhetsärende.

Det är särskilt angeläget att utläningar som utgör risker för Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet kan avlägsnas från Sverige. Myndigheterna måste ha förutsättningar att kunna göra det, vilket talar starkt för särskilda tidsgränser för förvar inför avlägsnande i säkerhetsärenden. Som framgår ovan är 18 månader emellertid den maximala tiden som en utläning får vara förvarstagen i syfte att genomföra ett avlägsnande enligt återvändandedirektivet. En förutsättning för att införa särskilda tidsgränser i säkerhetsärenden är alltså att det är möjligt att på så sätt avvika från återvändandedirektivet.

Åtgärder som rör asyl, invandring och annan politik som avser fri rörlighet för personer beslutas enligt avdelning V i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artikel 72 i EUF-fördraget ska den avdelningen inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Det innebär inte att alla åtgärder som vidtas med hänvisning till lag och ordning eller allmän säkerhet faller utanför unionsrättens tillämpningsområde (se bl.a. dom i målet Kommissionen mot Polen, Ungern och Tjeckien C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257). EU-domstolen har framhållit att det måste vara fråga om ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller den berörda medlemsstatens inre eller yttre säkerhet (se bl.a. dom i målet Stadt Frankfurt am

Main, C-18/19, EU:C:2020:511). Artikel 72 i EUF-fördraget har använts för undantag från direktiv på migrationsområdet med hänsyn till behovet av att upprätthålla lag och ordning eller för att skydda den inre säkerheten. Som exempel har det ansetts möjligt att på denna grund införa bestämmelser i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar som avviker från EU-direktiv. I förarbetena till den lagen anges att sådana avvikelser är möjliga eftersom det rör sig om en särskild begränsad kategori ärenden där säkerhetsaspekten är särskilt kvalificerad (se prop. 2009/10:31 s. 239 och 240, prop. 2011/12:60 s. 64, 65 och 72 samt prop. 2021/22:131 s. 65). Mot denna bakgrund är det enligt regeringens mening möjligt att införa särskilda, längre tidsgränser för förvar inför avlägsnande av utlänningar i säkerhetsärenden.

Med beaktande av den längre tid som kan krävas för att verkställa ett avlägsnandebeslut i ett säkerhetsärende, bör en utlänning i ett sådant ärende som utgångspunkt inte få hållas i förvar under längre tid än tolv månader. Om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar bör utlänningen dock, på liknande sätt som i andra ärenden, kunna hållas i förvar ytterligare tolv månader. Tiden bör även, på motsvarande sätt som gäller enligt 1 kap. 8 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, kunna förlängas med tolv månader om det finns något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten. Som exempel bör ett sådant väsentligt skäl kunna vara att det krävs utredningskontakter med en eller flera stater innan det går att verkställa en utvisning eller om det varit problematiskt att kommunicera med eller få besked från hemlandets myndigheter (jfr prop. 2021/22:131 s. 115).

8.4 Längsta tid för förvar av barn

Regeringens förslag

Ett barn ska som huvudregel inte få hållas i förvar längre sammanlagd tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. Om barnet inte har hållits i förvar under en tolv månadersperiod ska tidigare tid i förvar inte beaktas vid fastställande av förvarstiden.

I ett säkerhetsärende ska, med undantag för förvar som ett led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen, ett barn inte få hållas i förvar längre sammanlagd tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader. Dessa tidsgränser ska även gälla i fråga om ett barn som har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget. Flera remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen*, *Civil Rights Defenders*, *Stockholms universitet*, *Svenska Röda Korset* och *Sveriges advokatsamfund*, avstyrker

eller är kritiska till att längsta tiderna för förvar av barn utökas. Kritiken gäller i huvudsak att det saknas underlag som visar på ett behov av längre frister och att förvarstagande är särskilt skadligt för barns hälsa och utveckling. *Polismyndigheten* anser att en längre yttersta tidsfrist än tolv dygn bör övervägas, bl.a. eftersom omständigheter utanför myndighetens kontroll kan innebära att verkställighet inte kan ske inom den tiden. *Rädda barnen* är kritiska till förslaget att tidigare tid i förvar inte ska beaktas ett år efter det att ett förvarsbeslut har upphört, eftersom det kan innebära att den sammanlagda tiden som ett barn hålls i förvar blir oproportionerligt lång. Flera remissinstanser, såsom Barnombudsmannen, Civil Rights Defenders, Svenska Röda Korset och Sveriges advokatsamfund, ifrågasätter eller anser inte att de föreslagna tidsgränserna är förenliga med barnkonventionen.

Barnombudsmannen framhåller att det för brottsutvisade barn måste finnas tid att förbereda avlägsnandet under verkställigheten av fängelsestraffet samt att långa handläggningstider inte ska drabba barn i säkerhetsärenden.

Skälen för regeringens förslag

En fortsatt restriktiv huvudregel

Tidsgränserna för förvar av barn är sedan länge mycket restriktiva. Enligt 10 kap. 5 § UtL får ett barn inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. Tidsgränserna gäller oavsett med stöd av vilken eller vilka grunder som barnet har hållits i förvar. När bestämmelsen infördes motiverades den inledande tidsgränsen om 72 timmar med att verkställighet i allmänhet bör kunna ske inom tre dagar i fråga om avvisningar som gäller omedelbart (prop. 1991/92:138 s. 12). Socialförsäkringsutskottet, vars betänkande antogs av riksdagen, föreslog att tiden skulle kunna förlängas med 72 timmar om det finns synnerliga skäl. Bakgrunden till det var att utskottet föreslog att det skulle vara möjligt att ta barn i förvar även i andra fall än när verkställighet ska ske omedelbart. I de fall då barnet släppts in i landet ansåg utskottet att det måste finnas en möjlighet att utsträcka tiden, om barnet påträffas efter att ha hållit sig undan eller gömts undan eller avresan av någon annan anledning fördröjts av omständigheter som den verkställande myndigheten inte kunnat förutse eller avhjälpa. Alternativet, om en verkställighet inte bedöms kunna ske inom 72 timmar, blev annars enligt utskottet att barnet måste släppas och tas i förvar på nytt vilket utskottet inte ansåg vara till gagn för barnet (bet. 1992/93:SfU3, rskr. 1992/93:68).

Polismyndigheten har till utredningen fört fram att det uppkommer situationer då nuvarande tidsgränser för förvar av barn leder till att avlägsnandebeslut inte kan verkställas. Det kan exempelvis handla om situationer när barn påträffas av en polisman tillsammans med en ensamstående förälder och både barn och förälder omfattas av avlägsnandebeslut som fått laga kraft. Om barnet och föräldern kommer från ett land dit verkställighet kan ske och resehandlingar vid behov kan ordnas via en ambassad, finns goda förutsättningar att verkställa avlägsnandebesluten. Om det krävs en något längre tid än sex dagar för att få fram nödvändiga resehandlingar, kan Polismyndigheten dock tvingas att avstå från att fatta beslut om förvar.

Det finns alltså ett behov av att i vissa fall kunna hålla barn i förvar under längre tid än vad som är möjligt i dag. Enligt regeringen är det också en principiellt viktig utgångspunkt att det finns en yttersta möjlighet att avlägsna den som inte har rätt att vistas i Sverige. Även med beaktande av vad barnets bästa kräver enligt barnkonventionen anser regeringen därför, till skillnad från *Barnombudsmannen, Civil Rights Defenders, Stockholms universitet, Svenska Röda Korset och Sveriges advokatsamfund*, att det bör vara möjligt att hålla ett barn i förvar under en något längre tid än i dag. Något hinder mot det följer inte heller av återvändandedirektivet, det nya omarbetade mottagandedirektivet, migrations- och asylhanteringsförordningen eller förordningen om återvändandegränsförfarande. Den mycket restriktiva grundsynen på förvar av barn som ändå följer av bl.a. EU-rätten bör dock fortfarande återspeglas i reglerna, varför en längre tid än den som utredningen föreslår inte bör införas trots *Polismyndighetens* önskemål. Vidare kommer även fortsatt gälla att förvar av barn i regel ska undvikas och användas endast som en sista utväg och under kortast möjliga tid, vilket kommer till uttryck i de förslag som lämnas i den här lagrådsremissen.

Regeringen anser liksom utredningen att ett barn som huvudregel inte bör få hållas i förvar längre sammanlagd tid än sex dygn. Denna tid bör kunna utsträckas till tolv dygn om det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl bör innebära att tillämpningen ska vara mycket restriktiv och att behovet av förlängning ska bero på omständigheter som den verkställande myndigheten inte har kunnat avhjälpa eller förutse. Som exempel bör synnerliga skäl kunna föreligga om det krävs längre tid än sex dygn för att få fram nödvändiga resehandlingar, vilket normalt beror på den enskildes medverkan eller de administrativa rutinerna hos hemlandets ambassad. Det måste dock finnas utsikter att sådana resehandlingar kan ordnas inom den förlängda tidsfristen för att förlängning ska få ske. Vidare bör synnerliga skäl kunna vara för handen om en planerad resa behövt avbrytas på grund av omständigheter utanför myndigheternas kontroll.

De nuvarande tidsfristerna för förvar av barn gäller oavsett på vilken grund barnet hålls i förvar. De föreslagna tidsgränserna innebär ingen ändring i det avseendet. Om barnet exempelvis har hållits i förvar enligt någon av de föreslagna grunderna för förvar av barn som är sökande av internationellt skydd och sedan tas i förvar i syfte att verkställa ett utvisningsbeslut, får den sammantagna tiden i förvar alltså som utgångspunkt inte överstiga tolv dygn.

Tidigare förvarstid ska inte beaktas i vissa fall

Den föreslagna huvudregeln om maximalt tolv dygn för förvar av barn är förhållandevis kort. Huvudregeln gäller dessutom oavsett grund för förvaret, till skillnad från vad som gäller för vuxna där varje förvarsgrund är kopplad till en egen tidsfrist. Om exempelvis ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte har kunnat verkställas under den maximala tiden för förvar och barnet därefter avviker under en längre tid skulle det kunna innebära att barnet inte kan tas i förvar på nytt om det återfinns, även om förutsättningarna ändrats och det bedöms vara möjligt att genomföra ett avlägsnande. Vidare innebär förslagen i den här lagrådsremissen att ett barn i vissa fall ska kunna tas i förvar tidigare i migrationsprocessen –

antingen som ett led i ett gränsförfarande då barnet anländer till gränsen eller vid en misskött individuell boendeskyldighet enligt mottagandelagen. Om barnet hållits i förvar på någon av dessa grunder kan det saknas möjlighet att senare besluta om förvar exempelvis i syfte att verkställa ett beslut om utvisning. Det skulle alltså i båda dessa exempel saknas möjlighet till avlägsnande trots att barnet inte har rätt att vistas i landet, vilket inte är en rimlig ordning.

En rimlig ordning är i stället att det i vissa fall ska vara möjligt att ta ett barn i förvar på nytt trots att barnet tidigare har hållits i förvar under den maximala tiden om tolv dygn. En sådan möjlighet bör finnas om barnet inte har hållits i förvar under en tolv månadersperiod. Vid ett nytt förvarstagande bör den föreslagna huvudregeln om längsta tid i förvar gälla, dvs. sex dygn med möjlighet att utsträcka tiden till tolv dygn.

Regeringen delar inte *Rädda barnens* uppfattning att förslaget innebär en oproportionerlig reglering med hänsyn till konsekvenserna för det enskilda barnet.

Särskilda tidsgränser i vissa fall

Enligt förslagen i avsnitt 8.3 ska särskilda, längre tidsgränser gälla för utlännningar i säkerhetsärenden som har fyllt 18 år och som hålls i förvar inför avlägsnande. Frågan är om det även finns skäl för särskilda tidsgränser i vissa fall för barn som hålls i förvar.

Enligt statistik som utredningen redovisar utvisas barn (15–17 år) på grund av brott i en inte obetydlig omfattning. Att barn utvisas på grund av brott kan dessutom antas bli vanligare under de kommande åren. Vidare ser Säkerhetspolisen ett fortsatt hot från minderåriga som radikaliseras inom våldsbejakande högerextremism och islamism. Detta följer en längre trend där Säkerhetspolisen har noterat ett ökat inflöde av underrättelser avseende yngre individer med uttryckt avsikt att begå någon form av våldsbrott.

Enligt regeringens mening motiverar intresset av samhällsskydd längre tidsgränser för förvar när barnets ärende handläggs som ett säkerhetsärende och när barnet har utvisats på grund av brott. Det är särskilt angeläget att myndigheterna i dessa fall får tillräcklig tid att handlägga en ansökan om internationellt skydd eller att verkställa ett avlägsnandebeslut. Som *Barnombudsmannen* påpekar ska myndigheterna givetvis agera på ett sådant sätt att behovet av förvar blir så litet som möjligt, t.ex. vidta alla åtgärder som är möjliga för att förbereda ett avlägsnande under tiden som barnet avtjänar ett fängelsestraff. Det kan ändå förekomma att det krävs längre tid än tolv dagar för att genomföra utredningen eller avlägsnandet, utan att det beror på myndigheternas handläggning. Exempelvis kan det i säkerhetsärenden, trots myndigheternas ansträngningar, förekomma praktiska svårigheter med att verkställa ett avlägsnandebeslut på samma sätt som avseende vuxna.

Mot den här bakgrunden bedömer regeringen att barn som har utvisats på grund av brott och barn i säkerhetsärenden bör få hållas i förvar under som längst tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader. De särskilda tidsgränserna bör dock inte gälla ett barn vars ärende handläggs som ett säkerhetsärende och som hålls i förvar som ett led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen. Anledningen till

det är att gränsförfarandet endast får pågå en begränsad tid och att även tidsgränserna för förvar av vuxna är kortare i motsvarande fall. Synnerliga skäl bör exempelvis kunna föreligga om längre tid i förvar är nödvändigt för att säkerställa verkställighet av ett beslut om utvisning om barnet i fråga utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

På samma sätt som gällande huvudregeln bör de särskilda tidsgränserna avse den sammantagna förvarstiden. Ett barn i ett säkerhetsärende bör alltså inte få hållas i förvar med stöd av angivna grunder längre sammanlagd tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader. Även om förvar som ett led i ett gränsförfarande inte omfattas av de särskilda, längre tidsfristerna för förvar av barn i säkerhetsärenden, bör sådan tid i förvar beaktas vid beräkningen av fristerna.

De föreslagna tidsgränsernas förenlighet med barnkonventionen, vilket bl.a. Barnombudsmannen, Civil Rights Defenders, Svenska Röda Korset och Sveriges advokatsamfund ifrågasätter, behandlas i avsnitt 17.

8.5 Längsta tid för tvångsåtgärder vid transitering

Regeringens förslag

En tredjelandsmedborgare ska inte få vara omhändertagen eller hållas i förvar i syfte att genomföra en transitering längre tid än 48 timmar.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

I avsnitt 7.9 föreslår regeringen att en tredjelandsmedborgare ska få omhändertagas eller tas i förvar av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att en transitering enligt transiteringslagen ska kunna genomföras. Liksom utredningen anser regeringen att 48 timmar är en väl avvägd tidsgräns för ett sådant omhändertagande eller förvarstagande. Givetvis gäller, utan att det i detta sammanhang behöver anges i lag, att ett omhändertagande eller förvarstagande ska pågå under en så kort tid som möjligt.

9 Ny prövning av beslut om uppsikt och förvar

9.1 Ny prövning av beslut om förstärkt uppsikt

Regeringens förslag

Ett beslut om förstärkt uppsikt ska prövas på nytt inom tre månader från beslutet, om utlänningen fortfarande står under sådan uppsikt. Ett beslut om förstärkt uppsikt som gäller ett barn ska prövas på nytt inom en månad från beslutet, om barnet fortfarande står under sådan uppsikt.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna är positiva till eller har inte några invändningar mot förslaget. Ett par remissinstanser, som *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Migrationsverket* och *Polismyndigheten*, undrar om ändringar i uppsiktsbeslut är nya beslut som ska prövas på nytt och om de kan överklagas. Bland annat *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att begreppet muntlig förhandling bör ändras till muntlig handläggning.

Skälen för regeringens förslag

Av 10 kap. 9 § UtL framgår att ett beslut om uppsikt omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Vidare ska ett beslut om uppsikt – oavsett om det finns anledning att anta att beslutet är felaktigt – prövas på nytt inom sex månader från beslutet. Om utlänningen fortfarande ska stå under uppsikt ska en ny prövning fortlopande ske inom samma tid. Behöriga myndigheter har alltså ett ansvar för att löpande se över beslut om uppsikt. Ett beslut om uppsikt som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör enligt 10 kap. 10 § UtL att gälla.

Det är viktigt att beslut om uppsikt löpande prövas på nytt. Det har inte framkommit skäl som motiverar en ändring av den sexmånadersfrist som i dag gäller för ny prövning av uppsiktsbeslut. Även de nya former av uppsikt som föreslås i avsnitt 6.2, dvs. boendeskyldighet och vistelseskyldighet, bör prövas på nytt inom denna tidsfrist. När det gäller förstärkt uppsikt, som innebär ett betydande integritetsintrång eftersom utlänningens rörelser övervakas elektroniskt, talar dock rättssäkerhetsskäl för en kortare prövningsfrist. I dessa fall får det anses rimligt att en ny prövning ska ske inom tre månader från beslutet när beslutet gäller en utlänning som har fyllt 18 år, och inom en månad från beslutet när beslutet gäller ett barn.

Det bör vidare förtydligas att det även finns en skyldighet att upphäva en del av ett uppsiktsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet i den delen. Om det t.ex. inte längre finns skäl för ett beslut om förstärkt uppsikt men kvarstår skäl för uppsikt som innebär vistelseskyldighet, bör beslutet upphävas i den del som det avser villkor om elektronisk övervakning.

Bland annat *Förvaltningsrätten i Stockholm, Migrationsverket* och *Polismyndigheten* undrar om ändringar i uppsiktsbeslut medför att det blir nya beslut som ska prövas på nytt och om de kan överklagas. Något förslag som innebär ändringar av hur sådana frågor ska bedömas föreslår inte regeringen. Bedömningen av i vilka fall som ett beslut utgör ett sådant nytt beslut som ska omprövas och som får överklagas får alltså bedömas enligt samma principer som i dag.

Av 10 kap. 11 § UtL framgår att varje ny prövning av ett beslut om uppsikt ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse. En eventuell ändring av begreppet muntlig förhandling till muntlig handläggning, som bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö* förespråkar, bör inte övervägas inom ramen för detta lagstiftningsärende.

9.2 Ny prövning av beslut om förvar av vuxna

Regeringens förslag

Ett beslut om förvar av en utlänning som har fyllt 18 år ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet verkställdes, om beslutet gäller förvar

- inför avlägsnande,
- på grund av att syftet med utlänningens ansökan om internationellt skydd kan antas vara att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,
- på grund av att det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning,
- i enlighet med asyl- och migrationshanteringsförordningen,
- på grund av att det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen,
- med stöd av förordningen om återvändandegränsförfarande, eller
- på grund av att utlänningen inte har följt ett beslut om boendeskyldighet enligt mottagandelagen.

Har beslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag då det interimistiska beslutet verkställdes.

Om utlänningen efter den nya prövningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande göras inom två månader från det senaste förvarsbeslutet.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår dock inte att beslut om förvar som led i ett gränsförfarande enligt asylprocedurförordningen, med stöd av förordningen om återvändandegränsförfarande eller på grund av att utlänningen inte har följt ett beslut om boendeskyldighet enligt mottagandelagen ska prövas på nytt.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna instämmer i utredningens förslag eller har inga synpunkter på det. *Polismyndigheten* anser att ny prövning av förvarsbeslut bör ske inom tre månader i stället för två månader, med hänsyn till att beslutande myndighet ändå kontinuerligt ska bedöma om fortsatt förvar är motiverat. *Förvaltningsrätten i Luleå* anser att det vore lämpligt med en särskild skyldighet att på nytt pröva vilande beslut om förvar.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. I promemorian föreslås inte att beslut om förvar på grund av att utlänningen inte har följt ett beslut om boendeskyldighet enligt mottagandelagen ska prövas på nytt.

Remissinstanserna

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget i promemorian.

Skälen för regeringens förslag

Tidsfrister för ny prövning av beslut om förvar

Av 10 kap. 9 § UtL framgår att ett beslut om förvar omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Vidare finns en skyldighet att pröva vissa beslut om förvar på nytt även om det inte finns anledning att anta att förvarsbeslutet är felaktigt. Beslut om verkställighets-, identitets- eller sannolikhetsförvar av en utlänning som har fyllt 18 år ska prövas på nytt inom två veckor från den dag då förvarsbeslutet började verkställas. Om det finns beslut om avvísning eller utvisning ska beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet började verkställas. Skyldigheten att pröva beslut om förvar på nytt avser att säkerställa att den handläggande myndigheten åtminstone vid de fastställda tidpunkterna prövar om det finns grund för fortsatt förvar (jfr prop. 1988/89:86 s. 180 och rättsfallet MIG 2006:5).

I de situationer då utlänningen hålls kvar i förvar ska, enligt 10 kap. 9 § tredje stycket UtL, nya prövningar fortlöpande ske inom samma tider. Ett beslut om förvar som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör enligt 10 kap. 10 § UtL att gälla.

Med hänsyn till att det finns krav enligt EU-rätten och Europakonventionen på att regelbundet ompröva beslut om förvar, bör det även fortsättningsvis – som utgångspunkt – finnas fastställda tidpunkter för ny prövning. Förvar som syftar till att utreda identitet eller rätt till vistelse föreslås emellertid kunna pågå under en mycket begränsad tid, högst en månad. Detsamma gäller förvar som syftar till att fastställa en sökande av internationellt skydds identitet eller nationalitet eller faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på. Det får därför anses tillräckligt att myndigheterna i dessa fall löpande ska beakta om det finns grund för förvar. När det gäller förvar på andra grunder, som förvar inför avlägsnande, föreslår regeringen att längsta tid i förvar ska vara betydligt längre än två månader (se avsnitt 8.2 och 8.3). Med beaktande av att förvar i dessa fall föreslås kunna pågå under en längre tid, och för att säkerställa att

ordningen är förenlig med Europakonventionens krav på domstolsprövning av förvarsbeslut, bör sådana beslut avseende vuxna prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet verkställdes, i stället för inom tre månader som Polismyndigheten föreslår (jfr Europadomstolens dom i målet *Abdulkhakov mot Ryssland* den 2 oktober 2012). Om den behöriga myndighetens beslut har föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar, får det interimistiska beslutet dock anses ha ett sådant nära samband med det beslut som därefter ska fattas att tidsfristen för ny prövning bör räknas från när det interimistiska beslutet verkställdes. Tillräckliga skäl att införa särskilt krav på ny prövning av vilande beslut om förvar, vilket *Förvaltningsrätten i Luleå* förespråkar, finns inte. Det är tillräckligt att sådana beslut prövas på nytt inom två månader från verkställighet. Av regeringens förslag om vilande beslut i avsnitt 7.8 framgår dessutom att behörig myndighet behöver bedöma om det finns förutsättningar för förvar innan ett sådant beslut verkställs.

I praxis har det utvecklats en ordning där tidigare tid i förvar i vissa situationer räknas av vid beräkningen av tidsfristen för en ny prövning (se t.ex. rättsfallen MIG 2006:5, MIG 2007:23 och MIG 2014:2). Enligt regeringen medför denna ordning att regleringen kompliceras i onödan. Något bärande skäl för den har inte heller framkommit. Försättningsvis bör tidigare tid i förvar inte beaktas vid beräkningen av tvåmånadersfristen.

I de fall den nya prövningen mynnar ut i att utlänningen ska vara kvar i förvar bör, på liknande sätt som hittills, förvarsbeslutet fortlöpande prövas på nytt inom två månader från det senaste beslutet. Om ett beslut om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid bör det, på samma sätt som hittills, upphöra att gälla.

9.3 Ny prövning av beslut om förvar av barn

Regeringens förslag

Ett beslut om förvar av ett barn i ett säkerhetsärende eller av ett barn som har utvisats av allmän domstol på grund av brott ska prövas på nytt inom en månad från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har beslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag då det interimistiska beslutet verkställdes.

Om barnet efter den nya prövningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande göras inom en månad från det senaste förvarsbeslutet.

Om ett beslut om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid ska beslutet upphöra att gälla.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna är positiva till förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag

Till skillnad från beslut om förvar av vuxna finns det ingen i lag fastställd tid för när beslut om förvar av barn ska prövas på nytt. Det har bl.a. att göra med att barn enligt 10 kap. 5 § UtL inte får hållas i förvar längre tid än maximalt sex dygn.

Enligt förslaget i avsnitt 8.4 ska förvar av barn i säkerhetsärenden och av brottsutvisade barn kunna pågå under längre tid än i dag, som längst i sex månader. Det bör därför finnas en skyldighet för de beslutande myndigheterna att pröva sådana förvarsbeslut på nytt. Eftersom det handlar om en ingripande åtgärd för barn, bör förvarsbeslutet i de fallen prövas på nytt med endast en månads intervall. Samma regler som för vuxna bör gälla i fråga om beräkning av tidsfristen, se avsnitt 9.2. Beslutet om förvar bör också på samma sätt som för vuxna upphöra om prövning inte sker inom föreskriven tid.

Förvar av barn i övriga ärenden ska enligt förslaget i avsnitt 8.4 endast få pågå under en begränsad tid, som längst tolv dygn. Det får anses tillräckligt att myndigheterna i dessa fall löpande ska beakta att det finns grund för förvar och omedelbart upphäva beslutet om det inte längre finns skäl för det. Någon fast tidsfrist för ny prövning bör alltså inte införas för sådana beslut.

10 Beslutande myndigheter

10.1 En enklare och mer ändamålsenlig ordning

Regeringens förslag

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen ska inte längre ansvara för att, som första instans, besluta om uppsikt eller förvar eller för ny prövning av sådana beslut.

Polismyndigheten ska få besluta om uppsikt och förvar när myndigheten handlägger ett ärende om avvisning eller ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Säkerhetspolisen ska få besluta om uppsikt och förvar när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska behålla sin behörighet att besluta om uppsikt och förvar i vissa fall när ett beslut om utvisning inte längre får verkställas på grund av att utlänningen har åberopat hinder mot verkställighet, till dess att Migrationsverket har beslutat i frågan om huruvida en prövning ska göras.

Migrationsverket ska få besluta om uppsikt och förvar när Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen inte har sådan behörighet.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår dock att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska behålla sin behörighet i fler fall.

Remissinstanserna

Remissinstanserna är positiva till eller har inga invändningar mot utredningens förslag. Som exempel välkomnar *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* att migrationsdomstolarna inte längre ska ansvara för frågor om uppsikt och förvar som handläggande myndighet.

Diskrimineringsombudsmannen påpekar bl.a. att beslut om att ta en utlänning i förvar för närvarande inte fullt ut omfattas av diskrimineringslagen (2008:567), och anser att den lagens räckvidd bör utvidgas så att myndigheten kan inleda tillsyn av aktuella verksamheter.

Skälen för regeringens förslag

Beslutsordningen behöver förenklas

Enligt 10 kap. 12 § UtL ska beslut om uppsikt eller förvar som huvudregel fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet. Med ”ärendet” avses ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning (jfr prop. 1988/89:86 s. 181). I 10 kap. 13–17 §§ UtL finns särskilda regler om vilken myndighet eller domstol som är handläggande myndighet under de olika stadierna av migrationsprocessen. Ansvar är delat mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket och migrationsdomstolarna. När det inte uttryckligen framgår vilken myndighet som är handläggande myndighet tillämpas huvudregeln i 10 kap. 12 § UtL. Den myndighet som är behörig att besluta om uppsikt och förvar ansvarar också för ny prövning av beslut om uppsikt eller förvar samt för att beslutet upphävs om det inte längre finns skäl för det.

Det inledande beslutet om uppsikt eller förvar fattas vanligen av Polismyndigheten eller Migrationsverket. Om ett ärende om avvisning eller utvisning överklagas till en migrationsdomstol eller till Migrationsöverdomstolen, blir i stället domstolen i fråga behörig att besluta om uppsikt eller förvar. Migrationsdomstolarna handlägger också frågor om uppsikt eller förvar efter överklagande av ett beslut om en sådan åtgärd. När det handlar om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning fattas beslut i frågan om förvar normalt av Polismyndigheten, men även Säkerhetspolisen kan ha sådan behörighet.

Det är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt att det finns klara regler om vilken myndighet som är ansvarig för att besluta om uppsikt eller förvar. Som konstaterades redan av 2009 års förvarsutredning (SOU 2011:17 s. 146–151), har det dock visat sig att nuvarande sådana regler är ofullständiga och oöverskådliga. Reglerna innebär exempelvis att det i vissa situationer inte är uttryckligen reglerat vilken myndighet som har ansvaret för att besluta om uppsikt eller förvar. Vidare framstår begreppet handläggande myndighet som ett otydligt sätt att beskriva att en myndighet eller domstol är behörig att fatta beslut om uppsikt eller förvar. Det finns därför ett behov av att klargöra och förenkla vilka myndigheter som är

ansvariga för att besluta om uppsikt och förvar under olika skeden av migrationsprocessen. Mot bakgrund av hur migrationsprocessen är uppbyggd bör systematiken med att flera myndigheter ansvarar för frågor om uppsikt och förvar behållas. Däremot bör behörigheterna ändras på det sätt som framgår nedan. Dessutom bör begreppet handläggande myndighet utmönstras, till förmån för tydligare beskrivningar av när respektive myndighet ansvarar för beslut om uppsikt och förvar.

Diskrimineringsombudsmannens förslag om ändringar i diskrimineringslagen ryms inte inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen bör inte längre vara behöriga

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen ska enligt huvudregeln i 10 kap. 12 § UtIL besluta om förvar och uppsikt när de handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. Det bygger på tanken att det är den myndighet som handlägger ett sådant ärende som normalt bäst kan bedöma om utlänningen bör ställas under uppsikt eller tas i förvar.

Flera skäl talar för att domstolarna inte längre bör ansvara för beslut om uppsikt och förvar. Som exempel bör domstolarnas verksamhet i första hand bestå av överprövning. Därtill får det anses främmande för förvaltningsdomstolarna att löpande ha ansvar för ett frihetsberövande. Om domstolarna inte längre skulle ansvara för beslut om uppsikt och förvar skulle vidare beslutsgången bli tydligare och mer lättöverskådlig. Regeringen anser därför att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen inte längre, som första instans, bör ansvara för att fatta beslut om att ställa en utlänning under uppsikt eller ta en utlänning i förvar. Däremot bör de fortfarande pröva överklagande av sådana beslut.

Utredningen föreslår att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen, när de efter överklagande ska besluta i en fråga om uppsikt, ska få överlåta åt Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att bestämma de närmare villkoren för uppsikten. Liksom utredningen anser regeringen att en sådan möjlighet framstår som lämplig. Regeringen anser dock att den möjligheten redan finns och följaktligen att någon sådan lagbestämmelse som utredningen föreslår inte bör införas.

Polismyndighetens behörighet bör förtydligas

Enligt 10 kap. 13 § UtIL är Polismyndigheten handläggande myndighet från det att

- en utlänning begär att få resa in i landet, till dess att ett ärende som ska prövas av Migrationsverket tas emot av verket eller utlänningen har lämnat landet,
- myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet, till dess att verkställighet har skett, och
- en utlänning efter verkställighet har återvänt till Sverige, om beslutet ska verkställas på nytt, till dess att verkställighet har skett.

Det har inte framkommit skäl att i sak ändra på Polismyndighetens ansvar i detta avseende. Reglerna om Polismyndighetens behörighet bör dock förenklas så att Polismyndigheten får besluta om uppsikt och förvar

när myndigheten handlägger ett ärende om avvisning eller ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Polismyndigheten bör anses handlägga ett ärende om avvisning från det att myndigheten initierar en fråga om att avvisa en utlänning till dess att ärendet avgörs av myndigheten. Av 8 kap. 17 § UtL framgår i vilka fall som Polismyndigheten får besluta om avvisning. Om Polismyndigheten överlämnar ett avvisningsärende till Migrationsverket bör Polismyndigheten anses handlägga ärendet till dess att det kommer in till Migrationsverket. Polismyndighetens behörighet att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning regleras i 12 kap. 14 och 14 a §§ UtL. Polismyndigheten blir också behörig om Migrationsverket eller en migrationsdomstol i ett säkerhetsärende har bestämt att verkställigheten ska ombesörjas av Polismyndigheten. En förutsättning för det är att Säkerhetspolisen har begärt att Polismyndigheten ska verkställa beslutet.

Säkerhetspolisens behörighet bör förtydligas

Enligt 10 kap. 13 § första stycket 2 och 3 och tredje stycket UtL kan Säkerhetspolisen vara handläggande myndighet när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Säkerhetspolisen ska enligt 12 kap. 14 § UtL verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden om inte Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet bestämmer att en annan myndighet ska ansvara för verkställigheten. Säkerhetspolisen ska dock inte verkställa beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning i ett säkerhetsärende om en allmän domstol har beslutat om utvisning av samma utlänning på grund av brott. Polismyndigheten kan vidare, enligt 12 kap. 14 a § tredje stycket UtL, i vissa fall överlämna ett ärende om verkställighet till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

Reglerna om när Säkerhetspolisen är behörig att besluta om uppsikt eller förvar behöver förtydligas och förenklas. Säkerhetspolisen bör få besluta om uppsikt och förvar när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behörighet när avlägsnandebeslut inte längre får verkställas

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen är som huvudregel inte längre behöriga att besluta i uppsikts- eller förvarsfrågan när beslut om avvisning eller utvisning inte längre får verkställas. Behörigheten att fatta beslut går då tillbaka till Migrationsverket eller en domstol. Det finns dock undantag. Av 10 kap. 13 § andra och tredje styckena UtL framgår att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får besluta om uppsikt eller förvar 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.

Av 12 kap. 19 b § första stycket UtL framgår att frågan om uppehållstillstånd ska tas upp till prövning i vissa fall när en utlänning som utvisats på grund av brott har åberopat nya omständigheter. Utvisningsbeslutet får, enligt 12 kap. 19 b § tredje stycket UtL, inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om en prövning ska ske eller, om prövning

beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och ansökan därvid avslagits. Om Migrationsverket inte beviljar en sådan prövning blir utvisningsbeslutet verkställbart igen.

Av utredningen framgår att handläggningstiderna hos Migrationsverket, avseende om prövning enligt 12 kap. 19 b § ska beviljas, är korta. Det får därför anses olämpligt att flytta över ansvaret från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen till Migrationsverket under den korta handläggningstiden (jfr prop. 2017/18:284 s. 52). Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör följaktligen ha kvar sin behörighet att besluta om uppsikt eller förvar till dess att Migrationsverket har avgjort frågan om huruvida prövning ska beviljas.

Enligt 12 kap. 19 § första stycket UtL ska frågan om uppehållstillstånd tas upp till ny prövning i vissa andra fall – än de som regleras i 12 kap. 19 b § UtL – när en utlänning har åberopat hinder mot verkställighet. Verkställighet av ett avlägsnandebeslut får inte ske innan Migrationsverket har avgjort frågan om huruvida en ny prövning ska ske. Om en utlänning överklagar ett beslut om att inte bevilja ny prövning och frågan om ny prövning inte har avgjorts tidigare, ska enligt 12 kap. 19 a § tredje stycket UtL den migrationsdomstol som ska att pröva överklagandet pröva om inhibition ska beslutas. Innan en sådan prövning har gjorts får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas.

Utredningen föreslår att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, i likhet med vad som gäller enligt hittillsvarande 10 kap. 13 § andra och tredje styckena, även ska behålla sin behörighet när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 § första stycket, till dess Migrationsverket har beslutat i frågan om en prövning ska ske, och i fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket, till dess en migrationsdomstol har prövat om inhibition ska beslutas. Regeringen föreslår dock i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt att 12 kap. 19 och 19 a §§ ska upphävas. Med hänsyn till dessa förslag bör utredningens förslag i denna del inte genomföras.

Migrationsverket ska vara behörigt i övriga fall

Av 10 kap. 14 § UtL framgår att Migrationsverket är handläggande myndighet när verket handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning och när verket ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Regeringen anser att det är lämpligt att Migrationsverket får besluta om uppsikt och förvar i de fall som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen är behörig. Det innebär bl.a. att Migrationsverket, förutsatt att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen inte är behörig, kommer vara behörigt att besluta i frågor om uppsikt eller förvar när verket handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, internationellt skydd, avvisning eller utvisning och när verket ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Det innebär i sin tur att Migrationsverket kommer att bli behörigt när ett avlägsnandebeslut som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska verkställa inte längre får verkställas, förutom när ett beslut om utvisning inte längre får verkställas i avvaktan på beslut i frågan om prövning enligt 12 kap. 19 b § första stycket UtL ska beviljas.

Förslaget innebär också att Migrationsverket, till skillnad från i dag, kommer att vara ansvarigt för att besluta om uppsikt och förvar i de situationer där domstolarna i dag har ansvaret, vilket framstår som en lämplig ordning. Migrationsverket kommer alltså, förutsatt att varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen är behörig, vara behörigt att besluta om uppsikt och förvar även under den tid som ett avvisnings- eller utvisningsärende handläggs av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen.

Interimistiska beslut

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

Det har inte framkommit skäl att i sak ändra Polismyndighetens behörighet att fatta interimistiska beslut. Däremot bör det tydliggöras att den myndighet som är behörig att besluta om uppsikt eller förvar, efter att Polismyndigheten har anmält dess interimistiska beslut, ska pröva frågan om uppsikt eller förvar och att det interimistiska beslutet därefter upphör att gälla.

10.2 Upphävande av beslut i vissa fall

Regeringens förslag

Migrationsverket ska upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar om verket beviljar uppehållstillstånd eller internationellt skydd. Detsamma ska gälla för en domstol som beviljar uppehållstillstånd eller internationellt skydd.

När Migrationsverket prövar en fråga om uppehållstillstånd eller internationellt skydd ska Migrationsverket få besluta om inhibition av ett beslut om uppsikt eller förvar. Detsamma ska gälla för en domstol som prövar en fråga om uppehållstillstånd eller internationellt skydd.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningens förslag omfattar endast situationerna när Migrationsverket eller en domstol beviljar eller prövar en fråga om uppehållstillstånd. Vidare föreslår utredningen att beslut om uppsikt eller förvar ska ”få” upphävas när uppehållstillstånd beviljas.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att det är otydligt om förslaget innebär en skyldighet

att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar när uppehållstillstånd beviljas. Därutöver anser förvaltningsrätten att det saknas behov av en möjlighet för domstol att inhibera beslut om uppsikt och förvar.

Bland annat *Förvaltningsrätten i Stockholm* framför att migrationsdomstolarna behöver få upplysning om att en utlänning är föremål för uppsikt eller förvar för att de ska kunna fullgöra skyldigheten att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar.

Skälen för regeringens förslag

Regeringens förslag i avsnitt 10.1 innebär att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen även fortsatt ska få besluta om uppsikt eller förvar så länge det finns ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning. Det kommer att finnas situationer då ett beslut om avvisning eller utvisning förblir verkställbart till dess att Migrationsverket eller en domstol prövar frågan om uppehållstillstånd. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket kommer vidare att ansvara för frågan om uppsikt eller förvar vid migrationsdomstolarnas handläggning av mål om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. Om Migrationsverket eller en domstol i en sådan situation finner att uppehållstillstånd bör beviljas, är det lämpligt att den samtidigt kan upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar. I linje med *Förvaltningsrätten i Malmös* synpunkt bör gälla att ett sådant beslut ska upphävas om uppehållstillstånd beviljas.

Regeringen föreslår i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt bl.a. att uppehållstillstånd enligt asylprocedurförordningen eller skyddsgrundsförordningen inte kommer att prövas särskilt, utan i stället följa automatiskt av att internationellt skydd beviljas. Frågan om internationellt skydd kommer alltså i sådana fall, till skillnad från i dag, inte att vara en del av frågan om uppehållstillstånd. Det bör följaktligen även införas en skyldighet för Migrationsverket eller en domstol att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar när internationellt skydd beviljas.

Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar förutsätter ett upphävande-beslut att myndigheterna har eller får information om att en utlänning är föremål för uppsikt eller förvar. En underrättelseskyldighet för att tillgodose det behovet kan meddelas i förordning.

Det kan redan tidigt under handläggningen – innan ett beslut om uppehållstillstånd eller internationellt skydd kan fattas – framstå som klart att uppehållstillstånd eller internationellt skydd ska beviljas. För att motverka att uppsikt och förvar varar längre tid än nödvändigt, bör Migrationsverket eller den domstol som prövar en fråga om uppehållstillstånd eller internationellt skydd även få besluta att ett beslut om uppsikt eller förvar tills vidare inte ska gälla. Även om det, som *Förvaltningsrätten i Malmö* framför, kan hävdas att det antingen finns eller inte finns skäl för en frihetsinskränkning, anser regeringen att en befogenhet att inhibera ett beslut om uppsikt eller förvar är lämpligare än att utsträcka den föreslagna skyldigheten att upphäva ett sådant beslut.

10.3 Viss prövningsskyldighet tas bort

Regeringens förslag

Skyldigheten för förvaltningsmyndigheter och domstolar att pröva om en utlänning fortfarande ska stå under uppsikt eller hållas i förvar i samband med ett beslut om avvising eller utvisning ska tas bort.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt avvisas eller utvisas, ska enligt 10 kap. 12 § andra stycket UtL den myndighet eller domstol som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar eller stå under uppsikt.

Enligt förslaget i avsnitt 10.1 ska domstolar inte längre ansvara för att fatta beslut om att ställa en utlänning under uppsikt eller ta en utlänning i förvar. Vidare finns det enligt 10 kap. 9 § fjärde stycket UtL en skyldighet att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar när det inte längre finns skäl för beslutet. De beslutande myndigheterna ska alltså kontinuerligt övervaka att det finns grund för uppsikt eller förvar och upphäva beslutet om det saknas grund. Kravet enligt 10 kap. 12 § andra stycket UtL på att pröva om en utlänning fortsatt ska vara ställd under uppsikt eller hållas i förvar är därför överflödigt och bör tas bort.

11 Placering av förvarstagna

11.1 Inledande om placering av förvarstagna

En utlänning som hålls i förvar ska enligt 11 kap. 2 § UtL som huvudregel vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler liksom för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar.

De som hålls i förvar får som utgångspunkt röra sig fritt i lokalerna. För att verksamheten ska kunna fungera har dock Migrationsverket enligt 11 kap. 6 § UtL rätt att hindra en förvarstagen utlänning från att lämna förvarslokalen där han eller hon vistas och i övrigt begränsa utlänningens rörelsefrihet i den mån som krävs. Vidare får Migrationsverket enligt 11 kap. 7 § UtL besluta att hålla en vuxen utlänning som hålls i förvar avskild från andra som tagits i förvar. Ett sådant avskiljande får ske om det är nödvändigt för ordningen eller säkerheten i lokalen eller om den som

hålls i förvar utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Dessutom får Migrationsverket i vissa fall besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska externplaceras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

11.2 En placering ska inte vara mer ingripande än nödvändigt

Regeringens förslag

En utlänning som hålls i förvar ska inte få placeras så att han eller hon utsätts för mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordning eller säkerhet ska kunna upprätthållas.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser har inga synpunkter på förslaget. *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* anser att det är viktigt att ta den förvarstagnas psykiska hälsa i beaktande inom ramen för proportionalitetsbedömningen.

Skälen för regeringens förslag

I avsnitt 11.3 föreslås att en förvarstagen utlänning i vissa fall ska kunna placeras på en särskild säkerhetsavdelning. Det innebär att det kommer finnas tre olika former av placering: placering på vanlig förvarsavdelning, placering på särskild säkerhetsavdelning och externplacering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Det är viktigt att det är tydligt hur valet mellan olika placeringalternativ ska gå till, bl.a. eftersom de innebär olika grader av övervakning och kontroll.

Beslut om placering bör ta sin utgångspunkt i behovet av att upprätthålla ordning eller säkerhet. Grundläggande för en human förvarsverksamhet är samtidigt att en förvarstagen utlänning, inom de begränsningar av friheten som följer av förvarstagandet, placeras under så öppna förhållanden som möjligt. En utlänning som hålls i förvar bör därför inte få placeras så att han eller hon utsätts för mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordning eller säkerhet ska kunna upprätthållas. Det innebär t.ex. att externplacering inte bör ske om ordning och säkerhet kan upprätthållas på en säkerhetsavdelning eller en vanlig förvarsavdelning. Med ordning eller säkerhet avses i synnerhet ordning eller säkerhet på förvaren, men även ordning och säkerhet i vidare bemärkelse. Exempel på beteenden som kan störa ordning eller säkerhet på förvar är hot, våld, otillbörliga påtryckningar mot andra förvarstagna och innehav av farliga föremål. Exempel på beteenden som kan störa allmän ordning eller säkerhet är att en radikaliserad utlänning har kontakter med personer eller en organisation utanför förvaret som utgör ett säkerhetshot.

Den sagda ger endast uttryck för utgångspunkten vid ett placeringsbeslut. Vid beslut om placering måste en helhetsbedömning göras.

Behovet av en viss placering – särskilt risken för att ordning eller säkerhet inte kan upprätthållas – ska inom ramen för proportionalitetsbedömningen vägas mot vad en sådan placering innebär för den enskilde. I linje med vad *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* framför kan t.ex. personliga förhållanden som ålder och fysisk och psykisk hälsa beaktas. Om nackdelarna för utlänningsvägen väger över statens intresse av en viss placering bör placeringen inte genomföras. För att proportionalitetsbedömningar ska bli korrekta är det av vikt att Migrationsverkets personal har kunskap om bl.a. särskilda behov och förutsättningar hos personer med funktionsnedsättning.

11.3 Placering på säkerhetsavdelning

Regeringens förslag

Migrationsverket ska få besluta att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om utlännings-

- har utvisats av allmän domstol på grund av brott, eller
- av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas på en vanlig förvarsavdelning.

I ett säkerhetsärende ska Migrationsverket få besluta att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Om det finns synnerliga skäl ska Migrationsverket få besluta att ett förvarstaget barn i ett säkerhetsärende eller som har utvisats av allmän domstol på grund av brott ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig över förslaget är positiva till det, som *Asylrättscentrum*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Kriminalvården*, *Migrationsverket*, *Svenska Röda Korset* och *Sveriges kristna råd*, bl.a. eftersom det kan förväntas minska behovet av externplacering. Bland annat *Diskrimineringsombudsmannen*, *Svenska Röda Korset* och *Sveriges kristna råd* lyfter fram behovet av utbildningsinsatser och tydliga rutiner för Migrationsverkets personal.

Ett antal remissinstanser, såsom Migrationsverket och *Region Skåne*, ser på olika sätt behov av tydligare styrning av hur regionerna ska erbjuda förvarstagna utlänningsvård som de har rätt till.

Skälen för regeringens förslag

Det ska införas en möjlighet till placering på särskild säkerhetsavdelning

Möjligheten att placera en utlänning som har fyllt 18 år i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, s.k. externplacering, regleras i 10 kap. 20 § UtL. Externplacering får ske om utlänningen har utvisats på grund av brott, utlänningen hålls avskild och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal, det är nödvändigt av transporttekniska skäl eller om det annars finns synnerliga skäl.

Förhållandena för utlänningar som är externplacerade skiljer sig som regel på ett drastiskt sätt från förhållandena för utlänningar som är placerade i Migrationsverkets förvarslokaler, t.ex. i fråga om möjligheterna till gemenskap och kontakt med omvärlden, inläsning och materiell standard. I många fall har de en mycket isolerad tillvaro.

JO har under lång tid riktat kritik mot externplacering av förvarstagna. Kritiken har rört bl.a. att externplacerades rätt till kontakt med omvärlden inte har tillgodosetts och att häkten och kriminalvårdsanstalter inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna som säkerhetsplacerats (se bl.a. JO 2014/15 s. 216). Enligt JO vore det bäst om Kriminalvården kunde befrias från sitt uppdrag att ha förvarstagna som inte ska utvisas efter avtjänat fängelsestraff placerade hos sig. Sverige har även fått kritik från Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, CPT, för externplacering av förvarstagna.

Regeringen anser att en ändamålsenlig åtgärd för att adressera problemen är att införa ett reellt alternativ till externplacering som Migrationsverket ansvarar för. Det bör därför inrättas särskilda säkerhetsavdelningar på Migrationsverkets förvar, som är skilda från vanliga avdelningar och har högre säkerhet, där vissa förvarstagna kan placeras. En sådan möjlighet bör minska antalet externplaceringar och motverka omotiverade frihetsinskränkningar. Det bör också frigöra platser för dömda, häktade och anhållna hos Polismyndigheten och Kriminalvården. Dessutom bör ordningen och säkerheten förbättras på de vanliga avdelningarna och följaktligen minska behovet av säkerhetsåtgärder där.

Migrationsverket bör få placera utlänningar som har fyllt 18 år och som utvisats på grund av brott eller av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal på en särskild säkerhetsavdelning. Dessa grupper utgör i dag den största andelen av de externplacerade. Det är också främst avseende dessa grupper som externplacering kan anses omotiverat ingripande och där placering på särskild säkerhetsavdelning kan utgöra ett reellt alternativ. Som exempel bör Migrationsverket som huvudregel kunna placera personer som dömts för våldsbrott eller andra brott av allvarlig karaktär, som sexualbrott, på särskild säkerhetsavdelning. I dag externplaceras som regel sådana personer. Vidare bör placering av ordnings- eller säkerhetsskäl kunna ske om beteenden som stör ordningen eller säkerheten inte kan förhindras vid placering på en vanlig förvarsavdelning. Exempel på beteenden som stör ordningen eller säkerheten är hot, våld, otillbörliga påtryckningar mot andra förvarstagna eller innehav av farliga föremål. Det bör även kunna vara att någon avviker eller trots tillsägelser röker inomhus, uppträder högljutt eller betar sig på annat olämpligt sätt.

När det gäller förvarstagna som i dag externplaceras på grund av transporttekniska eller synnerliga skäl skulle placering på särskild säkerhetsavdelning som regel inte vara ett reellt alternativ. Externplacering på de grunderna är kortvariga och grundar sig på praktiska ställningstaganden som inte är kopplade till utlänningens agerande. Som exempel kan externplacering av transporttekniska skäl avse en utlänning som grips i norra Sverige och ska placeras på Migrationsverkets förvar i Gävle. Eftersom det inte finns några andra förvar på vägen har Migrationsverket inga andra möjligheter än att externplacera utlänningen under de pauser som måste genomföras under resan. Migrationsverket bör därför inte kunna placera utlänningar av transporttekniska eller synnerliga skäl på en särskild säkerhetsavdelning.

En möjlighet att placera vissa förvarstagna på särskild säkerhetsavdelning medför att fler potentiellt hotfulla och våldsamma personer kommer att vara placerade på förvaren. Som bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen*, *Svenska Röda Korset* och *Sveriges kristna råd* framför är det viktigt att personalen på Migrationsverkets förvar får den vidareutbildning som krävs för att hantera de situationer som kan uppstå.

Utlänningar som placeras på särskild säkerhetsavdelning kommer att ha motsvarande rätt till hälso- och sjukvård som förvarstagna som är placerade på vanlig avdelning (se t.ex. 11 kap. 2 och 5 §§ UtL samt 5 och 6 §§ lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). Till skillnad från Migrationsverket och *Region Skåne* anser regeringen inte att det i nuläget finns anledning att förtydliga hur regionerna ska erbjuda förvarstagna den vård som de har rätt till. Migrationsverket får utforma och utveckla sin verksamhet så att förvarstagnas rätt till hälso- och sjukvård säkerställs på lämpligt sätt.

Särskild grund för placering i säkerhetsärenden

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen är, enligt 1 kap. 7 § UtL, ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar t.ex. att en utlänning ska avvisas eller utvisas, att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas. Det finns i dag ingen separat grund för externplacering av personer i säkerhetsärenden, utan de placeras med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 2 eller 4 UtL, dvs. av säkerhetsskäl eller på grund av att det finns synnerliga skäl. Migrationsverket har dock till utredningen, liksom i en hemställan till regeringen (Ju2019/00040), framfört att det bör införas särskilda grunder för placering i säkerhetsärenden. Även Säkerhetspolisen har framfört ett sådant önskemål till utredningen.

Som Migrationsverket och Säkerhetspolisen framfört skiljer sig säkerhetsärenden på ett markant sätt från andra ärenden. En skillnad är att det ofta är angeläget att utlänningar i säkerhetsärenden inte vistas på Migrationsverkets förvar, med följderna att de regelmässigt behöver externplaceras. Omständigheterna är dock inte alltid sådana att finns skäl för externplacering. Det bör också i vissa fall kunna vara aktuellt med placering på en särskild säkerhetsavdelning eller en vanlig förvarsavdelning. En annan skillnad är att det kan finnas ett behov av att beakta ordningen

och säkerheten i vidare bemärkelse vid placering i säkerhetsärenden. Som exempel bör risken för att en förvarstagen radikaliserar eller radikaliserar andra eller att en förvarstagen har kopplingar till en terroristorganisation kunna beaktas vid sådan placering. Regeringen anser mot denna bakgrund att det bör införas särskilda grunder för placering på särskild säkerhetsavdelning i säkerhetsärenden, liksom för externplacering i sådana ärenden (se avsnitt 11.4).

För att alla relevanta omständigheter ska kunna beaktas vid placering i säkerhetsärenden bör en sådan placering utgå ifrån omständigheterna i det enskilda fallet. För att en vuxen utlänning i ett säkerhetsärende ska få placeras på en särskild säkerhetsavdelning bör det krävas att det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Placering på särskild säkerhetsavdelning bör exempelvis kunna vara lämpligt i vissa fall när utlänningsen är hotfull, våldsam eller rymningsbenägen. Detsamma gäller om utlänningsen har kopplingar till andra som utgör ett säkerhetshot. Om utlänningsen är radikaliserad eller av annan anledning försöker påverka andra kan det däremot antas att placering på särskild säkerhetsavdelning ofta inte är en tillräcklig åtgärd, eftersom en sådan placering innebär att utlänningsen fortfarande kommer att kunna ha kontakt med andra förvarstagna.

Barn ska i vissa undantagsfall kunna placeras på särskild säkerhetsavdelning

Av 10 kap. 20 § tredje stycket UtIL framgår att barn inte får externplaceras. Någon anledning att ändra på det har inte framkommit. Migrationsverket och Säkerhetspolisen har dock till utredningen uppgett att det finns ett behov av att kunna placera barn som utvisats på grund av brott och barn i säkerhetsärenden på en särskild säkerhetsavdelning.

En placering på särskild säkerhetsavdelning är visserligen inte en lika kännsbar och ingripande åtgärd som externplacering. En placering på särskild säkerhetsavdelning är dock mer ingripande än att vara placerad på en vanlig förvarsavdelning. Som exempel innebär en sådan placering enligt förslaget i avsnitt 13.5 att utlänningsen som utgångspunkt kommer att kunna avskiljas vid dygnsvila.

Med hänsyn till barns särskilda sårbarheter finns det anledning att vara särskilt restriktiv med att införa en möjlighet att placera barn på särskild säkerhetsavdelning. Precis som vuxna kan emellertid barn i säkerhetsärenden vara radikaliserade, våldsbenäga och hotfulla. Det kan t.ex. finnas en risk för att en radikaliserad ungdom försöker påverka andra förvarstagna för att radikaliseras även dem, vilket kan ha en negativ påverkan på andra förvarstagna och personalen. På motsvarande sätt kan brottsutvisade barn som dömts för allvarliga våldsbrott utgöra en fara för andra förvarstagna och personalen. Om vissa individer i dessa grupper vistas på vanliga förvarsavdelningar finns det även en risk för att de avdelningarna blir mindre öppna. En möjlighet att placera barn i säkerhetsärenden och barn som utvisats på grund av brott på särskild säkerhetsavdelning bör alltså öka ordningen och säkerheten samt möjliggöra en mildare behandling av andra förvarstagna. En sådan möjlighet utgör också ett mindre ingripande alternativ än att t.ex. införa en möjlighet att avskilja barn på vanliga förvarsavdelningar.

Mot att skydda barn från de inskränkningar som en möjlighet till placering på särskild säkerhetsavdelning innebär, står alltså intresset av att effektivare kunna upprätthålla ordningen och säkerheten, vilket har positiva effekter för andra barn och vuxna. Även med beaktande av den restriktivitet som är påkallad väger sistnämnda intressen över, förutsatt att möjligheten till placering på särskild säkerhetsavdelning utformas på ett avvägt sätt. Barn i säkerhetsärenden och barn som utvisats på grund av brott bör därför kunna placeras på särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl, dvs. i klara undantagsfall. Det ska framhållas att ett beslut om placering av ett barn på särskild säkerhetsavdelning måste fattas med särskild omsorg. Åtgärden ska vara förenlig med barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt konventionen ska tas till barnets bästa måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Bland annat barnets ålder och mognad ska vara vägledande för hur dessa hänsyn vägs mot behovet. Andra, mindre ingripande åtgärder ska alltid väljas i första hand.

Förhållandena för barn på särskild säkerhetsavdelning

I artiklarna 17.2 och 17.3 i återvändandedirektivet anges att barn som hålls i förvar ska ha möjlighet att delta i fritidsverksamhet som lämpar sig för deras ålder och att de utrymmen som barnen vistas i ska vara anpassade till behoven hos personer i deras åldersgrupp. Det finns liknande bestämmelser i artikel 13 i det nya omarbetade mottagandedirektivet och i 11 kap. 3 § UtLL. Migrationsverket behöver därmed anpassa de särskilda säkerhetsavdelningarna så att de är lämpliga för barn.

Av artikel 37.c i barnkonventionen framgår att varje frihetsberövat barn ska hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra detta, och att de – utom i undantagsfall – ska ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök. Migrationsverket bör därmed ordna verksamheten vid de särskilda säkerhetsavdelningarna med detta i beaktande.

Av 11 kap. 3 § andra stycket UtLL framgår att en familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende. I de fall ett barn som hålls i förvar tillsammans med sin familj ska placeras på särskild säkerhetsavdelning, bör därför familjen erbjudas eget boende på säkerhetsavdelningen.

11.4 Externplacering

Regeringens förslag

Migrationsverket ska få besluta att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller tillfälligt i en polisarrest, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en förvarlokal. Denna grund för externplacering ska ersätta de nuvarande bestämmelserna om externplacering på grund av säkerhetsskäl och av en utlänning som utvisats på grund av brott.

Externplacering på grunden att det finns synnerliga skäl ska, liksom externplacering av transporttekniska skäl, inte få pågå längre tid än tre dygn.

Migrationsverket ska även få besluta om externplacering i ett säkerhetsärendet, om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. En utlänning som har externplacerats på denna grund ska hållas avskild från övriga intagna.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

JO menar att den begränsning av möjligheten till externplacering som förslaget innebär är ett steg i rätt riktning men ifrågasätter om det alls ska finnas en möjlighet att externplacera andra än brottsutvisade. *Asylrättscentrum* anser att förslaget innebär en utvidgning av möjligheten att externplacera en utlänning av säkerhetsskäl och att ordning är ett för oprecist begrepp. Enligt Asylrättscentrum och JO behövs ytterligare överväganden kring hur externplacerades rättigheter, bl.a. kontakt med omvärlden, ska tillvaratas.

Enligt JO och *Justitiekanslern* bör det finnas en tidsbegränsning för placering i polisarrest, om sådana placeringar alls ska få ske.

Stockholms universitet anser att det bör införas krav på att i ett beslut om externplacering ange om utlänningen placeras i häkte, kriminalvårdsanstalt eller polisarrest samt att domstol bör kunna ändra på i vilken inrättning som utlänningen ska placeras.

Skälen för regeringens förslag

Möjligheten till externplacering ska finnas kvar

Som nämnts tidigare får Migrationsverket enligt 10 kap. 20 § första stycket UtIL 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 § UtIL och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket UtIL,
3. det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn, eller
4. det annars finns synnerliga skäl.

Av andra stycket i samma paragraf framgår att utlänningar som externplacerats, med undantag för dem som externplacerats på grund av att de är utvisade på grund av brott, ska hållas avskilda från övriga intagna. Av tredje stycket framgår att barn inte får externplaceras.

Som anges i avsnitt 11.3 har JO kritiserat berörda myndigheter för externplacering av förvarstagna, bl.a. på grund av att förvarstagnas rätt till kontakt med omvärlden inte tillgodoses samt att kriminalvårdsanstalter och häkten inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna som externplaceras av säkerhetsskäl. Sverige har även fått kritik från CPT.

Genom förslaget i avsnitt 11.3, om att Migrationsverket i vissa fall ska kunna placera en utlänning som hålls i förvar på en särskild säkerhetsavdelning, bör en stor del av dem som i dag externplaceras på grunden att

de har utvisats på grund av brott eller av säkerhetsskäl i stället kunna placeras på en sådan avdelning. Tanken är dock inte att de särskilda säkerhetsavdelningarna ska motsvara kriminalvårdsanstalter, häkten eller polisarrester. Säkerhetsavdelningarna ska vara öppnare och de förvarstagna ska ha bättre möjligheter till gemenskap och att röra sig fritt. Det kommer inte heller att finnas samma möjlighet till inlåsning på en särskild säkerhetsavdelning som vid en externplacering. Säkerheten kommer alltså inte att vara lika hög på de särskilda säkerhetsavdelningarna som i kriminalvårdsanstalter, häkten och polisarrester. Till skillnad från *JO* anser regeringen därför att det även fortsättningsvis behöver finnas en möjlighet för Migrationsverket att i vissa undantagsfall, när placering på särskild säkerhetsavdelning inte är tillräcklig eller möjlig, kunna besluta om externplacering av en utlänning som har utvisats på grund av brott eller av ordnings- eller säkerhetsskäl. På så sätt kan särskilda säkerhetsavdelningar tillåtas vara öppnare än kriminalvårdsanstalter, häkten och polisarrester, vilket minskar frihetsinskränkningen för de förvarstagna som placerats där. Vidare behöver det även fortsatt finnas möjlighet att externplacera en utlänning på grund av transporttekniska och synnerliga skäl, bl.a. eftersom sådana placeringar som regel baseras på praktiska behov som i dagsläget inte kan tillgodoses på annat sätt än genom externplacering.

Ny grund för externplacering av ordnings- eller säkerhetsskäl

Möjligheten att externplacera en utlänning om utlänningen har utvisats på grund av brott eller om utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § UtL och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarlokal, behöver anpassas till förslaget om att Migrationsverket ska kunna placera en utlänning på en särskild säkerhetsavdelning om han eller hon av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas på en vanlig förvarsavdelning. Det bör ske genom att Migrationsverket i stället får externplacera en utlänning som har fyllt 18 år om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en förvarlokal. Det innebär bl.a. att externplacering på denna grund inte får ske om ordningen och säkerheten kan upprätthållas genom placering på en särskild säkerhetsavdelning. Som exempel bör externplacering kunna vara motiverad om en förvarstagen person är mycket hotfull, våldsam eller utåtagerande. Detsamma gäller om personen har en stark benägenhet att rymma eller om det finns en påtaglig risk för fritagning.

Tillräckliga skäl för att införa krav på att en förvarstagen person måste ha avskilts från andra som tagits i förvar enligt 11 kap. 7 § UtL, på det sätt som krävs för placering av säkerhetsskäl enligt nuvarande 10 kap. 20 § 2 UtL, innan han eller hon kan externplaceras finns inte. Som framgår av en hemställan som Migrationsverket gav in till regeringen 2017 (Ju2017/09186) kan det finnas behov av att externplacera en förvarstagen person innan han eller hon kommit till ett förvar. Det kan t.ex. röra sig om fall när det är uppenbart att utlänningen i fråga inte kan vara bland andra förvarstagna. Om Migrationsverket redan på förhand kan konstatera att en förvarstagen utlänning utgör ett sådant ordnings- eller säkerhetsproblem att han eller hon inte kan placeras på en särskild säkerhetsavdelning, är det varken praktiskt eller ändamålsenligt med krav på att utlänningen måste

tas in och avskiljas på förvaret innan externplacering kan ske. Något sådant krav bör därför inte uppställas.

Av kriminalvårdsanstalt, häkte och polisarrest är polisarrest den inrättning som är mest ingripande och minst lämpad för externplacering av förvarstagna. Det har att göra med att arrester är anpassade för tillfällig förvaring. Som exempel är möjligheterna till kontakter med omvärlden i regel betydligt sämre än på häkten och i kriminalvårdsanstalter. En placering i polisarrest bör därför vara så kortvarig som möjligt. I 3 kap. 18 § lagen om särskild kontroll av vissa utläningar föreskrivs att en utläning endast tillfälligt får placeras i polisarrest. Motsvarande begränsning bör gälla för externplacering enligt utlänningslagen. Någon längsta tid för sådan placering bör enligt regeringens mening, till skillnad från vad JO och *Justitiekanslern* föreslår, inte införas eftersom det bör avgöras i det enskilda fallet. En tillämpning av proportionalitetsprincipen bör dock innebära att endast en kortvarig placering kan bli aktuell.

Det saknas beredningsunderlag för att i detta lagstiftningsärende behandla de frågor som *Stockholms universitet* tar upp, om att det i beslut om externplacering bör anges om utläningen placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest och att domstol bör kunna ändra var utläningen ska externplaceras.

Förslaget innebär, till skillnad från vad *Asylrättscentrum* påstår, inte att externplacering kommer att få ske i fler fall än i dag. Med hänsyn till att en vuxen utläning som hålls i förvar enligt regeringens förslag ska kunna placeras på särskild säkerhetsavdelning, som är mindre ingripande än externplacering, och att en placering inte får vara mer ingripande än vad som är nödvändigt kommer externplacering på nu aktuell grund endast få ske i undantagsfall. Externplacering bör exempelvis kunna aktualiseras om en förvarstagen utläning är mycket utåtagerande, våldsam eller hotfull, eller förmår andra förvarstagna att agera i enlighet med hans eller hennes instruktioner. Externplacering bör också kunna vara motiverad om en förvarstagen visat stark benägenhet att rymma eller om det finns en påtaglig risk för fritagning.

Med anledning av Asylrättscentrums och JO:s önskemål om förtydliganden, av hur externplacerades rättigheter och hur dessa ska tillgodoses, bör poängteras att rättigheterna ska respekteras. Externplacerade personer ska enligt 11 kap. 2 § tredje stycket UtL ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

Särskild grund för externplacering i säkerhetsärenden

Som framgår av avsnitt 11.3 gör regeringen bedömningen att det på grund av säkerhetsärendens särart finns anledning att ha särskilda grunder för placering i sådana ärenden. För att alla relevanta omständigheter ska kunna beaktas vid externplacering bör, på motsvarande sätt som föreslås avseende placering på särskild säkerhetsavdelning, externplacering vara möjlig om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Placering i polisarrest bör, liksom externplacering av ordnings- eller säkerhetsskäl, endast få vara tillfällig.

Precis som vid externplacering på grund av ordnings- eller säkerhetsskäl bör externplacering i säkerhetsärenden kunna vara motiverad om utlänningen är mycket utåtagerande, våldsam eller hotfull, eller om en utlänning förmår andra att agera i enlighet med hans eller hennes instruktioner. Detsamma gäller om en förvarstagen person har en stark benägenhet att rymma eller om det finns en påtaglig risk för fritagning. Dessutom bör externplacering kunna aktualiseras om det är påkallat utifrån ordningen och säkerheten i stort – inte bara i förvarslokalerna – som att utlänningen är radikaliserad och det finns en risk för att han eller hon radikaliserar andra eller att utlänningen har kopplingar till andra personer eller en organisation som utgör ett säkerhetshot. Det är dock viktigt att placeringen sker utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet och att den är proportionerlig.

I likhet med vad som gäller vid externplacering i andra fall bör de utläningar som externplaceras på nu aktuell grund hållas avskilda från andra intagna.

Externplacering som sker på grunden att det finns synnerliga skäl bör få pågå i högst tre dygn

Externplacering med stöd av 10 kap. 20 § 4 UtL, dvs. på grunden att det finns synnerliga skäl, ska ske med restriktivitet och endast i undantagsfall (rättsfallet MIG 2016:19). Grunden används främst när verkställighet av ett avlägsnandebeslut är mycket nära förestående. Precis som avseende externplacering av transporttekniska skäl är det alltså i huvudsak praktiska ställningstaganden som ligger till grund för externplacering av synnerliga skäl. Det är därför särskilt angeläget att sådana placeringar pågår så kort tid som möjligt.

En externplacering på grund av transporttekniska skäl får enligt 10 kap. 20 § första stycket 3 UtL inte pågå längre tid än tre dygn. Eftersom det på liknande sätt är angeläget att externplacering på grund av synnerliga skäl pågår så kort tid som möjligt, bör det införas en tidsgräns om tre dygn för sådana placeringar.

11.5 Tillfälliga placeringsbeslut i brådskande fall

Regeringens förslag

Säkerhetspolisen ska i ett säkerhetsärende få besluta om placering av en utlänning som hålls i förvar om det inte finns tid att avvakta Migrationsverkets beslut. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt anmälas till Migrationsverket, som därefter skyndsamt ska pröva frågan om placering. När Migrationsverket har beslutat i frågan ska Säkerhetspolisens beslut upphöra att gälla.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna är positiva till eller uttalar sig inte särskilt om förslaget. *Säkerhetspolisen* är positiv till förslaget men anser att det vore mer ändamålsenligt om Säkerhetspolisen i vissa fall fick besluta om externplacering.

Skälen för regeringens förslag

Det är i dag endast Migrationsverket som får besluta om placering. Av utredningen framgår att det finns anledning att överväga om Säkerhetspolisen bör få fatta beslut om placering i säkerhetsärenden i brådskande fall.

Säkerhetspolisen kan ha tillgång till information som gör att en utlänning bör placeras på särskild säkerhetsavdelning eller externplaceras i direkt anslutning till att han eller hon tas i förvar, även om det är utanför kontorstid. Säkerhetspolisen kan även ha information som gör det angeläget med ett beslut om placering under kontorstid men snabbare än Migrationsverket kan förväntas fatta ett sådant beslut, t.ex. för att Säkerhetspolisen behöver viss tid på sig för att ta ställning till vilka uppgifter som myndigheten kan dela med Migrationsverket. Säkerhetspolisen bör därför få fatta interimistiska placeringsbeslut i säkerhetsärenden under samma förutsättningar som Migrationsverket får fatta beslut om placering i sådana ärenden, om det inte finns tid att avvakta Migrationsverkets beslut. Regeringen anser, till skillnad från *Säkerhetspolisen*, att en sådan ordning är mer ändamålsenlig än att Säkerhetspolisen får fatta slutliga beslut om placering.

Säkerhetspolisens interimistiska beslut om placering bör snarast möjligt anmälas till Migrationsverket, som därefter skyndsamt bör fatta beslut i placeringsfrågan. I de allra flesta fall bör Säkerhetspolisen kunna anmäla beslutet inom någon eller några arbetsdagar. När Migrationsverket har fattat beslut i frågan om placering bör Säkerhetspolisens beslut sluta att gälla.

11.6 Ny prövning av placeringsbeslut

Regeringens förslag

Migrationsverkets beslut om placering på särskild säkerhetsavdelning och beslut om externplacering på vissa grunder ska prövas på nytt senast inom en månad från den dag då beslutet verkställdes och därefter fortlöpande inom en månad från den senaste prövningen. Om ett beslut om placering inte prövas på nytt inom föreskriven tid ska beslutet upphöra att gälla.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Migrationsverket har i dag ingen skyldighet att ompröva sina beslut om externplacering, vilket JO har varit kritisk till (JO 2011/12 s. 314).

För att införa krav på ny prövning av placeringsbeslut talar att de förhållanden som ligger till grund för ett sådant beslut kan förändras. Ett placeringsbeslut kan inledningsvis vara proportionerligt men senare inte längre vara det. Ett krav på att placeringsbeslut ska prövas på nytt kan därför motverka onödigt ingripande placeringar. Regelbundna prövningar bör även kunna leda till att en förvarstagen person sköter sig bättre, eftersom det då kan finnas möjlighet till en placering som innebär mindre övervakning och kontroll. Det bör därför införas en skyldighet för Migrationsverket att pröva ett beslut om placering på nytt inom fastställda tidsintervaller. Besluten bör lämpligen prövas senast inom en månad från den dag då beslutet verkställdes och därefter fortlöpande inom en månad från den senaste prövningen.

Kravet på ny prövning bör omfatta beslut om placering på särskild säkerhetsavdelning och beslut om externplacering, med undantag för beslut om externplacering på grund av transporttekniska eller synnerliga skäl. Externplacering på de grunderna får pågå under en så kort tid att det inte finns behov av ny prövning.

Ett beslut om placering som inte har prövats på nytt inom den föreskrivna tiden bör upphöra att gälla, med följderna att utläningen ska flyttas till en vanlig avdelning. Om det inte längre finns skäl för ett beslut om placering på särskild säkerhetsavdelning eller externplacering bör beslutet omedelbart upphävas.

12 Transport av förvarstagna

Regeringens förslag

Migrationsverket ska få överlämna till Kriminalvården att transportera en utläning som hålls i förvar.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser har inga synpunkter på förslaget, med ett undantag. *Kriminalvården* anser att det tydligare bör framgå när Migrationsverket får överlämna en transport till Kriminalvården.

Skälen för regeringens förslag

Av 10 kap. 19 a § UtL framgår att Kriminalvården, om Migrationsverket begär det, ska lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar. Migrationsverket får endast begära hjälp om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan Kriminalvårdens särskilda befogenheter att kroppsvisitera eller belägga den förvarstagne med fängsel. En begäran får även göras om det annars finns synnerliga skäl.

Sedan möjligheten för Migrationsverket att begära hjälp från Kriminalvården infördes, har Migrationsverkets personal fått befogenhet att enligt 11 kap. 9 och 9 a §§ UtL utföra kroppsvisitationer. I avsnitt 13.4 föreslås att Migrationsverkets personal ska få belägga förvarstagna personer med fängsel under transporter. Dessa nya befogenheter innebär att möjligheten att överlämna transporter till Kriminalvården inte längre bör kopplas till Kriminalvårdens särskilda befogenheter att använda tvångsåtgärder. De innebär dock inte att Migrationsverket kommer att sakna behov av hjälp med transporter. Till skillnad från Kriminalvården har Migrationsverket inte någon uppbyggd organisation som är specialiserad på transporter av frihetsberövade och som har resurser fördelade över landet. Det mest resurseffektiva och i övrigt ändamålsenliga är därför att Migrationsverket även framöver får anförtro Kriminalvården transporter av förvarstagna.

Enligt 29 a § polislagen får Polismyndigheten och Säkerhetspolisen överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är berövad friheten. Det innebär att det överlämnas till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att avgöra om ett överlämnande är lämpligt. Regeringen anser att möjligheten för Migrationsverket att få hjälp från Kriminalvården bör utformas på motsvarande sätt, dvs. att Migrationsverket får överlämna till Kriminalvården att transportera en utlänning som hålls i förvar.

Kriminalvården anser att det är svårt att bedöma effekterna av förslaget. I första hand bör det vara sådana transporter som tidigare överlämnats till Kriminalvården, såsom transporter som kan bli föremål för närmare planering eller som är av längre slag, som även fortsättningsvis kommer överlämnas till Kriminalvården. En viktig faktor vid bedömningen av vilka transportuppdrag som ska överlämnas bör alltså vara avståndet. Eftersom Kriminalvården enligt 15 kap. 4 a § fängselagen (2010:610) och 8 kap. 2 a § häkteslagen (2010:611) kan begära hjälp av Polismyndigheten med en transport om det finns risk för t.ex. fritagning eller tagande av gisslan, bör överlämnande även kunna vara lämpligt vid sådan risk. Kriminalvården kan då i sin tur begära hjälp av Polismyndigheten. Migrationsverket bör i egen regi kunna utföra kortare transporter, som till ett lokalt sjukhus, och transporter som inte kan planeras i förväg.

13 Behandlingen av utlännningar som hålls i förvar

13.1 Utbildning för barn i förvar

Regeringens förslag

Ett barn som hålls i förvar ska erbjudas utbildning.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna är positiva till eller har inga synpunkter på förslaget. Bland annat *Barnombudsmannen*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Rädda Barnen*, *Socialstyrelsen* och *Sveriges kristna råd* tillstyrker förslaget. *Diskrimineringsombudsmannen* understryker att förslaget även gäller barn med funktionsnedsättning och att det innebär en skyldighet att tillhandahålla anpassad utbildning på förvaren. *Socialstyrelsen* påtalar vikten av att kvaliteten på den utbildning som erbjuds säkerställs. *Rädda barnen* framhåller att ett barn som tackat nej till utbildning måste ha möjlighet att ändra sig.

Skälen för regeringens förslag

Enligt artikel 28 i barnkonventionen ska grundskoleutbildning vara obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. FN:s kommitté för barnets rättigheter har i sina allmänna kommentarer uttalat att ett ensamkommande barn och andra migrerande barn ska få full tillgång till utbildning i det land som det har anlänt till, oavsett barnets status i landet (kommitténs allmänna kommentar nr 6 p. 41, nr 22 p. 6a och nr 23 p. 59). Även av artikel 17.3 i återvändandedirektivet och artikel 13.2 i det nya omarbetade mottagandedirektivet framgår att förvarstagna barn ska ha rätt till utbildning. Rätten till utbildning enligt direktiven kan dock begränsas vid kortvariga förvar.

I enlighet med barnkonventionens och direktivens krav har barn i förvar rätt till utbildning. I allmänhet tillgodoses barns rätt till utbildning genom skolgång enligt skollagen (2010:800). Barn i förvar erbjuds dock inte någon utbildning på förvaren. Anledningen till det är bl.a. att barn i dagsläget endast får hållas i förvar i maximalt sex dygn och att förvarstagna barn inte får lämna förvarslokalerna för att gå till skolan (jfr prop. 2011/12:60 s. 84). I avsnitt 8.4 föreslås dock att den maximala tid som barn får hållas i förvar ska utökas. Med hänsyn till det och barns rätt till utbildning, enligt barnkonventionen, återvändandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet, bör det i utlänningslagen införas krav på att Migrationsverket ska erbjuda barn som hålls i förvar utbildning i förvarslokalerna. För tydlighets skull bör det även införas en upplysning i skollagen om att det finns en bestämmelse i utlänningslagen om utbildning för ett barn som hålls i förvar. Som *Diskrimineringsombudsmannen* och

Socialstyrelsen framför är det viktigt att undervisningen för barn i förvar är anpassad efter barnets ålder och behov, t.ex. på grund av en funktionsnedsättning, med de begränsningar som följer av att barnet hålls i förvar.

Det kan noteras att förvarstagna barn inte har någon skolplikt (jfr 7 kap. 2 § tredje stycket och 29 kap. 2 § skollagen). Det innebär att de kan tacka nej till ett erbjudande om undervisning. Som *Rädda barnen* framhåller bör dock ett barn som tackat nej till utbildning ha möjlighet att ändra sig.

13.2 Besöksbegränsningar

Regeringens förslag

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

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår inte att besöksbegränsningar endast ska få beslutas om det är "absolut" nödvändigt.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser har inga synpunkter på förslaget. *Folkhälsomyndigheten* anser att det är för långtgående. Enligt *Folkhälsomyndigheten* bör besöksbegränsningar inte få införas vid risk för överförande av smitta, bl.a. eftersom det inkluderar smitta av lindrigare sjukdomar och sjukdomar som inte smittar luftburet genom att man är i samma rum, utan under mer begränsande förhållanden. Vidare anser myndigheten att beslut bör fattas i samordning med den regionala smittskyddsläkaren eller *Folkhälsomyndigheten*. *Svenska Röda Korset* framför bl.a. att det vid besöksbegränsningar bör säkerställas att frivilligorganisationer har tillträde till förvaret och att förvarstagna personer kan ha annat än fysisk kontakt med anhöriga.

Skälen för regeringens förslag

Migrationsverket ska få besluta om besöksbegränsningar

Av 11 kap. 4 § första stycket UtLL framgår att en utlänning som hålls i förvar ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen om inte besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Av förarbetena framgår att huvudregeln är att den förvarstagne ska kunna ta emot besök, ringa, skriva och på olika sätt ha i princip obegränsad kontakt med personer, frivilligorganisationer, samfund och myndigheter utanför lokalen. Den enda begränsning det kan vara fråga om när det gäller besök är om det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning och på de tider som önskas (prop. 1996/97:147 s. 43).

Av 11 kap. 4 § andra och tredje styckena UtL framgår att huvudregeln om besök och andra kontakter får frångås om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten. Ett besök får då kontrolleras genom att personal övervakar besöket eller att besöket äger rum i ett besöksrum som är utformat så att det omöjliggör att föremål överlämnas (s.k. glastrutebesök). Besök av ett offentligt biträde eller en advokat får dock kontrolleras endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

Under covid-19-pandemin klassificerades covid-19 som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen. Folkhälsomyndigheten meddelade allmänna råd till bl.a. myndigheter, däribland Migrationsverket, för att myndigheterna i sina ledningssystem skulle ha rutiner för att förhindra smittspridning. Migrationsverket fattade ett administrativt beslut om att tillfälligt begränsa möjligheterna att ta emot besök på förvaren. JO riktade senare kritik mot Migrationsverkets besöksbegränsningar och framförde bl.a. att Migrationsverket saknar lagstöd för att besluta om ett allmänt besöksförbud för förvar (Rapport från Opcat-enheten 2020, Frihetsberövades situation under coronapandemin – JO:s granskning av fyra myndigheters åtgärder, s. 40 och 42).

Det går inte att bortse från att en smittspridning liknande den av covid-19 i början av 2020-talet kan ske igen. Även med beaktande av att möjligheten att ta emot besök är en viktig rättighet för dem som hålls i förvar måste Migrationsverket i en sådan situation kunna vidta åtgärder för att följa eventuella rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och minska smittspridning på förvaren. En begränsning av förvarstagna personers kontakt med personer utanför förvaren är också möjlig enligt artikel 12 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Av den artikeln framgår att familjemedlemmars och andras tillträde får begränsas om det enligt nationell rätt objektivt är nödvändigt av hänsyn till säkerhet, allmän ordning eller den administrativa driften av förvarsanläggningen och tillträdet inte begränsas mycket kraftigt eller omöjliggörs helt. Att begränsa tillträdet av smittskyddsskäl i syfte att skydda både de förvarstagna och personalen samt att säkerställa en fungerande drift av förvarsanläggningen får anses rymmas inom dessa ändamål. Regeringen anser mot denna bakgrund att det bör införas en möjlighet för Migrationsverket att besluta om besöksbegränsningar, dvs. om både besöksförbud och villkor för besök, vid risk för smittspridning.

När Migrationsverket ska få besluta om besöksbegränsningar

Möjligheten till besöksbegränsningar bör som utgångspunkt avgränsas till fall där det är nödvändigt med hänsyn till risken för överförande av smitta. En liknande avgränsning finns för besöksrestriktioner enligt 3 § lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård. För att, i linje med *Folkhälsomyndighetens* synpunkter, säkerställa att besöksbegränsningar införs endast när starka skäl talar för det bör tillämpningsområdet avgränsas ytterligare. Det bör krävas att besöksbegränsningar är absolut nödvändiga. Kravet bör som utgångspunkt innebära att det krävs en påtaglig risk för smitta vid fysiska besök och att riskerna för de förvarstagna och andra människors hälsa vid smittspridning är av allvarligt slag. Folkhälsomyndighetens vid tidpunkten gällande rekommendationer bör kunna tjäna som vägledning. För att kunna fatta ett väl underbyggt beslut

om besöksbegränsningar är det naturligt att det sker i samråd med Folkhälsomyndigheten eller den regionala smittskyddsläkaren. Någon reglering av samrådet behöver inte införas.

Ett beslut om besöksbegränsningar bör kunna gälla generellt eller avse en viss person eller vissa personer, som vissa utpekade förvarstagna. Bedömningen av om beslutet ska vara generellt eller avse en eller flera utpekade personer bör utgå ifrån vad som är nödvändigt för att motverka smittspridning.

Om Migrationsverket beslutar om besöksförbud är det, som *Svenska Röda Korset* anför, viktigt att förvarstagna kan upprätthålla kontakt med anhöriga och andra på annat sätt än fysiska besök, t.ex. genom röst- och videosamtal. Det är även viktigt att kontakt med frivilligorganisationer prioriteras.

13.3 Permission

Regeringens förslag

Migrationsverket ska få bevilja en utlänning som hålls i förvar tillstånd att vistas utanför förvarslokalerna en viss kort tid om det finns synnerligen ömmande skäl. Vid bedömningen av om ett sådant tillstånd bör ges ska hänsyn tas till risken för att utlänningen avviker, begår brott eller på annat sätt missköter sig.

Om det är Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som har fattat förvarsbeslutet, ska den myndighet som fattat beslutet ges tillfälle att yttra sig innan Migrationsverket prövar frågan om tillstånd.

Utlänningen ska bevakas under den tid som han eller hon befinner sig utanför förvarslokalerna.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår inte att Migrationsverket i vissa fall ska ge Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tillfälle att yttra sig innan frågan om permission prövas.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser som uttalar sig tillstyrker förslaget, som *Diskrimineringsombudsmannen*, *Rädda barnen*, *Svenska Röda Korset* och *Sveriges kristna råd*. Diskrimineringsombudsmannen poängterar bl.a. att en möjlighet till permission främjar förvarstagnas rätt till privat- och familjeliv.

Polismyndigheten framför att det bör övervägas om Migrationsverket ska vara skyldigt att samråda med Polismyndigheten innan permission beviljas, särskilt när förvarsbeslutet har meddelats av Polismyndigheten. *Säkerhetspolisen* har en liknande synpunkt och anser att det bör övervägas om Säkerhetspolisen är bäst lämpad att besluta om permission i de fall myndigheten har fattat förvarsbeslutet. Under alla förhållanden anser Säkerhetspolisen att det bör krävas att Migrationsverket inhämtar Säker-

hetspolisens synpunkter i de fallen och att Säkerhetspolisens synpunkter ska ges avgörande vikt.

Skälen för regeringens förslag

Det finns i dag inga möjligheter för förvarstagna på vanlig förvarsavdelning att få permission, dvs. tillstånd att tillfälligt lämna förvarslokalerna.

Intagna i häkte och kriminalvårdsanstalt har viss möjlighet till permission. Enligt 10 kap. 2 § fängelselagen får en intagen i kriminalvårdsanstalt, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid om vistelsen kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Intagna i häkte får enligt 2 kap. 13 § häkteslagen beviljas permission om det föreligger särskilt ömmande skäl, om det inte finns hinder mot det av säkerhetsskäl. Eftersom häkteslagen tillämpas på externplacerade har de alltså möjlighet att få permission i sådana situationer.

Ett skäl till att utlänningar som hålls i förvar på Migrationsverkets förvar i dag inte har möjlighet att få permission är att de, till skillnad från intagna på häkten och i kriminalvårdsanstalt, inte ska återanpassas till det svenska samhället. Samtidigt är det inte rimligt att utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen behandlas sämre än de som är misstänkta eller dömda för brott. Det är inte heller rimligt att förvarstagna som är placerade på förvar inte kan få permission när förvarstagna som är externplacerade kan det. Regeringen anser därför att det bör införas en möjlighet till permission även för de förvarstagna som inte är externplacerade, vilket ingen av remissinstanserna har haft några invändningar mot.

Permission bör endast få beviljas om det finns synnerligen ömmande skäl, dvs. i klara undantagsfall. Som exempel bör synnerligen ömmande skäl kunna handla om besök hos en närstående som är allvarligt sjuk, närvaro vid en närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör en förvarstagen persons barn. Därutöver bör det krävas att permission kan beviljas med hänsyn till risken för att utlänningen avviker, begår brott eller på annat sätt missköter sig. Det innebär att det i varje enskilt fall behöver göras en avvägning mellan skälen för permission och den risk för misskötsamhet som eventuellt finns. Som exempel bör permission, trots ömmande skäl, inte beviljas om det bedöms finnas en risk för att utlänningen avviker under permissionen.

I de fall som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har fattat beslut om att ta en utlänning i förvar kan de ha information som är viktig för bedömningen av om utlänningen bör beviljas permission, t.ex. om risken för avvikelse eller förnyad brottslighet. Regeringen anser därför, till skillnad från utredningen, att Migrationsverket i sådana fall ska vara skyldigt att ge Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tillfälle att yttra sig innan frågan om permission prövas. Däremot framstår det inte som ändamålsenligt att, på det sätt som *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen* förespråkar, dessa myndigheter då ska vara beslutande myndighet eller att permission ska förutsätta att de inblandande myndigheterna är eniga.

Eftersom förvarstagna personer som regel har mindre anknytning till samhället och mindre att riskera vid en avvikelse än de som är intagna i kriminalvårdsanstalt bör nu aktuella permissioner, till skillnad från vad

som gäller vid permissioner enligt fängelselagen, bevakas av Migrationsverkets personal. Av 10 kap. 21 § UtlL framgår att bevakning även kan utföras av en förordnad väktare. Den som utför bevakningen har, enligt det som gäller om s.k. laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken, möjlighet att tillgripa visst våld för att förhindra en rymning.

13.4 Användning av fängsel

Regeringens förslag

En utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år ska få beläggas med fängsel

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

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

En läkare ska så snart som möjligt undersöka en utlänning som är placerad på särskild säkerhetsavdelning och som har belagts med fängsel på grund av att han eller hon uppträtt våldsamt.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

Asylrättscentrum ifrågasätter om förslaget är nödvändigt och proportionerligt, bl.a. med hänsyn till att det innebär att Migrationsverkets personal får använda bältesläggning, och avstyrker förslaget. *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* understryker vikten av att fängsel endast används i undantagsfall och med respekt för den enskildes integritet och rättigheter.

Skälen för regeringens förslag

Migrationsverket ska i vissa fall få belägga en förvarstagen person med fängsel

Anställda vid Kriminalvården, Tullverket och Kustbevakningen har rätt att i vissa situationer använda fängsel. Detsamma gäller ordningsvakter och väktare. Frågan om Migrationsverkets personal ska ges rätt att belägga förvarstagna utlänningar med fängsel har utretts flera gånger men aldrig mynnat ut i en sådan rätt (se t.ex. prop. 1996/97:147 och prop. 2003/04:35).

Genom förslaget att den som hålls i förvar i vissa fall ska kunna placeras på särskild säkerhetsavdelning kommer Migrationsverket att i större utsträckning handskas med personer som utgör ordnings- eller säkerhetshot. Det medför sannolikt fler våldsamma, hotfulla och i övrigt riskfyllda situationer, även om Migrationsverket arbetar förebyggande. Som

utgångspunkt är det inte rimligt att Migrationsverkets personal i en våldsam situation ska behöva hålla fast utlänningen tills han eller hon lugnat ner sig eller tills polis kommit till platsen och kan belägga utlänningen med fängsel, bl.a. eftersom det är resurskrävande och kan vara förenat med större risker för alla inblandade än att använda fängsel. Dessutom behöver Migrationsverket vid transport av en förvarstagen person begära Kriminalvårdens hjälp med transporten om bedömningen görs att personen behöver beläggas med fängsel. Det finns alltså ett behov av en möjlighet för Migrationsverkets personal att kunna belägga förvarstagna med fängsel.

Mot behovet ska ställas att en möjlighet att använda fängsel innebär en begränsning i skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp (jfr prop. 2016/17:57 s. 54). En sådan möjlighet innebär en ökad risk för användning av fängsel och därmed för ingrepp i enskildas integritet. I många fall när det skulle vara aktuellt för Migrationsverkets personal att använda fängsel, kan dock antas att fängsel ändå skulle användas av t.ex. en polis som kallas till platsen eller en kriminalvårdare som utför en transport.

Mot bakgrund av det betydande behovet är det enligt regeringens uppfattning, även med beaktande av de risker det för med sig, motiverat att införa en möjlighet för Migrationsverkets personal att belägga förvarstagna med fängsel. Till skillnad från *Asylrättscentrum* anser regeringen således att en sådan befogenhet är både nödvändig och proportionerlig, förutsatt att den avgränsas på ett väl avvägt sätt.

I vilka fall som fängsel ska få användas

Som utgångspunkt bör en befogenhet att använda fängsel avgränsas till de situationer där det finns ett betydande behov av den. Vidare behöver befogenheten, som *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* understryker, avgränsas på ett sätt som innebär att fängsel bara får användas när starka skäl talar för det. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Migrationsverket har behov av att använda fängsel vid transporter och andra förflyttningar utanför förvarslokalerna, som är resurskrävande och kan vara riskfyllda. Förvarstagna kan tillfälligt behöva lämna förvarslokalerna för att t.ex. besöka sjukhus, ambassad eller domstol. Det är även vanligt med transporter till flygplatser, häkten och arrester. Kriminalvården ska enligt 10 kap. 19 a § UtIL, om Migrationsverket begär det, lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar. Migrationsverket får endast begära hjälp om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att de särskilda befogenheterna som kriminalvårdare har, att t.ex. använda fängsel, behöver tillgripas eller om det annars finns synnerliga skäl. Det vanligaste skälet till att Migrationsverket begär hjälp av Kriminalvården med en transport är att personalen har gjort bedömningen att fängsel behöver användas. Om Migrationsverket skulle få möjlighet att använda fängsel bör det alltså underlätta för både Migrationsverket och Kriminalvården, samtidigt som användningen av fängsel vid transporter inte bör öka nämnvärt. Även vid förflyttningar inom förvarslokalerna, som vid avskiljande enligt 11 kap. 7 § UtIL och när en förvarstagen ska flyttas till särskild säkerhetsavdelning, kan det finnas behov av att använda fängsel för att kunna utföra förflyttningen på ett säkert sätt.

Regeringen anser mot denna bakgrund att Migrationsverkets personal bör få belägga en utlänning, som hålls i förvar och har fyllt 18 år, med fängsel vid förflyttning inom förvarslokalerna och vid transport eller annan vistelse utanför förvarslokalerna, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Det innebär bl.a. att Migrationsverket behöver göra en individuell bedömning inför varje transport eller annan förflyttning av om utlänningen behöver beläggas med fängsel. Exempel på situationer när det kan vara motiverat att använda fängsel är när det finns risk för att utlänningen rymmer eller fritas eller om utlänningen agerat på ett aggressivt eller hotfullt sätt.

Med hänsyn till att det kan antas att det kommer uppstå fler våldsamma, hotfulla och i övrigt riskfyllda situationer på särskilda säkerhetsavdelningar, bör fängsel även få användas om en utlänning som är placerad på en sådan avdelning uppträder våldsamt. Det bör dock krävas att användning av fängsel är absolut nödvändigt med hänsyn till utlänningens egen eller någon annans säkerhet. Genom en sådan avgränsning blir det tydligt att det rör sig om undantagsfall som inte kan lösas med mindre ingripande åtgärder. Som exempel bör det kunna finnas skäl att använda fängsel om en utlänning som är placerad på särskild säkerhetsavdelning är så våldsam eller självdestruktiv att uppgiften inte kan lösas på något annat sätt än genom användning av fängsel.

Det finns olika former av fängsel, t.ex. handfängsel och midjefängsel. Det bör främst vara handfängsel, som är den minst ingripande formen av fängsel, som är motiverat att använda av Migrationsverkets personal. Vid bedömningen av vilken form av fängsel som ska användas bör en proportionalitetsbedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Bedömningen bör utgå ifrån hur omfattande säkerhetsåtgärder, dvs. form av fängsel, som behövs. Bältesläggning bör i princip inte komma i fråga.

Läkarundersökning

Med hänsyn till risken för skador vid användning av fängsel är det viktigt att Migrationsverkets personal får utbildning i att använda fängsel på ett korrekt sätt. Vidare bör det krävas att en läkare så snart som möjligt undersöker en utlänning som är placerad på särskild säkerhetsavdelning och som belagts med fängsel på grund av våldsamt uppträdande. Undersökningen bör syfta till att bedöma om utlänningen har ett vårdbehov och utföras av en oberoende läkare.

Motsvarande krav på läkarundersökning finns avseende en intagen i häkte eller kriminalvårdsanstalt som har belagts med fängsel på grund av våldsamt uppträdande, se 4 kap. 10 § andra stycket häkteslagen och 8 kap. 10 § andra stycket fängselslagen. Det bör alltså finnas erfarenhet inom sjukvården av hur en sådan undersökning genomförs på bästa sätt.

13.5 Avskiljande i anslutning till dygnsvila

Regeringens förslag

Utlänningar som är placerade på en särskild säkerhetsavdelning ska få hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvila.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

JO framhåller vikten av att Migrationsverket har fungerande rutiner för tillsyn av de förvarstagna som avskiljs nattetid. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

I avsnitt 11.3 föreslås att en utlänning som hålls i förvar i vissa fall ska kunna placeras på en särskild säkerhetsavdelning. För att skapa och upprätthålla en trygg miljö för såväl de förvarstagna som för personal bör en särskild säkerhetsavdelning kännetecknas av att den, i förhållande till andra avdelningar på förvaren, har en högre grad av övervakning och kontroll. Som exempel bör det vara högre personaltäthet på en säkerhetsavdelning jämfört med en vanlig förvarsavdelning. Vidare bör förvarstagna som placerats på särskild säkerhetsavdelning i normalfallet inte dela boenderum. För de förvarstagnas och personalens säkerhet bör det även finnas en tämligen långtgående möjlighet att begränsa de förvarstagnas gemenskap under dygnsvilan.

Enligt 11 kap. 7 § UtIL får en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Alla förvarstagna utlänningar som är placerade på särskild säkerhetsavdelning bör dock som utgångspunkt kunna avskiljas från varandra, dvs. låsas in på sina rum, i samband med dygnsvila. En sådan möjlighet bör således införas. Det innebär att det kommer vara möjligt att fatta generella beslut om att de som är placerade på en särskild säkerhetsavdelning ska låsas in på sina rum nattetid. Om det t.ex. finns en påtaglig risk för att en utlännings hälsa eller utveckling tar allvarlig skada av åtgärden kan det dock finnas anledning att göra undantag från ett sådant beslut.

Förslaget behöver kompletteras med föreskrifter, t.ex. föreskrifter om antalet timmar som de förvarstagna får hållas avskilda. Sådana föreskrifter kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Som *JO* påpekar är det viktigt med tydliga rutiner för och tillsyn av de förvarstagna som avskiljs nattetid.

14 Överklagande

14.1 Möjlighet att överklaga

Regeringens förslag

Migrationsverkets beslut om placering på särskild säkerhetsavdelning, permission, att belägga en förvarstagen utlänning med fängsel eller avskiljande i anslutning till dygnsvila ska kunna överklagas till en migrationsdomstol.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår dock inte att Migrationsverkets beslut om avskiljande i anslutning till dygnsvila ska få överklagas till en migrationsdomstol.

Remissinstanserna

Remissinstanserna är positiva till förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del, med undantag för *Diskrimineringsombudsmannen* som anser att även beslut om avskiljande i anslutning till dygnsvila bör kunna överklagas.

Skälen för regeringens förslag

Beslut om att uppsikt och förvar ska även fortsättningsvis få överklagas

Av 14 kap. 9 § UtL framgår att beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om uppsikt eller förvar får överklagas, särskilt och utan begränsning till viss tid, till en migrationsdomstol. Någon anledning att ändra på det har inte framkommit. Med hänsyn till att uppsikt och förvar är ingripande för den enskilde är det snarare viktigt att möjligheten att överklaga finns kvar.

Migrationsverkets beslut om placering ska även fortsättningsvis få överklagas

Enligt 14 kap. 10 § UtL får Migrationsverkets beslut om externplacering överklagas till en migrationsdomstol. Någon anledning att ändra på den ordningen finns inte, utan Migrationsverkets beslut om externplacering, inklusive externplacering på de nya grunder som föreslås, bör få överklagas till en migrationsdomstol. På motsvarande sätt bör även Migrationsverkets beslut om placering på särskild säkerhetsavdelning få överklagas. Däremot bör Säkerhetspolisens tillfälliga beslut om placering på särskild säkerhetsavdelning eller externplacering inte kunna överklagas, eftersom ett sådant beslut snarast ska överlämnas till Migrationsverket som skyndsamt ska fatta ett nytt beslut om placering som kan överklagas.

Migrationsverkets beslut om permission, fängsel och avskiljande i anslutning till dygnsvila ska få överklagas

Enligt 14 kap. 10 § UtIL får vissa av Migrationsverkets beslut om behandlingen av en utlänning som hålls i förvar överklagas till en migrationsdomstol.

Rättssäkerhetsskäl talar för att beslut om permission, att belägga en förvarstagen utlänning med fängsel och avskiljande i anslutning till dygnsvila enligt förslagen i avsnitt 13.3–5, som aktualiserar bl.a. rätten till privat- och familjeliv och skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp, bör kunna överklagas. Utgångspunkten är också att frågor som har samband med verkställighet av förvarsbeslut bör kunna överklagas till förvaltningsdomstol (prop. 1996/97:147 s. 36). Migrationsverkets beslut om permission, att belägga en förvarstagen med fängsel och avskiljande bör därför få överklagas till en migrationsdomstol.

Rättssäkerhetsskäl talar även för att ett beslut om besöksbegränsningar vid risk för smittspridning, enligt förslaget i avsnitt 13.2, ska få överklagas. En sådan möjlighet följer dock redan av 14 kap. 10 § UtIL.

14.2 Tidsfrist för domstolsprövning i vissa fall

Regeringens förslag

En migrationsdomstol ska meddela ett slutligt avgörande i ett mål om förvar av sökande av internationellt skydd inom 15 dagar eller, om det finns särskilda skäl, 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Om ett slutligt avgörande i ett sådant mål inte meddelas inom 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen så ska det överklagade beslutet upphöra att gälla.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. *Förvaltningsrätten i Göteborg* har inga invändningar mot de föreslagna tidsgränserna, men pekar bl.a. på att Europadomstolen i vissa fall har ansett att slutligt avgörande vid överprövningar behöver meddelas inom kortare tid än 21 dagar.

Skälen för regeringens förslag

Av artikel 5.4 i Europakonventionen framgår att den som är arresterad eller på annat sätt berövad friheten har rätt att begära att en domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige personen, om frihetsberövandet inte är lagligt. Enligt Europadomstolens praxis får det avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet om kravet på snabb prövning har respekterats (se t.ex. Europadomstolens mål *Rehbock mot Slovenien* den 28 november 2000). När det gäller prövning av överklagan-

den av lägre domstolars beslut är kravet inte lika strikt (se t.ex. Europadomstolens mål *Abdulkhakov mot Ryssland* den 2 oktober 2012).

I artikel 11 i det nya omarbetade mottagandedirektivet finns vissa nya krav på tidsfrister för prövningar av förvarsbeslut som gäller sökande av internationellt skydd. I artikel 11.3 ställs krav på att en prövning av ett överklagat beslut om förvar ska slutföras senast 15 dagar eller, i undantagsfall, senast 21 dagar efter det att det aktuella förfarandet har inletts. Om den rättsliga prövningen, när den utförs på eget initiativ, inte har slutförts inom 21 dagar efter det att sökanden tagits i förvar eller, när den utförs på begäran av sökanden, inte har slutförts inom 21 dagar från det att det aktuella förfarandet inletts, ska sökanden omedelbart frigges.

Enligt 14 kap. 9 § UtIL får beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om uppsikt eller förvar överklagas till en migrationsdomstol. Mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar ska enligt 16 kap. 4 § UtIL handläggas skyndsamt. Det saknas däremot fastställda tider inom vilka frågan om frihetsberövandets laglighet ska avgöras. Med hänsyn till de nya kraven i det nya omarbetade mottagandedirektivet finns det anledning att överväga om det bör införas sådana frister.

Mål om förvar avgörs generellt snabbt av domstolarna, väl inom de tidsgränser som föreskrivs i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Det kan tala mot att det finns något egentligt behov av att fastställa längsta tider i lag för prövningen. Som *Förvaltningsrätten i Göteborg* påpekar talar vidare den omständigheten att Europadomstolen i ett antal avgöranden ansett att en kortare tid än 21 dagar varit oförenlig med Europakonventionens skyndsamhetskrav för att försiktighet är påkallad vid införandet av tidsgränser (se t.ex. Europadomstolens mål *Kadem mot Malta* den 9 januari 2003 och *Karimov mot Ryssland* den 29 juli 2010). Med hänsyn till att tidsfrister av det slag som nu övervägs inte alltid får nyttjas, anser regeringen att sådana bör införas för att säkerställa att Sverige uppfyller direktivets krav. Mål om förvar bör på samma sätt som i dag handläggas inom några dagar om det inte finns omständigheter i det enskilda fallet som motiverar en längre handläggningstid.

Tidsgränserna bör motsvara det nya omarbetade mottagandedirektivets krav. Det innebär till att börja med att det bör införas krav på att en migrationsdomstol som huvudregel ska meddela ett slutligt avgörande i ett mål om förvar av sökande av internationellt skydd inom 15 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Tiden bör i enlighet med direktivet få utsträckas med högst sex dagar om det finnas särskilda skäl. Exempel på särskilda skäl bör kunna vara att det offentliga biträdet är upptaget och att utlänningen inte vill att biträdet sätter någon annan i sitt ställe eller att det är svårt att få tag på en tolk. Om ett slutligt avgörande i målet inte meddelas inom 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen, bör det överklagade beslutet om förvar upphöra att gälla.

Det saknas skäl att införa motsvarande tidsfrister även vid överklagande av beslut om förvar av en utlänning som inte är sökande av internationellt skydd. Regleringen bör inte heller gälla Migrationsverkets beslut om placering av en utlänning som hålls i förvar eller beslut enligt 11 kap. UtIL.

14.3 Överklagande av beslut om förvar för transitering

Regeringens förslag

Beslut om förvar för transitering av en tredjelandsmedborgare ska få överklagas till en migrationsdomstol. En migrationsdomstols beslut ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag

Enligt förslaget i avsnitt 7.9 ska tredjelandsmedborgare få omhändertas eller tas i förvar av Polismyndigheten, om det är nödvändigt för att en transitering enligt transiteringslagen ska kunna genomföras. Enligt 10 § transiteringslagen får beslut enligt den lagen inte överklagas.

Beslut om förvar för transitering av en tredjelandsmedborgare är en ingripande åtgärd som begränsar den enskilde mer än vad ett omhändertagande gör. Ett sådant beslut om förvar bör därför kunna överklagas till en migrationsdomstol, trots att åtgärden i de allra flesta fall kommer vara avslutad när målet prövas i domstol. En migrationsdomstols beslut bör kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen enligt 16 kap. UtL och bestämmelserna i det kapitlet, utom 16 kap. 10 § UtL, bör även i övrigt gälla i nu aktuella mål. Det innebär bl.a. att det kommer att krävas prövningstillstånd för att Migrationsöverdomstolen ska ta upp ett överklagande till prövning. Anledningen till att 16 kap. 10 § UtL inte bör gälla är att det skulle innebära att det blir olika överklagandefrister för Polismyndighetens beslut och migrationsdomstolens beslut.

15 Offentligt biträde

15.1 Offentligt biträde i mål om uppsikt

Regeringens förslag

I mål och ärenden om uppsikt som gäller ett barn ska offentligt biträde förordnas för barnet, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Offentligt biträde ska också förordnas i mål och ärenden om förstärkt uppsikt, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig över förslaget är positiva till det, som *Civil Rights Defenders*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Rädda barnen* och *Svenska Röda Korset*.

Skälen för regeringens förslag

Offentligt biträde för barn i mål och ärenden om uppsikt

Rätten till offentligt biträde för barn i mål och ärenden om uppsikt framgår av 18 kap. 1 och 1 a §§ UtlL. I lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt föreslår regeringen vissa ändringar i rätten till offentligt biträde för barn. Som exempel innebär förslagen att barn som är sökande av internationellt skydd och saknar vårdnadshavare här i landet inte längre kommer ha någon absolut rätt till offentligt biträde i frågan om uppsikt.

I avsnitt 6.2 föreslås att uppsikt, utöver anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna ifrån sig identitetshandlingar, ska kunna innebära boendeskyldighet och vistelseskyldighet. Boende- och vistelseskyldighet avseende barn kan innebära att barnet får svårare att exempelvis besöka nära anhöriga eller delta i fritidsaktiviteter. Detsamma gäller för vuxna, men barn har generellt sett ett större behov av biträde för att tillvarata sin rätt än vuxna. Det bör därför säkerställas att offentligt biträde som huvudregel förordnas i mål och ärenden om uppsikt som gäller barn. Med hänsyn till att uppsikt är mindre ingripande än förvar bör offentligt biträde dock inte förordnas om det måste antas att behov av biträde saknas. Undantaget bör exempelvis kunna aktualiseras i vissa fall när uppsikten endast innebär en skyldighet att lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar.

Offentligt biträde i mål och ärenden om förstärkt uppsikt

I avsnitt 6.3 föreslås att beslut om uppsikt med vistelseskyldighet ska få förenas med villkor om elektronisk övervakning, s.k. förstärkt uppsikt. Förstärkt uppsikt är en mer ingripande åtgärd än övriga former av uppsikt. Utlänningens rörelser övervakas elektroniskt och han eller hon måste förhålla sig till instruktioner för att den elektroniska övervakningen ska kunna fungera. Vidare kan överträdelse av förstärkt uppsikt medföra att utlänningen i stället tas i förvar. Det är därför viktigt att utlänningen förstår och vid behov kan överklaga beslut om förstärkt uppsikt med hjälp av ett offentligt biträde. Ett offentligt biträde kan även bidra till ett effektivare förfarande hos behöriga myndigheter. Regeringen anser därför att offentligt biträde som huvudregel bör förordnas i alla mål och ärenden om förstärkt uppsikt, oavsett om uppsikten gäller en vuxen eller ett barn. Undantag bör dock gälla om det måste antas att behov av biträde saknas.

15.2 Offentligt biträde för den som hålls i förvar

Regeringens förslag

Offentligt biträde ska förordnas för en utlänning som har fyllt 18 år, om utlänningen har hållits i förvar sedan mer än tre dagar och det inte måste antas att behov av biträde saknas. Offentligt biträde ska förordnas för barn som hålls i förvar.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock inte någon ändring av bestämmelserna om offentligt biträde för vuxna som hålls i förvar.

Remissinstanserna

Remissinstanserna är positiva till eller har inga synpunkter på utredningens förslag. Som exempel tillstyrker *Barnombudsmannen* och *Rädda Barnen* förslaget.

Promemorians bedömning

Promemorians bedömning stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Enligt promemorian bör det övervägas att införa en komplettering som tydliggör att ett offentligt biträde ska förordnas vid prövning av förvarsbeslut.

Remissinstanserna

Institutet för mänskliga rättigheter anser att offentligt biträde alltid ska förordnas vid prövning av förvarsbeslut.

Skälen för regeringens förslag

Offentligt biträde för vuxna som hålls i förvar

Av 18 kap. 1 § första stycket 1 UtLL framgår att offentligt biträde ska förordnas i ett ärende om avvisning hos Polismyndigheten när utlänningen har hållits i förvar i tre dagar, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Motsvarande förutsättningar gäller enligt 18 kap. 1 § första stycket 5 UtLL för att offentligt biträde ska kunna förordnas i samband med förvarstagande vid verkställighet av avlägsnandebeslut. Tanken är att den som har varit tagen i förvar längre tid än tre dygn bör ha rätt till offentligt biträde (jfr prop. 1987/88:73 s. 80, 81 och 110).

Återvändandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet innehåller vissa regler om rätt till kostnadsfritt rättsligt biträde i samband med förvar. En nyhet i det nya omarbetade mottagandedirektivet är att rätten till offentligt biträde i samband med förvar enligt artiklarna 11.5 och 11.6 även ska omfatta processen när förvar omprövas. Utredningen bedömer att kravet tillgodoses genom nuvarande regler, eftersom förordnandet som offentligt biträde består så länge asylprocessen pågår. I lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpass-

ning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt föreslår regeringen dock en delvis ny ordning för offentligt biträde i ärenden om internationellt skydd. För att rätten till offentligt biträde ska vara förenlig med kraven i återvändandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet bör det framgå av 18 kap. 1 § UtIL att offentligt biträde ska förordnas för en utlännings som fyllt 18 år i mål och ärenden om förvar, om det inte måste antas att behov av biträde saknas och utlänningsen hållits i förvar sedan mer än tre dagar.

Offentligt biträde för barn i förvar

Förvarstagna barn utan vårdnadshavare i landet har alltid rätt till offentligt biträde om de hålls i förvar. För andra barn gäller de regler som gäller för vuxna. Det innebär t.ex. att offentligt biträde i ett ärende om avvisning hos Polismyndigheten, enligt 18 kap. 1 § första stycket 1 UtIL, kan förordnas först när barnet har hållits i förvar i tre dagar och under förutsättning att det inte måste antas att behov av biträde saknas. Motsvarande förutsättningar gäller enligt 18 kap. 1 § första stycket 5 UtIL för att offentligt biträde ska kunna förordnas i samband med förvarstagande vid verkställighet av avlägsnandebeslut.

Enligt artikel 37 d i barnkonventionen ska konventionsstaterna säkerställa att varje frihetsberövat barn snarast får tillgång till såväl juridiskt biträde som annat lämpligt stöd. Det kan ifrågasättas om en rätt till offentligt biträde först efter tre dagar i förvar är förenlig med det kravet. Det är under alla omständigheter inte rimligt att ett barn ska behöva vänta tre dagar innan det kan få juridisk hjälp med att överklaga ett förvarsbeslut. Ett barn kan ha behov av offentligt biträde redan i samband med ett förvarstagande för att tillvarata sin rätt, även om barnet har en vårdnadshavare med sig på förvaret. Dessutom föreslås i avsnitt 8.4 att den maximala tid som barn får hållas i förvar ska utökas, vilket förstärker behovet av att säkerställa barns rätt till juridiskt biträde i ett tidigt skede av processen. Alla barn som hålls i förvar – även de med vårdnadshavare i landet – bör därför få ett offentligt biträde förordnat för sig.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Merparten av de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 21 juli 2026. De föreslagna ändringarna om uppsikt eller förvar vid överträdelse av boendeskyldighet enligt mottagandelagen ska träda i kraft den 1 oktober 2026. De föreslagna ändringarna om förstärkt uppsikt ska träda i kraft den 1 december 2027 eller den tidigare dag som regeringen bestämmer.

I fråga om ett beslut om uppsikt eller förvar som har meddelats före ikraftträdandet ska upphäva föreskrifter om grunder för uppsikt och

förvar, ny prövning, och beslutande myndigheter fortfarande gälla fram till dess att beslutet prövas på nytt.

Migrationsverket ska pröva ett beslut om externplacering med stöd av vissa upphävda föreskrifter på nytt senast en månad efter ikraftträdandet.

Vid tillämpningen av de föreslagna tidsgränserna för förvar inför avlägsnande ska den tid som en utlänning som fyllt 18 år har hållits i förvar, med stöd av grunden att det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas (sannolikhetsförvar) eller grunden att det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (verkställighetsförvar), räknas in i förvarstidens längd om det är fråga om samma verkställighetsärende.

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

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår att upphävda bestämmelser om grunder för uppsikt och förvar, ny prövning och beslutande myndigheter ska gälla om ett beslut om uppsikt eller förvar har verkställts – inte meddelats – före ikraftträdandet till dess att beslutet ska prövas på nytt. Utredningen föreslår vidare inte någon övergångsbestämmelse om när beslut om externplacering med stöd av upphävda bestämmelser ska prövas på nytt.

Remissinstanserna

Förvaltningsrätten i Luleå och *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det finns behov av sådana övergångsbestämmelser som utredningen föreslår. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del.

Promemorians förslag

I promemorian föreslås att de lagändringar som bygger på utredningens förslag ska träda i kraft samtidigt som rättsakterna i migrations- och asylpakten, dvs. den 12 juni 2026.

Remissinstanserna

Förvaltningsrätten i Malmö och *Förvaltningsrätten i Stockholm* är positiva till promemorians förslag.

Skälen för regeringens förslag

Ikraftträdande

De föreslagna lagändringarna är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Merparten av lagändringarna bör därför träda i kraft den 21 juli 2026. För vissa av de föreslagna lagändringarna är ett senare ikraftträdande nödvändigt.

Till att börja med bör de föreslagna ändringarna om uppsikt och förvar vid överträdelse av boendeskyldighet enligt mottagandelagen träda i kraft den 1 oktober 2026 när mottagandelagen ska träda i kraft.

När det gäller lagändringarna om förstärkt uppsikt förutsätter de att Polismyndigheten, som föreslås ansvara för att beslut om förstärkt uppsikt verkställs, vidtar en rad förberedande åtgärder. Polismyndigheten har framfört att den exempelvis behöver anställa personal, anpassa it-system, ordna med nya lokaler och genomföra utbildningsinsatser innan den kan hantera sin nya uppgift. Enligt Polismyndigheten hinner den under inga omständigheter vidta nödvändiga åtgärder till den 21 juli 2026 eller till den 1 oktober, då anpassningarna till den nya mottagandelagen bör träda i kraft. Regeringen bedömer att Polismyndigheten kommer att ha faktisk möjlighet att hantera sin uppgift som verkställande myndighet i vart fall den 1 december 2027. Regeringen bör dock kunna besluta om ett tidigare ikraftträdande om förutsättningarna finns för detta, eftersom det är viktigt att förstärkt uppsikt kan användas så snart som möjligt.

Övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår bl.a. ändringar av grunderna för uppsikt och förvar, när ett beslut om uppsikt och förvar ska prövas på nytt och av beslutande myndigheter. Det behöver klargöras vilka sådana bestämmelser som ska gälla för uppsikt och förvar som pågår vid ikraftträdandet. Det är lämpligt att hittillsvarande bestämmelser fortsätter att gälla för beslut om uppsikt och förvar som har meddelats före ikraftträdandet fram till dess att en ny prövning sker, vilket bör komma till uttryck i en övergångsbestämmelse. Motsatsvis bör den första nya prövningen av uppsikts- eller förvarsbeslutet efter ikraftträdandet ske enligt de nya bestämmelserna. Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen är handläggande myndighet vid den tidpunkten behöver den och den aktuella beslutande myndigheten – Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen – samarbeta så att ärendet på ett smidigt sätt kan lämnas över för den nya prövningen. Det kan antas röra sig om ett relativt begränsat antal mål i domstol där detta blir aktuellt. Huvudsakligen bör det röra sig om mål om uppehållstillstånd där utlänningen har tagits i sannolikhetsförvar.

Föreslagna bestämmelser om placering av förvarstagna och hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas bör tillämpas redan från ikraftträdandet. Någon övergångsbestämmelse för att åstadkomma detta behövs inte. Förslaget i avsnitt 11.6, om att beslut om placering på särskild säkerhetsavdelning och beslut om externplacering på vissa grunder ska prövas på nytt, omfattar dock inte beslut om externplacering enligt hittillsvarande 10 kap. 20 § UtIL. Kravet på ny prövning omfattar endast placeringsbeslut enligt de nya grunder för placering som föreslås. Bland annat för att förslaget om möjlighet till placering på särskild säkerhetsavdelning ska få snabbt genomslag bör beslut om externplacering med stöd av hittillsvarande 10 kap. 20 § UtIL, med undantag för externplacering av transporttekniska eller synnerliga skäl, prövas på nytt enligt den föreslagna bestämmelsen om ny prövning av placeringsbeslut. Detta behöver komma till uttryck i en övergångsbestämmelse. Den nya prövningen bör ske senast en månad efter ikraftträdandet.

Enligt förslaget i avsnitt 7.5 ska hittillsvarande s.k. sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar ersättas med en möjlighet att ta en utlänning i förvar inför avlägsnande. Regleringen träffar bl.a. tredjelandsmedborgare som ska avlägsnas till stater utanför EES-området och som omfattas av

återvändandedirektivet. Det behöver säkerställas att återvändandedirektivets tidsgränser inte överskrids, men endast när det gäller utlänningar som har fyllt 18 år. När det gäller barn finns det ingen sådan risk. Den tid som en utlänning som fyllt 18 år har hållits i sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar före ikraftträdandet bör därför räknas in i förvarstidens längd vid beräkningen av den längsta tid som en utlänning får hållas i förvar inför avlägsnande, under förutsättning att det är fråga om samma verkställighetsärende. Detta behöver komma till uttryck i en övergångsbestämmelse. Vid bedömningen av vad som är samma verkställighetsärende kan ledning hämtas från Migrationsöverdomstolens praxis. Med samma verkställighetsärende avses enligt denna praxis ett ärende där arbetet med att verkställa avlägsnandebeslutet har pågått eller kunnat pågå i stort sett kontinuerligt utan större avbrott. Ett nytt verkställighetsärende kan aktualiseras t.ex. om avlägsnandebeslutet har verkställts men utlänningen efter en tid utomlands åter reser in i Sverige, eller om avlägsnandebeslutet under en period inte har kunnat verkställas eftersom utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (rättsfallet MIG 2019:17).

En annan fråga är vad som ska gälla vid överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet. Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen ska tillämpas om inget annat föreskrivs. En domstol som efter ikraftträdandet ska pröva ett överklagat beslut om uppsikt eller förvar som meddelats före ikraftträdandet ska alltså enligt huvudregeln tillämpa de föreslagna bestämmelserna. En sådan ordning skulle kunna vara negativ för den utlänning det gäller, eftersom förslagen i denna lagrådsremiss i vissa avseenden innebär att kraven för att besluta om uppsikt och förvar sänks. De bestämmelser som gällde när åtgärden beslutades bör i stället fortfarande gälla när överklagandet prövas.

I övrigt finns det inte något behov av övergångsbestämmelser.

17 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning

Förslagen innebär att utlänningar, både vuxna och barn, kan ställas under uppsikt och tas i förvar i fler fall och under längre tid än i dag, med ökad risk för intrång i den personliga integriteten och rörelsefriheten som följd. Samtidigt leder förslagen till en ökad rättssäkerhet och bättre förutsättningar att säkerställa en ordnad och effektiv migrationsprocess.

Sammantaget ger förslagen uttryck för en rimlig avvägning mellan behovet av en ordnad och effektiv migrationsprocess och enskildas rätt till skydd för sin personliga integritet och rörelsefrihet. Förslagen är förenliga med skyddet för den personliga integriteten, rörelsefriheten och barns rättigheter enligt regeringsformen, Europakonventionen och barnkonventionen.

Förslagen medför ökade kostnader för Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen vilka är finansierade genom tillskott i budgetpropositionen för 2026. De begränsade kostnader som förslagen ger upphov till för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ryms inom befintliga ekonomiska ramar. För andra myndigheter, liksom för kommuner, regioner, företag och andra enskilda, innebär förslagen inte några ökade kostnader.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen bedömer dock att Polismyndighetens ökade kostnader inte ryms inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Remissinstanserna

Förvaltningsrätten i Göteborg och *Förvaltningsrätten i Luleå* anser att förslagen kommer att underlätta rättstillämpningen på området, bl.a. genom att överensstämmelsen med EU-rätten ökar och att reglerna om vilken myndighet som ansvarar för frågor om uppsikt eller förvar förtydligas.

Bland annat *Myndigheten för delaktighet*, *Sveriges kristna råd* och *Svenska Röda Korset* efterfrågar en mer omfattande konsekvensanalys, särskilt vad gäller barn och andra sårbara grupper. Flera remissinstanser, som *Asylrättscentrum*, *Barnombudsmannen*, *Rädda barnen* och *Sveriges advokatsamfund*, anser att förslagen om grunder för förvar av barn strider mot barnkonventionen. Vissa av dem påpekar att FN:s barnrättskommitté uttalat att frihetsberövande av barn på migrationsrättslig grund inte är förenligt med barnkonventionen och har uppmanat Sverige att upphöra med detta. Ett antal remissinstanser, som *Barnombudsmannen*, *Civil Rights Defenders*, *Svenska Röda Korset* och *Sveriges advokatsamfund*, menar att förslaget om utökade tidsgränser för förvar av barn strider mot barnkonventionen.

Ett par remissinstanser, som *Migrationsverket*, påpekar på olika sätt vikten av att de tillförs medel som står i proportion till deras ökade kostnader. *Polismyndigheten* anser inte att myndighetens kostnader för förstärkt uppsikt ryms inom befintliga ekonomiska ramar. *Region Stockholm* och *Region Sörmland* anser att förslagen innebär en ökad belastning och ökade kostnader för regionernas hälso- och sjukvård.

Promemorians bedömning

Promemorians bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Ett par remissinstanser, bl.a. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* och *Svenska Röda Korset*, framhåller risker med förvar av barn. Som exempel framhåller *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* att förvar av barn innebär en påtaglig risk för negativ påverkan på barns psykiska och fysiska hälsa. Bland annat *Diskrimineringsombudsmannen* och *UNHCR:s kontor för de nordiska och baltiska länderna*

ifrågasätter om förslaget om förvar av barn som ett led i ett gränsförfarande är förenligt med barnkonventionen.

Ett par remissinstanser, som *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Luleå*, påpekar på olika sätt vikten av att de tillförs medel som står i proportion till deras ökade kostnader.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för migrationsprocessen och enskilda

En ordnad och effektiv migrationsprocess förutsätter bl.a. att det alltid finns en yttersta möjlighet att avlägsna den som inte har rätt att vistas i landet. Förslagen i lagrådsremissen innebär i stort att utläningar kan ställas under uppsikt och tas i förvar i fler fall och under längre tid än i dag. På så sätt säkerställs nämnda yttersta möjlighet i högre grad. Förslagen innebär följaktligen bättre förutsättningar för en ordnad och effektiv migrationsprocess.

Förslagen innebär samtidigt att risken för inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter, främst skyddet för den personliga integriteten och rörelsefriheten, ökar. Skyddet mot godtyckliga ingrepp i enskildas privat- och familjeliv kommer till uttryck i bl.a. artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Skyddet mot frihetsberövanden kommer till uttryck i bl.a. 2 kap. 8 § regeringsformen. Enligt första meningen i den paragrafen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Ett liknande skydd mot frihetsberövanden finns i artikel 5 i Europakonventionen. Vidare gäller enligt artikel 2.1 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen att var och en som befinner sig lagligt på en stats territorium har rätt att röra sig fritt där och själv välja sin bostadsort.

För andra än svenska medborgare får, enligt 2 kap. 25 § regeringsformen, särskilda begränsningar i skyddet mot frihetsberövanden göras genom lag. Enligt artikel 5.1 f i Europakonventionen får vidare en enskild frihetsberövas enligt lag för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning. Av Europadomstolens praxis framgår att lagen måste ha en viss kvalitet och vara förenlig med rättsstatsprincipen. Som exempel behöver förutsättningarna för frihetsberövandet vara klart definierade i den nationella rätten och tillämpningen förutsebar.

För sådana inskränkningar i skyddet för den personliga integriteten och rörelsefriheten som förslagen innebär krävs, enligt artikel 8 i Europakonventionen och artikel 2.1 i det fjärde tilläggsprotokollet till den konventionen, bl.a. att inskränkningen görs i syfte att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att inskränkningen inte sträcker sig längre än vad som är nödvändigt för att uppnå dess syften. Dessutom måste regleringen utformas på ett väl avvägt och rättssäkert sätt.

Det övergripande syftet med förslagen är att i större utsträckning säkerställa en ordnad och effektiv migrationsprocess, vilka är ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vid bedömningen om förslagen går längre än vad som är nödvändigt bör det bl.a. beaktas att förslagen i flera avseenden innebär positiva konsekvenser för enskilda och minskar risken för omotiverade frihetsinskränkningar.

Som exempel bör förslaget om att det ska införas fler former av uppsikt innebära att uppsikt, som är en mindre ingripande åtgärd än förvar, kan beslutas i fall som det i dag inte är möjligt med hänsyn till en för hög avvikanderisk. Förvar kommer alltså att kunna undvikas i större utsträckning än i dag.

Vidare bör förslaget om att vissa utläningar ska kunna placeras på särskild säkerhetsavdelning kraftigt minska behovet av att externplacera förvarstagna, i häkte, kriminalvårdsanstalt eller polisarrest, och följaktligen minska risken för sådana omotiverade frihetsinskränkningar som en externplacering kan innebära.

Dessutom innebär vissa förslag att rättssäkerheten stärks. Som exempel medför förslagen om förutsättningar för uppsikt och förvar att det blir tydligare när en utläning får ställas under uppsikt eller tas i förvar. Det bör, i likhet med vad *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Luleå* framför, öka förutsebarheten för enskilda och underlätta handläggningen av ärenden och mål om uppsikt och förvar. Ett annat exempel är förslaget om att det ska införas krav på ny prövning av förvarsbeslut i fler fall, vilket bör motverka risken för att enskilda hålls i förvar under en omotiverat lång tid. Ett ytterligare exempel är förslagen om att utläningar som är ställda under uppsikt eller tagna i förvar ska ha rätt till offentligt biträde i fler fall.

Sammantaget bedömer regeringen att förslagen ger uttryck för en rimlig avvägning mellan behovet av en ordnad och effektiv migrationsprocess, och den enskildes rätt till skydd för sitt privatliv och sin rörelsefrihet. Med andra ord anser regeringen att förslagen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess syften, och att de är förenliga med skyddet för den personliga integriteten och rörelsefriheten enligt bl.a. Europakonventionen.

Vissa remissinstanser, såsom *Myndigheten för delaktighet*, *Sveriges kristna råd* och *Svenska Röda Korset*, efterfrågar en mer omfattande konsekvensanalys vad gäller barn. Andra, såsom *Asylrättscentrum*, *Barnombudsmannen*, *Civil Rights Defenders*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Rädda barnen*, *Sveriges advokatsamfund* och *UNHCR:s kontor för de nordiska och baltiska länderna*, anser att förslagen om grunder för förvar av barn eller utökade tidsgränser för förvar av barn riskerar att strida eller strider mot barnkonventionen.

Sedan januari 2020 gäller barnkonventionen som lag i Sverige. All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med konventionen. Barnkonventionen ska ses som en helhet och rättigheterna är ömsesidigt förstärkande och ska tolkas i relation till varandra. Såvitt gäller förvar är flera artiklar i konventionen av särskild betydelse. Enligt artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Vid en bedömning av barnets bästa ska barnets åsikter beaktas utifrån ålder och mognad. Av artikel 16 framgår att ett barn har rätt till lagens skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. Vidare ska en konventionsstat enligt artikel 37 b säkerställa att inget barn olagligt eller godtyckligt frihetsberövas. Frihetsberövande av ett barn får enligt artikeln ske endast i enlighet med lag och som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.

Förslagen i lagrådsremissen har i stort samma konsekvenser för barn som för vuxna. De innebär alltså bl.a. att barn kan ställas under uppsikt

och tas i förvar i fler fall och under längre tid än i dag. Som flera remissinstanser påpekar, däribland *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* och Svenska Röda Korset, medför barns särskilda sårbarheter dock att uppsikt och förvar kan påverka barn mer än vuxna. Det har beaktats vid utformningen av förslagen, liksom barns särskilda rättigheter. Förslagen innebär följaktligen att det alltjämt ställs höga krav för uppsikt och förvar av barn. Den föreslagna regleringen ger också fortsatt uttryck för att förvar av barn ska ske med stor restriktivitet och i regel undvikas. Härtill kommer att ett beslut om förvar som gäller ett barn – liksom i dag – ska fattas med särskild omsorg. Åtgärden ska vara förenlig med de rättigheter som barn har enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa ska beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Bland annat barnets ålder och mognad ska vara vägledande för hur dessa hänsyn vägs mot behovet. Tillsammans med förslaget om att det ska införas nya former av uppsikt, bör förvar av ett barn och dess familjemedlemmar även framöver kunna undvikas i de allra flesta fall.

Regeringen anser mot denna bakgrund inte att det finnas anledning att göra någon annan bedömning avseende barn än vuxna, utan förslagen ger enligt regeringen uttryck för en rimlig avvägning mellan dess syften och barnets rätt till skydd. Med hänsyn till det anser regeringen också att förslagen inte är oförenliga med barnkonventionen.

Regeringen bedömer att förslagen i lagrådsremissen inte medför några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen medför ökade kostnader främst för Migrationsverket. Till följd av förslagen om att utlänningar ska kunna hållas i förvar under längre tid och att Migrationsverkets personal i vissa fall ska kunna belägga en utlänning med fängsel, kommer Migrationsverket ha ökade kostnader för bl.a. nya prövningar av förvarsbeslut och utbildningsinsatser. Vidare förutsätter förslaget om att vissa utlänningar ska kunna placeras på särskild säkerhetsavdelning att det inrättas sådana avdelningar på Migrationsverkets förvar. Genom budgetpropositionen för 2026 utökades därför Migrationsverkets anslag med 28 miljoner kronor för 2026. Enligt budgetpropositionen beräknas vidare anslaget öka med 9 miljoner kronor per år från och med 2027 med anledning av förslagen (prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 8 s. 27 och 28). Regeringen bedömer därmed att de ökade kostnader som föranleds av förslagen är finansierade inom Migrationsverkets befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen medför även att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan få något ökade kostnader. När det gäller Polismyndigheten handlar det främst om kostnader med anledning av förslaget om att myndigheten ska vara ansvarig för att beslut om förstärkt uppsikt verkställs. Samtidigt bör förslaget om att vissa utlänningar ska kunna placeras på särskild säkerhetsavdelning innebära att färre behöver externplaceras i bl.a. polisarrest. Regeringen anser därför sammantaget, till skillnad från *Polismyndigheten*, att förslagen endast bör medföra mindre kostnadsökningar för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Kostnaderna ryms därmed inom

myndigheternas befintliga ekonomiska ramar. Det är dock viktigt att noga följa kostnadsutvecklingen.

Förslagen medför även ett ökat antal mål om överklagade beslut om förvar och följaktligen kostnader för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Migrationsdomstolarnas anslag har därför utökats med 1 miljon kronor för 2026, och från och med 2027 beräknas anslaget öka med 3 miljoner kronor per år (prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 8 s. 32 och 33). Regeringen bedömer därmed att de ökade kostnader som föranleds av förslagen är finansierade inom migrationsdomstolarnas befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget om underrättelseskyldighet i vissa fall för socialnämnd, chefsöverläkare och smittskyddsläkare vid vilande beslut om uppsikt eller förvar innefattar åliggande för kommunerna och regionerna. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras när nya uppgifter som innebär ökade kostnader läggs på kommunsektorn. Regeringen bedömer att föreslagna underrättelseskyldigheter inte har någon påverkan på kommunernas kostnader, med följd att förslaget inte föranleder någon ekonomisk reglering.

För andra myndigheter och för företag och andra enskilda bedöms förslagen inte medföra några kostnader. Till skillnad från *Region Stockholm* och *Region Sörmland* bedömer regeringen att förslagen inte heller ger upphov till ökade kostnader för regionerna.

18 Författningskommentar

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

Kapitel 10 och 10 a är nya och ersätter hittillsvarande 10 kap. De nya kapitlen har en annan struktur och ett modernare språk än det hittillsvarande.

Flera paragrafer i de nya kapitlen överensstämmer i sak med de hittillsvarande bestämmelserna. I dessa fall är författningskommentaren utformad så att det anges vilken paragraf i det hittillsvarande kapitlet som den aktuella paragrafen motsvarar. Dessutom anges hänvisningar till tidigare lagförarbeten i den mån de alltjämt är relevanta för rättstillämpningen.

I de fall en paragraf överensstämmer i huvudsak eller delvis med en paragraf i det hittillsvarande kapitlet anges också hänvisningar till tidigare lagförarbeten. Vidare kommenteras de sakliga skillnaderna. Språkliga eller redaktionella skillnader kommenteras däremot inte.

1 kap. Lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser

1 § I denna lag finns föreskrifter om

– lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser (1 kap.),

- villkor för att en utlänning ska få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige samt bestämmelser om främlingspass och resedokument (2 kap.),
- visering (3 kap.),
- uppehållsrätt (3 a kap.),
- uppehållsstatus, uppehållsrätt och bevis för gränsarbete som kompletterar bestämmelserna i utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU (3 b kap.),
- internationellt skydd (4 kap.),
- uppehållstillstånd (5 kap.),
- ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap.),
- uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete (5 b kap.),
- arbetstillstånd (6 kap.),
- EU-blåkort (6 a kap.),
- tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT (6 b kap.),
- tillstånd för säsongarbete (6 c kap.),
- återkallelse av tillstånd (7 kap.),
- avvisning och utvisning (8 kap.),
- utvisning på grund av brott (8 a kap.),
- kontroll- och tvångsätgärder (9 kap.),
- anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för vissa utlänningar (9 a kap.),
- uppsikt och förvar (10 kap.),
- verkställighet av beslut om uppsikt och förvar (10 a kap.),
- hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas (11 kap.),
- verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (12 kap.),
- handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna m.m. (13 kap.),
- överklagande av förvaltningsmyndighets beslut (14 kap.),
- nöjdförklaring (15 kap.),
- migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen (16 kap.),
- skyldighet att lämna uppgifter (17 kap.),
- offentligt biträde (18 kap.),
- kostnadsansvar (19 kap.),
- bestämmelser om straff m.m. (20 kap.),
- tillfälligt skydd (21 kap.),
- tribunalvittnen (22 kap.), och
- särskilda bemyndiganden (23 kap.).

I paragrafen finns en innehållsförteckning över lagens kapitel. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ändringarna är en följd av att hittillsvarande 10 kap., om förvar och uppsikt avseende utlänningar, ersätts av två nya kapitel om uppsikt och förvar samt verkställighet av beslut om uppsikt och förvar.

10 kap. Uppsikt och förvar

Innebörden av uppsikt

1 § Uppsikt får innebära att en utlänning är skyldig att

1. anmäla sig på vissa tider hos Polismyndigheten eller Migrationsverket på viss ort,
2. lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling,
3. bo på en viss plats, eller
4. vistas inom ett visst område.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad uppsikt får innebära för skyldigheter för en utlänning. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Punkterna 1 och 2 motsvarar hittillsvarande 8 § första och tredje meningarna (prop. 1988/89:86 s. 177–179 och 373 och prop. 2004/05:170 s. 293).

Enligt *punkt 3* får uppsikt innebära att utlänningen är skyldig att bo på en viss plats (boendeskyldighet). Platsen kan t.ex. vara en lägenhet, ett hus eller ett av Migrationsverkets boenden. Boendeskyldighet innebär som utgångspunkt att utlänningen ska vistas på angiven plats under en sammanhängande vilotid varje dygn. Utlänningen bör dock kunna vara borta något eller några dygn och fortfarande anses uppfylla boendeskyldigheten (jfr prop. 2024/25:49 s. 32, 82 och 83).

Av *punkt 4* framgår att uppsikt kan innebära en skyldighet att vistas inom ett visst område (vistelseskyldighet). Området bör bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, med hänsyn till vad som krävs för att utöva tillräcklig kontroll över utlänningen. Samtidigt måste det beaktas att vistelseskyldigheten inte får utgöra ett frihetsberövande. Området bör därför vara tillräckligt stort för att utlänningen ska kunna upprätthålla sociala kontakter. Utlänningen bör vidare ha möjlighet att ta sig till och från en eventuell arbetsplats och ha tillgång till nödvändig offentlig infrastruktur, t.ex. sjukhus och andra vårdinrättningar. Ett område bestående av en kommun eller ett län kan normalt sett tillgodose dessa intressen. I kommuner med större städer kan en eller flera stadsdelar vara ett tillräckligt stort område. I vissa fall kan dock en vistelseskyldighet behöva omfatta flera kommuner, eller ett län och en eller flera angränsande kommuner, för att utlänningen t.ex. bor i en kommun men arbetar eller har vårdnaden om ett barn som bor i en annan kommun.

Skyldigheterna som anges i paragrafen får förenas. En utlänning kan alltså exempelvis åläggas både en skyldighet att anmäla sig till en myndighet på vissa tider och en vistelseskyldighet. I ett sådant fall måste beslutet utformas så att skyldigheterna inte kommer i konflikt med varandra. Till exempel måste en anmälningsskyldighet kunna fullgöras inom det område som en vistelseskyldighet omfattar.

Vid såväl beslut om att ställa en utlänning under uppsikt som val av uppsiktsform gäller kraven på nödvändighet och proportionalitet, vilka kommer till uttryck i 1 kap. 8 §. Vid valet av uppsiktsform bör prövningen av nödvändighet innefatta en bedömning av vilken eller vilka av de olika uppsiktsformerna som krävs i det enskilda fallet. Om exempelvis anmälningsskyldighet bedöms tillräcklig, ska det användas i stället för åtgärder som innefattar större frihetsinskränkningar, såsom boendeskyldighet.

Vid bedömningen av om en uppsiktsform är proportionerlig ska hänsyn tas till hur den påverkar utlänningen utifrån hans eller hennes personliga förhållanden såsom ålder, kön, funktionshinder och levnadsförhållanden. Det innebär exempelvis att uppsikt som innebär en omfattande anmälningsskyldighet inte bör beslutas om utlänningen på grund av funktionshinder har stora svårigheter att ta sig till en myndighet för anmälan. När det gäller uppsikt som rör ett barn ska barnets bästa och övriga rättigheter enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Uppsikten bör utformas på ett sätt som innebär att eventuella ingrepp i barnets rättigheter begränsas till vad som är strikt nödvändigt.

Valet mellan uppsikt och förvar

2 § En utlänning får tas i förvar endast om syftet med åtgärden inte kan uppnås genom att utlänningen ställs under uppsikt.

I paragrafen anges en utgångspunkt för valet mellan att ställa en utlänning under uppsikt eller att ta honom eller henne i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Paragrafen anger den grundläggande utgångspunkten att en utlänning får tas i förvar endast om syftet med åtgärden inte kan uppnås genom att utlänningen ställs under uppsikt. När det finns grund för uppsikt eller förvar ska den behöriga myndigheten alltså i varje enskilt fall bedöma om förvar är nödvändigt eller om det ändamål som förvaret syftar till att uppfylla kan uppnås genom sådana mindre ingripande åtgärder som kan användas inom ramen för uppsikt. Vad uppsikt kan innebära framgår av 1 §.

Vid valet av åtgärd ska även en proportionalitetsbedömning göras i enlighet med 1 kap. 8 § andra stycket. Om det allmännas skäl för förvar, exempelvis att kunna verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, inte står i rimlig proportion till det frihetsberövande som ett förvarstagande innebär för den enskilde, ska uppsikt väljas om det i sig är en proportionerlig åtgärd.

Uppsikt över och förvar av en utlänning som är sökande av internationellt skydd

3 § En utlänning som har fyllt 18 år får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som utlänningen har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

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

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

3. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om utlänningen har rätt att resa in i Sverige,

4. om utlänningen vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 5 § 2 och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

6. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 1, 2, 4 och 5 gäller även en medborgare i en annan EU-stat som har fyllt 18 år och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

I fråga om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott gäller 5 § i stället för denna paragraf.

I paragrafen anges grunderna för uppsikt och förvar av bl.a. utlänningar som har fyllt 18 år och är sökande av internationellt skydd. Paragrafen genomför delvis artikel 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (det nya omarbetade mottagandedirektivet). Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

I paragrafen finns en uppräknning av de grunder på vilka en utlänning som har fyllt 18 år får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd. Det gäller även sökande av internationellt skydd som ska genomgå screening enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

En utlänning anses söka internationellt skydd från det att han eller hon uttrycker en önskan inför en behörig myndighet om att få internationellt skydd. Sökandens rätt att stanna kvar under det administrativa förfarandet regleras av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (asylprocedurförordningen). Enligt artikel 10 i förordningen har sökande, med vissa undantag, rätt att stanna kvar till dess att den behöriga myndigheten har fattat beslut om ansökan. Av artikeln framgår även att vissa undantag från rätten att stanna kvar under det administrativa förfarandet kan införas i svensk rätt. När rätten till vistelse som sökande av internationellt skydd har upphört kan utlänningen ställas under uppsikt eller tas i förvar under de förutsättningar som anges i 5 §.

Vid bedömningen av om det finns grund för uppsikt eller förvar enligt *första stycket 1* ska det beaktas om det finns en risk för att utlänningen avviker. Därutöver bör det beaktas bl.a. om utlänningen saknar handlingar eller har falska handlingar utan någon rimlig förklaring till varför så är fallet. Hänsyn bör även tas till i vilken utsträckning utlänningen medverkar i identifieringsprocessen.

Vid bedömningen av om det finns grund för uppsikt eller förvar enligt *första stycket 2* ska det beaktas om det finns en risk för att utlänningen avviker. Därutöver behöver det beaktas om det finns andra sätt att utreda de omständigheter som ansökan om internationellt skydd grundas på än att ställa utlänningen under uppsikt eller ta honom eller henne i förvar. Om uppgifterna med rimliga ansträngningar kan inhämtas på annat sätt är uppsikt eller förvar inte motiverat.

Asylprocedurförordningen som nämns i *första stycket 3* definieras i 1 kap. 3 c § enligt förslag i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt. Även andra grunder för uppsikt och förvar kan aktualiseras inom ramen för ett gränsförfarande, såsom grunderna i *första stycket 1* och *5*.

När syftet med ansökan om skydd prövas enligt *första stycket 4* bör utlänningens beteende före och i samband med ansökan beaktas. Det är då bl.a. av betydelse vilka uppgifter utlänningen själv lämnar om sin vistelse och anledningen till ansökan. Hänsyn kan också tas till om utlänningen vistats i Sverige under lång tid utan att legalisera sin vistelse. Om så är fallet talar det starkt för att syftet med ansökan om internationellt skydd är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Grund för uppsikt eller förvar enligt *första stycket 5* för att skydda allmän ordning kan föreligga när en utlänning är misstänkt eller dömd för brott. Om uppsikt eller förvar är motiverat i ett sådant fall beror bl.a. på gärningens art och svårhetsgrad samt den tid som förflutit sedan gärningen

begicks (jfr rättsfallen MIG 2021:20 och MIG 2024:9). Uppsikt eller förvar kan vara nödvändigt för att skydda nationell säkerhet om en utlännings ärende uppfyller kraven för att handläggas som ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 §.

Asyl- och migrationshanteringsförordningen som nämns i *första stycket 6* definieras i 1 kap. 3 c § enligt förslag i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt. Grund för uppsikt framgår av artikel 5.1 i förordningen (jfr rättsfallet MIG 2018:23).

Av *andra stycket* framgår att vissa av grunderna för uppsikt och förvar i första stycket även gäller medborgare i en annan EU-medlemsstat som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

Av *tredje stycket* framgår att grunderna för uppsikt och förvar i paragrafen inte gäller en utlännings som har utvisats på grund av brott, även om han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd. För en sådan utlännings gäller i stället 5 §.

4 § Ett barn får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

1. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om barnet har rätt att resa in i Sverige,

2. om barnet vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 6 § och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

4. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 2 och 3 gäller även ett barn som är medborgare i en annan EU-stat och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

I fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott gäller 6 § i stället för denna paragraf.

I paragrafen anges grunderna för uppsikt och förvar av bl.a. barn som är sökande av internationellt skydd. Paragrafen genomför delvis artikel 10 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Grunderna för uppsikt och förvar av barn i *första stycket* motsvarar grunderna för uppsikt och förvar i 3 § första stycket 3–6, se kommentaren till den paragrafen. Avseende första stycket 2 kan, utöver det som anges i kommentaren till 3 § första stycket 4, föräldrarnas skäl för att ansöka om internationellt skydd beaktas för att bedöma om syftet med barnets ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. För barn får även kravet på proportionalitet särskild betydelse. Ju yngre barnet är, desto starkare skäl behövs för att uppsikt eller försvar ska vara proportionerligt. Även andra sårbarheter än ung ålder ska beaktas, som sen mognad.

Andra och tredje styckena har motsvarande innebörd som 3 § andra och tredje styckena, se kommentaren till de styckena.

Uppsikt över och förvar av en utlänning som inte är sökande av internationellt skydd

5 § En utlänning som har fyllt 18 år och inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd får ställas under uppsikt eller tas i förvar

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

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

3. med stöd av artikel 5 i förordningen om återvändandegränsförfarande.

I paragrafen regleras grunder för uppsikt och förvar av bl.a. utlänningar som har fyllt 18 år och som inte är sökande av internationellt skydd. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 1 och 6 §§ (jfr prop. 1975/76:18 s. 165 och 166, prop. 1988/89:86 s. 173–175, 177 och 178, prop. 2004/05:170 s. 292 och 293 och prop. 2011/12:60 s. 91 och 92). Skillnaderna är i stort att paragrafen inte reglerar utlänningar som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd, jfr 5 §. Vidare ändras grunderna för uppsikt och förvar på det sätt som framgår nedan.

Av *punkt 1* framgår att en utlänning, som har fyllt 18 år och inte är sökande av internationellt skydd, får ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras. Det motsvarar förutsättningarna för uppsikt och förvar enligt hittillsvarande 1 § andra stycket 1 och 6 § med bl.a. den skillnaden att det i punkten uttryckligen anges att uppsikt eller förvar kan beslutas även för att utreda en utlänningens rätt att resa in i Sverige. En annan skillnad i förhållande till hittillsvarande 1 § andra stycket 1 och 6 § är att det, avseende uppsikt eller förvar för att utreda utlänningens identitet, uttryckligen krävs att åtgärden är nödvändig för att en identitetsutredning ska kunna genomföras. Kravet på nödvändighet innebär att uppsikt eller förvar får beslutas endast om en identitetsutredning annars inte kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Som exempel kan det vara motiverat med uppsikt eller förvar om utlänningen trots myndigheternas ansträngningar inte har velat medverka till att frågan om hans eller hennes identitet blir utredd. Detsamma gäller om det finns omständigheter som indikerar att utlänningen undanhåller handlingar eller har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet.

Punkt 2 reglerar uppsikt och förvar i syfte att verkställa ett kommande eller verkställbart beslut om avvisning eller utvisning. Punkten motsvarar i huvudsak hittillsvarande 1 § andra stycket 2 och 3 och tredje stycket samt 6 §, med den skillnaden att förutsättningarna för uppsikt och förvar i syfte att verkställa ett kommande avlägsnandebeslut är större än enligt hittillsvarande ordning. För det första kan uppsikt eller förvar som utgångspunkt beslutas oavsett på vilken grund som utlänningen kan antas komma att avvisas eller utvisas. Det innebär att uppsikt och förvar är möjligt även för att säkerställa verkställighet av ett kommande beslut om t.ex. utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. eller utvisning med hänsyn till allmän ordning och säkerhet enligt 8 kap. 11 § andra stycket. För det andra är

kravet ”kan antas” lägre än enligt hittillsvarande ordning. Bedömningen av om kravet är uppfyllt får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det krävs åtminstone någon konkret omständighet som talar för att utlännningen kommer att avvisas eller utvisas.

Förordningen om återvändandegränsförfarande, som nämns i *punkt 3*, definieras i 1 kap. 3 c § enligt förslag i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt. Grund för uppsikt framgår av artikel 5.1 i förordningen (jfr rättsfallet MIG 2018:23).

Av 3 § tredje stycket framgår att grunderna för uppsikt och förvar i paragrafen även gäller sökande av internationellt skydd som har fyllt 18 år och som har utvisats på grund av brott.

6 § Ett barn som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd får ställas under uppsikt eller tas i förvar

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

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

3. med stöd av artikel 5 i förordningen om återvändandegränsförfarande.

I fall som avses i första stycket 1 och 2 får barnet ställas under uppsikt eller tas i förvar endast om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar verkställigheten.

I paragrafen regleras grunder för uppsikt och förvar av bl.a. barn som inte är sökande av internationellt skydd. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 2 och 7 §§ (se prop. 1991/92:138, bet. 1992/93:SfU03, rskr. 1992/93:68 och prop. 2004/05:170 s. 292). Skillnaderna är i stort att paragrafen inte reglerar barn som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd, jfr 4 §. Vidare ändras grunderna för uppsikt och förvar på det sätt som framgår nedan.

Första stycket 1 motsvarar hittillsvarande 2 § första stycket 1.

Första stycket 2 motsvarar hittillsvarande 2 § andra stycket 1 med den skillnaden att barn som utgångspunkt kan ställas under uppsikt eller tas i förvar oavsett på vilken grund som barnet ska avvisas eller utvisas. Det innebär exempelvis att uppsikt eller förvar kan beslutas även i syfte att verkställa ett beslut om utvisning med hänsyn till allmän ordning och säkerhet enligt 8 kap. 11 § andra stycket.

Förordningen om återvändandegränsförfarande, som nämns i *första stycket 3*, definieras i 1 kap. 3 c § enligt förslag i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt. Grund för uppsikt framgår av artikel 5.1 i förordningen (jfr rättsfallet MIG 2018:23).

I *andra stycket* anges de ytterligare förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett barn som inte är sökande av internationellt skydd ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar. Det krävs att det annars, dvs. om barnet inte ställs under uppsikt eller tas i förvar, finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar verkställigheten. Motsvarande krav gäller enligt 5 § 2 för utlännningar som har fyllt 18 år och inte är sökande av internationellt skydd, se kommentaren till den punkten. Till skillnad från vad

som gäller för vuxna krävs dock att risken är uppenbar. Det innebär att omständigheterna i det enskilda fallet, såsom barnets eller dess vårdnadshavares tidigare beteenden, måste tala mycket starkt för att barnet bedriver brottslig verksamhet, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar verkställigheten. Som exempel kan det annars finnas en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet om barnet har utvisats på grund av allvarligt brott, såsom mord eller dråp eller försök till sådant brott, och omständigheterna talar för att barnet och eventuella vårdnadshavare inte kommer att medverka till verkställighet av utvisningsbeslutet.

Av 4 § tredje stycket framgår att grunderna för uppsikt och förvar i paragrafen även gäller i fråga om barn som är sökande av internationellt skydd och som har utvisats på grund av brott.

Ytterligare krav för förvar som rör barn

7 § Ett barn får skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller en vårdnadshavare tas i förvar endast om

1. barnet inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd, och
2. det finns synnerliga skäl.

I paragrafen regleras övergripande förutsättningar för att få skilja ett barn från dess vårdnadshavare genom ett förvarstagande. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 3 § (jfr prop. 1991/92:138, bet. 1992/93:SfU3, rskr. 1992/93:68 och prop. 2004/05:170 s. 292) med den skillnaden att paragrafen inte reglerar förutsättningar för att ta ensamkommande barn i förvar. Sådana förutsättningar regleras i stället i 8 §. Till skillnad från hittillsvarande 3 § gäller vidare inte totalförbud mot att skilja ett barn från samtliga vårdnadshavare genom ett förvarstagande. Av paragrafen framgår att barn som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd kan separeras från alla sina vårdnadshavare genom att barnet eller en vårdnadshavare tas i förvar, förutsatt att det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl innebär att tillämpningen ska vara mycket restriktivt. Exempelvis kan det vara motiverat att ta ett barn i övre tonåren som utvisats på grund av brott i förvar, om det finns risk för allvarlig brottslighet och ett förvarstagande krävs för att barnet ska kunna avlägsnas tillsammans med sin familj.

Utöver synnerliga skäl krävs att åtgärden är förenlig med barnets bästa och övriga rättigheter enligt barnkonventionen. Det torde ytterst sällan finnas tillräckliga skäl för att separera ett yngre barn från sina vårdnadshavare genom ett förvarstagande.

8 § Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

I paragrafen anges att ett barn utan vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 3 § andra meningen (jfr prop. 1991/92:138, bet. 1992/93:SfU3, rskr. 1992/93:68).

Vilande beslut

9 § Ett beslut om uppsikt eller förvar får fattas även om någon förutsättning i 3–6 §§ inte är uppfylld på grund av att utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag.

Ett sådant beslut får verkställas när förutsättningarna för uppsikten eller förvarstagandet är uppfyllda.

I paragrafen regleras möjligheten till s.k. vilande beslut om uppsikt eller förvar. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Första stycket innebär att beslut om uppsikt eller förvar får fattas även om det saknas risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker eller på annat sätt försvårar verkställigheten, eller om något annat rekvisit i 3–6 §§ brister endast på grund av att utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag. Det kan vara fråga om att utlänningen är omhändertagen eller bereds vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Det kan även vara fråga om att utlänningen t.ex. hålls i isolering enligt smittskyddslagen (2004:168) eller är anhållen, häktad eller avtjänar en påföljd som innefattar frihetsberövande.

Enligt *andra stycket* får ett beslut om uppsikt eller förvar enligt första stycket verkställas när förutsättningarna för uppsikten eller förvarstagandet är uppfyllda. Om förutsättningarna inte är uppfyllda när inskränkningen i utlänningens rörelsefrihet med stöd av annan lag upphör ska det vilande beslutet upphävas.

10 § Om en socialnämnd har underrättats om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt 9 § som avser en utlänning som är omedelbart omhändertagen eller bereds vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, ska nämnden omedelbart underrätta den myndighet som fattat beslutet när omhändertagandet eller vården upphör.

Om en chefsöverläkare har underrättats om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt 9 § som avser en utlänning som ges tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, ska chefsöverläkaren omedelbart underrätta den myndighet som fattat beslutet när vården upphör.

Om en smittskyddsläkare har underrättats om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt 9 § som avser en utlänning som hålls isolerad enligt smittskyddslagen (2004:168), ska smittskyddsläkaren omedelbart underrätta den myndighet som har fattat beslutet när isoleringen upphör.

I paragrafen regleras underrättelseskyldighet för socialnämnder, chefsöverläkare och smittskyddsläkare i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Av *första stycket* framgår att en socialnämnd som har underrättats om att en utlänning, som är omedelbart omhändertagen eller bereds vård enligt lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, omfattas av ett beslut om vilande uppsikt eller förvar enligt 9 § omedelbart ska underrätta den myndighet som har fattat beslutet när omhändertagandet eller vården

upphör. Den information som bör lämnas är att det omedelbara omhändertagandet eller vården har upphört.

Av *andra* och *tredje styckena* framgår att chefsöverläkare och smittskyddsläkare har motsvarande underrättelseskyldighet när vården eller isoleringen av en utlänning, som ges psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård respektive hålls isolerad enligt smittskyddslagen, upphör.

Längsta tid för förvar

11 § En utlänning får inte hållas i förvar längre tid än

1. en månad med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 eller 5 § 1,
2. tolv veckor med stöd av 3 § första stycket 3, och
3. tolv månader med stöd av 3 § första stycket 4 eller 5.

Paragrafen reglerar tillsammans med 12 § vilka bortre tidsgränser som gäller för förvar av utlänningar som har fyllt 18 år. Övervägandena finns i avsnitt 8.2 och 8.3.

De tidsgränser för förvar som anges i paragrafen avser längsta tid i förvar med stöd av en viss förvarsgrund. Den omständigheten att en utlänning har hållits i förvar under den maximala tid som gäller för en viss förvarsgrund hindrar alltså inte att utlänningen senare tas i förvar med stöd av annan grund. Den andra grundens tidsfrister gäller då och tidigare tid i förvar ska inte beaktas. Vidare är de angivna tidsgränserna bortre tidsgränser som inte alltid får nyttjas. Om det inte längre finns skäl för ett beslut om förvar ska beslutet enligt 14 § omedelbart upphävas och utlänningen frigges.

12 § En utlänning får, i andra fall än som avses i andra och tredje styckena, inte hållas i förvar med stöd av 5 § 2 längre tid än sex månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader. Dessa tidsgränser gäller inte i fråga om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

En utlänning får, i andra fall än som avses i tredje stycket, inte hållas i förvar med stöd av 5 § 2 inför avvisning eller utvisning till en EES-stat längre tid än sex månader eller, om det finns särskilda skäl, tolv månader.

I ett säkerhetsärende får en utlänning inte hållas i förvar med stöd av 5 § 2 längre tid än tolv månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader.

Paragrafen reglerar tillsammans med 11 § vilka bortre tidsgränser som gäller för förvar av utlänningar som har fyllt 18 år. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Av *första stycket* framgår huvudregeln att förvar med stöd av 5 § 2, dvs. förvar inför avlägsnande av en utlänning som inte omfattas av reglerna om sökande av internationellt skydd, som längst får pågå i tolv månader. Förvarstiden får dock utsträckas till maximalt 18 månader, om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar. Exempel på

bristande samarbete kan vara att utlänningen vägrar att besöka en ambassad eller ett konsulat trots att personlig närvaro är en förutsättning för att resedokument ska kunna utfärdas. Det kan även vara att utlänningen vägrar att underteckna ett resedokument. Tidsgränserna i stycket gäller inte i fråga om en utlänning som har utvisats på grund av brott.

Av *andra stycket* framgår att förvar inför avlägsnande till en EES-stat, vilket förutsätter att det är klarlagt att verkställighet kommer att ske till en sådan stat, får pågå som längst sex månader. Det gäller även om utlänningen har utvisats på grund av brott. Om det finns särskilda skäl får utlänningen hållas i förvar i ytterligare sex månader. Exempel på särskilda skäl kan vara att verkställigheten tar längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar.

Enligt *tredje stycket* gäller särskilda tidsfrister för förvar med stöd av 5 § 2 i säkerhetsärenden (se 1 kap. 7 §). En utlänning vars ärende handläggs som ett säkerhetsärende får som utgångspunkt inte hållas i förvar längre tid än tolv månader. Tiden får utsträckas till maximalt två år om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar. Dessa förutsättningar motsvarar vad som krävs för att tiden ska få utsträckas enligt första stycket. Tiden får även utsträckas av annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten. Det kan exempelvis vara fråga om att verkställighet tar längre tid på grund av att kommunikationen med det land som utlänningen ska utvisas till är särskilt komplicerad.

13 § Ett barn får, i andra fall än som avses i andra stycket, inte hållas i förvar längre sammanlagd tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. Om barnet inte har hållits i förvar under en tolv månadersperiod ska tidigare tid i förvar inte beaktas vid fastställande av förvarstiden.

I ett säkerhetsärende får ett barn inte hållas i förvar med stöd av 4 § första stycket 2 eller 3 eller 6 § första stycket längre sammanlagd tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader. Dessa tidsgränser gäller även i fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

I paragrafen regleras vilka bortre tidsgränser som gäller för förvar av barn. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 5 § (se prop. 1991/92:138, bet. 1992/93:SfU03, rskr. 1992/93:68), med de skillnaderna att tiderna förlängs och differentieras samt att tidigare tid i förvar fortsättningsvis inte ska beaktas i vissa fall.

Enligt *första stycket* får ett barn som huvudregel, och oavsett med stöd av vilken eller vilka grunder som barnet har hållits i förvar, inte hållas i förvar längre tid än sammanlagt sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. Kravet på synnerliga skäl innebär bl.a. att stor restriktivitet är påkallad. Som exempel kan synnerliga skäl föreligga om det, trots rimliga ansträngningar från myndigheterna, krävs längre tid för att få fram nödvändiga resehandlingar. Detsamma gäller om en planerad verkställighetsresa måste ställas in med kort varsel på grund av omständigheter utanför myndigheternas kontroll. Av stycket framgår också att tidigare tid i förvar inte ska beaktas om det har gått tolv månader sedan

barnet senast hölls i förvar. Det innebär exempelvis att ett barn som tidigare varit förvarstagen under tolv dygn men sedan varit avviket under ett år, kan tas i förvar på nytt och under maximalt tolv dygn.

Av *andra stycket* framgår att särskilda, längre tidsgränser gäller för förvar av barn som har utvisats på grund av brott och av barn i säkerhetsärenden, med undantag för förvar med stöd av 4 § första stycket 1 i säkerhetsärenden. Ett barn får i sådana fall inte hållas i förvar längre sammanlagd tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader. Vid beräkningen av tidsgränserna ska den tid som barnet tidigare har hållits i förvar, och oavsett på vilken grund, beaktas. Utöver vad som anges om synnerliga skäl i första stycket, kan det finnas synnerliga skäl om ett barn utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

De tidsgränser som anges i paragrafen utgör bortre tidsgränser som inte alltid får nyttjas. Om det inte längre finns tillräckliga skäl för förvar eller åtgärden inte längre är proportionerlig, ska förvarsbeslutet upphävas och barnet frigges.

Ny prövning

14 § Ett beslut om uppsikt eller förvar ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Ett beslut om uppsikt kan upphävas helt eller delvis.

I paragrafen regleras skyldigheten att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar om det inte längre finns skäl för beslutet. Övervägandena finns i avsnitt 9.1–9.3.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 9 § fjärde stycket (jfr prop. 1975/76:18 s. 166 och prop. 1988/89:86 s. 180), med den skillnaden att det tydliggörs att det även finns en skyldighet att upphäva en del av ett uppsiktsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet i den delen.

15 § Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet om utlännningen fortfarande står under uppsikt.

I paragrafen regleras när beslut om uppsikt ska bli föremål för en ny prövning. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 9 § andra och tredje styckena (jfr prop. 1979/80:96 s. 103 och prop. 1988/89:86 s. 179 och 180).

16 § Ett beslut om förvar enligt 3 § första stycket 3–6, 5 § 2 eller 3 eller 9 § ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet verkställdes. Har beslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag då det interimistiska beslutet verkställdes.

Om utlännningen efter den nya prövningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlopande göras inom två månader från det senaste förvarsbeslutet.

I paragrafen regleras när beslut om förvar av en utlännning som har fyllt 18 år ska prövas på nytt. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Enligt *första stycket* ska vissa förvarsbeslut prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet verkställdes. Det motsvarar delvis hittillsvarande 9 § första stycket (jfr prop. 1988/89:86 s. 179 och 180), med bl.a. de skillnaderna att kravet på ny prövning omfattar beslut även på andra grunder för förvar och att samtliga beslut nu ska prövas på nytt inom

två månader. Av första stycket framgår också att om Polismyndigheten har fattat ett interimistiskt beslut om förvar, ska tidsfristen räknas från den dag då det interimistiska beslutet verkställdes. Vidare innebär stycket, till skillnad från vad som gäller enligt Migrationsöverdomstolens hittillsvarande praxis (se t.ex. rättsfallen MIG 2006:5 och MIG 2014:2), att den tid som utlännings tidigare har hållits i förvar inte ska räknas av vid fastställande av tidsfristen.

Av *andra stycket* framgår att om en utlännings är kvar i förvar efter det att den första nya prövningen enligt första stycket har gjorts, ska en ny prövning därefter fortlöpande ske inom två månader från det senaste förvarsbeslutet meddelades. Stycket motsvarar i huvudsak hittillsvarande 9 § tredje stycket (jfr prop. 1988/89:86 s. 179 och 180), med den skillnaden att ny prövning alltid ska ske inom två månader från det senaste förvarsbeslutet.

Det framgår av 18 § att ny prövning ska föregås av en muntlig förhandling.

17 § Ett beslut om förvar av ett barn i ett säkerhetsärende eller ett beslut om förvar som gäller ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska prövas på nytt inom en månad från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har beslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag då det interimistiska beslutet verkställdes.

Om barnet efter den nya prövningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande göras inom en månad från det senaste förvarsbeslutet.

I paragrafen regleras när beslut om förvar av barn i säkerhetsärenden och av barn som har utvisats på grund av brott ska prövas på nytt. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Kraven på ny prövning enligt paragrafen motsvarar det som gäller för ny prövning av beslut om förvar av utlänningar som har fyllt 18 år enligt 16 §, se kommentaren till den paragrafen, med den skillnaden att förvarsbeslutet ska bli föremål för ny prövning inom en månad från verkställigheten av det första beslutet om förvar och därefter löpande inom en månad från det senaste förvarsbeslutet.

18 § Varje ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av en muntlig förhandling. Detsamma gäller för en ny prövning av ett beslut om uppsikt, om det inte är uppenbart att en muntlig förhandling skulle sakna betydelse.

Bestämmelser om muntlig förhandling finns i 13 kap. 2–8 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om muntlig förhandling i samband med ny prövning av beslut om uppsikt eller förvar. Övervägandena finns i avsnitt 5 och 9.1.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 11 § första stycket och andra stycket första meningen (jfr prop. 1988/89:86 s. 180 och prop. 2004/05:170 s. 293 och 294).

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

I paragrafen anges att ett beslut om uppsikt eller förvar upphör att gälla om det inte prövas på nytt inom föreskriven tid. Övervägandena finns i avsnitt 9.1–9.3.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 § (jfr prop. 1975/76:18 s. 166 och prop. 1988/89:86 s. 179 och 180).

Beslutande myndigheter

20 § Polismyndigheten får besluta om uppsikt och förvar när myndigheten

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

Polismyndigheten behåller sin behörighet att fatta beslut enligt första stycket 2 när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 b § första stycket till dess Migrationsverket har beslutat i frågan om huruvida en prövning ska göras.

I paragrafen regleras när Polismyndigheten är behörig att besluta om uppsikt och förvar. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Paragrafen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 12 och 13 §§ (jfr prop. 1975/76:18 s. 165 och 166, prop. 1979/80:96 s. 102, prop. 1988/89:86 s. 181–183, prop. 2004/05:170 s. 294, prop. 2009/10:31 s. 276 och prop. 2016/17:191 s. 41). I förhållande till de paragraferna formuleras behörigheten på ett annat sätt. Vidare ändras i vilka fall som Polismyndigheten behåller sin behörighet trots att ett beslut om förvar inte längre får verkställas.

Enligt *första stycket 1* får Polismyndigheten besluta om uppsikt eller förvar när myndigheten handlägger ett ärende om avvísning. Polismyndigheten handlägger ett ärende om avvísning från det att myndigheten initierar en fråga om att avvisa en utlänning till dess att ärendet avgörs av myndigheten. Det framgår av 8 kap. 17 § i vilka fall som Polismyndigheten får besluta om avvísning. Om Polismyndigheten överlämnar ett avvísningsärende till Migrationsverket enligt 8 kap. 17 § tredje stycket handlägger Polismyndigheten avvísningsärendet till dess ärendet kommer in till Migrationsverket.

Enligt *första stycket 2* får Polismyndigheten även besluta om uppsikt och förvar när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning. Polismyndighetens behörighet att verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning regleras i 12 kap. 14 och 14 a §§. Polismyndigheten blir också behörig om Migrationsverket eller en migrationsdomstol i ett säkerhetsärende, på begäran av Säkerhetspolisen, har bestämt att verkställigheten ska ombesörjas av Polismyndigheten. Att Polismyndigheten ska verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning förutsätter att det finns ett beslut som får verkställas. Det innebär att myndigheten som huvudregel inte är behörig under den tid som ett beslut om avvísning eller utvisning inte får verkställas.

Av *andra stycket* framgår dock att Polismyndigheten behåller sin behörighet att fatta beslut enligt första stycket 2, dvs. att besluta om uppsikt eller förvar vid verkställighet, när ett beslut om utvisning inte får verkställas på grund av att hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 b § första stycket. Det innebär, i förhållande till hittillsvarande 13 § andra stycket, att Polismyndigheten på detta sätt behåller sin behörighet i färre fall. Polismyndigheten behåller sin behörighet till dess att Migr-

ationsverket har tagit ställning till om en prövning ska ske. Beviljas inte en prövning är Polismyndigheten fortsatt behörig enligt första stycket 2. Beviljas en prövning övergår behörigheten till Migrationsverket.

När Polismyndigheten är behörig att besluta om uppsikt eller förvar ansvarar myndigheten också för att det sker en ny prövning av ett beslut om uppsikt eller förvar samt för att beslutet upphävs om det inte längre finns skäl för det.

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

Säkerhetspolisen behåller sin behörighet att fatta beslut när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 b § första stycket till dess Migrationsverket har beslutat i frågan om huruvida en prövning ska göras.

I paragrafen regleras när Säkerhetspolisen är behörig att besluta om uppsikt och förvar. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Paragrafen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 12 och 13 §§ (jfr prop. 2013/14:110 s. 626 och prop. 2016/17:191 s. 41). I förhållande till de paragraferna formuleras behörigheten på ett annat sätt. Vidare ändras i vilka fall Säkerhetspolisen behåller sin behörighet trots att ett beslut om förvar inte längre får verkställas.

Enligt *första stycket* får Säkerhetspolisen besluta om uppsikt och förvar när myndigheten ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Det framgår av 12 kap. 14 och 14 a §§ i vilka fall som Säkerhetspolisen ska verkställa ett sådant beslut. Att Säkerhetspolisen ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning förutsätter att det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut. Det innebär att Säkerhetspolisen som huvudregel inte är behörig under den tid som ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas.

Av *andra stycket* framgår dock att Säkerhetspolisen behåller sin behörighet när ett beslut om utvisning inte får verkställas på grund av att hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 b § första stycket, till dess att Migrationsverket har tagit ställning till om prövning ska ske. Det innebär, i förhållande till hittillsvarande 13 § andra stycket, att Säkerhetspolisen på detta sätt behåller sin behörighet i färre fall.

När Säkerhetspolisen är behörig att besluta om uppsikt eller förvar ansvarar myndigheten också för att det sker en ny prövning av ett beslut om uppsikt eller förvar samt för att beslutet upphävs om det inte längre finns skäl för det.

22 § Migrationsverket får besluta om uppsikt och förvar, om inte Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen är beslutande myndighet enligt 20 eller 21 §.

I paragrafen regleras när Migrationsverket är behörigt att besluta om uppsikt och förvar. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Paragrafen motsvarar delvis vad som gäller enligt hittillsvarande 12 och 14 §§ (jfr prop. 1975/76:18 s. 165 och 166, prop. 1979/80:96 s. 102 och 103, prop. 1988/89:86 s. 181 och 183, prop. 2004/05:170 s. 294 och prop. 2009/10:31 s. 276). I förhållande till de paragraferna formuleras behörigheten på ett annat sätt. Vidare utökas Migrationsverkets behörighet.

Enligt paragrafen får Migrationsverket besluta om uppsikt och förvar om inte Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen är behörig att fatta sådana beslut. När de myndigheterna är behöriga framgår av 20 och 21 §§. Det innebär till att börja med att Migrationsverket är behörig beslutsfattare när verket handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, internationellt skydd, avvisning eller utvisning eller är ansvarigt för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, förutsatt att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen inte är behörig. Migrationsverkets behörighet att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning regleras i 12 kap. 14 och 14 a §§. I vissa situationer övergår behörigheten att besluta om uppsikt eller förvar från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen till Migrationsverket. Om exempelvis Polismyndigheten är ansvarig för att verkställa ett beslut om utvisning och utlänningsåberopar hinder enligt 12 kap. 19 b § första stycket, övergår behörigheten till Migrationsverket om verket beviljar prövning.

Paragrafen innebär också, till skillnad från vad som gällt enligt hittillsvarande 12 och 14 §§, att Migrationsverket är behörigt att besluta om uppsikt eller förvar under den tid som ett avvisnings- eller utvisningsärende handläggs av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, förutsatt att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen inte är behörig. Migrationsverket ansvarar då också för att det sker en ny prövning av beslut om uppsikt eller förvar samt för att beslutet upphävs om det inte längre finns skäl för det.

23 § Migrationsverket ska upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar om verket beviljar uppehållstillstånd eller internationellt skydd. Detsamma gäller för en domstol som beviljar uppehållstillstånd eller internationellt skydd.

När Migrationsverket prövar en fråga om uppehållstillstånd eller internationellt skydd får verket besluta om inhibition av ett beslut om uppsikt eller förvar. Detsamma gäller för en domstol som prövar en fråga om uppehållstillstånd eller internationellt skydd.

I paragrafen regleras befogenheter för Migrationsverket och migrationsdomstolarna att bl.a. upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Enligt *första stycket* har Migrationsverket eller en domstol en behörighet och skyldighet att upphäva ett beslut om uppsikt eller förvar när ett uppehållstillstånd eller internationellt skydd beviljas. Med domstol avses en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Stycket kan, i fråga om domstolarna, tillämpas exempelvis om frågan om uppehållstillstånd eller internationellt skydd aktualiseras vid en migrationsdomstols eller Migrationsöverdomstolens prövning av ett överklagat beslut om avvisning eller utvisning.

Av *andra stycket* framgår att Migrationsverket eller en domstol som prövar en fråga om uppehållstillstånd eller internationellt skydd får besluta om inhibition av ett beslut om uppsikt eller förvar. Om Migrationsverket eller domstolen under handläggningen bedömer att uppehållstillstånd eller internationellt skydd kommer att beviljas, kan myndigheten eller domstolen alltså besluta att utlänningsåberopar hinder inte ska stå under uppsikt eller vara tagen i förvar.

24 § Polismyndigheten får, även om myndigheten inte är beslutande myndighet enligt 20 §, besluta att ställa en utlänning under uppsikt eller ta en utlänning i förvar, om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den myndighet som är behörig. Den myndigheten ska därefter omedelbart pröva frågan om uppsikt eller förvar. När den behöriga myndigheten har beslutat i frågan upphör Polismyndighetens beslut att gälla.

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

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

I paragrafen finns bestämmelser om bl.a. Polismyndighetens möjlighet att fatta interimistiska beslut om uppsikt och förvar. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Paragrafen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 17 § (jfr prop. 1975/76:18 s. 166, prop. 1979/80:96 s. 103, prop. 1988/89:86 s. 181, 183 och 184 och prop. 2013/14:110 s. 626). Skillnaden är att det i *första stycket* anges att Polismyndighetens interimistiska beslut upphör att gälla när den behöriga myndigheten har prövat frågan om uppsikt eller förvar. Prövningen av den behöriga myndigheten utmynnar alltså i ett nytt beslut som ersätter det interimistiska beslutet.

10 a kap. Verkställighet av beslut om uppsikt och förvar

Ansvar för verkställighet

1 § Migrationsverket ansvarar för att beslut om förvar verkställs.

Paragrafen reglerar ansvaret för verkställighet av beslut om förvar. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 18 § (jfr prop. 1996/97:147 s. 39).

Hjälp vid verkställighet

2 § Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om förvar som har fattats av Migrationsverket eller Säkerhetspolisen.

I paragrafen regleras Polismyndighetens skyldighet att lämna handräckning vid verkställighet av beslut om förvar som har fattats av Migrationsverket eller Säkerhetspolisen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 19 § (jfr prop. 1996/97:147 s. 39 och 40 och prop. 2016/17:57 s. 85), dock med en ändring som föranleds av att migrationsdomstolarna inte längre ska ansvara för att besluta om att ställa en utlänning under uppsikt eller ta en utlänning i förvar.

3 § Migrationsverket får överlämna till Kriminalvården att transportera en utlänning som hålls i förvar.

I paragrafen regleras möjligheten för Migrationsverket att överlämna en transport av en utlänning som hålls i förvar till Kriminalvården. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 19 a § (jfr prop. 2016/17:57 s. 86), med den skillnaden att det inte längre finns någon begränsning av vilka transporter av förvarstagna som kan överlämnas. Det är alltså upp till Migrationsverket att avgöra i vilka enskilda fall som det är lämpligt att överlämna en transport till Kriminalvården. Det handlar i första hand om sådana transportuppdrag som tidigare överlämnats till Kriminalvården, såsom längre transporter och transporter som kan planeras i förväg. Om det finns risk för fritagning eller tagande av gisslan kan det vara motiverat att överlämna även en kortare transport till Kriminalvården, som i sin tur kan begära hjälp av Polismyndigheten. För att möjliggöra framförhållning förutsätts att ett överlämnande i andra än rena rutinfall föregås av kontakter mellan Migrationsverket och Kriminalvården.

Ett transportuppdrag till Kriminalvården innefattar även bevakningsuppgifter i samband med transporten. Exempelvis omfattas bevakning under domstolsförhandling, läkarbesök och andra uppehåll under transporten, såsom matpauser (jfr prop. 2016/17:57 s. 72 och 73).

4 § Vid en transport enligt 3 § gäller följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611):

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

I paragrafen regleras rätten för Kriminalvården att vid transport enligt 3 § utföra kroppsvisitation, använda fängsel och begära hjälp av Polismyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 19 b § (jfr prop. 2016/17:57 s. 86).

5 § Den myndighet som begär hjälp enligt 2 eller 3 § ska lämna Polismyndigheten respektive Kriminalvården de uppgifter om utlänningen som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

I paragrafen regleras uppgiftsskyldighet i samband med begäran om hjälp enligt 2 eller 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 19 c § (jfr prop. 2016/17:57 s. 86).

6 § Migrationsverket får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en utlänning som hålls i förvar ska vistas utanför en förvarslokal.

I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om befogenhet för Migrationsverket att förordna väktare för att utföra vissa bevakningsuppdrag. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 21 § (jfr prop. 2024/25:161 s. 67 och 68).

7 § En väktare med ett förordnande enligt 6 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller om förhållanden av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt för en väktare som har förordnats enligt 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 10 kap. 22 § (jfr prop. 2024/25:161 s. 68).

Valet mellan olika former av placering

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

I paragrafen finns en allmän bestämmelse om placering av förvarstagna. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Paragrafen gäller vid bedömningen av om en förvarstagen ska vara placerad på en vanlig förvarsavdelning, på en särskild säkerhetsavdelning eller i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. En vanlig förvarsavdelning är en avdelning som inte är en särskild säkerhetsavdelning. En särskild säkerhetsavdelning är en avdelning som har ordnats särskilt för att möjliggöra mer övervakning och kontroll än på en vanlig förvarsavdelning och där särskilda befogenheter gäller, såsom möjlighet till avskiljande vid dygnsvila enligt 11 kap. 7 b §.

Paragrafen innebär att den proportionalitetsbedömning som ska föregå ett beslut om placering, i varje enskilt fall utifrån omständigheterna vid tidpunkten för beslutet, inte får mynna ut i att en förvarstagen placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordning eller säkerhet ska kunna upprätthållas. Som exempel kan externplacering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest inte komma i fråga om ordning och säkerhet kan upprätthållas genom placering på en särskild säkerhetsavdelning eller vanlig förvarsavdelning.

Med ordning eller säkerhet avses i synnerhet ordning eller säkerhet på förvaren, men även allmän ordning eller säkerhet. Exempel på beteenden som kan störa ordning eller säkerhet på ett förvar är hot, våld och otillbörliga påtryckningar mot andra som är tagna i förvar. Exempel på beteenden som kan störa allmän ordning eller säkerhet är att en radikaliserad utlänning som hålls i förvar har kontakter med personer eller en organisation utanför förvaret som utgör ett säkerhetshot. Placering för att motverka det sistnämnda beteendet kan aktualiseras i säkerhetsärenden.

Placering av förvarstagna på särskild säkerhetsavdelning

9 § Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om

1. utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller
2. utlänningen av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas på en vanlig förvarsavdelning.

Paragrafen reglerar tillsammans med 12 § när en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får placeras på en särskild säkerhetsavdelning. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Av *punkt 1* framgår att en förvarstagen utlänning som har fyllt 18 år och utvisats på grund av brott får placeras på en särskild säkerhetsavdelning i avvaktan på verkställighet av beslutet.

Vid beslut om placering ska, förutom det som anges i punkten, beaktas att en förvarstagen utlänning enligt 8 § inte får placeras så att han eller hon utsätts för mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordning eller säkerhet ska kunna upprätthållas. En placering på en vanlig förvarsavdelning ska väljas om det är tillräckligt. Denna avvägning kan ge vid handen att en utlänning som har dömts för våldsbrott eller annat brott av allvarlig karaktär, såsom sexualbrott, bör placeras på särskild säkerhetsavdelning. I vissa fall kan däremot en utlänning som har avtjänat ett längre fängelsestraff för grövre brottslighet ha genomgått en sådan positiv förändring att det inte finns tillräckliga skäl för sådan placering. I andra fall kan externplacering vara nödvändig (se 11 §).

Placering på en särskild säkerhetsavdelning enligt *punkt 2* förutsätter att ordning eller säkerhet inte kan upprätthållas vid placering på en vanlig förvarsavdelning. Om beteenden som stör ordning eller säkerhet inte kan förhindras vid placering på en vanlig förvarsavdelning kan alltså placering på särskild säkerhetsavdelning vara motiverad. Exempel på beteenden som stör ordning eller säkerhet är hot, våld, otillbörliga påtryckningar mot andra förvarstagna eller innehav av farliga föremål. Det kan även vara att någon avviker eller trots tillsägelser röker inomhus, uppträder högljutt eller betar sig på annat olämpligt sätt. För placering enligt punkten krävs – liksom för placering på andra grunder – inte att utlänningen i fråga först har varit placerad på en vanlig förvarsavdelning.

10 § Migrationsverket får besluta att ett barn som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om barnet av allmän domstol har utvisats på grund av brott och det finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar tillsammans med 13 § när ett barn som hålls i förvar får placeras på en särskild säkerhetsavdelning. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Av paragrafen framgår att ett barn som har utvisats på grund av brott får placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl innebär att stor restriktivitet är påkallad. Det ska röra sig om undantagsfall där situationen är så allvarlig att barnet med hänsyn till andras säkerhet inte kan vistas på en vanlig förvarsavdelning.

Ett beslut om placering som rör barn måste vara förenligt med de rättigheter som barn har enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att den hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa måste

beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Andra mindre ingripande åtgärder ska väljas i första hand. Om påverkan på ordningen och säkerheten är stor får placering på en särskild säkerhetsavdelning ofta anses proportionerlig. Som exempel kan det vara motiverat att placera ett barn på särskild säkerhetsavdelning om barnet är mycket hotfullt eller aggressivt. Detsamma gäller om barnet utövar otillbörliga påtryckningar mot andra förvarstagna eller personalen. För att placera ett barn som är yngre än 15 år på särskild säkerhetsavdelning krävs mycket starka skäl.

Externplacering av förvarstagna

11 § Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest om

1. det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en förvarslokal,
2. det är nödvändigt av transporttekniska skäl, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning som har placerats med stöd av första stycket och som inte av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska hållas avskild från övriga intagna. En placering enligt första stycket 2 eller 3 får inte pågå längre tid än tre dygn.

Paragrafen reglerar tillsammans med 14 § när en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får externplaceras. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Paragrafen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 10 kap. 20 §. En övergripande skillnad är att en förvarstagen utlänning endast tillfälligt, dvs. kortvarigt, får placeras i polisarrest. Tillfällig placering i polisarrest kan exempelvis vara aktuell i avvaktan på vidare transport eller på att Kriminalvården anvisar en häktesplats. Detsamma gäller om det på grund av att utlänningen utgör en akut säkerhetsrisk brådskar att placera utlänningen samtidigt som det inte finns tillgång till någon plats på kriminalvårdsanstalt eller häkte i närheten. Hur länge den tillfälliga placeringen i polisarrest är tillåten får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Av *första stycket 1* framgår att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får externplaceras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en förvarslokal. Detta motsvarar till viss del hittillsvarande 10 kap. 20 § första stycket 2 (jfr prop. 1996/97:147 s. 21, 31, 41 och 42). Externplacering får inte ske om det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet är tillräckligt med placering på särskild säkerhetsavdelning. Som exempel kan externplacering vara motiverad om en förvarstagen utlänning är mycket hotfull, våldsam eller utåtagerande. Detsamma gäller om utlänningen utövar otillbörliga påtryckningar mot andra förvarstagna, har en stark benägenhet att rymma eller om det finns en påtaglig risk för fritagning. Till skillnad från hittillsvarande 10 kap. 20 § första stycket 2 krävs det inte att utlänningen först placeras och avskiljs på ett av Migrationsverkets förvar för att en externplacering ska få beslutas.

Första stycket 2 och 3 motsvarar i huvudsak hittillsvarande 10 kap. 20 § första stycket 3 och 4 (jfr prop. 1996/97:147 s. 21 och 41 och

prop. 2016/17:191 s. 41 och 42), med den skillnaden att punkten 2 inte reglerar någon tidsbegränsning för externplacering. Tidsbegränsningen regleras i stället i andra stycket.

Av *andra stycket* framgår att en utlänning som har externplacerats med stöd av första stycket, om utlänningen inte har utvisats på grund av brott, ska hållas avskild från övriga intagna. Detta motsvarar hittillsvarande 10 kap. 20 § andra stycket (jfr prop. 2011/12:60 s. 94). Av stycket framgår också att externplacering på grund av transporttekniska eller synnerliga skäl inte får pågå längre tid än tre dygn. Det motsvarar delvis tidsbegränsningen enligt hittillsvarande 10 kap. 20 § första stycket 3 (prop. 2016/17:191 s. 41 och 42), med den skillnaden att tidsbegränsning nu även gäller vid externplacering av synnerliga skäl (första stycket punkten 3).

Placering av förvarstagna i säkerhetsärenden

12 § I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Paragrafen reglerar tillsammans med 9 § när en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får placeras på en särskild säkerhetsavdelning. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Av paragrafen framgår att Migrationsverket i ett säkerhetsärende (se 1 kap. 7 §) får besluta att en utlänning som har fyllt 18 år ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

En helhetsbedömning utifrån samtliga relevanta omständigheter ska göras. Placering på särskild säkerhetsavdelning med stöd av paragrafen kan motiveras av sådana skäl som kan motivera placering på säkerhetsavdelning enligt 9 § 2, såsom att utlänningen är hotfull, våldsam eller rymningsbenägen. Se vidare kommentaren till den paragrafen. Dessutom kan andra omständigheter, t.ex. med bäring på ordningen eller säkerheten i stort, beaktas vid externplacering i säkerhetsärenden. Det innebär att externplacering kan vara motiverad om utlänningen har kopplingar till andra personer eller en organisation som utgör ett säkerhetshot, med följderna att utlänningen inte bör vara på en vanlig förvarsavdelning. Detsamma gäller i vissa fall om utlänningen otillbörligt utövar påtryckningar mot andra förvarstagna.

Vid beslut om placering ska, förutom det som anges i paragrafen, beaktas att en förvarstagen utlänning enligt 8 § aldrig får placeras så att han eller hon utsätts för mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordning eller säkerhet ska kunna upprätthållas.

13 § I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att ett barn som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar tillsammans med 10 § när barn som hålls i förvar får placeras på en särskild säkerhetsavdelning. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Av paragrafen framgår att barn i säkerhetsärenden (se 1 kap. 7 §) får placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Det som anges om kravet på synnerliga skäl och proportionalitet i kommentaren till 10 § gäller även här. Vidare måste 8 § beaktas.

14 § I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

En utlänning som har placerats med stöd av första stycket ska hållas avskild från övriga intagna.

Paragrafen reglerar tillsammans med 11 § när en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får externplaceras. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Enligt *första stycket* får Migrationsverket i ett säkerhetsärende (se 1 kap. 7 §) besluta om externplacering i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Angående vad som avses med att en placering i polisarrest ska vara tillfällig, se kommentaren till 11 §.

Externplacering med stöd av paragrafen kan motiveras av sådana skäl som kan motivera externplacering enligt 11 §, se kommentaren till den paragrafen. Vidare kan andra omständigheter, såsom omständigheter med bäring på ordningen eller säkerheten i stort, beaktas vid externplacering i säkerhetsärenden. Som exempel kan sådan placering vara motiverad om utlänningen har kopplingar till andra personer eller en organisation som gör att utlänningen inte bör vistas på ett av Migrationsverkets förvar. Detsamma gäller om utlänningen är radikaliserad och därmed otillbörligt påverkar eller utövar påtryckningar mot andra. Vidare måste 8 § beaktas.

Andra stycket innebär att en utlänning som har placerats med stöd av första stycket ska hållas avskild från andra intagna.

15 § Säkerhetspolisen får i ett säkerhetsärende besluta om placering enligt 12–14 §§, om det inte finns tid att avvakta Migrationsverkets beslut. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt anmälas till Migrationsverket, som skyndsamt ska pröva frågan om placering. När Migrationsverket har beslutat i frågan upphör Säkerhetspolisens beslut att gälla.

I paragrafen regleras när Säkerhetspolisen får fatta interimistiska beslut om placering av en utlänning som hålls i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.

Av *första meningen* framgår att Säkerhetspolisen i vissa fall, trots att det är Migrationsverket som enligt 12–14 §§ är behörigt att fatta beslut, får fatta ett interimistiskt beslut om placering i ett säkerhetsärende under de förutsättningar som anges i nämnda paragrafer. För att Säkerhetspolisen ska få fatta ett interimistiskt beslut krävs att åtgärden är brådskande och att det därför inte finns tid att invänta Migrationsverkets beslut. Ett exempel på en sådan situation kan vara att det uppstår ett angeläget behov av externplacering på en fredagseftermiddag och det inte finns behörig personal hos Migrationsverket som kan fatta beslut om placering förrän måndag morgon. Ett annat exempel är att det är angeläget med ett placeringsbeslut under kontorstid men Säkerhetspolisen behöver viss tid

på sig för att kunna ta ställning till vilka uppgifter som myndigheten kan dela med Migrationsverket.

Säkerhetspolisen ska enligt *andra meningen* så snart som möjligt anmäla sitt interimistiska beslut till Migrationsverket. Det innebär att anmälan ska ske så snart praktiska förutsättningar föreligger. När Säkerhetspolisen har anmält beslutet till Migrationsverket, ska Migrationsverket skyndsamt pröva om åtgärden ska bestå.

Enligt *tredje meningen* upphör Säkerhetspolisens beslut att gälla när Migrationsverket har beslutat i frågan. Migrationsverkets beslut ersätter alltså det tillfälliga placeringsbeslut som Säkerhetspolisen har fattat.

Ny prövning av placeringsbeslut

16 § Migrationsverkets beslut om placering enligt 9, 10 eller 11 § första stycket 1 eller någon av 12–14 §§ ska prövas på nytt senast inom en månad från den dag då beslutet verkställdes och därefter fortlöpande inom en månad från den senaste prövningen.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om ny prövning av placeringsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.

Enligt *första stycket* ska Migrationsverket pröva vissa angivna placeringsbeslut på nytt senast inom en månad från den dag då beslutet verkställdes och därefter fortlöpande inom en månad från den senaste prövningen. Prövningen ska baseras på de omständigheter som föreligger vid tidpunkten för prövningen och syfta till att avgöra om det fortfarande finns skäl för placeringsbeslutet. Vid sidan av den ovillkorliga återkommande prövning som ska ske enligt stycket så ska naturligtvis ett placeringsbeslut prövas på nytt så snart det finns anledning till det.

Av *andra stycket* framgår att ett beslut om placering upphör att gälla om det inte prövas på nytt inom den tid som föreskrivs i första stycket, med följderna att utlänningen ska flyttas till en vanlig förvarsavdelning.

11 kap.

2 § En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i 10 a kap. 11 eller 14 §, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. Ansvaret gäller även när utlänningen med tillåtelse vistas utanför förvarslokalen.

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 a kap. 11 eller 14 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bl.a. de lokaler där utlänningar hålls i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ändringarna är en följd av att bestämmelser om externplacering flyttas till nya 10 a kap. och utgör ingen ändring i sak.

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

En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa rättigheter för utlänningar som hålls i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Tillägget i *första stycket* innebär att Migrationsverket ska erbjuda ett barn som hålls i förvar utbildning på förvaret. Utbildningen bör vara adekvat för barnets ålder och behov, med de begränsningar som följer av att barnet hålls i förvar. I praktiken har rätten att erbjudas utbildning främst betydelse för förvarstagna barn i säkerhetsärenden och barn som har utvisats på grund av brott, vilka kan hållas i förvar under längre tid än andra barn.

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

Om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten, får ett besök kontrolleras genom att

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om bl.a. möjligheten för en utlänning som hålls i förvar att ta emot besök. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

Enligt *fyjärde stycket*, som är nytt, får Migrationsverket under vissa förutsättningar besluta om besöksbegränsningar vid risk för överförande av smitta. Besöksbegränsningar kan innebära förbud mot besök eller att besök endast får ske under vissa villkor, såsom att besökare måste vara vaccinerade mot den aktuella sjukdomen.

Ett beslut om besöksbegränsningar måste vara absolut nödvändigt med hänsyn till risken för överförande av smitta. Kravet på absolut nödvändighet innebär att det som utgångspunkt krävs en påtaglig risk för smitta vid fysiska besök och att riskerna för de förvarstagnas och andra människors hälsa vid smittspridning är av allvarligt slag. Folkhälsomyndighetens rekommendationer kan tjäna som vägledning. Besöksbegränsningar i form av absolut förbud mot besök är inte motiverade om villkor för besök är en tillräcklig åtgärd.

Ett beslut om besöksbegränsningar kan vara både generellt, dvs. omfatta en eller flera förvarsanläggningar, eller avse en viss person eller vissa personer. Bedömningen av om beslutet ska vara generellt eller avse en eller flera utpekade personer får utgå från vad som är nödvändigt för att motverka smittspridning.

4 b § *Migrationsverket får bevilja en utlänning som hålls i förvar tillstånd att vistas utanför förvarslokalerna en viss kort tid om det finns synnerligen ömmande*

skäl. Vid bedömningen av om ett sådant tillstånd bör ges ska hänsyn tas till risken för att utlänningen avviker, begår brott eller på annat sätt missköter sig.

Om det är Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som har fattat förvarsbeslutet, ska den myndighet som fattat beslutet ges tillfälle att yttra sig innan Migrationsverket prövar frågan om tillstånd.

Utlänningen ska bevakas under den tid som han eller hon befinner sig utanför förvarslokalerna.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tillstånd för en utlänning som hålls i förvar att vistas utanför förvarslokalerna en viss kort tid (permission). Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

Av *första stycket* framgår att en utlänning som hålls i förvar, om det finns synnerligen ömmande skäl, får beviljas permission. Kravet på synnerligen ömmande skäl innebär att tillämpningen ska vara mycket restriktiv. Som exempel kan synnerligen ömmande skäl vara att utlänningen vill besöka en närstående som är allvarligt sjuk eller som ska föda barn. Det kan även vara att utlänningen vill närvara vid en närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör utlänningens barn. Utöver synnerligen ömmande skäl krävs det att vistelsen utanför förvarslokalerna kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att utlänningen avviker, begår brott eller på annat sätt missköter sig. Det innebär att det i varje enskilt fall måste göras en avvägning mellan skälen för permission och den risk för misskötsamhet som eventuellt finns. Som exempel bör permission, trots synnerligen ömmande skäl, inte beviljas om det bedöms finnas en risk för att utlänningen avviker under permissionen.

Permission får beviljas endast för viss kort tid. Syftet med permissionen får styra hur länge den får pågå, men det ska vara fråga om en kort tid. Som utgångspunkt bör permission beviljas för ett fåtal timmar. I undantagsfall, såsom permission för en förlossning, bör dock en längre tid kunna vara motiverad.

Om det är Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som har fattat beslut om att ta utlänningen i förvar, ska Migrationsverket enligt *andra stycket* ge den myndighet som har fattat beslutet en möjlighet att yttra sig innan frågan om permission prövas.

Utlänningen ska enligt *tredje stycket* bevakas under permissionen. Det innebär att anställda vid Migrationsverket ska närvara under hela vistelsen utanför förvarslokalerna. I många fall torde omständigheterna vara sådana att det är lämpligt att låta en väktare, som har förordnats enligt 10 a kap. 7 §, biträda vid bevakningen.

7 a § *En utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får beläggas med fängsel*

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

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

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

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om bl.a. när en utlänning som hålls i förvar får beläggas med fängsel. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.

Paragrafen tar sin utgångspunkt i att fängsel är en så ingripande åtgärd att den endast bör användas när starka skäl talar för det. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig, ska den användas i stället. Paragrafen omfattar endast utläningar som har fyllt 18 år, vilket innebär att barn inte får beläggas med fängsel.

Enligt *första stycket 1* får fängsel användas vid förflyttning inom en förvarslokal och vid transport eller annan vistelse utanför en förvarslokal, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Det innebär bl.a. att en individuell bedömning måste göras inför varje transport eller annan förflyttning om det är motiverat att belägga den förvarstagna utlänningen med fängsel. Exempel på situationer där det kan vara motiverat att använda fängsel är när det finns en risk för att utlänningen kommer att bli våldsam eller för att han eller hon rymmer eller fritas.

Av *första stycket 2* framgår att fängsel också får användas när en utlänning som är placerad på en särskild säkerhetsavdelning uppträder våldsam. Fängsel får dock användas endast om det är absolut nödvändigt med hänsyn till utlänningens eller någon annans säkerhet. Som exempel kan det vara motiverat att använda fängsel om en förvarstagen utlänning är så våldsam eller självdestruktiv att uppgiften inte kan lösas på något annat sätt.

Av *andra stycket* framgår att en utlänning som har belagts med fängsel med stöd av första stycket 2, dvs. på grund av att han eller hon uppträtt våldsam, så snart som möjligt ska undersökas av läkare. Läkarens uppgift är att bedöma om utlänningen har ett vårdbehov med anledning av användningen av fängsel.

7 b § *Utläningar som är placerade på en särskild säkerhetsavdelning får hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan.*

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om en möjlighet att hålla utläningar som har placerats på särskild säkerhetsavdelning avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

Paragrafen medger att Migrationsverket nattetid låser in utläningar, såväl vuxna som barn, som är placerade på en särskild säkerhetsavdelning i deras rum. Om flera utläningar delar ett boenderum, kan de låsas in tillsammans i rummet. Som exempel bör ett barn som har placerats på en särskild säkerhetsavdelning med sin familj som utgångspunkt avskiljas tillsammans med familjen.

I normalfallet torde ett beslut om avskiljande omfatta alla som är placerade på en viss säkerhetsavdelning. Om det t.ex. finns en påtaglig risk för att ett barns hälsa eller utveckling tar allvarlig skada av ett avskiljande, kan det dock innebära att ett sådant beslut är oproportionerligt med följd att barnet bör undantas från det.

13 kap.

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

I 10 kap. 18 § finns särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling *ska* hållas i vissa fall.

I paragrafen regleras bl.a. vilka som ska eller får höras vid en muntlig förhandling. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Hänvisningen i *andra stycket* till var det finns särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling ska hållas ändras till följd av ändringar i 10 kap.

14 kap.

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

Paragrafen reglerar vilka beslut om behandlingen eller placeringen av förvarstagna utlänningar som får överklagas till en migrationsdomstol. Övervägandena finns i avsnitt 14.1.

Ändringarna innebär att även Migrationsverkets beslut om placering på en särskild säkerhetsavdelning, permission, att belägga en förvarstagen utlänning med fängsel och avskiljande i anslutning till dygnsvila får överklagas till en migrationsdomstol.

16 kap.

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

En migrationsdomstol ska meddela ett slutligt avgörande i ett mål om förvar enligt 10 kap. 3 eller 4 § inom 15 dagar eller, om det finns särskilda skäl, 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Om ett slutligt avgörande i ett sådant mål inte meddelas inom 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen så upphör det överklagade beslutet att gälla.

I paragrafen anges bl.a. att vissa mål ska handläggas skyndsamt. Övervägandena finns i avsnitt 14.2.

Andra stycket, som är nytt och genomför artikel 11.3 i det nya omarbetade mottagandedirektivet, innebär att en migrationsdomstol ska meddela ett slutligt avgörande i mål som gäller förvar av sökande av internationellt skydd inom 15 dagar eller, om det finns särskilda skäl, 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen. Särskilda skäl kan utgöras av t.ex. att det offentliga biträdet är upptaget och utlänningen vägrar att biträdet sätter någon annan i sitt ställe. Även svårigheter att ordna med tolk kan medföra att det finns särskilda skäl att utsträcka tiden för målets avgörande.

Stycket gäller endast vid handläggningen hos migrationsdomstolarna, inte hos Migrationsöverdomstolen. Ett slutligt avgörande ska meddelas av migrationsdomstolen inom den angivna tiden. Det är inte tillräckligt att en förhandling har inletts eller att en föredragning har avslutats inom tidsfristen. Handläggningen i sin helhet får inte ta längre tid än 15 eller 21 dagar. Av första stycket följer att målet ska avgöras tidigare om det inte finns omständigheter i det enskilda fallet som motiverar en längre handläggningstid.

Ett sådant överklagat beslut som avses i stycket upphör att gälla om ett slutligt avgörande inte meddelas i målet inom 21 dagar från den dag då överklagandet kom in till migrationsdomstolen.

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

En migrationsdomstols beslut att inte förordna ett offentligt biträde enligt 18 kap. 2 eller 2 a § får inte överklagas. Detsamma gäller en migrationsdomstols beslut att entlediga ett offentligt biträde enligt 18 kap. 2 §.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

I paragrafen regleras bl.a. överklagande av en migrationsdomstols beslut.

Ändringen innebär att hittillsvarande andra stycket tas bort med anledning av att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen inte längre är behöriga att fatta beslut om förvar som första instans. Andra stycket motsvarar alltså hittillsvarande tredje stycket och tredje stycket motsvarar hittillsvarande fjärde stycket.

11 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

Prövningstillstånd krävs *dock* inte vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om

1. internationellt skydd efter överlämnande enligt 4 kap. 7 § andra stycket, eller
2. inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 e § första stycket.

Prövningstillstånd krävs inte heller om migrationsdomstolen i ett överklagat mål upphäver ett beslut om inhibition av verkställigheten som har meddelats med stöd av 12 kap. 17 a § första stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om prövningstillstånd vid överklagande till Migrationsöverdomstolen.

Ändringen innebär att första meningen i *andra stycket*, om att det inte krävs prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut om förvar som första instans, tas bort. Det är en följd av att migrationsdomstolarna inte längre är behöriga att fatta beslut om förvar som första instans.

18 kap.

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

1. avvisning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlänningen enligt *någon* av 10 kap. 3–6 §§ *har* hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket,

3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen,

4. anmälningsskyldighet enligt 9 a kap.,

5. förvar enligt 10 kap. 3 *eller* 5 § om utlänningen *har* hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

6. hemsändande enligt 23 kap. 2 §, *och*

7. *uppsikt enligt 10 kap. 4 eller 6 §.*

Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt *denna lag*.

I mål och ärenden enligt asylprocedurförordningen eller asyl- och migrationshanteringsförordningen, med undantag för mål och ärenden om förvar enligt artikel 44 i den förordningen, gäller i stället 1 a–2 a §§.

I paragrafen finns bestämmelser om rätten till offentligt biträde. Övervägandena finns i avsnitt 15.1 och 15.2.

I *första stycket 1* ändras hänvisningarna till följd av ändringar i 10 kap.

Ändringen i *första stycket 5* innebär att det finns en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas för en utlänning som har fyllt 18 år i mål och ärenden om förvar enligt 10 kap. 3 eller 5 §, om utlänningen har hållits i förvar i mer än tre dagar. En situation där det skulle kunna antas att behov av biträde måste saknas är om utlänningen redan har förordnats ett offentligt biträde i ett pågående ärende om avvisning eller utvisning och biträdets förordnade omfattar även frågan om förvar. Ändringen genomför delvis artikel 11.6 i det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Av första stycket 7, som är ny, framgår att det finns en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas för barn i mål och ärenden om uppsikt enligt 10 kap. 4 eller 6 §. En situation där det kan antas att behov av biträde saknas är om uppsikten endast innebär en skyldighet att lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar.

Ändringen i *andra stycket* innebär att offentligt biträde alltid ska förordnas för ett barn som hålls i förvar, inte bara – som hittills – för barn som saknar vårdnadshavare här i landet. Vidare ändras hänvisningen till följd av ändringar i 10 kap.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 21 juli 2026.

2. I fråga om ett beslut om uppsikt eller förvar som har meddelats före ikraftträdandet gäller upphävda 10 kap. 1–17 §§ fortfarande fram till dess att beslutet prövas på nytt.

3. Migrationsverket ska pröva ett beslut om placering som har meddelats med stöd av den upphävda 10 kap. 20 § första stycket 1 eller 2 på nytt enligt 10 a kap. 16 § senast en månad efter ikraftträdandet.

4. Den tid som en utlänning har hållits i förvar med stöd av den upphävda 10 kap. 1 § andra stycket 2 eller 3 ska vid tillämpningen av 10 kap. 12 § räknas in i förvarstidens längd om det är fråga om samma verkställighetsärende.

5. Äldre föreskrifter gäller fortfarande vid överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 16.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 21 juli 2026.

Enligt *punkt 2* gäller upphävda 10 kap. 1–17 §§, om grunder för uppsikt och förvar, ny prövning och beslutande myndigheter, även efter den 21 juli 2026 för beslut om uppsikt och förvar som har meddelats före ikraftträdandet. De upphävda bestämmelserna gäller dock bara fram till dess att beslutet i fråga prövas på nytt. Det innebär bl.a. att den första nya prövningen av ett uppsikts- eller förvarsbeslut som har meddelats före ikraftträdandet ska ske inom de tidsfrister som gäller enligt upphävda bestämmelser. Vid den första nya prövningen ska däremot de nya bestämmelserna

tillämpas. Vilken myndighet som är behörig att göra den nya prövningen ska alltså avgöras med ledning av de nya bestämmelserna i 10 kap. 20–23 §§, och den behöriga myndigheten ska tillämpa de nya bestämmelserna om uppsikt och förvar vid prövningen. Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen är handläggande myndighet inför den nya prövningen, behöver domstolen och den aktuella behöriga myndigheten – Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen – samarbeta så att ärendet på ett smidigt sätt kan lämnas över för den nya prövningen.

Av *punkt 3* framgår att ett beslut om externplacering med stöd av upphävda 10 kap. 20 § första stycket 1 eller 2, dvs. på den grunden att utlänningen har utvisats på grund av brott eller att utlänningen av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarlokal, ska prövas på nytt enligt 10 a kap. 16 § inom en månad från ikraftträdandet. Efter den första nya prövningen följer krav på ny prövning direkt av 10 a kap. 16 §.

Vid tillämpningen av 10 kap. 12 §, som innehåller tidsgränser för förvar inför avlägsnande av utlänningar som fyllt 18 år, ska enligt *punkt 4* den tid som utlänningen har hållits i förvar med stöd av de upphävda bestämmelserna om sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar (10 kap. 1 § andra stycket 2 och 3) räknas in i förvarstidens längd. En sådan avräkning ska dock bara ske om det är fråga om samma verkställighetsärende. Med samma verkställighetsärende avses ett ärende där arbetet med att verkställa avlägsnandebeslutet har pågått eller kunnat pågå i stort sett kontinuerligt utan större avbrott (jfr t.ex. rättsfallet MIG 2019:17).

Av *punkt 5* framgår att en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska tillämpa äldre bestämmelser vid prövningen av ett överklagat beslut som har meddelats före ikraftträdandet. Domstolen ska i dessa fall alltså tillämpa de regler om uppsikt och förvar som gällde när det överklagade beslutet meddelades.

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

10 kap.

3 § En utlänning som har fyllt 18 år får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som utlänningen har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

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

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

3. om utlänningen inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt 3 kap. 3 § första stycket mottagandelagen (2026:000) och det finns en risk för att utlänningen avviker,

4. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om utlänningen har rätt att resa in i Sverige,

5. om utlänningen vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 5 § 2 och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

7. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 1, 2, 3, 5 och 6 gäller även en medborgare i en annan EU-stat som har fyllt 18 år och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

I fråga om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott gäller 5 § i stället för denna paragraf.

I paragrafen anges grunderna för uppsikt och förvar av bl.a. utlänningar som har fyllt 18 år och är sökande av internationellt skydd. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Det införs en ny grund för uppsikt och förvar i *första stycket 3*. Vid bedömningen av om det finns en sådan avvikerisk som krävs för uppsikt eller förvar enligt punkten får endast de omständigheter som räknas upp i 1 kap. 15 § beaktas. Den nya grunden genomför delvis artikel 10 i det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Enligt ändringen i *andra stycket* gäller den nya grunden även en EU-medborgare som har fyllt 18 år och har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

4 § Ett barn får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid som barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av internationellt skydd

1. om barnet inte har följt ett beslut om boende på en bestämd plats enligt 3 kap. 3 § första stycket mottagandelagen (2026:000) och det finns en uppenbar risk för att barnet avviker,

2. om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om barnet har rätt att resa in i Sverige,

3. om barnet vid tidpunkten för ansökan hålls i förvar enligt 6 § och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

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

5. i enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Första stycket 1, 3 och 4 gäller även ett barn som är medborgare i en annan EU-stat och som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket.

I fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott gäller 6 § i stället för denna paragraf.

I paragrafen anges grunderna för uppsikt och förvar av bl.a. barn som är sökande av internationellt skydd. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Det införs en ny grund för uppsikt och förvar i *första stycket 1*. Vid bedömningen av om det finns en sådan avvikerisk som krävs för uppsikt eller förvar enligt punkten får endast de omständigheter som räknas upp i 1 kap. 15 § beaktas. Den nya grunden genomför delvis artikel 10 i det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Enligt ändringen i *andra stycket* gäller den nya grunden även ett barn som är EU-medborgare och har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande av flyktingförklaring.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

- 11 §** En utlänning får inte hållas i förvar längre tid än
1. en månad med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 eller 5 § 1,
 2. tolv veckor med stöd av 3 § första stycket 4, och
 3. tolv månader med stöd av 3 § första stycket 3, 5 eller 6.

Paragrafen reglerar tillsammans med 12 § vilka bortre tidsgränser som gäller för förvar av utlänningar som har fyllt 18 år. Övervägandena finns i avsnitt 8.2 och 8.3.

Genom ändringen i *punkt 3* införs en bortre tidsgräns om tolv månader för förvar med stöd av i 3 § första stycket 3, som avser förvar på grund av att utlänningen inte har följt ett beslut om boendeskyldighet enligt mottagandelagen (2026:000).

Övriga ändringar är endast redaktionella.

13 § Ett barn får, i andra fall än som avses i andra stycket, inte hållas i förvar längre sammanlagd tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. Om barnet inte har hållits i förvar under en tolv månadersperiod ska tidigare tid i förvar inte beaktas vid fastställandet av förvarstiden.

I ett säkerhetsärende får ett barn inte hållas i förvar med stöd av 4 § första stycket 1, 3 eller 4 eller 6 § första stycket längre sammanlagd tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader. Dessa tidsgränser gäller även i fråga om ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

I paragrafen regleras vilka bortre tidsgränser som gäller för förvar av barn. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

Genom ändringen i *andra stycket* omfattar de särskilda tidsgränser som enligt stycket gäller för förvar av barn i säkerhetsärenden även förvar med stöd av 4 § första stycket 1, som avser förvar på grund av att barnet inte har följt ett beslut om boendeskyldighet enligt mottagandelagen.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

16 § Ett beslut om förvar enligt 3 § första stycket 3–7, 5 § 2 eller 3 eller 9 § ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet verkställdes. Har beslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag då det interimistiska beslutet verkställdes.

Om utlänningen efter den nya prövningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande göras inom två månader från det senaste förvarsbeslutet.

I paragrafen regleras när beslut om förvar av en utlänning som har fyllt 18 år ska prövas på nytt. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att även ett beslut om förvar med stöd av 3 § första stycket 3, som avser förvar på grund av att utlänningen inte har följt ett beslut om boendeskyldighet enligt mottagandelagen, ska prövas på nytt under de förutsättningar som framgår av paragrafen.

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

Lagförslaget innebär i huvudsak att det införs fyra nya paragrafer, varav tre i 10 kap. och en i 10 a kap. Efterföljande paragrafer i respektive kapitel får ändrade beteckningar och de paragrafer i lagen som i sina hittills-

varande lydelse hänvisar till sådana paragrafer ändras till följd av det. I det följande kommenteras endast andra ändringar än ändrade beteckningar och hänvisningar.

10 kap.

2 § Uppsikt som innebär att utlänningen är skyldig att vistas inom ett visst område får förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att skyldigheten följs (förstärkt uppsikt).

I paragrafen, som är ny, regleras möjligheten att förena uppsikt som innebär vistelseskyldighet med villkor om elektronisk övervakning. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Enligt paragrafen får uppsikt som innebär vistelseskyldighet i vissa fall förenas med ett villkor om elektronisk övervakning, vilket sammantaget benämns förstärkt uppsikt.

För att få förena en vistelseskyldighet med ett villkor om elektronisk övervakning krävs att det behövs för att kontrollera att skyldigheten följs. Bedömningen av om det finns ett sådant behov får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Avvikanderisken bör särskilt beaktas. Förstärkt uppsikt, som är den mest ingripande formen av uppsikt, bör endast vara nödvändig i de fall då inga andra former av uppsikt kan användas för att undvika ett förvarstagande. Om vistelseskyldighet utan elektronisk övervakning är tillräcklig ska förstärkt uppsikt inte beslutas.

När det gäller barn krävs en noggrann utredning av barnets personliga förhållanden för att förstärkt uppsikt ska kunna komma i fråga. De hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till bl.a. barnets bästa måste inom ramen för proportionalitetsbedömningen vägas mot det behov som finns av åtgärden. Bland annat barnets ålder och mognad ska vara vägledande för hur dessa hänsyn vägs mot behovet. Förstärkt uppsikt avseende ett barn bör beslutas endast om statens intresse, exempelvis av att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, väger tyngre än barnets intresse av att inte övervakas elektroniskt. I många fall kan uppsikt utan elektronisk övervakning antas vara en tillräcklig åtgärd för barn. Det bör endast i undantagsfall vara motiverat att besluta om förstärkt uppsikt avseende ett barn under 15 år.

3 § Uppgifter om utlänningens position vid förstärkt uppsikt får registreras och tas fram endast i samband med att

- 1. utlänningen träder ur eller vistas utanför det anvisade området, eller*
- 2. den elektroniska övervakningen hindras.*

I paragrafen, som är ny, regleras när uppgifter om utlänningens position får registreras och tas fram vid förstärkt uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Av paragrafen framgår att uppgifter om utlänningens position får registreras och tas fram i två situationer. Den första situationen är i samband med att utlänningen träder ur eller vistas utanför det område som han eller hon ska vistas inom. Den andra situationen är när en pågående elektronisk övervakning hindras. Det kan exempelvis handla om fall där utlänningen har manipulerat den elektroniska utrustningen, tagit av sig utrustningen eller låtit bli att ladda batterierna. Det kan även handla om

fall där övervakningen hindras på annat sätt, t.ex. av rent tekniska orsaker, även om utlänningen inte kan lastas för detta.

I övrigt får uppgifter om utlänningens position inte tas fram vid förstärkt uppsikt.

Längsta tid för uppsikt och förvar

13 § Ett barn får, i andra fall än som avses i andra stycket, inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader.

I ett säkerhetsärende får ett barn inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, 18 månader. Detsamma gäller för ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

I paragrafen, som är ny, regleras bortre tidsgränser för förstärkt uppsikt som gäller ett barn. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Av första stycket framgår att ett barn som huvudregel inte får vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare högst tre månader. Kravet på synnerliga skäl innebär bl.a. att stor restriktivitet är påkallad. Som exempel kan synnerliga skäl föreligga om det, trots rimliga ansträngningar från myndigheterna, krävs längre tid för att få fram nödvändiga resehandlingar. Detsamma gäller om en planerad verkställighetsresa måste ställas in med kort varsel på grund av omständigheter utanför myndigheternas kontroll.

Av andra stycket framgår att särskilda, längre tidsgränser gäller för ett barn vars ärende handläggs som ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § eller som har utvisats på grund av brott. Ett barn får i sådana fall inte vara ställt under förstärkt uppsikt under längre tid än tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader. Utöver vad som anges om synnerliga skäl i första stycket, kan det finnas synnerliga skäl om längre tid under förstärkt uppsikt krävs för att säkerställa verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av mycket allvarlig brottslighet. Detsamma gäller om ett barn utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

De tidsgränser som anges i paragrafen anger endast hur länge ett barn som längst får vara ställt under förstärkt uppsikt. Allmänt gäller enligt 17 § att ett beslut om uppsikt omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. I vissa fall kan fortsatt uppsikt, med beaktande av exempelvis utlänningens ålder, inte längre anses vara proportionerlig.

För andra beslut om uppsikt än de som omfattas av paragrafen saknas en bestämd bortre tidsgräns.

18 § Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader eller, vid förstärkt uppsikt, inom tre månader från beslutet, om utlänningen fortfarande står under uppsikt.

Ett beslut om förstärkt uppsikt som gäller ett barn ska prövas på nytt inom en månad från beslutet, om barnet fortfarande står under uppsikt.

I paragrafen, som i hittillsvarande lydelse betecknas 15 §, regleras när beslut om uppsikt ska bli föremål för en ny prövning. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att beslut om förstärkt uppsikt ska prövas på nytt inom tre månader från det att beslutet meddelades, om utlännningen fortfarande står under uppsikt.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår dock att ett beslut om förstärkt uppsikt som gäller ett barn ska prövas på nytt inom en månad från beslutet, om barnet fortfarande står under uppsikt.

Det framgår av 21 § att en ny prövning av ett beslut om uppsikt som huvudregel ska föregås av en muntlig förhandling.

10 a kap.

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

I paragrafen, som är ny, regleras ansvaret för verkställighet av beslut om förstärkt uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Av paragrafen framgår att Polismyndigheten är ansvarig för verkställighet av beslut om förstärkt uppsikt. Ansvaret omfattar alla de åtgärder som krävs för att den elektroniska övervakningen ska kunna komma till stånd och fortgå enligt beslutet. Det handlar exempelvis om att installera och montera övervakningsutrustningen och se till att övervakningen inleds. Ansvaret omfattar även att övervaka larm från utrustningen och hantera larmsituationer samt att utföra nödvändiga praktiska åtgärder när övervakningen ska avslutas.

18 kap.

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

1. avvisning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlännningen enligt någon av 10 kap. 5–8 §§ har hållits i förvar sedan mer än tre dagar,
2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket,
3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen,
4. anmälningsskyldighet enligt 9 a kap.,
5. förvar enligt 10 kap. 5 eller 7 § om utlännningen har hållits i förvar sedan mer än tre dagar,
6. hemsändande enligt 23 kap. 2 §, och
7. *förstärkt uppsikt eller uppsikt* enligt 10 kap. 6 eller 8 §.

Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt denna lag.

I mål och ärenden enligt asylprocedurförordningen eller asyl- och migrationshanteringsförordningen, med undantag för mål och ärenden om förvar enligt artikel 44 i den förordningen, gäller i stället 1 a–2 a §§.

I paragrafen finns bestämmelser om rätten till offentligt biträde. Övervägandena finns i avsnitt 15.1.

Ändringen i *första stycket* 7 innebär att det finns en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden om förstärkt uppsikt enligt 10 kap. 2 § för den som åtgärden avser.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

18.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare

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

Paragrafen, som är ny, behandlar förutsättningarna för omhändertagande och förvar av en tredjelandsmedborgare som är föremål för transitering enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.9 och 8.5.

Av paragrafen framgår att en tredjelandsmedborgare får omhändertas eller tas i förvar om det är nödvändigt för att en transitering ska kunna genomföras. Kravet på nödvändighet innebär bl.a. att en tredjelandsmedborgare som inte försöker avvika eller sätta sig till motvärn inte ska omhändertas eller tas i förvar. Det innebär också att omhändertagande ska väljas framför förvar om det är tillräckligt.

Ett omhändertagande eller förvarstagande enligt paragrafen får inte pågå längre tid än 48 timmar. Vid sidan av denna begränsning gäller den generella principen om att en tvångsåtgärd ska pågå under en så kort tid som möjligt.

Vid åtgärder som vidtas enligt paragrafen gäller reglerna för polis-ingripanden, såsom polislagen (1984:387). Utlänningslagens (2005:716) regler om förvar är inte tillämpliga.

11 § Beslut om förvar enligt 10 § får överklagas till en migrationsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

En migrationsdomstols beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen enligt 16 kap. utlänningslagen (2005:716). Det kapitlet, utom 16 kap. 10 §, gäller även i övrigt i tillämpliga delar i mål om förvar enligt 10 §.

I paragrafen, som i hittillsvarande lydelse betecknas 10 §, regleras överklagande av beslut enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.

Genom ändringarna i *första stycket* får beslut om förvar enligt 10 § överklagas till en migrationsdomstol. Övriga beslut enligt lagen får inte överklagas.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att en migrationsdomstols beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen och att 16 kap. utlänningslagen, utom 16 kap. 10 § utlänningslagen, gäller i tillämpliga delar i ett mål om förvar. Som exempel krävs prövningstillstånd enligt 16 kap. 11 § utlänningslagen för att Migrationsöverdomstolen ska ta upp ett överklagande till prövning.

18.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

4 § Denna lag omfattar utlänningar som

1. har ansökt om internationellt skydd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt

förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU och som inte är folkbokförda här i landet,

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) och som inte är folkbokförda här i landet,

3. hålls i förvar enligt 10 kap. utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest,

4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen, eller

5. har meddelats ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 e § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen.

Sådana utläningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning, utvisning eller återvändande. Det gäller dock inte en utläning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

I paragrafen finns bestämmelser om vilka utläningar som omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Hänvisningen i *första stycket 3* ändras till följd av ändringar i 10 kap. utlänningslagen (2005:716).

18.6 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

29 kap.

4 § 111 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) finns en bestämmelse om utbildning för ett barn som hålls i förvar.

I paragrafen, som är ny, finns en upplysning om att det i utlänningslagen (2005:716) finns en bestämmelse om utbildning för ett barn som hålls i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Sammanfattning av betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16)

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

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

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

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

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

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

Vilande beslut om uppsikt och förvar

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

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

tvångsåtgärder en tid och sedan ska fortsätta att vara ställda under uppsikt eller vara förvarstagna. Vi föreslår att nuvarande tillämpning kodifieras i lag och kompletteras med bestämmelser om underrättelseskyldighet mellan ansvariga myndigheter för att underlätta tillämpningen.

Nya tidsgränser för förvar

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

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

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

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

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

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

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

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

Tidsfrister för ny prövning av uppsikts- och förvarsbeslut

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

Bestämmelserna om ny prövning innebär att den myndighet som är ansvarig för frågan om uppsikt eller förvar regelbundet inom vissa tidsfrister prövar om det fortfarande finns laglig grund för åtgärden. Prövningen ska göras även om det inte finns anledning att anta att beslutet är oriktigt och måste göras för att beslutet ska bevara sin giltighet.

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

Ändamålsenliga alternativ till förvar

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

Två nya former av uppsikt ska införas

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

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

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

Elektronisk övervakning ska få användas vid uppsikt som gäller vistelseskyldighet

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

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

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

Reglerna om vilka myndigheter som ansvarar för frågor om uppsikt eller förvar förtydligas Bilaga 1

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

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

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

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

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

Rätten till offentligt biträde stärks

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

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

Snabb rättslig prövning av försvarsbeslutets laglighet vid förvar av asylsökande

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

Placering av förvarstagna

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

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

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

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

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

Hälso- och sjukvård

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

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

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

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

Besöksbegränsningar på grund av smittskyddshänsyn

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

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

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

Möjligheter att tillfälligt få lämna förvarslokalerna

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

Förvar vid transitering av tredjelandsmedborgare

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

När en utlänning som har utvisats eller avvisats ska återsändas till sitt hemland sker resan i stor utsträckning med flyg. Om det inte finns direktflyg till hemlandet måste utlänningen passera, *transitera*, genom ett annat land. Transiteringar av tredjelandsmedborgare regleras i transiterings-

direktivet⁵ som har införlivats i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare.

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

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

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

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

Konsekvenser av förslagen

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

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

Förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas handläggning av ärenden och mål om uppsikt och förvar underlättas och blir mer förutsebar genom ett tydligare regelverk. Detta stärker också rättssäkerheten för utlännings som kan ställas under uppsikt eller tas i förvar. Vi bedömer att våra förslag kommer att leda till att andelen beslut om uppsikt kommer att öka. Beslut om uppsikt ger utlännings en större frihet än ett beslut om förvar. Andra positiva effekter är att förslaget om särskilda säkerhetsavdelningar kommer att leda till att färre förvarstagna externplaceras.

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

Förvarstagna kommer också i vissa ömmande fall kunna meddelas tillstånd att tillfälligt lämna förvarslokalerna vilket kan ha stor betydelse för dessa.

Våra förslag kan leda till att fler utlänningar ställs under uppsikt eller tas i förvar och till att utlänningar hålls i förvar längre tid än vad som är möjligt enligt dagens lagstiftning. Detta begränsar utlänningarnas rörelsefrihet, men är motiverat för att upprätthålla en effektiv återvändande-process.

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

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

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

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

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

Betänkandets lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

I denna lag finns föreskrifter om

- lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser (1 kap.),
- villkor för att en utlänning ska få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige (2 kap.),
- visering (3 kap.),
- uppehållsrätt (3 a kap.),
- uppehållsstatus, uppehållsrätt och bevis för gränsarbetare som kompletterar bestämmelserna i utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU (3 b kap.),
- flyktingar och andra skyddsbehövande (4 kap.),
- uppehållstillstånd (5 kap.),
- ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap.),
- uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete (5 b kap.),
- arbetstillstånd (6 kap.),
- EU-blåkort (6 a kap.),
- tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT (6 b kap.),
- tillstånd för säsongarbete (6 c kap.),
- återkallelse av tillstånd (7 kap.),
- avvisning och utvisning (8 kap.),
- utvisning på grund av brott (8 a kap.),
- kontroll- och tvångsåtgärder (9 kap.),
- förvar och uppsikt *avseende utlänningar* (10 kap.),
- *Verkställighet av beslut om uppsikt och förvar samt transport och placering av förvarstagna (10 a kap.),*
- hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas (11 kap.),

- verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (12 kap.),
- handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna m.m. (13 kap.),
- överklagande av förvaltningsmyndighets beslut (14 kap.),
- nöjdförklaring (15 kap.),
- migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen (16 kap.),
- skyldighet att lämna uppgifter (17 kap.),
- offentligt biträde (18 kap.),
- kostnadsansvar (19 kap.),
- bestämmelser om straff m.m. (20 kap.),
- tillfälligt skydd (21 kap.),
- tribunalvittnen (22 kap.), och
- särskilda bemyndiganden (23 kap.).

*Barn**Barn och vuxna*

2 §

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

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

10 kap. Uppsikt och förvar**Förutsättningar för uppsikt och förvar av vuxna***Allmänna förutsättningar*

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

Vuxna som inte är asylsökande

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

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

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

Vuxna som är asylsökande

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

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

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

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

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

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

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

Förutsättningar för uppsikt och förvar av barn

Allmänna förutsättningar

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

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

Barn som inte är asylsökande

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

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

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

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

Barn som är asylsökande

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

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

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

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

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

Vilande beslut om uppsikt eller förvar

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

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

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

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

Om utlänningen hålls isolerad enligt smittskyddslagen (2004:168) och smittskyddsläkaren har underrättats om ett beslut enligt 7 §, ska smittskyddsläkaren omedelbart underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikt eller förvar om isoleringen upphör.

Myndigheter som är behöriga att besluta om uppsikt eller förvar

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

10 § Polismyndigheten får besluta om uppsikt eller förvar när myndigheten

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

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

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

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

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

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

Interimistiska beslut om uppsikt och förvar

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

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

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

Beslut om uppsikt

Vad ett beslut om uppsikt innebär

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

1. på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket,
 2. lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling,
 3. bo på en anvisad plats, eller
 4. vistas inom ett anvisat geografiskt område.
- Uppsikt ska pågå under en så kort tid som möjligt.

Beslut om förstärkt uppsikt

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

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

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

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

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

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

I ett beslut om förstärkt uppsikt ska det anges

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

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

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

Ny prövning av ett beslut om uppsikt

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

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

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

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

Begränsad uppsiktstid för barn vid förstärkt uppsikt

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

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

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

Skyldighet att upphäva ett beslut om uppsikt

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

Muntlig förhandling

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

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

Ett beslut om uppsikt upphör efter utresa

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

Beslut om förvar

Allmänna bestämmelser om förvarstidens längd

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

Förvarstidens längd vid förvar av vuxna

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

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

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

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

Tidsgränserna i första stycket gäller dock inte i säkerhetsärenden.

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

Förvarstidens längd vid förvar av barn

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

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

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

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

Ny prövning av beslut om förvar av vuxna utläningar

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

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

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

Ny prövning av beslut om förvar av barn

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

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

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

Skyldighet att upphäva ett beslut om förvar

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

Muntlig förhandling

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

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

Ett beslut om förvar upphör efter utresa

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

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

Beslut om verkställighet

1 § Migrationsverket ansvarar för att beslut om förvar verkställs.

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

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

Transporter av förvarstagna

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

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

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

Lämnande av uppgifter

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

Placering av förvarstagna

Generella bestämmelser

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

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

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

Placering på en särskild säkerhetsavdelning

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

1. utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller
2. utlänningen av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal.

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

Placering utanför förvarslokalerna i vissa fall

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

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

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

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

Placeringen får inte pågå längre tid än tre dygn.

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

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

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

Placering av barn på en särskild säkerhetsavdelning

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

Ny prövning av beslut om placering

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

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

Interimistiska beslut om placering i säkerhetsärenden

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

11 kap.**2 §²**

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

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

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

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

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

3 §³

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

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

En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende.

4 §⁴

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

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

1. personal övervakar besöket, eller

2. besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas.

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

³ Senaste lydelse 2012:129.

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

Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det. Bilaga 2

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

4 c §

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

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

7 a §

En vuxen utlänning som hålls i förvar får beläggas med fängsel

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

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

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

7 b §

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regerings-

13 kap.

4 §

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

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

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

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

14 kap.10 §⁵

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

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

16 kap.

4 §

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

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

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

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

9 §⁶

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

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

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

11 §⁷

Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

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

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

18 kap.1 §⁸

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

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

2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket,

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

4. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, dock endast när det gäller

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

4. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, dock endast när det gäller fråga om

⁶ Senaste lydelse 2015:91.

⁷ Senaste lydelse 2021:765.

⁸ Senaste lydelse 2021:765.

fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlänningshållits i förvar sedan mer än tre dagar, och
5. hemsändande enligt 23 kap. 2 §.

förvar enligt 10 kap. 2–3 eller 5–6 §§ och utlänningshållits i förvar sedan mer än tre dagar,

6. uppsikt enligt 10 kap. 5–6 §§,
och

7. förstärkt uppsikt.

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

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

Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 5–6 §§.

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

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

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

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

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

Bilaga 2

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

dels att 10 § ska ha följande lydelse,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

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

11 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 a §

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Asylrättscentrum, Barnombudsmannen, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Folkhälsomyndigheten, Förvaltningsrätten i Göteborg (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Luleå (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm (migrationsdomstolen), Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen), Klippans kommun, Kriminalvården, Kustbevakningen, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Polismyndigheten, Region Skåne, Region Stockholm, Region Sörmland, Riksdagens ombudsmän, Rädda barnen, Sigtuna kommun, Socialstyrelsen, Statskontoret, Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Svenska Röda Korset, Sverige för UNHCR, Sveriges advokatsamfund, Sveriges kristna råd, Säkerhetspolisen, Tullverket och Umeå universitet (juridiska institutionen).

Yttrande har också inkommit från Svenska kyrkan.

SmåKom, Statens skolverk, Sveriges akademikers centralorganisation och Sveriges Kommuner och Regioner har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande: Bodens kommun, Borgholms kommun, Bräcke kommun, Centrum för rättvisa, Dorotea kommun, Fackförbundet ST, Faluns kommun, Flens kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Independent Living Institute, Karlsborgs kommun, Mölndals kommun, Region Gävleborg, Swedavia, Umeå kommun, Västra Götalandsregionen, Ystads kommun och Åstorps kommun.

Sammanfattning av departementspromemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30) i relevanta delar

Nedan följer ett utdrag ur sammanfattningen av för lagrådsremissen relevanta förslag.

Migrations- och asylpakten

EU:s migrations- och asylpakt är ett omfattande regelverk antaget 2024 som syftar till att etablera ett gemensamt och harmoniserat system för asyl och migration inom EU. Regelverket bygger på fyra huvudsakliga områden: säkra yttre gränser, snabba och effektiva förfaranden, solidaritet och ansvarsfördelning mellan medlemsstater samt ett fördjupat samarbete med länder utanför EU. Pakten trädde i kraft den 11 juni 2024 och börjar tillämpas fullt ut efter en övergångsperiod på två år.

I promemorian lämnas förslag om anpassning av svensk rätt utifrån följande förordningar:

- Asylprocedurförordningen.
- Skyddsgrundsförordningen.
- Screeningförordningen.
- Förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening.
- Eurodacförordningen.
- Asyl- och migrationshanteringsförordningen.
- Förordningen om återvändandegränsförfarande.
- Vidarebosättningsförordningen.
- Krishanteringsförordningen.

Vidare lämnas förslag till genomförande av det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Asylprocedurförordningen

Asylprocedurförordningen syftar till att effektivisera, förenkla och harmonisera medlemsstaternas förfaranden genom att inrätta ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen. Asylprocedurförordningen ersätter det omarbetade asylprocedurdirektivet som har genomförts i svensk rätt.

I vissa delar kräver förordningen ~~de~~ kompletterande nationella bestämmelser, och i andra delar ger förordningen medlemsstaterna möjlighet att införa nationella bestämmelser. För att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillämpning av asylprocedurförordningen, samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk säkerställs i enlighet med EU-rättens miniminivå, föreslås en rad författningsåtgärder.

Asylprocedurförordningens direkta effekt innebär för svensk del en förändrad systematik i asylförfarandet. För att systematiken i det svenska asylförfarandet fullt ut ska följa EU:s systematik föreslås att prövningsramen i ett ärende om internationellt skydd ska begränsas till frågan om

internationellt skydd, dvs. om sökande kan beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande

En stor del av författningsförslagen innebär en utmönstring av bestämmelser om internationellt skydd i svensk rätt, eftersom det regleras med direkt effekt i asylprocedurförordningen. Detta gäller till exempel svenska bestämmelser som definierar begreppen *asyl*, *flyktingstatus* och *status som subsidiärt skyddsbehövande* samt *säkra ursprungsländer*. Andra exempel på svenska bestämmelser som utmönstras gäller bestämmelser om muntlig handläggning i ärenden om internationellt skydd, när en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov får betraktas som återkallad eller när en sådan ansökan ska beviljas ny prövning samt i vilka fall ett beslut om internationellt skydd är överklagbart.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den dag som asylprocedurförordningen börjar tillämpas, den 12 juni 2026.

Skyddsgrundsförordningen

Skyddsgrundsförordningen syftar till att säkerställa att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd och att säkerställa att en gemensam uppsättning rättigheter är tillgänglig för personer som beviljats internationellt skydd i samtliga medlemsstater. Förordningen ersätter det omarbetade skyddsgrundsdirektivet som har genomförts i svensk rätt.

I vissa delar kräver förordningen ~~o~~kompletterande nationella bestämmelser, och i andra delar ger förordningen medlemsstaterna möjlighet att införa nationella bestämmelser. För att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillämpning av skyddsgrundsförordningen, samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk säkerställs i enlighet med EU-rättens miniminivå, föreslås en rad författningsåtgärder.

En stor del av författningsförslagen innebär en utmönstring av bestämmelser om internationellt skydd i svensk rätt, eftersom det regleras med direkt effekt i skyddsgrundsförordningen. Detta gäller till exempel bestämmelser som definierar begreppen *asyl*, *flyktingstatus* och *status som subsidiärt skyddsbehövande*.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 12 juni 2026.

Screeningförordningen

Screeningförordningen introducerar ett förfarande kallat screening för samtliga tredjelandsmedborgare som påträffas i samband med att de illegalt korsat yttre gräns, inne på en medlemsstats territorium men inte har uppfyllt inresevillkoren eller efter att ha landsatts i samband med en efterforskning och räddningstjänst till havs, oavsett om de söker internationellt skydd eller inte. Dessutom omfattas personer som söker internationellt skydd vid gränsen men där personen inte uppfyller inresevillkoren. Däremot omfattas inte personer som rest in med giltiga tillstånd, men vars giltighet löpt ut under deras vistelse.

Polismyndigheten föreslås vara huvudansvarig myndighet för screeningförfarandet. Polismyndigheten och Migrationsverket föreslås ha ett gemensamt ansvar för utförandet av momenten identifiering och verifiering av identitet, sårbarhetskontroll, registrering av biometriska upp-

gifter och ifyllande av screeningformulär och avslutande av screeningen. Polismyndigheten ska ansvara ensam för säkerhetskontrollen. Regionerna ska ansvara för utförandet av hälsokontrollen. Tullverket och Kustbevakningen ska hjälpa Polismyndigheten vid kontrollmomenten identifiering eller verifiering av identitet samt säkerhetskontroll samt Migrationsverket vid identifiering eller verifiering av identitet.

Medlemsstaterna ska säkerställa att personer som ska genomgå screening hålls tillgängliga för myndigheterna under processen. Möjligheten att kvarhålla personer enligt 9 kap. 11 § UtIL ska utvidgas till att omfatta skyldighet att stanna kvar för screening, både vid yttre gräns och inom landet. Om screeningen inte kan avslutas inom 24 timmar ska personen kunna hållas tillgänglig genom uppsikt eller förvar tills processen är avslutad.

Det ska införas en ny grund för uppsikt och förvar för de tredjelandsmedborgare – både vuxna och barn – som inte ansöker om internationellt skydd och som ska genomgå screening. Detta görs genom en komplettering av Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar för vuxna respektive barn som inte ansöker om internationellt skydd. I 1 kap. 15 § UtIL föreslås det i detta sammanhang införas en ny bestämmelse enligt vilken det vid risk för avvikande hänsyn även får tas till om utlännningen påträffas vid yttre gräns eller inom landet och ska genomgå screening.

Tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd och som ska genomgå screening kan enligt Förvarsutredningens förslag, med hänsyn till skyddet för nationell säkerhet eller allmän ordning, ställas under uppsikt eller tas i förvar.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 12 juni 2026, med undantag för bestämmelserna om förvar som utgör en komplettering till Förvarsutredningens förslag. Dessa ska enligt Förvarsutredningens förslag träda i kraft den 1 juli 2026.

Asyl- och migrationshanteringsförordningen

Asyl- och migrationshanteringsförordningen ersätter Dublinförordningen. Den nya förordningen har ett vidare syfte och fastställer en gemensam ram för hantering av asyl och migration inom unionen. Förordningen bygger på principerna i Dublinförordningen men inför även en obligatorisk solidaritetsmekanism som möjliggör ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den dag som asyl- och migrationshanteringsförordningen börjar tillämpas, den 12 juni 2026.

Det nya omarbetade mottagandedirektivet

I promemorian lämnas förslag till genomförande av det nya omarbetade mottagandedirektivet. Syftet med det nya direktivet är att harmonisera strukturerna för mottagandet inom EU genom att säkerställa adekvat levnadsstandard, garantera rättigheter och främja en effektiv integrationsprocess. Det nya direktivet ersätter 2013 års direktiv. Förslagen från Mottagandeutredningen är utgångspunkten för de förslag som lämnas i de

delar förslagen genomför direktivet. Detsamma gäller förslagen från Bilaga 4 Förvarsutredningen.

Utifrån Mottagandeutredningens förslag om närvarokontroll på asylboende, områdesbegränsning, boende- och anmälningsskyldighet i vissa situationer, samt utökad möjligt för nedsättning av dagersättning om föreslagna skyldigheter inte följs föreslås ytterligare författningsändringar.

I utlänningslagen föreslås särskilda förutsättningar för att ta en vuxen eller ett barn som ansöker om internationellt skydd i förvar om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande för att avgöra om utläningen har rätt att stanna i Sverige. För ett sådant förvar av en vuxen ska gälla en maximal tidsgräns om tolv veckor. För ett barn ska den bortre tidsgränsen vara väsentligt kortare, som huvudregel sex dygn, eller om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. För vuxna ska beslut om förvar omprövas inom två månader från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Ett barn som ansöker om internationellt skydd ska inte få skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar.

Ändringarna i den ännu inte ikraftträdde mottagandelagen ska träda i kraft i samband med att lagen träder i kraft, det vill säga den 1 oktober 2026. I fråga om förvar ska ändringarna träda i kraft den 1 juli 2026.

Förordningen om återvändandegränsförfarande

Förordningen om återvändandegränsförfarande syftar till att skapa ett gemensamt och obligatoriskt återvändandeförfarande för tredjelandsmedborgare och statslösa personer vars ansökan om internationellt skydd har avslagits inom ramen för asylgränsförfarandet.

Personer som hålls i förvar under asylgränsförfarandet kan enligt förordningen fortsätta hållas i förvar under återvändandeprocessen för att förhindra inresa, förbereda återvändandet eller genomföra avlägsnandet. Personer som inte varit förvarstagna tidigare kan tas i förvar om det finns risk för avvikande, om de hindrar återvändandet eller om de utgör en risk för allmän ordning eller säkerhet. Förvarsgrunderna följer således av förordningen och bedöms vara direkt tillämpliga. Personer som omfattas av förordningen kan därmed tas i förvar med stöd av förordningens bestämmelser.

I nationell rätt ska det införas en bestämmelse om att personer som omfattas av förvarsbestämmelserna i stället ska kunna ställas under uppsikt. Denna möjlighet ska införas i utlänningslagen genom ett tillägg till de regler om uppsikt och förvar som föreslagits av Förvarsutredningen. Uppsikt ska kunna beslutas på samma grunder som förvar kan beslutas om enligt förordningen.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 12 juni 2026, med undantag för bestämmelserna om förvar som utgör en komplettering till Förvarsutredningens förslag. Dessa ska enligt Förvarsutredningens förslag träda i kraft den 1 juli 2026.

Promemorians lagförslag i relevanta delar

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

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 2–6, 29 och 35 §§ utlänningslagen (2005:716)¹ ska ha följande lydelse.

10 kap.

Lydelse enligt SOU 2025:16

Föreslagen lydelse

2 §

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

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

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

2. om det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning *eller om han eller hon ska genomgå screening enligt artikel 5.1, 5.2 eller 7.1 i screeningförordningen* och det annars finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt

¹Senaste lydelse av

1 kap. 3 § 2009:1542
1 kap. 6 a § 2021:223
4 kap. 1 § 2014:1400
4 kap. 2 § 2014:1400
4 kap. 2 b § 2009:1542
4 kap. 2 c § 2021:765
4 kap. 3 § 2009:1542
4 kap. 3 a § 2021:765
4 kap. 3 b § 2009:1542
4 kap. 3 c § 2009:1542
4 kap. 5 § 2014:1400
4 kap. 5 a § 2021:765
4 kap. 5 b § 2009:1542
4 kap. 5 c § 2021:765
4 kap. 6 § 2009:1542
5 kap. 1 c § 2011:1209
12 kap. 3 § 2021:765

12 kap. 8 b § 2016:1243
12 kap. 19 a § 2016:1243
13 kap. 1 § 2016:1243
13 kap. 19 § 2025:58
14 kap. 5 § 2016:1243
14 kap. 14 a § 2009:1542
rubriken till 4 kap. 2009:1542
rubriken närmast före 1 kap. 6 a § 2021:223
rubriken närmast före 4 kap. 3 § 2009:1542
rubriken närmast före 4 kap. 5 § 2021:765
rubriken närmast före 4 kap. 5 b § 2009:1542
rubriken närmast före 4 kap. 5 d § 2014:198
rubriken närmast före 4 kap. 6 § 2009:1542
rubriken närmast före 13 kap. 19 § 2025:58
rubriken närmast före 14 kap. 14 a § 2009:1542.

I artiklarna 5.2 och 5.3 i förordningen om återvändande-gränsförfarande finns bestämmelser om förvar för den utlänning som avses i första stycket och som befinner sig i ett återvändande-gränsförfarande. I stället för att utlänningen tas i förvar enligt de bestämmelserna får han eller hon ställas under uppsikt enligt de förutsättningar som anges i artiklarna 5.2 och 5.3 i förordningen.

3 §

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

1. det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet,
2. det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som ansökan om asyl grundas på,
3. utlänningen vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar enligt 2 § 2 och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,
4. det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, *eller*
5. förvarstagandet grundar sig på artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU)nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

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

5. förvarstagandet grundar sig på artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen, eller

6. det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande i enlighet med artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om utlänningen har rätt att resa in i Sverige.

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

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

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

Ett barn som tas i förvar med stöd av 5 § får skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Ett barn som tas i förvar med stöd av 6 § 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.

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

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller
 2. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.
2. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning eller om barnet ska genomgå screening enligt artikel 5.1, 5.2 eller 7.1 i screeningförordningen.

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

I artiklarna 5.2 och 5.3 i förordningen om återvändande-gränsförfarande finns bestämmelser om förvar för barn som avses i första stycket och som befinner sig i ett återvändande-gränsförfarande. I stället för att barnet tas i förvar enligt de bestämmelserna får han eller hon ställas under uppsikt enligt de förutsättningar som anges i artiklarna 5.2 och 5.3 i förordningen.

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

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

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

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

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

3. förvarstagandet grundar sig på artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen, *eller*

4. det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande i enlighet med artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om barnet har rätt att resa in i Sverige.

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

29 §

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

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

En vuxen utlänning får inte hållas i förvar med stöd av 3 § första stycket 6 längre tid än tolv veckor.

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

35 §

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

Ett beslut om förvar enligt 2 § 2, 3 § första stycket 3–6 och 7 § ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes. Vid fastställande av tidsfristen ska tid som utlänningen

tidigare har hållits i förvar inte tidigare har hållits i förvar inte
räknas av. räknas av.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Efter remiss har yttranden kommit in från Arbetsförmedlingen, Asylrättscentrum, Bodens kommun, Burlövs kommun, Centrala studiestödsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Flens kommun, Folkhälsomyndigheten, Föreningen Sveriges Överför-myndare, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Göteborg (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Luleå (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm (migrationsdomstolen), Härnösands kommun, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritets-skyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kalix kommun, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen), Kriminalvården, Kustbevakningen, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Väster-norrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Mölndals kommun, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Region Norrbotten, Region Skåne, Region Stockholm, Region Västernorrland, Riksdagens ombudsmän, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter, Rädda barnen, Rättsmedicinalverket, Rättviks kommun, Sigtuna kommun, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens servicecenter, Statens skolverk, Stockholms kommun, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund, Sveriges ambassad i Addis Ababa, Sveriges ambassad i Teheran, Sveriges generalkonsulat i Istanbul, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges kristna råd, Säkerhetspolisen, Tullverket, UNHCR:s kontor för de nordiska och baltiska länderna, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Vänersborgs kommun, Västerås kommun och Åklagarmyndigheten.

Därutöver har yttranden inkommit från Civil Rights Defenders, Equmeniakyrkan och RFSU Ungdom.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Askersunds kommun, Barnombudsmannen, Halmstads kommun, Landsrådet för Sveriges barn- och ungdomsorganisationer, Länsstyrelsen i Norrbottens län, SmåKom, UNICEF, Västerviks kommun och Västra Götalandsregionen.