



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Mikael Ribbenvik

# Administrativa frihetsberövanden i utlänningsärenden

Examensarbete  
30 högskolepoäng

Bengt Lundell

Utlänningsrätt

HT08

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte	6
1.3 Avgränsningar	6
1.4 Metod och material	7
1.5 Disposition	8
<b>DEL I RÄTTSSINSTITUTETS RAMVERK</b>	<b>10</b>
<b>2 GRUNDER FÖR FÖRVARSTAGANDE</b>	<b>11</b>
2.1 Äldre rätt	11
2.2 Nuvarande ordning	14
2.2.1 Identitetsförvar	14
2.2.2 Utredningsförvar	14
2.2.3 Verkställighetsförvar	15
2.3 Internationell rätt	16
2.4 Rättsutveckling	17
2.5 Slutsatser	18
<b>3 TIDSFRISTER I FÖRVARSÄRENDEN</b>	<b>20</b>
3.1 Äldre rätt	20

<b>3.2</b>	<b>Nuvarande ordning</b>	<b>21</b>
<b>3.3</b>	<b>Internationell rätt</b>	<b>23</b>
<b>3.4</b>	<b>Aktuella rättsfrågor</b>	<b>23</b>
	Hur kan tiden för barn i förvar utsträckas?	23
<b>3.5</b>	<b>Rättsutveckling</b>	<b>24</b>
<b>3.6</b>	<b>Slutsatser</b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>BESLUTANDE MYNDIGHET I FÖRVARSARENDEN</b>	<b>26</b>
<b>4.1</b>	<b>Äldre rätt</b>	<b>26</b>
<b>4.2</b>	<b>Nuvarande ordning</b>	<b>27</b>
<b>4.3</b>	<b>Internationell rätt</b>	<b>28</b>
<b>4.4</b>	<b>Aktuella rättsfrågor</b>	<b>28</b>
	Hur påverkas ansvarfördelningen mellan behöriga myndigheter efter införandet av en treinstansordning?	28
<b>4.5</b>	<b>Rättsutveckling</b>	<b>30</b>
<b>4.6</b>	<b>Slutsatser</b>	<b>30</b>
	<b>DEL II RÄTTSSÄKERHET I FÖRVARSARENDEN</b>	<b>32</b>
<b>5</b>	<b>TVÅNGSMEDEL I FÖRVARSARENDEN</b>	<b>33</b>
<b>5.1</b>	<b>Äldre rätt</b>	<b>33</b>
<b>5.2</b>	<b>Nuvarande ordning</b>	<b>34</b>
5.2.1	Rätt att kvarhålla	35
5.2.2	Avskiljande	35
5.2.3	Placering	36
5.2.3.1	Placering på grund av brottsutvisning	36
5.2.3.2	Placering på grund av säkerhetsskäl	37
5.2.3.3	Placering på grund av synnerliga skäl	37
5.2.4	Undersökning av försändelser	37
5.2.5	Omhändertagande av egendom	38
5.2.6	Vägra eller övervaka besök	38
5.2.7	Kroppsvsitation	39
<b>5.3</b>	<b>Internationell rätt</b>	<b>40</b>
<b>5.4</b>	<b>Aktuella rättsfrågor</b>	<b>42</b>

Kan en förvarstagen placeras i häkte av säkerhetsskäl utan att vistats i förvarlokal?	42
<b>5.5 Rättsutveckling</b>	<b>43</b>
<b>5.6 Slutsatser</b>	<b>44</b>
<b>6 OFFENTLIGT BITRÄDE I FÖRVARSARENDEN</b>	<b>46</b>
<b>6.1 Äldre rätt</b>	<b>46</b>
<b>6.2 Nuvarande ordning</b>	<b>47</b>
<b>6.3 Internationell rätt</b>	<b>47</b>
<b>6.4 Aktuella rättsfrågor</b>	<b>48</b>
Har en förvarstagen som ska överföras till annat land i enlighet med Dublinförordningen rätt till offentligt biträde?	48
<b>6.5 Rättsutveckling</b>	<b>50</b>
<b>6.6 Slutsatser</b>	<b>50</b>
<b>7 ÖVERKLAGANDE AV FÖRVARSARENDEN</b>	<b>52</b>
<b>7.1 Äldre rätt</b>	<b>52</b>
<b>7.2 Nuvarande ordning</b>	<b>55</b>
7.2.1 Beslut om förvar	55
7.2.2 Beslut om uppsikt	56
7.2.3 Beslut om tvångsmedel	56
7.2.4 Beslut om placering	56
<b>7.3 Internationell rätt</b>	<b>57</b>
<b>7.4 Aktuella rättsfrågor</b>	<b>58</b>
Kan beslut om uppsikt överklagas?	58
<b>7.5 Rättsutveckling</b>	<b>60</b>
<b>7.6 Slutsatser</b>	<b>60</b>
<b>8 AVSLUTANDE KOMMENTARER</b>	<b>62</b>
<b>BILAGA B</b>	<b>64</b>
UNHCR:s Guidelines on Detention	64

<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>75</b>
<b>Tryckta Källor</b>	<b>75</b>
av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 13.12.2005, s. 13) <i>Asylprocedurdirektivet</i>	76
Övriga tryckta källor	77
<b>Litteratur</b>	<b>78</b>
 <b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	 <b>79</b>

# Summary

## Detention in alien's cases

The essential elements in the Swedish system of detention in alien's cases consists of the framework of legislation that describes under what circumstances an alien can be detained, for how long an alien can be detained and finally who has the authority to detain an alien. Furthermore there are three specific areas that are of great importance for the detainee; what measures of force could be applied to the detainee, the right to public council and finally what is the detainees right to appeal.

The regulations have evolved from being arbitrary to a period when the legislator expressed a will to abolish detention altogether if it was possible, only to find that there is a need for detention to be able to uphold regulated immigration. The regulations on detention have often been subject to special regulation outside the great reforms of the alien's act. Through the years the legal protection has strengthened, although it seems like the legislator continuously has lagged behind with upgrading the elements of the detention that constitutes the protection of law.

A field of law that from the outset bore the mark of an arbitrary process, and after achieving an acceptable structure now enters a new phase where the legislator is complacent and where the evolution of the field is motored by the Commission of the European Union, and at times the courts. An evolution that in certain ways is worrying since the European legal acts are in certain aspects contradictory

In spite of this, the Swedish rules on detention are in compliance with international law and they have a high standard in an international perspective.

# Sammanfattning

De centrala elementen i det svenska systemet kring administrativa frihetsberövanden i utlänningsärenden består av det ramverk av bestämmelser som beskriver under vilka förutsättningar någon får tas i förvar, hur länge någon kan hållas i förvar och slutligen vem som har behörighet att ta någon i förvar. Vidare finns det tre områden som är av central betydelse för den som hålls i förvar, vilka tvångsmedel som får användas mot den förvarstagne, rätt till offentligt biträde och slutligen vilken besvärsrätt den förvarstagne har.

Rättsutvecklingen har gått från att vara ganska skönsmässig i bedömningen till en period då lagstiftaren uttryckte en vilja att avskaffa förvarsinstitutet om det var möjligt, för att sedan konstatera att behovet föreligger om kravet på en reglerad invandring ska kunna upprätthållas. Förvarsbestämmelserna har ofta varit föremål särreglering utanför de stora reformerna av utlänningslagen. Över tid har rättssäkerheten skärpts, dock förefaller det som om lagstiftaren hela tiden släpat efter med att uppgradera de delar av institutet som tillsammans utgör rättssäkerheten.

Ett rättsområde som från början präglats av en godtycklig och summarisk process, och som efter att ha uppnått en godtagbar struktur nu går in i en fas där få lagstiftningsförslag kommer från svensk sida och där rättsutvecklingen drivs av EU-kommissionen och på förekommen anledning av domstolarna. En rättsutveckling som till viss del är oroande då de olika europeiska rättsakterna i viss mån är sinsemellan motstridiga.

Detta till trots är de svenska reglerna kring administrativa frihetsberövanden i utlänningsärenden i god överensstämmelse med internationell rätt och håller en hög standard vid en internationell jämförelse.

# Förord

Mitt i en tid av oförutsägbart, intensivt arbete, visar det sig att fördjupning kan vara en stilla oas.



# Förkortningar

BOP	Body of Principles for the Protection of All Persons under any Form of Detention or imprisonment
BPRL	Basic Principles on the Role of Lawyers
BrB	Brottsbalken
EPR	European Prison Rules
EKMR	Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
FörvL	Förvaltningslagen
ICCPR	Konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna
JO	Justitieombudsmannen
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
SIV	Statens invandrarverk
SMR	Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners
SOU	Statens offentliga utredningar
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRJDJL	United Nations Rules for the protection of Juveniles Deprived of their Liberty
UtlL	Utlänningslagen
UtlF	Utlänningsförordningen

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Administrativa frihetsberövanden i utlänningsärenden är ett rättsinstitut som har funnits länge i svensk rätt och som berör ett stort antal människor men är ändå en relativt okänd företeelse i samhället.

Förvarsinstitutet har lagstiftningsmässigt växt fram ur krigstidens omfattande interneringar. Det har successivt blivit mer kringgärdat av restriktioner till förmån för den enskildes rättssäkerhet. De svenska reglerna om administrativa frihetsberövanden i utlänningsärenden fick sin nuvarande form på sjuttio- och åttiotalet efter att i huvudsak varit oförändrade sedan femtiotalet. De nuvarande reglerna rörande förvarstagande finns i utlänningslagens (2005:716) 10 kapitel.

Interneringar och förvarstagande av utlänningar initieras under andra världskriget. 1940 interneras 733 personer. 1945 kulminerar interneringarna med 4051 ärenden.<sup>1</sup> Den högsta siffran under efterkrigstiden registreras 2005 då över 4000 utlänningar togs i förvar i Sverige. I dagsläget finns det 185 förvarsplatser fördelat på sju förvarsenheter på fem orter i Sverige. Migrationsverket har under 2008 fattat 1 324 beslut om förvar och polismyndigheterna har under samma period fattat 2 031 beslut om förvar. Det totala antalet förvarsbeslut uppgår till 3 360, migrationsdomstolarna inkluderade. Av dessa verkställdes under 2008 cirka 2000 beslut om förvar. De flesta, 96 procent, av förvarsbesluten omfattade personer som hade meddelats lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning, så kallade verkställighetsförvar. 3 procent avsåg identitetsförvar och knappt 1 procent gällde utredningsförvar. Den genomsnittliga vistelsetiden uppgick till ungefär 13 dagar.<sup>2</sup>

Även om detta arbete inte är en komparativ studie mellan förvarstagande och andra frihetsberövanden kan det ändå vara värt att inledningsvis påpeka att förvarsinstitutet skiljer sig från andra administrativa frihetsberövanden i samhället. Andra frihetsberövanden är oftast en följd av en handling från den enskilde, t.ex. misstänkt kriminalitet hos den gripne, anhållne och häktade eller konstaterad kriminalitet hos den fängslade. Vidare farligt eller självdestruktivt beteende hos den som blir omhändertagen med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1990:52) om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare. Gemensamt för ovanstående är också att det sätts höga krav för att frihetsberöva någon. Frihetsberövandet omgärdas oftast av starka element av rättssäkerhet t.ex. att beslutet om frihetsberövande automatiskt underställs domstols prövning.

---

<sup>1</sup> SOU 1946:36 s. 34

<sup>2</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2008

När det gäller förvarsinstitutet är det snarare den enskildes underlåtenhet att agera som är den vanligaste grunden till frihetsberövandet, t.ex. underlåtenhet att efterkomma svenska myndigheters beslut om avvisning eller utvisning eller underlåtenhet att förete tillbörliga identitets- eller resehandlingar.

## 1.2 Syfte

Syftet med arbetet är som tidigare nämnt inte att jämföra förvarsinstitutet med andra typer frihetsberövanden utan snarare att beskriva förvarsinstitutet och identifiera de bestämmelser som utgör dess centrala delar. Till en början vill jag ge en grundlig beskrivning om institutets ramverk, varför kan någon tas i förvar, hur länge kan någon hållas i förvar och vem kan ta någon i förvar? Vidare vill jag beskriva de delar av rättsinstitutet som är essentiella för den som hålls i förvar, vilka tvångsmedel kan användas mot den förvarstagne, vilken rätt till offentligt biträde finns och vilken besvärsmätt har den som är tagen i förvar? Jag vill också i ett historiskt perspektiv beskriva hur dessa olika delar har utvecklats fram till idag. Syftet är vidare att beskriva hur den internationella rätten, såväl bindande som icke-bindande rättsakter inom respektive område ser ut och om svensk gällande rätt är i överensstämmelse med den internationella rätten. Arbetet skall också visa hur de olika delarna i rättsområdet kan komma att utvecklas i framtiden och var tyngdpunkten i den utvecklingen ligger. Inom varje område belyser jag en aktuell rättsfråga för att problematisera den gällande rätten. Metoden ger också möjlighet till in fördjupning inom varje område. De rättsfrågor som kommer att belysas är; Hur kan tiden för barn i förvar utsträckas? Hur påverkas ansvarfördelningen mellan behöriga myndigheter efter införandet av en treinstansordning? Hur påverkas ansvarfördelningen mellan behöriga myndigheter efter införandet av en treinstansordning? Kan en förvarstagen placeras i häkte av säkerhetsskäl utan att vistats i förvarslokal? Har en förvarstagen som ska överföras till annat land i enlighet med Dublinförordningen rätt till offentligt biträde? Kan beslut om uppsikt överklagas?

## 1.3 Avgränsningar

Administrativa frihetsberövanden av utlänningar i enlighet med lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll avhandlas inte här eftersom grunderna, misstänkt eller konstaterad terrorism, för den lagstiftningen så markant skiljer sig från förvarstagande enligt utlänningslagen. Av samma anledning undantas så kallade säkerhetsärenden. Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen är ärenden där säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar att en utlänning skall avvisas eller utvisas. Vidare utesluts resonemang kring

bestämmelser rörande förvarstagande då regeringen är handläggande myndighet av samma anledning som ovan.

Reglerna om uppsikt behandlas endast när de har samband med förvarsreglerna. Detta eftersom uppsikt inte anses vara ett frihetsberövande.<sup>3</sup> Undantaget utgörs av avsnitt 7.4 där jag diskuterar hur Migrationsöverdomstolen har sett förhållandet mellan utlänningslagen och Europakonventionen med uppsiktsinstitutet som fond.

I kapitlet rörande tvångsmedel inom ramen för förvarsinstitutet behandlas av utrymmesskäl endast tvångsmedel och inte de lättnader och rättigheter som tillförsäkras den förvarstagne. Detta trots att de rättigheter och lättnader som tillkommer den förvarstagne kan ha lika stor betydelse för humaniteten i regelsystem avseende förvar som de tvångsmedel som återfinns i ett sådant system.

En viktig del i varje regelsystem rörande förvar är hanteringen av barn och barnfamiljer i förvar. En omfattande särreglering avseende barn finns i det svenska förvarsinstitutet och en genomgång av denna reglering skulle göra arbetet mer omfattande och svåröverskådligt. Den viktigaste orsaken till att utelämna frågan är dock att barn i förvar i Sverige inte förekommer i någon större omfattning.

Bestämmelserna kring muntlig förhandling före ny prövning i 10 kap. utelämnas dels på grund av att förvarstiderna numera förkortats så att förhandling allt mer sällan behöver hållas, och dels för att denna inkvisitoriska process sällan eller aldrig har någon reell inverkan på tiden för förvarsvistelsen. Bestämmelserna om förhandling kan därför inte anses vara en central del av förvarsinstitutet. Avgörande för tiden i förvar är i stället domstolens avgörande så som beskrivs i kapitel 8.

Avslutningsvis avhandlas inte bestämmelserna om muntlighet i förvarsärenden i 13 kap. utlänningslagen.

## 1.4 Metod och material

Arbetet med uppsatsen har bedrivits utifrån sedvanlig juridisk metod. Då rättsområdet i många stycken saknar doktrin baseras arbetet till stor del på förarbeten, internationella rättsakter, myndighetsinterna dokument och till viss del domstolsavgöranden. Jag har inledningsvis undersökt hur varje del av rättsinstitutet utvecklats historiskt. Därefter beskriver jag genom lagstiftning och förarbeten gällande rätt på området. Gällande rätt kompletteras i vissa kapitel med aktuella rättsfrågor, frågor som fram till nyligen varit tvistiga eller frågor där gällande rätt är oklar. Då internationell rätt på senare tid fått en större betydelse för rättsområdet gör jag en genomgång av internationell rätt i varje tillämpligt avsnitt. Jag studerar både

---

<sup>3</sup> Jfr Guzzardimålet Europadomstolen serie A 39 och UNHCR's Guidelines, Guideline 1

för Sverige bindande och icke-bindande dokument som internationella konventioner och europeiska rättsakter samt internationella domstolsavgöranden. Nämnas kan skyddsgrundsdirektivet, asylprocedursdirektivet, mottagningsdirektivet och transiteringsdirektivet, Speciell betydelse tillmäter jag UNHCR:s Guidelines on Detention<sup>4</sup> trots att detta dokument innehåller rekommendationer som är icke-bindande för Sverige. Detta gör jag eftersom rekommendationerna ligger till grund för vissa delar av lagstiftningen. I avsnitten om rättsutvecklingen tittar jag självfallet på svenska lagstiftningsinitiativ men framför allt belyser jag kommissionens initiativ på den europeiska nivån såsom de framställs i förslag till reviderad Dublinförordning och förslag till reviderat mottagningsdirektiv. Bestämmelserna i återvändandedirektivet avhandlas inte i avsnitten rörande rättsutveckling trots att de ännu inte implementerats i svensk rätt. Eftersom återvändandedirektivet är beslutat återfinns det under avsnitten som behandlar internationell rätt.

## 1.5 Disposition

Uppsatsen är indelad i två delar och åtta kapitel. Den första delen beskriver rättsinstitutets ramverk. Här förklaras vem som kan tas i förvar, hur länge man kan hållas i förvar och vem som kan besluta om förvar. I det första kapitlet i Den första delen avhandlar jag grunderna för förvarstagande, dvs. de kriterier som ställs upp för frihetsberövandet. Dessa regler är kärnan i förvarsinstitutet. I de följande två kapitlen beskrivs de tidsfrister som gäller vid ett frihetsberövande respektive vilken myndighet som är behörig att fatta beslut om förvar.

Den andra delen behandlar de delar av rättsinstitutet som är av central betydelse för den förvarstagne, vilka tvångsmedel kan användas mot den förvarstagne, vilken rätt till juridisk hjälp har den förvarstagne och vilken besvärshöjd har han. I det första kapitlet i den andra delen gör jag en analys av de tvångsmedel som finns att tillgå inom ramen för förvarsinstitutet, med en särskild fördjupning av placeringsinstrumentet. Avslutningsvis behandlas rättssäkerhetsmoment i det sjunde och åttonde kapitlet, rätten till offentligt biträde respektive möjligheten till överklagande.

Varje kapitel inleds med ett avsnitt med en översikt av äldre rätt som beskriver hur aktuell del av förvarsinstitutet växt fram. Självfallet är detta avsnitt mest utvecklat i det första kapitlet eftersom kriterierna för frihetsberövandet är fundamentet i förvarsinstitutet. Avsnittet rörande äldre rätt varierar i omfång och djup mellan de olika kapitlen beroende på att vissa delar av lagstiftningen är nyare. Efter detta beskrivs gällande svensk

---

<sup>4</sup> Executive Committee, 1986 conclusions No. 44, on Detention of Refugees and Asylum-Seekers och UNHCR Guidelines on Detention of Asylum-Seekers, reviderad genom UNHCR revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers, 1999, (*UNHCR:s Guidelines*)

och internationell rätt under rubriken nuvarande ordning följt av avsnittet internationell rätt. I vissa fall går jag också igenom bestämmelsernas kompatibilitet med internationell rätt. Resultatet av denna genomgång redovisas i förekommande fall under slutsatser. Vissa delar av gällande rätt hamnar under avsnittet aktuella rättsfrågor. I avsnittet aktuella rättsfrågor belyses, i tillämpliga kapitel, inte bara kvarvarande oklarheter i lagstiftningen utan även tidigare oklarheter som Migrationsöverdomstolen klarlagt.

Ett avsnitt om aktuell rättsutveckling inom varje del av rättsområdet återfinns i slutet av varje kapitel. Varje kapitel avslutas med ett avsnitt med slutsatser dragna av det som redovisats i kapitlet. Arbetet avslutas med författarens allmänna kommentarer.

# Del I Rättsinstitutets ramverk

Den första delen av detta arbete avhandlar de centrala elementen som återfinns inom ramen för förvarsinstitutet. I denna del av arbetet av handlas de frågor som bildar en ram för rättsinstitutet. Först diskuteras de kriterier som gäller för att en person ska kunna frihetsberövas i ett utlänningsärende. Därefter beskrivs hur länge någon kan sitta frihetsberövad enligt utlänningslagen och slutligen beskrivs vem som är behörig att fatta beslut om förvar.

## 2 Grunder för förvarstagande

För att förstå förvarsinstitutet måste man till en början förstå vilken grunden är för ett frihetsberövande i ett utlänningsärende. Genom att förstå grunden kan man också förstå det bakomliggande syftet med åtgärden.

I detta kapitel belyses de kriterier som historiskt varit nödvändiga för ett frihetsberövande i ett utlänningsärende. Kapitlet belyser också de nu gällande reglerna för ett förvarstagande. Bestämmelserna återfinns i utlänningslagens (2005:716) 10 kap. 1 §. Vidare beskrivs vilka kriterier den internationella rätten uppställer och kapitlet avslutas med ett avsnitt om rättsutvecklingen på området.

### 2.1 Äldre rätt

Under den andra hälften av 1800-talet fram till första världskrigets utbrott gällde principen om det fria folkutbytet i Europa. Människor kunde resa in i Sverige utan pass och uppehålla sig och arbeta här utan krav på uppehålls- och arbetstillstånd. Givet dessa förhållanden fanns inget behov av administrativa frihetsberövanden av utlänningar.

I samband med krigets utbrott 1914 kom den första svenska lagstiftningen på området i *Lagen (1914:196) den 14 september 1914 angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas* även kallad utvisningslagen. Lagen innehöll bestämmelser om åtgärder mot kriminella eller asociala utlänningar och stadgade att sådana utlänningar kunde avvisas vid inresan eller utvisas om de kommit in i landet. Lagen innehöll inga specifika förvarsbestämmelser. Däremot innehöll den ett fullmaktstadgande för Kungl. Maj:t att i administrativ ordning tillgodose allmänna ordnings- och säkerhetssynpunkter på området.<sup>5</sup>

Vid tillkomsten av den första svenska utlänningslagen 1927 återfanns inga egentliga bestämmelser rörande förvar dock gavs regeringen långtgående mandat att agera inom rättsområdet genom fullmaktstadgandet i 49 §.

Inför 1937 års utlänningslag hade riksdagens andra lagutskott föreslagit att regeringen själv skulle kunna bestämma i flyktingfrågor om det rörde hänsyn till rikets säkerhet eller på annat sätt låg i statens intresse. I den nya lagen skulle politiska flyktingar som ansågs suspekta och som fått asyl kunna få sitt uppehållstillstånd förverkat. De som inte kunde utvisas av humanitära skäl skulle kunna sättas i fängsligt förvar.<sup>6</sup> Trots att utredningen insåg det problematiska med att fängsla utlänningar på sådana grunder kom den fram till att det såväl av utrikespolitiska skäl som av hänsyn till inre ordning och säkerhet kunde bli nödvändigt att internera utlänningar.

---

<sup>5</sup> Prop. 1954:41 s. 21

<sup>6</sup> Lindberg (1973), s. 50-52



Utredningen föreslog därför att regeringen skulle ha möjlighet att besluta om denna typ av frihetsberövanden.<sup>7</sup> Den nya utlänningslagen som trädde i kraft den 1 januari 1938 gav genom 54 § regeringen rätt att besluta i frågor om fängslande och internering av utlänningar som hade rätt att vistas i landet. Motsvarande bestämmelse fanns i 49 § i 1927 års utlänningslag

I samband med att samlingsregeringen bildades under hösten 1939 minskades riksdagens inflytande till förmån för ett större regerings- och tjänstemannastyre. Samtidigt urgröptes riksdagens lagstiftningsmakt i och med införandet av ett antal fullmaktslagar som kunde användas av regeringen. Dessutom började regeringens ekonomiska och administrativa lagstiftningsrätt, som stadgades i RF 89 §, att alltmer tolkas till regeringens fördel under krigsåren. Stora delar av det krigstida regleringssystemet byggde på denna bestämmelse.<sup>8</sup>

I den så kallade tillsynskungörelsen den 1 september 1939 bestämde regeringen att ”särskild tillsyn över utlänningar” skulle utövas och den 25 februari 1940 införde regeringen även möjligheten att utan rättegång omhändertaga utlänningar i förläggning. Vidare infördes möjlighet att som säkerhetsåtgärd sätta utlänning i fängelse på obestämd tid utan rättegång genom att ”taga utlänning i förvar”.<sup>9</sup>

1937 års lag avlöstes av 1945 års utlänningslag (1945:315) som föregåtts av utredningen av 1943 års utlänningskommittés utredning som avgav, *promemoria angående omhändertagande i förläggning eller tagande i förvar* och SOU 1945:1 *Betänkande med förslag till utlänningslag och lag angående omhändertagande av utlänning i anstalt eller förläggning*. Samtidigt som 1945 års utlänningslag antogs utfärdades alltså en särskild lag angående utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning. I denna upptogs bestämmelser om sådana frihetsberövande åtgärder som ansågs påkallade av de förhållanden som kriget skapat och att dessa åtgärder inte skulle behållas längre än dessa förhållanden varade. Det enda rekvisitet för förvarstagande var att myndigheterna kunde anse att någon utgjorde en allvarlig säkerhetsrisk. Som mest hade Socialstyrelsen och Utlänningskommissionen under denna period 14 slutna förläggningar med ca 3000 platser.<sup>10</sup> Lagen upphörde att gälla den 1 juli 1946<sup>11</sup> efter det att den parlamentariska undersökningskommissionen angående flyktingar och säkerhetstjänst avgivit sitt betänkande (SOU 1946:36) *Betänkande angående flyktingars behandling*.

I 1945 års utlänningslag infördes bestämmelser om utlännings tagande i förvar och ställande under uppsikt för att underlätta utlännings avlägsnande ur riket. Förfarandet avsåg tillfälliga ingripanden i avvaktan på beslut om avlägsnande eller verkställighet av ett sådant beslut.

---

<sup>7</sup> Lindberg (1973), s. 53 och 60

<sup>8</sup> Berglund, Sennerteg (2006) s. 241

<sup>9</sup> Tillsynskungörelsen 1 september 1939

<sup>10</sup> Berglund, Sennerteg, (2006) s. 235

<sup>11</sup> Prop. 1954:41 s. 22

I 1954 års utlänningslag (1954:143) stadgas i 35 § att utlänning får tas i förvar om fråga om eller verkställighet av beslut om avvisning, förpassning eller utvisning uppkommer. Dock instämmer den föredragande departementschefen i det av utredningen<sup>12</sup> anförda att inte enbart den omständighet att beslut om avlägsnande inte omedelbart kan verkställas utgöra grund för förvar. För att en sådan åtgärd skall få tillgripas måste vid sidan om verkställighetshinder föreligga andra omständigheter som gör den påkallad, till exempel fara för att utlänningen håller sig undan eller för att han här kommer att bedriva för riket skadlig verksamhet.<sup>13</sup> Vad gäller rekvisitet ”skadlig verksamhet” bör på motsvarande sätt som i RB förutsättningen var att den befarade verksamheten är brottslig. Självfallet bör det vara fråga om brottslig verksamhet av någon betydelse.<sup>14</sup>

Inte förrän den 1 jan 1976 infördes nya regler om förvar. Frihetsberövande enligt utlänningslagen får nu ske under förutsättning att det föreligger sannolika skäl för avvisning, förpassning eller utvisning eller fråga har uppkommit om verkställighet av sådant beslut eller av beslut om förvisning och att det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han håller sig undan eller kommer att här bedriva brottslig verksamhet. Utlänning skall också kunna tas i förvar om hans identitet inte är fastställd. Vid utformningen av bestämmelserna knöt man an till rättegångsbalkens bestämmelser om häktning och anhållande.<sup>15</sup>

1976 års regler om förvar överförs till 1980 års utlänningslag (1980:376) utan några materiella förändringar.

1984 införs bestämmelser om att ett barn under 16 år eller åtminstone den ena av vårdnadshavarna inte ska få tas i förvar om det inte föreligger synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan t.ex. föreligga i direktavvisningssammanhang.<sup>16</sup>

I 1989 års utlänningslag (1989:529) ändrades ”sannolika skäl” till ”sannolikt” och ”skäligen kan befaras” ändrades till ”finns anledning att anta” såvitt avser risk för undanhållande. Förändringen kommenterades inte i propositionen. I specialmotiveringen sägs att bestämmelsen överensstämmer med nu gällande huvudregel.<sup>17</sup> Socialförsäkringsutskottet menade därför att ingen skillnad i tillämpningen av bestämmelsen fick förekomma.<sup>18</sup> Till skillnad från vad som gällde före 1989 (50 § första stycket 1 1980 års UtlL) är det inte en förutsättning för tillämpningen av

---

<sup>12</sup> SOU 1951:42 s. 155-156

<sup>13</sup> Prop. 1954:41 s. 103

<sup>14</sup> Prop. 1975/76:18 s. 132

<sup>15</sup> Wikrén, Sandesjö, (2006) s. 362-363

<sup>16</sup> Prop. 1983/84:144 s. 112

<sup>17</sup> Prop. 1988/89:86 s. 175

<sup>18</sup> 1988/89:SfU19

identitetsförvar att det sannolikt kommer att fattas ett avlägsnandebeslut.<sup>19</sup> Vidare infördes möjligheten till utredningsförvar.

1997 infördes bestämmelser som innebar att de grunder för förvarstagande som hittills hade gällt för utlänningar under 16 år skulle gälla utlänningar under 18 år.<sup>20</sup>

I 2005 års utlänningslag (2005:716) har endast redaktionella förändringar förekommit.

## 2.2 Nuvarande ordning

### 2.2.1 Identitetsförvar

Utlänningslagens 10 kap. 1 § första stycket punkt 1 och 2 innehåller bestämmelser om identitetsförvar. En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig, och utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

Bestämmelsen innebär inte att alla utlänningar som saknar pass eller andra identitetshandlingar får tas i förvar. Identiteten kan göras sannolik även på andra sätt, t.ex. genom uppgifter från andra personer eller genom utlänningens berättelse om vem han är och varför han saknar identitetshandlingar bedöms vara trovärdig. Som ytterligare förutsättning förvarstagande anges därför att utlänningen vars identitet är oklar, inte kan göra sannolikt att den identitet han uppger är riktig. Någon fullständig bevisning om identitet krävs alltså inte. Det är tillräckligt med att det med hansyn till samtliga omständigheter är till övervägande del sannolikt att utlänningen har den identitet han påstår.<sup>21</sup>

Om en utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige kan bedömas utan att identiteten är fullständigt känd får förvarstagande på denna grund inte ske.<sup>22</sup>

### 2.2.2 Utredningsförvar

Utlänningslagens (2005:716) 10 kap. 1 § andra stycket punkt 1 innehåller bestämmelser om utredningsförvar. En utlänning som har fyllt 18 år får

---

<sup>19</sup> Wikrén, Sandesjö, (2006) s. 366

<sup>20</sup> Prop. 1996/97:25 s. 254

<sup>21</sup> Prop. 1988/89: 86 s 174

<sup>22</sup> Ibid.

också tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras.

I kravet på att ett förvarstagande skall vara nödvändigt för att kunna genomföra utredningen ligger dock att det måste föreligga mycket starka skäl för att besluta om ett frihetsberövande i detta syfte. Ett sådant skäl kan vara att någon utredning inte har kunnat hållas under de sex timmar som utlänningen får hållas kvar enligt 9 kap. 11 § UtIL. Detta bör dock bara inträffa undantagsvis, t.ex. i samband med att ett stort antal utlänningar anländer samtidigt till en inresekontrollplats. Enbart det förhållandet att det skulle underlätta för den utredande myndigheten att ta utlänningen i förvar kan däremot naturligtvis aldrig anses utgöra ett tillräckligt skäl för förvarstagande.<sup>23</sup>

I förarbetena diskuterades möjligheten att istället utsträcka tiden för kvarhållande. En utlänning får kvarhållas för utredning i sex timmar i samband med inresan. Ett utredningsförvar torde dock undanröja eventuell tveksamhet i frågan om kvarhållandet står i överensstämmelse med UNHCR:s i oktober 1986 utfärdade rekommendationer i ämnet.<sup>24</sup>

### 2.2.3 Verkställighetsförvar

Utlänningslagens 10 kap. 1 § andra stycket punkt 2 och 3 samt tredje stycket innehåller bestämmelser om verkställighetsförvar.

En utlänning som har fyllt 18 år får också tas i förvar om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 1, 2 eller 7 §, eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Beslut om förvar av en utlänning enligt [andra stycket 2 eller 3](#) får meddelas endast om det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

Ett antagande om att utlänningen kommer att hålla sig undan eller begå brott måste föregås av en förutsättningslös bedömning i det enskilda fallet. Den omständighet att utlänningen t.ex. saknar bostad är därvid endast en omständighet bland andra som få tas med i bedömningen.<sup>25</sup>

För samtliga förvarsgrunder gäller att förvar inte bör tillgripas om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att utlänningen ställs under uppsikt.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> 1988/89:SfU19 s. 43

<sup>25</sup> Prop. 1981/82:146 s. 37

<sup>26</sup> Prop. 1981/82:146 s. 37

## 2.3 Internationell rätt

I UNHCR:s Guidelines stadgas till en början att bestämmelserna avser asylsökande. Förvar definieras som;

Confinement within a narrowly bounded or restricted location, including prisons, closed camps, detention facilities or airport transit zones, where freedom of movement is substantially curtailed, and where the only opportunity to leave this limited area is to leave the territory.<sup>27</sup>

UNHCR uppställer en presumtion för att asylsökande inte ska tas i förvar.<sup>28</sup> Detta gäller i synnerhet personer under 18 år, dock kan en underårig tas i förvar om inga alternativ finns och då som en sista utväg och för så kort period som möjligt.<sup>29</sup>

Vidare anges att frihetsberövande av flyktingar eller asylsökande kan vara berättigat när grunderna föreskrivs nationell i lag som är i överensstämmelse med de centrala människorättsliga konventionerna. UNHCR anger här ICCPR, FN:s barnkonvention, EKMR och Genèvekonventionen. Frihetsberövandet skall syfta till att bekräfta identitet, att fastställa asylskälen, att behandla fall där flyktingar eller asylsökande har förstört sina resedokument eller då de har använt falska dokument i syfte att förleda myndigheter eller för att skydda nationell säkerhet eller ordning.<sup>30</sup> Alternativ till förvarstagande ska alltid övervägas innan ett förvarstagande sker. Sådana alternativ kan vara uppsikt, garant eller borgen.<sup>31</sup>

I EKMR stadgas att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i de fall som räknas upp i konventionen och i den ordning som lagen föreskriver. Av konventionen framgår att någon som är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning kan tas i förvar.<sup>32</sup> Samma sak fastslås även i ICCPR.<sup>33</sup>

I Genèvekonventionen sägs att asylsökandes rörelsefrihet inte ska begränsas mer än nödvändigt.<sup>34</sup>

När det gäller de europeiska rättsakterna så konstateras i SOU 2006:6 att den svenska ordningen uppfyller skyddsgrundsdirektivets<sup>35</sup> krav och några författningsåtgärder behövs inte för att genomföra direktivet. Detsamma

---

<sup>27</sup> UNHCR:s Guidelines, Guideline 1

<sup>28</sup> UNHCR:s Guidelines, Guideline 2

<sup>29</sup> UNHCR:s Guidelines, Guideline 6

<sup>30</sup> UNHCR:s Guidelines, Guideline 3

<sup>31</sup> UNHCR:s Guidelines, Guideline 4

<sup>32</sup> EKMR artikel 5 (1)

<sup>33</sup> ICCPR artikel 9 och 12

<sup>34</sup> Genèvekonventionen artikel 31

<sup>35</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande (EUT L 304, 30.9.2004 s. 129) (*Skyddsgrundsdirektivet*)

gäller för asylprocedurdirektivet.<sup>36</sup> svensk rätt är således i överensstämmelse med de bestämmelser som återfinns i dessa direktiv.

I återvändandedirektivet<sup>37</sup> sägs att om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när det finns risk för avvikande, eller den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet.<sup>38</sup>

Transiteringsdirektivets<sup>39</sup> artikel 5.3 (a) anges att en medlemsstat i enlighet med sin nationella lagstiftning får placera och inkvartera en tredjelandsmedborgare som transiterar en flygplats i medlemsstaten i säkert förvar.

## 2.4 Rättsutveckling

I förslag till reviderat mottagningsdirektiv<sup>40</sup> har kommissionen kommit fram till att medlemsstaterna alltför ofta använder förvar i asylsammanhang. I förslaget återfinns reviderade kriterier för förvar.<sup>41</sup> De överensstämmer i huvudsak med svensk gällande rätt med undantag av den möjlighet till ett förvarstagande av person som kan förväntas fortsätta med brottslig verksamhet i landet som finns i nuvarande lagstiftning. Dock finns det enligt direktivet möjlighet att ta en person i förvar om det är till skydd för den nationella säkerheten och allmän ordningen. Möjligheten att ta en person i förvar på grund av brottslig verksamhet utnyttjas ytterst sällan och möjligheten utnyttjas nästan uteslutande av polismyndigheten.

I förslag till reviderad Dublinförordning<sup>42</sup> får beslut om förvar enbart tas i samband med eller efter det att en sökande underrättats om ett beslut om överföring till en annan medlemsstat.<sup>43</sup>

---

<sup>36</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 13.12.2005, s. 13)

*(Asylprocedurdirektivet)*

<sup>37</sup> 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. (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98.) *Återvändandedirektivet*

<sup>38</sup> Återvändandedirektivet artikel 15

<sup>39</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/110/EG av den 23 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg (EUT L 321, 06.12.2003, s 26) *(Transiteringsdirektivet)*

<sup>40</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, [KOM (2008) 815 slutlig 1/2] *(Förslag till reviderat mottagningsdirektiv)*

<sup>41</sup> Förslag till reviderat mottagningsdirektiv, artikel 8.1

<sup>42</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemstat som har ansvaret för att pröva asylansökan som en

I Kommittédirektiv om genomförande av EG:s direktiv om återvändande samt frågor om förvar beslutar regeringen att tillsätta en särskild utredare som skall ta ställning till hur återvändandedirektivet och transiteringsdirektivet skall genomföras i svensk lagstiftning.<sup>44</sup> Den möjlighet till förvarstagande som i dag finns i svensk rätt omfattar inte de tredjelandsmedborgare som transiterar i enlighet med direktivet.<sup>45</sup>

## 2.5 Slutsatser

Förvarsinstitutet har genomgått stora förändringar under 1900-talet. Tillkomsten av institutet har uppkommit genom regeringens behov av att kunna ha kontroll över utlännningar som vistas i landet. Detta behov har föranletts av världskriget då förvarstagande använts som ett led i skyddet för rikets säkerhet. Efter kriget har förvarsinstitutet istället använts för att säkerställa tillgängligheten vid identifiering, utredning eller vid verkställighet av avlägsnandeärenden. Under sjuttioalet uppmärksammades den tilltagande problematiken kring identifiering av asylsökande och möjlighet att ta i förvar på denna grund infördes. Det främsta syftet med förvarstagande är dock alltså att säkerställa tillgängligheten vid utresan.

Trots de anpassningar som skett under tid får kriterierna för att frihetsberöva en människa enligt utlänningslagen anses vara lågt ställda. T.ex. är det tillräckligt att det är *sannolikt* att personen kommer att avvisas eller utvisas. Vidare är det tillräckligt att det finns *anledning att anta* att personen kommer att hålla sig undan för att ta honom i förvar. Jämförelse med andra frihetsberövanden i samhället får förvarstagandet anses ha de lägst uppställda kraven för att frihetsberöva någon.

De svenska förvarsreglerna får, trots ovan anförda nationella jämförelse, anses vara i god överensstämmelse med internationell rätt. Möjligtvis med undantag av reglerna i transiteringsdirektivet som saknas som grund för förvarstagande i svensk rätt. Då direktivet antogs 2003 borde reglerna varit införda i svensk rätt sedan 2005. Vid en första läsning av UNHCR:s Guidelines saknas möjlighet att förordna om verkställighetsförvar, dock omfattar reglerna, på grund av UNHCR:s mandat, endast asylsökande. I de flesta verkställighetsförvar torde avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats, undantaget utgörs av situationen då grunden för förvarstagande är sannolik avvisning- eller utvisning. Detta förhållande berör ofta asylsökande och denna grund för förvarstagande saknar förankring i UNHCR:s Guidelines.

---

medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen)[KOM(2008) 820 slutlig] (*Förslag till reviderad Dublinförordning*)

<sup>43</sup> Förslag till reviderad Dublinförordning, artikel 27.4

<sup>44</sup> Dir. 2009:1 om genomförande av EG:s direktiv om återvändande samt frågor om förvar

<sup>45</sup> Prop. 2004/2005:168 s. 24

Rättsutvecklingen sker i huvudsak på den europeiska nivån. I olika EU-lagstiftningsakter föreslås att parallellt reglera förvarsinstitutet. Om föreslagna förändringar skulle antas innebär det risk för att parallella regelsystem uppstår. Det skulle även innebära att förvarstagande som grundar sig på sannolika skäl för avvisning eller utvisning inte längre skulle kunna användas. Det samma gäller för rekvisitet brottslig verksamhet. Det ter sig vidare orimligt att Dublinärenden skulle ha striktare krav för förvarstagande än ärenden i normalprocessen.

Som exempel på detta kan nämnas förslaget till reviderad Dublinförordning där det föreslås att ett beslut om förvar endast får tas i samband med eller efter det att beslut om överföring meddelats. Denna skrivning utesluter en av förvarsgrunderna i svensk rätt. Enligt 10 kap. 1 § andra stycket andra punkten utlänningslagen kan en utlänning tas i förvar om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas. Så som rättsläget är just nu får förslaget ingen effekt eftersom Migrationsdomstolen i målet 2008:7 slår fast att ett beslut om överföring ersätter - men inte likställer - ett beslut om avvisning eller utvisning. Detta innebär att denna förvarsgrund redan nu är omöjlig att använda i Dublinärenden.



## 3 Tidsfrister i förvarsärenden

En central del i bestämmelser om frihetsberövanden är de som reglerar varaktigheten av frihetsberövandet. Tillsammans med bestämmelserna kring varför någon får frihetsberövas är den tid som reglerna tillåter någon att berövas sin frihet den viktigaste delen av förvarsinstitutet. Här kan jämföras med straffprocessuella frihetsberövanden där ett gripande kan vara i sex timmar, ett anhållande i 72 timmar<sup>46</sup> och en häktning i två veckor om inte en förlängning beslutas.

I detta kapitel beskrivs de tidsfrister som gällt historiskt. Kapitlet belyser också de nu gällande tidsfristerna för förvarstagande. Bestämmelserna återfinns i utlänningslagens (2005:716) 10 kap. 4 och 5 §§. Vidare beskrivs vilka begränsningar den internationella rätten fastställer kring längden på ett frihetsberövande i ett utlänningsärende. Efter detta följer ett avsnitt om en aktuell rättsfråga om hur tiden för förvar kan utsträckas för barn. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om rättsutvecklingen på området.

### 3.1 Äldre rätt

Beslut om internering<sup>47</sup> under andra världskriget gällde på obestämd tid, dock skulle beslutet om frihetsberövande omprövas av Socialstyrelsen inom ett år. Omprövningen grundades på institutionschefens utlåtande om internen. I regel följde Socialstyrelsen institutionschefens rekommendation. Omprövningsbeslutet kunde inte överklagas. Efter 1943 gällde istället att omprövning skulle ske var fjärde månad.<sup>48</sup>

I 1954 års utlänningslag överförs reglerna från 1945 års utlänningslag utan förändring i sak. I 38 § sägs att om det finns anledning att hålla utlänning i förvar längre tid än en månad skall frågan därom inom sagda tid underställas regeringen (Konungen). Inte heller får någon kvarhållas i förvar längre tid än tre månader från det att han togs i förvar, om inte regeringen finner att synnerliga skäl föreligger. Innan regeringen meddelat beslut därom skall förhör hållas i ärendet och utlänningsnämnden avgiva yttrande. Regeringens beslut om kvarhållande av utlänning i förvar gäller för varje gång ej längre än tre månader från dagen för beslutet.<sup>49</sup>

Även om möjligheterna att hålla någon i förvar var väl tilltagna under denna period, så var de flesta frihetsberövandena korta. 1956 var hade samtliga 80 av länsstyrelse handlagda utvisningsärenden i vilka utlänningen hållits i förvar en vistelsetid under en månad, 1957 gällde detsamma i 72 ärenden.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> RB 24 kap. 12 § ”...senast klockan tolv tredje dagen efter anhållningsbeslutet.”

<sup>47</sup> Se avsnitt 2.1

<sup>48</sup> Berglund, Sennerteg, (2006) s. 46

<sup>49</sup> Prop. 1954:41 s. 103

<sup>50</sup> SOU 1960:19, *Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden*, s. 41

Den 1 januari 1976 införs bestämmelser som i allt väsentligt allttjämt är gällande. En utlänning får inte hållas kvar i förvar mer än två veckor om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får en sådan utlänning dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Anledningen till uppdelningen var att det ansågs inte föreligga lika starka skäl att begränsa förvarstiden efter det att ett avlägsnandebeslut dessförinnan meddelats.<sup>51</sup>

I 1989 års utlänningslag infördes möjligheten till utredningsförvar och den yttersta tiden sattes till 48 timmar utan möjlighet till förlängning.

Den 1 januari 1993 införs begränsningar för barn i förvar, barn får tas i förvar i högst 72 timmar, och om synnerliga skäl föreligger i ytterligare 72 timmar.<sup>52</sup>

I övrigt har bestämmelserna överförts till 2005 års utlänningslag. Under 2008 var den genomsnittliga förvarsvistelsen 13 dygn.<sup>53</sup>

## 3.2 Nuvarande ordning

Utlänningslagens 10 kap. 4 och 5 § innehåller bestämmelser om tidsgränser för förvar. En utlänning får inte hållas i förvar för utredning med stöd av 1 § andra stycket 1 längre tid än 48 timmar. I övrigt får en utlänning som fyllt 18 år inte hållas i förvar mer än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får utlänningen dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

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

Synnerliga skäl kan vara att utlänningens identitet inte kan fastställas, t.ex. på grund av att han lämnar felaktiga uppgifter om sig själv, eller att utredning pågår huruvida något land är villigt eller skyldigt att ta emot honom.<sup>54</sup>

Att identiteten fortfarande är oklar efter två veckor anses inte ensamt utgöra synnerliga skäl för att förlänga förvarstiden, därutöver torde krävas t.ex. att

---

<sup>51</sup> Prop. 1975/76:18 s. 132 f.

<sup>52</sup> Prop. 1991/92:138 s. 8

<sup>53</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2008

<sup>54</sup> Prop. 1975/76:18 s. 132 f.

det föreligger sannolika skäl för avvisning eller att möjligheten att verkställa ett beslut fortfarande utreds.<sup>55</sup>

Vad som i övrigt kan anses utgöra synnerliga skäl kan inte generellt anges. Dock krävs en tungt vägande anledning. När påtaglig risk föreligger för att en utlänning skulle hålla sig undan om han försattes på fri fot torde synnerliga skäl föreligga. Givetvis måste tiden utlänningen redan suttit i förvar tas med i bedömningen.<sup>56</sup>

I svensk rätt finns ingen borte gräns för hur många gånger ett förvarsbeslut rörande en vuxen kan förlängas, således kan en person hållas i förvar på obestämd tid så länge synnerliga skäl föreligger. Dock har Regeringsrätten i ett avgörande kommit fram till att även om den förvarstagne inte själv medverkat till att avvisningsbeslutet kunde verkställas, att han försvårat utredningen och att den långa förvarstiden i stor utsträckning kunnat tillskrivas den förvarstagnes eget handlande, kunde en ytterligare förlängning av tiden i förvar inte anses ha stått i proportion till intresset att underlätta verkställighet av avvisningsbeslutet.<sup>57</sup> Den förvarstagne hade vid tillfället hållits i förvar i över två år.

Ett beslut om förvar enligt 4 § andra stycket skall prövas på nytt inom två veckor från den dag då det började verkställas. I de fall det finns beslut om avvisning eller utvisning skall beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas. Ett beslut om uppsikt skall prövas på nytt inom sex månader från beslutet. Om utlänningen hålls kvar i förvar eller fortfarande skall stå under uppsikt, skall ny prövning ske fortlöpande inom samma tider. Ett beslut om förvar eller uppsikt skall omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet.

Beslut om förvar eller uppsikt som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla. Varje ny prövning av ett beslut om förvar skall föregås av en muntlig förhandling.

De tidsgränser som rör utredningsförvar och barn i förvar får inte ytterligare förlängas.

Tidsfristerna beräknas från då förvarsbeslutet verkställs. Dvs. då frihetsberövandet sker, oavsett var personen vistas. Det är således inte när personen anländer till förvaret som tiden börjar räknas. Om olika beslutande myndigheter fattar på varandra följande förvarsbeslut räknas tiden samman med utgångspunkt från när det första förvarsbeslutet verkställdes.

---

<sup>55</sup> Prop. 1988/89:86 s. 177

<sup>56</sup> Wikrén, Sandesjö, (2006) s. 372

<sup>57</sup> Regeringsrätten, mål nr 3935-05

### 3.3 Internationell rätt

Den internationella rätten har tidigare inte innehållit några absoluta tidsgränser rörande förvarstagande. MR-kommittén har i några avgöranden kommit fram till att en förvarstid på två år skulle strida mot konventionen.<sup>58</sup>

Av större betydelse är att återvändandedirektivet som antogs den 16 december 2008 och skall implementeras i svensk rätt inom två år från denna dag. I återvändandedirektivet sägs att varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överskrida sex månader.<sup>59</sup>

Medlemsstaterna får inte förlänga den period som avses i punkt 5 annat än med en begränsad tid. Denna tid får inte överskrida ytterligare tolv månader i enlighet med nationell rätt och gäller i fall där avlägsnandet trots alla ansträngningar sannolikt kommer att ta längre tid på grund av samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida, eller beroende på införskaftet av nödvändiga handlingar från tredje länder drar ut på tiden.<sup>60</sup> Således måste en ordning med ett förvarstagande omfattande högst sex månader, och i vissa fall högst 18 månader, införas i svensk rätt innan utgången av 2010.

### 3.4 Aktuella rättsfrågor

#### Hur kan tiden för barn i förvar utsträckas?

En intressant rättsfråga är huruvida en ny prövning enligt 10 kap. 9 och därmed en förhandling enligt 10 kap. 11 § krävs för att förlänga ett barnförvar med ytterligare 72 timmar. Möjligheten att utsträcka tiden till sex dygn (72+72 timmar) tillkom på förslag från socialförsäkringsutskottet. Enligt utskottet måste det finnas en möjlighet att utsträcka tiden om barnet påträffas efter att ha hållit sig undan eller gömts undan eller avresan av någon annan anledning fördröjs av omständigheter som den verkställande myndigheten inte har kunnat förutse eller avhjälpa.<sup>61</sup>

Migrationsverket och olika länsrätter har vid olika tillfällen menat att det torde krävas ett nytt beslut för att utsträcka förvarstiden från 72 timmar till ytterligare 72 timmar på grund av att synnerliga skäl fordras för en sådan förlängning. Enligt detta synsätt måste det således göras en ny prövning enligt 10 kap. 9 § som skall föregås av en förhandling enligt 10 kap. 11 § för att barnet skall kunna hållas i förvar längre än 72 timmar (se vidare under slutsatser).

---

<sup>58</sup> MR-Kommittén, Communications No. 1050/2002: Australia

<sup>59</sup> Återvändandedirektivet artikel 15.5

<sup>60</sup> Återvändandedirektivet artikel 15.6

<sup>61</sup> 1992/93:SfU 3

Dock är det så att bestämmelserna om ny prövning i 10 kap. 9 § hänvisar tillbaka till 4 § andra stycket. 4 § avser förvar rörande personer som är över 18 år. En sådan förlängning måste föregås av en ny prövning och en sådan prövning måste föregås av en muntlig förhandling såsom föreskrivs i 11 §. Motsvarande hänvisning till 5 § som reglerar tidsfrister för barn i förvar saknas dock. Däremot krävs det synnerliga skäl för att förlänga. Synnerliga skäl kan föreligga både före eller i samband med att de 72 timmarna löpt ut. En förlängning av ett barnförvar behöver därför inte föregås av någon ny prövning och därmed inte heller ett nytt beslut eller en muntlig förhandling. Det finns helt enkelt inget lagstöd för detta. Att hänvisning till reglerna som avser förutsättningar för att förlänga tidsfrister för barn saknas är anmärkningsvärt. Barn har sällan eller aldrig sämre rätt än vuxna. Troligen rör det sig om ett förbiseende från socialförsäkringsutskottet. Det som talar emot detta antagande är att förhållandena varit kända redan före införandet av 2005 års utlänningslag, vari inga förändringar gjorts.

### 3.5 Rättsutveckling

I förslaget till reviderat mottagningsdirektiv föreskrivs att förvarstagandet ska vara under en så kort period som möjligt.<sup>62</sup> Sverige har tidigare kritiserats av kommissionen för att i nationell lagstiftning sakna en gräns för hur länge en person kan hållas i förvar.

Vidare i förslaget till reviderat mottagningsdirektiv föreslås att ett beslut om förvar endast kunna fattas av en judiciell myndighet dvs. en domstol. Undantaget är vissa brådskande fall då även en administrativ myndighet kan fatta ett interimistiskt beslut. Ett sådant beslut måste underställas domstols prövning. Domstolen måste fatta beslut i ärendet inom 72 timmar från det att beslutet verkställdes.<sup>63</sup>

I förslaget till reviderad Dublinförordning föreslås inga förändringar angående tidsfrister för förvar.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare i syfte att stärka rätts säkerheten för den enskilde samt skyddet för den enskildes integritet och mot bakgrund av bestämmelserna i återvändandedirektivet ska utredaren också bedöma vilken längsta tidsgräns för hållande i förvar som bör införas i lag.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Mottagningsdirektivet artikel 9.1.

<sup>63</sup> Mottagningsdirektivet artikel 9.2.

<sup>64</sup> Dir. 2009:1

## 3.6 Slutsatser

Förvarstagande har sedan införandet i svensk rätt löpt på obestämd tid och gör så fortfarande. Trots detta har förvarstagandet i Sverige, förutom under krigsåren, präglats av korta förvarstider. Successivt har tidsgränser för förvar snävats in, i synnerhet gällande barn. Genom den europeiska rättsutvecklingen på området kommer tiden för förvar att begränsas till som mest 18 månader i enlighet med återvändandedirektivet.

Utgångspunkten för förvarstagande i svensk rätt, i den största delen av förvarsärendena, de så kallade verkställighetsförvaren, är att säkerställa tillgängligheten vid utresan. Då resehandlingar finns tillgängliga borde förvarstagandet begränsa sig endast till de sista dagarna före avresa. Därför torde en bortre gräns för förvarstagande om 18 månader inte påverka de genomsnittliga förvarstiderna nämnvärt. Dock, om tidsfristerna begränsas ännu mer skulle det paradoxalt nog kunna leda till att de genomsnittliga förvarstiderna förlängdes. Fler personer kan tänkas tredska med framtagandet av identitetshandlingar som skulle möjliggöra en hemresa om saken endast var beroende av att uthärda några månaders frihetsberövande. En alltför snäv begränsning skulle alltså kunna få omvänd effekt och i stället förlänga vistelsetiderna. Hittills har tidsfrister för förvarstagande fastställts i praxis i svensk rätt, detta är ett system som fungerat på ett godtagbart sätt, dock kan jag inte annat än anse att det bör införas en bortre gräns för hur länge en person kan hållas i förvar. En rättsordning där en person, låt vara teoretiskt, kan hållas inlåst på obestämd tid kan inte vara förenligt med proportionalitetsprincipen i ett civiliserat rättssystem.

## 4 Beslutande myndighet i förvarsärenden

Det sista kapitlet i del ett beskriver vem som har behörighet att frihetsberöva någon i ett utlänningsärende. I ett system rörande frihetsberövande är det av yttersta vikt att det är tydligt vem som har behörighet att frihetsberöva någon men också vem som är handläggande myndighet under olika delar av processen så att det även står klart vem som är ansvarig för att frisläppa personen som åtgärden berör när grunden för frihetsberövandet inte längre föreligger.

I detta kapitel beskrivs vilka myndigheter som historiskt haft behörighet att frihetsberöva någon i ett utlänningsärende. Kapitlet belyser också vilka av dagens myndigheter som kan använda förvarsinstitutet och när de är behöriga att göra så. Bestämmelserna återfinns i utlänningslagens (2005:716) 10 kap. 12-14 §§. I detta kapitel är avsnittet om den internationella rätten mycket kort beroende på avsaknaden av reglering. Den aktuella rättsfråga som avhandlas i detta kapitel handlar om hur ansvarsfördelningen mellan behöriga myndigheter påverkas efter införandet av en treinstansordning. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om rättsutvecklingen på området.

### 4.1 Äldre rätt

I 1945 års utlänningslag får beslut om att utlänning skall tagas i förvar fattas av den centrala utlänningsmyndigheten, länsstyrelse eller polismyndighet. För beslut som varar mer än en månad var regeringen beslutande myndighet.<sup>65</sup> Före 1945 fanns olika myndigheter som hade behörighet att frihetsberöva någon som ett led i en utlännings avlägsnande ur riket. Före 1945 var socialstyrelsen högsta utlänningsmyndighet. 1944 bildades utlänningskommissionen. I 1937 års utlänningslag inrättades dåvarande utlänningsnämnden såsom rådgivande organ och fungerade som sådant fram till dess att den avskaffades 1978.<sup>66</sup> Givetvis hade regeringen också möjlighet att fatta beslut om förvarstagande under denna period.

I 1954 års utlänningslag fick länsstyrelsen förordna att den vars utvisning är i fråga ska tas i förvar eller ställas under uppsikt. tvångsåtgärder fick alltså endast användas som ett led i förfarandet för en utlännings avlägsnande ur landet. Beslut om tvångsåtgärd skulle därför i första hand meddelas av den myndighet som handlade ärendet om avlägsnande eller om verkställighet av avlägsnandebeslut. Dock, om det skäligen kunde befaras att utlännen

---

<sup>65</sup> Prop. 1951:41 s. 24

<sup>66</sup> Wikrén, Sandesjö, (2006) s. 16

skulle avvika fick även polismyndighet förordna om förvarstagande. Anmälan om åtgärden skulle då skyndsamt göras hos länsstyrelsen, som omedelbart skulle pröva om åtgärden skulle bestå. Det senare visade sig vara det vanligare. 1956 togs 80 utlänningar i förvar och 1957 togs 72 i förvar. Förvarstagandet hade i samtliga fall år 1956 och i 67 fall 1957 beslutats av polismyndighet.<sup>67</sup>

1969 bildades statens invandrarverk och blev beslutande myndighet på samma sätt som länsstyrelsen.

1976 ändras bestämmelserna. Polismyndighet hade dittills kunnat fatta ett beslut om förvar vid fara för avvikande. Nu fastslås att beslut om tvångsåtgärd fattas endast av den handläggande myndigheten. Som enda undantag anges att sådant beslut får meddelas av polismyndighet om det föreligger fara i dröjsmål. Liksom enligt tidigare gällande ordning bör anmälan om åtgärden omedelbart ske till den handläggande myndigheten.<sup>68</sup> Likalydande ställningstagande återfinns i förarbetena till såväl 1980 som 1989 års utlänningslag.<sup>69</sup>

I 1980 års utlänningslag införs en bestämmelse där det klargörs att SIV kan besluta om tvångsåtgärder även efter det att verket har skilt sig från ärendet, och därför inte längre är handläggande myndighet, men innan besvär har anhängiggjorts hos regeringen eller beslutet har vunnit laga kraft.<sup>70</sup>

Den 1 januari 1999 fick bestämmelserna sitt nuvarande innehåll i samband med att ansvaret för verkställighet av avlägsnandebeslut gick över till SIV.<sup>71</sup>

I 2005 års utlänningslag införs migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen. Det ansågs inte nödvändigt att särskilt föreskriva om när respektive domstol ska beslutande myndighet, utan huvudregeln att den myndighet eller domstol som handlägger ärendet fattar beslut om förvar ansågs tillräcklig.<sup>72</sup> Ett övervägande som fick konsekvenser i den nya rättsliga miljön med tre instanser (se vidare avsnitt 4.4).

## 4.2 Nuvarande ordning

Utlänningslagens 10 kap. 12-14 §§ innehåller bestämmelser om beslutande myndigheter för förvar. Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet. Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt avvisas eller utvisas, skall den myndighet eller domstol som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt.

---

<sup>67</sup> SOU 1960:19 s. 41-42

<sup>68</sup> Prop. 1975/76:18 s.134

<sup>69</sup> Prop. 1979/80:96 s. 102 och Prop. 1988/89:86 s. 181

<sup>70</sup> SOU 1979:64, *Ny utlänningslag*, s. 213

<sup>71</sup> Jfr Prop. 1997/98:173

<sup>72</sup> Prop. 2004/05:170 s. 294



Polismyndigheten är handläggande myndighet från det att en utlänning begär att få resa in i landet och till dess att ett ärende som skall prövas av Migrationsverket tas emot av verket eller utlänningen har lämnat landet, och från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvísning eller utvisning för verkställighet och till dess att verkställighet har skett, även om ärendet är föremål för prövning enligt 12 kap. 18-20 §§, dock inte under den tid då beslutet inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition.

Migrationsverket är handläggande myndighet från det att verket tar emot ett ärende som verket skall pröva och till dess verket fattar beslut eller utlänningen har lämnat landet eller polismyndigheten har tagit emot ärendet, eller, om ärendet överklagas, till dess ärendet tas emot av migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen, och från det att verket tar emot ett beslut om avvísning eller utvisning för verkställighet och till dess att beslutet har verkställts eller ärendet lämnas över till polismyndigheten. I fråga om beslut som gäller omedelbart är, även om beslutet överklagas, Migrationsverket handläggande myndighet till dess domstolen meddelar beslut om inhibition.

En polismyndighet får, 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.

### **4.3 Internationell rätt**

Internationell rätt är mycket sparsam med att utpeka behörig myndighet eller nivå för beslut om förvar. I återvändandedirektivet anges att beslut om förvar skall fattas av förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter.<sup>73</sup> Dock finns det även förslag som innebär att förvarsbeslut endast skall kunna fattas av judiciell myndighet (se vidare avsnitt 5.5).

### **4.4 Aktuella rättsfrågor**

#### **Hur påverkas ansvarsfördelningen mellan behöriga myndigheter efter införandet av en treinstansordning?**

Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen<sup>74</sup> kort efter införandet av 2005 års utlänningslag uppmärksammat en brist i den nya utlänningslagen. Bestämmelserna om beslutande myndighet har med endast redaktionella förändringar överförts till den nya utlänningslagen. Några nya bestämmelser

---

<sup>73</sup> Återvändandedirektivet artikel 15.2

<sup>74</sup> Migrationsverkets skrivelse (dnr 124-2006-83)

med anledning av den nya instansordningen, där en tredje instans tillkommit har inte införts. Därmed saknas regler om vilken myndighet som har att fatta beslut om förvar och uppsikt under tiden efter att en migrationsdomstol avslagit ett överklagande fram till dess det beslutet vunnit laga kraft eller ärendet övergått till Migrationsöverdomstolen

Det får till följd att det saknas behörig myndighet för den fortlöpande omprövning av om utlännningen skall hållas i förvar, som skall göras enligt 10 kap. 9 § sista stycket utlänningslagen. Likaså saknas behörig myndighet för beslut om förlängt förvar enligt första respektive andra stycket samma paragraf. Osäkerheten kring rättslaget har fått Migrationsverket att ta personer ur förvar när förvarstiden löpt ut efter det att migrationsdomstolen beslutat att personen skall kvarhållas i förvar.

Migrationsverket menar i skrivelsen att det bör ankomma på migrationsdomstolarna att bevaka sina egna förvars- och uppsiktsbeslut. Detta bör regleras på motsvarande sätt som gäller för Migrationsverket enligt 14 § i berörda hänseenden.<sup>75</sup>

Migrationsöverdomstolen har i två avgöranden (MIG 2007:44 och UM 5255-08) klarlagt tolkningen av reglerna i 10 kap. utlänningslagen om handläggande myndighet såvitt avser förvar och uppsikt under processen i migrationsdomstolarna.

I UM 5255-08 slår domstolen fast att Migrationsverket alltid är handläggande myndighet såvida det inte finns något uttryckligt undantag. Därigenom kan det aldrig uppstå en situation där det skulle saknas handläggande myndighet.

Avgörandet innebär att Migrationsverket är handläggande myndighet till dess migrationsdomstolen tar emot målet som därigenom blir handläggande myndighet till dess domstolen skiljer sig från målet genom sitt slutliga avgörande. Vid detta tillfället blir då Migrationsverket återigen handläggande myndighet och därigenom ansvarigt för omprövning av domstolens beslut i förvarsfrågan. Detta gäller fram till Migrationsöverdomstolen eventuellt beviljar prövningstillstånd då nämnda domstol bli handläggande myndighet fram till dess målet slutligen avgörs. När det finns ett lagakraftvunnet avgörande är Migrationsverket handläggande myndighet.<sup>76</sup>

Migrationsöverdomstolen synes funnit en lösning på problematiken som uppstod i samband med införandet av en ordning med tre instanser. Samtidigt får utredaren i direktiv 2009: 1<sup>77</sup> i uppdrag att analysera de oklarheter avseende beslutande myndighet som noterats i samband med införandet av den nya utlänningslagen. Antingen har regeringen inte noterat MIG 2007:44 eller UM 5255-08 som båda meddelats innan direktivet

---

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Migrationsverkets kommentar till UM 5255-08

<sup>77</sup> Se nedan under avsnitt 4.5

utfärdades, eller så har regeringen ansett att lagen ändå måste förtydligas i detta avseende.

## 4.5 Rättsutveckling

I förslaget till reviderad Dublinförordning föreslår kommissionen att beslut om förvar i Dublinärenden endast skall kunna fattas av judiciell myndighet, förutom i vissa brådskande fall.<sup>78</sup>

Även i förslag till reviderat mottagningsdirektiv ska beslut om förvar endast kunna fattas av judiciell myndighet, förutom i vissa brådskande fall då beslut av administrativa myndigheter kan komma ifråga.<sup>79</sup> Enligt kommissionens officiella svenska översättning i förslaget avses med judiciell myndighet en domstol.

I kommittédirektiv 2009:1 får utredaren i uppdrag att undersöka om den nuvarande ordningen i fråga om vilka myndigheter som är behöriga att fatta beslut om förvar är den mest effektiva och ändamålsenliga. I detta sammanhang skall utredaren även se över vilka uppgifter som bör åligga myndigheterna inom ramen för deras behörighet.<sup>80</sup> Utredaren skall analysera de oklarheter, avseende bland annat vilken myndighet som är ansvarig för förvarsfrågan efter ett överklagande (jfr 10 kap. 13-16 §§ utlänningslagen), som har noterats i samband med tillämpningen av den nya processordningen.<sup>81</sup>

## 4.6 Slutsatser

I förslaget till reviderad Dublinförordning föreslås att endast judiciell myndighet, dvs. domstol, ska vara behörig att fatta beslut om förvar. I dag kan polismyndighet naturligtvis fatta beslut om förvar dygnet runt. Även Migrationsverket upprätthåller beslutskapacitet i förvarsärende dygnet runt genom sin jourverksamhet på Arlanda. För att upprätthålla samma beslutskapacitet som idag skulle, om förslaget genomfördes, migrationsdomstolarna behöva inrätta jourdomstolar. Förslaget får anses vara mycket långtgående och korresponderar inte med alla relevanta europeiska rättsakter på området.

Vidare förefaller det svårt att motivera varför en ordning för förvarstagande i Dublinärenden skulle vara kringgådd av fler element av rättssäkerhet än

---

<sup>78</sup> Förslag till reviderad Dublinförordning, artikel 27.6

<sup>79</sup> Förslag till reviderat mottagningsdirektiv, artikel 9.2

<sup>80</sup> Dir. 2009:1

<sup>81</sup> Dir. 2009:1 s. 7

ett ärende i normalprocessen där den sökande riskerar ett avlägsnande till hemlandet.

## Del II Rättssäkerhet i förvarsärenden

Den andra delen av detta arbete beskriver det djupare materiella innehållet i förvarsbestämmelserna. Efter att ha definierat förvarsinstitutets ramverk i del ett kommer jag nu att titta närmare på de delar av förvarsinstitutet som innehåller bestämmelser om den förvarstagnes rättssäkerhet. Dessa regler är essentiella för den förvarstagne. I kapitel fem beskrivs de tvångsmedel som kan användas mot den förvarstagne inom ramen för förvarsinstitutet. Därefter avhandlas frågorna om vilken rätt den förvarstagne har till offentligt biträde i förvarsärenden. Slutligen diskuteras vilken besvär rätt den förvarstagne har.

# 5 Tvångsmedel i förvarsärenden

De tvångsmedel som kan tillgripas inom ramen för förvarsinstitutet är kanske de bestämmelser som mest avgör karaktären på rättsinstitutet. I detta kapitel kommer jag att beskriva de regler som begränsar förvarstagen persons frihet utöver det faktum att han är frihetsberövad. Det finns många olika typer av frihetsberövanden i samhället. Det kan dock hävdas att en person inte kan vara mer eller mindre frihetsberövad. Antingen är du frihetsberövad eller inte. Det är därför som de tvångsmedel som kan tillgripas inom ramen för frihetsberövandet är det som definierar karaktären på frihetsberövandet.

I detta kapitel beskrivs de tvångsmedel som kan tillgripas inom ramen för administrativa frihetsberövanden i utlänningsärenden. Avsnittet rörande äldre förhållanden är begränsat beroende på att frågan intill nyligen inte berörts av lagstiftaren. Bestämmelserna rörande tvångsmedel återfinns i utlänningslagens (2005:716) 10 kap. 20 § och i 11 kap. I den internationella rätten finns en del ledning om hur förvarstagna ska behandlas, detta beskrivs i avsnitt 5.3. Efter detta följer ett avsnitt om en aktuell rättsfråga om en förvarstagen placeras i häkte av säkerhetsskäl utan att vistats i förvarslokal. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om rättsutvecklingen på området.

## 5.1 Äldre rätt

Reglerna infördes den 1 oktober 1997 och saknar motsvarighet i äldre rätt. Tidigare reglerades behandlingen av utlänningar som hålls i förvar i lagen (1976:371) och förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i tillämpliga delar. Utöver det som stadgades i nämnda författningar skulle utlänningar beviljas de lättnader och förmåner som kunde medges med hänsyn till ordning och säkerhet inom anstalten, häktet eller arresten.

1995, i delbetänkandet av utredningen om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning<sup>82</sup> börjar tankarna kring att överföra förvarsverksamheten till en civil myndighet att konkretiseras. Bland annat angavs att asylsökande eller avvisade som under kortare perioder måste tas i förvar inte ska behöva vistas i häkten eller på kriminalvårdsanstalter. De förhållanden som asylsökande förvarades på ifrågasattes och kritiserades hårt. Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr samt omänsklig eller kränkande behandling eller bestraffning (CTP) överlämnade en starkt kritisk rapport till regeringen. Kommittén kritiserade att asylsökande och avvisade

---

<sup>82</sup> SOU 1995:55, *Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden*.

utlänningar kunde hållas i häkte. Enligt kommittén är ett fängelse eller häkte per definition inte ett lämpligt ställe att förvara någon på som varken är misstänkt eller fälld för något brott.<sup>83</sup>

Utredningen ansåg att förvarslokaler för asylsökande och avvisade utlänningar borde utformas efter helt andra krav än häkten och kriminalvårdsanstalter. Det övervakningsbehov som krävs är inte av samma karaktär som inom kriminalvården. Förvarslokalerna bör därför kunna utformas som vanliga bostäder inom ramen för ett vanligt förläggningsboende.<sup>84</sup> Utredningen ville därför överföra ansvaret för förvarstagna och för förvarslokaler till Invandrarverket.<sup>85</sup>

Samma tankegångar återfanns i flyktingpolitiska kommitténs betänkande *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv*<sup>86</sup>. I den efterföljande propositionen fann regeringen starka skäl för att SIV borde ta över ansvaret för personer som tas i förvar enligt utlänningslagen samt driften av de lokaler där de förvarstagna vistas.<sup>87</sup> Regeringen bedömde samtidigt att närmare överväganden var nödvändiga för att genomföra förändringen. Förändringen genomfördes den 1 oktober 1997 efter att frågan närmare beretts i proposition 1996/97:147.

Den 1 oktober 2004 ändrades bestämmelsen rörande Migrationsverkets tillsynsansvar i dåvarande 6 kap. 19 § från ”Migrationsverket har ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen av de utlänningar som vistas där” till ”Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar”. Därmed utsträcktes Migrationsverkets ansvar till att gälla även utanför förvarets lokaler vid t.ex. transporter och sjukhusbesök. Bestämmelsen motsvaras i dag av 11 kap. 2 §.

Reglerna överfördes till 2005 års utlänningslag med endast redaktionella förändringar.

## 5.2 Nuvarande ordning

I 11 kap. utlänningslagen återfinns bestämmelser om hur en utlänning som hålls i förvar skall behandlas.

En utlänning som hålls i förvar skall behandlas humant och hans eller hennes värdighet skall respekteras. Verksamhet som rör förvar skall utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter. Utformningen av bestämmelsen är hämtad från UNHCR:s riktlinjer rörande villkoren för asylsökande som hålls i förvar.<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> SOU 1995:55 s. 96

<sup>84</sup> SOU 1995:55 s. 97

<sup>85</sup> SOU 1995:55 s. 99

<sup>86</sup> SOU 1995:75

<sup>87</sup> Prop. 1996/97:25 s. 142

<sup>88</sup> UNHCR:s Guidelines, Guideline 10

En utlänning som hålls i förvar skall vistas i lokaler som anordnats för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler. Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar.

Utgångspunkten är att tvångsmedlen skall vara så få som möjligt men ändå tillräckliga för att tillgodose syftet med förvarsinstitutet och för att upprätthålla säkerheten i förvarslokalerna.<sup>89</sup>

Barnfamiljer och ensamma barn bör ha tillgång till en separat avdelning och särskilda andaktsrum bör tillhandahållas. Vidare ska förvarstagna beredas möjlighet att konferera med sina ombud i avskildhet.<sup>90</sup>

## 5.2.1 Rätt att kvarhålla

Varje medborgare är enligt 2 kap. 8 § RF gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Av 2 kap. 12 § följer att denna rättighet får begränsas genom lag. En utlänning här i riket är i enlighet med 2 kap. 22 § andra stycket RF likställd med svenska medborgare i fråga om bl.a. skyddet mot frihetsberövande, om annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag,

I 11 kap. 6 § UtL sägs att en utlänning som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen där han eller hon vistas, och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlänningen tagits i förvar skall tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. En utlännings rörelsefrihet får också begränsas, om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

Våldsanvändning mot den som med stöd av lag är berövad friheten men rymmer eller gör motstånd är möjlig i enlighet med 24 kap 2 § BrB. Personalen vid en förvarsenheten måste ha rätt att hindra utläningar som hålls i förvar att lämna förvarslokalen och därvid i undantagsfall utöva våld om detta är nödvändigt.<sup>91</sup> Dock kan inte förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning överlåtas till vaktbolag eller liknande utan stöd i lag.<sup>92</sup> Sådant stöd saknas i utlänningslagen.

## 5.2.2 Avskiljande

I utlänningslagens 11 kap. 7 § sägs att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får 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. Beslut om att hålla någon

---

<sup>89</sup> Prop. 1996/97:147 s. 29

<sup>90</sup> SOU 1996:115, *Barnkonventionen och utlänningslagen*, s. 103

<sup>91</sup> Prop. 1996/97:147 s. 22

<sup>92</sup> JO 23 januari 1997 (dnr 369-1997)



avskild fattas av Migrationsverket. Beslutet skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tredje dag. En utlänning som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv skall undersökas av läkare så snart som möjligt.

De förutsättningar som anges i bestämmelsen är de enda som kan föranleda ett beslut om avskiljande. Exempel på beteenden som kan föranleda ett beslut om avskiljande är när det gäller ordningen allvarliga provokationer mot andra förvarstagna och när det gäller säkerheten beteenden av uppviglande karaktär. Uttrycket allvarlig fara tar sikte på hot mot andra förvarstagna eller personalen respektive risk för självdestruktivt beteende.<sup>93</sup>

Omprövningskravet upphör vid placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, dock är ett beslut om avskiljande en förutsättning för att kunna fatta ett beslut om placering. Ett beslut om avskiljande förfaller således i och med beslutet om placering.<sup>94</sup> Beslut om avskiljande enligt 11 kap 7 § skall vara motiverade och tas in i särskild handling.<sup>95</sup>

## 5.2.3 Placering

I utlänningslagens 10 kap. 20 § sägs att Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om utlänningen enligt 8 kap. 8 § har utvisats på grund av brott, utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket (förvarslokal), eller det annars finns synnerliga skäl. Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i tillämpliga delar. Utlänningen skall, utöver vad som följer av nämnda lag, beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten. Beslut om placering skall vara motiverade och tas in i särskild handling.<sup>96</sup>

### 5.2.3.1 Placering på grund av brottsutvisning

Den första punkten i 20 § gäller utläningar som utvisats på grund av brott och som hålls i förvar i avvaktan på verkställighet av utvisningsbeslutet. Denna punkt innehåller inte några ytterligare rekvisit för att ett beslut om en sådan placering ska få fattas. Avsikten med detta är att ge Migrationsverket möjlighet att besluta att t.ex. en grov våldsbrottsling inte kan komma i fråga för placering i en förvarslokal. Det behöver i dessa fall inte ha förekommit

---

<sup>93</sup> Prop. 1996/97:147 s. 41

<sup>94</sup> Wikrén, Sandesjö, (2006) s. 390

<sup>95</sup> 7 kap 15 § Utlänningsförordningen (2006:97)

<sup>96</sup> 7 kap 15 § Utlänningsförordningen (2006:97)

någon incident i förvarslokalen som ger anledning att befara att utlänningen av säkerhetsskäl inte kan vistats där.<sup>97</sup>

### 5.2.3.2 Placering på grund av säkerhetsskäl

Placeringsgrunden avser utlänningar som Migrationsverket har beslutat ska hållas avskilda med stöd av 11 kap 7 §. För att utlänningen skall få placeras på ett häkte etc. krävs dessutom att verket med hänsyn till säkerheten i förvarslokalen gör bedömningen att avskiljandet inte kan ordnas i en förvarslokal. För att en sådan bedömning skall kunna göras fordras i detta fall att utlänningen visat sådana tendenser att Invandrarverket<sup>98</sup> har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om utlänningen fick vara kvar.<sup>99</sup>

### 5.2.3.3 Placering på grund av synnerliga skäl

Placering på grund av synnerliga skäl ger ett mycket begränsat utrymme för placering på t.ex. ett häkte även i andra fall. Att bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt framgår av att lokutionen synnerliga skäl används. De situationer som avses är att en utlänning av transporttekniska skäl kan behöva placeras några timmar eller en natt i den typen av lokaler och fall där verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är mycket nära förestående.<sup>100</sup>

## 5.2.4 Undersökning av försändelser

En försändelse som skickas ut från förvarslokalen av en utlänning som hålls i förvar får aldrig undersökas<sup>101</sup>. Försändelse från offentliga biträden, advokater, internationella organ som har behörighet att ta emot klagomål eller från Förenta nationernas flyktingkommissarie får aldrig undersökas. En försändelse får endast undersökas om det finns skälig misstanke om att den innehåller egendom som inte får innehas i förvarslokalen, till exempel vapen och droger.<sup>102</sup>

Syftet med undersökningen är att förhindra att narkotika eller något annat som kan orsaka skada eller utgöra en risk för ordningen kommer in i lokalen. Något annat skäl för undersökning finns inte. Därför är det inte tillåtet att undersöka försändelser på grund av misstanke om att de skulle innehålla resehandlingar, identitetsuppgifter eller någon annan information som skulle kunna leda ärendet vidare.<sup>103</sup> Försändelsen får endast öppnas och undersökas i den förvarstagnes närvaro. Det skriftliga innehållet i försändelsen får inte undersökas, det vill säga att det är inte tillåtet att läsa

---

<sup>97</sup> Prop. 1996/97:147 s. 41

<sup>98</sup> Numera Migrationsverket

<sup>99</sup> Prop. 1996/97:147 s. 41

<sup>100</sup> Prop. 1996/97:147 s. 41

<sup>101</sup> Prop. 1996/97:147 s. 29

<sup>102</sup> Jfr. narkotikastrafflagen 1968:64

<sup>103</sup> Prop.1996/97:147 s. 44

vad som står i brev och andra handlingar när en försändelse undersöks. Om den förvarstagen inte medger att försändelsen öppnas i hans närvaro skall försändelsen omhändertas, dock utan att öppnas.<sup>104</sup>

Den som olovligen öppnar en försändelse begår ett brott och riskerar att dömas *för brytande av post- eller telehemlighet* eller den i sammanhanget något underhållande rubriceringen *intrång i förvar* till böter eller fängelse i högst två år.<sup>105</sup>

## 5.2.5 Omhändertagande av egendom

Följande egendom får omhändertas

- Försändelse som den förvarstagne inte medger att öppnas i hans närvaro
- Alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel
- Något som kan skada någon eller vara till men för ordningen i lokalen
- Egendom som inte får innehas enligt narkotikastrafflagen

Påträffas egendom som är olaglig att inneha vid undersökning skall denna skyndsamt överlämnas till polisen. Denna egendom skall inte omhändertas. Omhändertagen egendom skall förtecknas.<sup>106</sup> Förteckningen skall skrivas under av den som verkställt omhändertagandet. Migrationsverket skall se till att det som tagits om hand förvaras på ett betryggande sätt. Den förvarstagne skall underrättas om beslutet och beslutet går att överklaga.

## 5.2.6 Vägra eller övervaka besök

I 11 kap. 4 § anges att 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 för säkerheten får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det. Enligt ordalydelsen av lagtexten omfattas inte ombud eller andra företrädare av regleringen. Beslut om att vägra besök skall vara motiverade och tas in i särskild handling.<sup>107</sup>

Besöksreglerna har införts med lagen (1996:81) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård som förebild. Av denna följer att besökaren inte har rätt att väcka talan mot ett beslut om att övervaka eller vägra ett besök.<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> 10 kap. 11 § UtL

<sup>105</sup> 4 kap. 8 § BrB, 4 kap. 9 § BrB

<sup>106</sup> 7 kap. 16 § UtLF (2006:97)

<sup>107</sup> 7 kap. 15 § UtLF (2006:97)

<sup>108</sup> Prop. 1995/96:196 s. 18

## 5.2.7 Kroppsvisitation

Begreppet kroppsvisitation finns definierat i 28 kap. 11 § tredje stycket RB. Det innebär en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon bär med sig.

Kroppsvisitation ska inte förväxlas med begreppet kroppsbesiktning. Med kroppsbesiktning avses en rätt att undersöka människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från kroppen och undersökning av sådant prov. En så omfattande kontrollbefogenhet har inte ansetts vara nödvändig för att personalen vid förvarsenheten ska kunna utföra sitt uppdrag.<sup>109</sup>

Om det finns skälig misstanke att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som utlänningen inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1986:64), får utlänningen kroppsvisiteras för kontroll av detta. Vid kroppsvisitation gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena. Bland annat får kroppsvisitation inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara. En kvinna får inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om en visitation innebär att enbart ett föremål som en kvinna har med sig undersöks, får visitationen dock genomföras och bevittnas av en man. Reglerna har tillkommit med lagen (1976:371 om behandlingen av häktade och anhållna som förebild. Vidare ska protokoll föras över en kroppsvisitation. I protokollet ska anges vad som har förekommit vid visitationen.

Någon rutinmässig visitation får inte förekomma.<sup>110</sup> Användandet av larmbågar likställs av Migrationsverket med metalldetektor som används vid kroppsvisitation. Migrationsverket menar att tvinga en utlänning att passera genom en larmbåge innebär att en kroppsvisitation genomförs. Det krävs således en skälig misstanke om att utlänningen har något som kan skada någon eller vara till men för ordningen i lokalen.<sup>111</sup>

När reglerna om kroppsvisitation infördes i utlänningslagen 1989 var intresset främst, enligt specialmotiveringen i propositionen, att kunna tillämpa första asylanssprincipen genom att upptäcka dokument som styrker identitet eller resväg.<sup>112</sup> Även Socialförsäkringsutskottet påpekade att bestämmelserna infördes för att motverka dokumentlösheten.<sup>113</sup> I ljuset av ovan anförda förtjänar det att påpekas att bestämmelsen angående kroppsvisitation av förvarstagna endast kan tillämpas av säkerhetsskäl och inte som ett led i att klarlägga den förvarstagnes identitet eller resväg.

---

<sup>109</sup> Prop. 1996/97:147 s. 33

<sup>110</sup> Prop. 1988/89:86 s.101

<sup>111</sup> Migrationsverkets gemensamma riktlinjer m.m. för förvarsverksamheten, s. 28 (dnr: 111-2006-346)

<sup>112</sup> Prop. 1988/89:86 s. 170

<sup>113</sup> 1988/89:SfU19 s. 50

## 5.3 Internationell rätt

Den internationella rätten är ganska sparsam med regleringar rörande tvångsåtgärder inom ramen för förvarsinstitutet. I stället uttrycks vilka rättigheter den förvarstagne har. De flesta internationella rättsakter på området innehåller dock portalbestämmelser om att en frihetsberövad inte ska utsättas för större inskränkningar i hans frihet än vad som är nödvändigt.

UNHCR fastslår att en asylsökande som hålls i förvar ska hållas där under förhållanden som är humana och med respekt för den förvarstagnes värdighet. Speciellt hänvisar UNHCR till de centrala konventioner som rör principer för behandlingen frihetsberövade personer.<sup>114</sup> I UNHCR:s Guidelines sägs att användandet av fängelse för förvarstagna bör undvikas och om separata förvarslokaler inte används skall asylsökande separeras från dömda brottslingar och häktade. De två grupperna ska inte kunna interagera.<sup>115</sup> Även Europarådet rekommenderar separata förvarslokaler för förvarstagna och att menar att det inte är önskvärt att kriminella personer vistas i förvarslokaler.<sup>116</sup> Europarådets dåvarande förste kommissionär för mänskliga rättigheter, Alvaro Gil-Robles, rapporterade år 2004 om sitt besök i Sverige och gjorde ett antal rekommendationer, angående förvarsfrågan uttalade han att Sverige borde;

Ensure that the detention of asylum-seekers is limited to those situations where it is absolutely necessary, and that asylum-seekers are not detained in same facilities with criminals.<sup>117</sup>

I UNHCR:s Guidelines sägs inget om vilka tvångsåtgärder som är tillåtna inom ramen för förvarsinstitutet, istället listas vilka rättigheter som tillkommer den förvarstagne.<sup>118</sup>

- Traumatiserade personer eller tortyroffer ska identifieras vid ankomst till förvaret
- Kvinnor ska separeras från män och barn från vuxna
- Asylsökande ska separeras från kriminella
- Besök ska tillåtas, besöksrum ska finnas
- Adekvat sjukvård ska tillhandahållas
- Möjlighet till fysisk träning och utevistelse
- Möjlighet till utbildning
- Möjlighet att utöva sin religion och möjlighet att få en kost som överensstämmer med religionen

---

<sup>114</sup> 1955 UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, (*SMR*), 1988 UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, (*BOP*) och 1990 UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, (*UNRJDL*)

<sup>115</sup> Guideline 10 (iii)

<sup>116</sup> Europarådets rekommendationer (2003) artikel 5 p. 10

<sup>117</sup> Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, (CommDH(2004)13).

<sup>118</sup> UNHCR:s Guidelines, Guideline 10

- Tillgång till basala nödvändigheter som säng, dusch och toalettartiklar
- Tillgång till en klagomålshantering

Även i övrigt saknar den internationella rätten i stora delar bestämmelser som reglerar vilka tvångsåtgärder som är tillåtna inom ramen för förvarsinstitutet. Ändock finns det ett fåtal bestämmelser. Om tvångsåtgärder ska användas måste det finnas riktlinjer för användandet av tvångsåtgärderna.<sup>119</sup> I SMR sägs att det inte ska vara tillåtet att avskilja någon utan att en läkare medgivit detta.<sup>120</sup> Samtal mellan förvarstagna och deras juridiska ombud får ske inom synhåll men utom hörhåll, direkt eller indirekt, för polisen eller institutionens personal.<sup>121</sup> Besök får tas emot i avskildhet om inte övervägande skäl talar emot detta.<sup>122</sup> Enligt Europarådets och MR-kommitténs rekommendationer ska kroppsvisitation utföras på ett värdigt sätt vilket bland annat kan innebära att en frihetsberövad person endast får bli visiterad av en person av samma kön.<sup>123</sup> Angående barn får tvångsåtgärder bara användas i särskilt föreskrivna fall och bara som en sista utväg, för kortast möjliga tid och endast då det föreligger fara för att den underårige skadar sig själv eller andra.<sup>124</sup>

I återvändandedirektivet som tar upp förhållanden i samband med förvar sägs att förvar i regel ska ske i särskilda förvarsanläggningar. Om en medlemsstat inte kan tillhandahålla sådana särskilda anläggningar, utan måste använda fängelseanläggningar, ska tredjelandsmedborgare i förvar hållas avskilda från vanliga interner. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt situationen för utsatta personer. Akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas. Relevanta och behöriga nationella, internationella och icke-statliga organisationer och organ ska ha möjlighet att besöka förvarsanläggningar. För sådana besök får tillstånd krävas. Tredjelandsmedborgare som hålls i förvar ska systematiskt erhålla information i vilken de regler som tillämpas i anläggningen förklaras och deras rättigheter och skyldigheter fastställs.<sup>125</sup>

I återvändandedirektivet sägs även att familjer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande ska tillhandahållas separat inkvartering så att de tillförsäkras adekvat skydd för sitt privatliv. Underåriga som hålls i förvar ska ha möjlighet att delta i fritidsverksamhet, inbegripet lekar och aktiviteter som lämpar sig för deras ålder och, beroende på vistelsens längd, ha tillgång till undervisning. Så långt det är möjligt ska ensamkommande barn förses med inkvartering i anläggningar med tillgång till personal och utrymmen som tar hänsyn till behoven hos personer i deras åldersgrupp.<sup>126</sup>

<sup>119</sup> SMR artikel 33 och EPR artikel 68

<sup>120</sup> SMR artikel 32

<sup>121</sup> EPR Artikel 93

<sup>122</sup> UNHCR.s Guidelines, Guideline 10 (iv)

<sup>123</sup> EPR artikel 54, MR-kommittén *General Comments*. 16 p. 8

<sup>124</sup> UNRJDJL p. 63-64

<sup>125</sup> Återvändandedirektivet artikel 16

<sup>126</sup> Återvändandedirektivet artikel 17

Även EKMR artikel 8 om rätt till familjeliv och privatliv torde vara tillämplig avseende inskränkningar av den personliga friheten inom ramen för förvarsinstitutet.

## 5.4 Aktuella rättsfrågor

### **Kan en förvarstagen placeras i häkte av säkerhetsskäl utan att vistas i förvarslokal?**

I ett avgörande från den 17 mars 2004 avhandlar Regeringsrätten<sup>127</sup> frågan om huruvida Migrationsverket har en skyldighet att ompröva ett beslut om avskiljande var tredje dag även efter det att en placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest skett. Domstolen kommer fram till att någon omprövning av beslutet om avskiljande inte krävs eftersom beslutet förfaller i och med ett beslut om placering fattas. Istället gäller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i tillämpliga delar.

Av intresse är att domstolen går utöver vad som avhandlas i målet och säger;

En läsning av 22 §<sup>128</sup> ger dessutom vid handen att denna – åtminstone såvitt gäller rekvisitet ”nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen” – endast kan ta sikte på en utlänning som vid tiden för beslutet faktiskt vistas i en förvarslokal. I annat fall kan verket inte uttala sig i frågan om ett beslut om avskildhet är nödvändigt.

Tidigare hade Migrationsverket kunnat avskilja och därefter säkerhetsplacera en person som vistades utanför förvarslokalen, t.ex. på uppgift från en polispatrull som rapporterade att en förvarstagen person uppträdde våldsamt under en transport till förvarslokalen. Med rättens skrivning måste numera en våldsam person först tas in i förvarslokalen för att där konstateras vara olämplig att vistas på förvaret och därefter avskiljas och säkerhetsplaceras. En placering av säkerhetsskäl går inte att göra utan att personen först avskilts. Domstolen fortsätter med följande slutsats;

Regelsystemets utformning innebär således att Migrationsverket kan fatta beslut om avskildhet endast för personer som vid tiden för beslutet vistas i förvarslokaler.

En kanske onödigt långtgående slutsats i ett mål angående omprövningsskyldigheten men ändå tillräckligt tydlig och nära kärnfrågan för att inte utgöra obiter dictum. Eftersom domstolen nöjer sig med att nämna det första ledet ”nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen”

---

<sup>127</sup> Mål nr 7656-03

<sup>128</sup> Nuvarande 10 kap. 7 §

återstår det andra ledet ”utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra”. En våldsam förvarstagen som bedöms utgöra en allvarlig fara för sig själv eller andra torde därför kunna avskiljas utan att han vistas i lokalen.

Som tidigare nämnt i föregående kapitel ändrades lydelsen i dåvarande 19 §<sup>129</sup> från ”Migrationsverket har ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen av de utlänningar som vistas där” till ”Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar”. Lagstiftaren har tydliggjort Migrationsverkets ansvar och utsträckt det utanför lokalerna. Det är tveksamt om detta påverkar Migrationsverkets möjligheter att avskilja och placera en person som ännu inte nått verkets lokaler eller då en säkerhetsincident inträffar utanför lokalen, t.ex. under en sjukhusvistelse.

## 5.5 Rättsutveckling

I förslaget till reviderat mottagningsdirektiv föreskrivs att asylsökande i förvar enbart ska vara placerade i lokaler för förvar och aldrig får hållas i fängelseanläggning. Vidare föreskrivs att asylsökande ska hållas avskilda från andra tredjelandsmedborgare som inte har sökt internationellt skydd såvida gemensam inkvartering inte är nödvändig för familjesammanhållningen eller den förvarstagne har samtyckt.<sup>130</sup>

I kommittédirektiv 2009:1 får utredaren i uppdrag att undersöka om den nuvarande regleringen, avseende i vilka fall beslut om avskiljande och placering i häkte kan meddelas, är ändamålsenlig och tillräckligt tydlig, samt om lagstiftningen tillämpas som den är avsedd, dvs. att förvarstagna utlänningar endast i undantagsfall skall placeras i sådana lokaler. I detta sammanhang skall utredaren även bedöma om det är ändamålsenligt och förenligt med skyddet för den personliga integriteten att förvarstagna utlänningar, som dömts till fängelse och utvisning och har avtjänat sitt straff på anstalt i Sverige, i den omfattning som sker i dag vara placerade på anstalt till dess att utvisningsbeslutet verkställs.<sup>131</sup>

Utredaren skall vidare se över behovet av särskilda placeringsalternativ, både inom befintliga förvarslokaler eller i andra inrättningar, för förvarstagna utlänningar med behov av vård och stöd samt, om det bedöms nödvändigt, föreslå formerna för dessa alternativ. Utredaren skall i i detta sammanhang beakta de internationella konventioner som reglerar behandlingen av personer med psykisk sjukdom.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Nuvarande 11 kap. 2 §

<sup>130</sup> Förslag till reviderat mottagningsdirektiv artikel 10, p. 1

<sup>131</sup> Dir. 2009:1 s. 7

<sup>132</sup> Ibid



## 5.6 Slutsatser

De rättigheter som tillförsäkras den förvarstagne i den internationella rätten återfinns i utlänningslagen och de tvångsmedel som kan inskränka dessa rättigheter är reglerade i lag. De tvångsmedel som kan utövas mot den förvarstagne kan överklagas till domstol. De svenska reglerna får därför anses vara i god överensstämmelse med internationell rätt. Det finns dock skäl att ägna lite tid åt det kanske kraftigaste tvångsmedlet, placeringsinstrumentet. Inledningsvis kan konstateras att det är ett kraftfullt instrument lagstiftaren ger åt Migrationsverket. Migrationsverket ges en exklusiv rätt att placera förvarstagna inom kriminalvårdens försorg. Visserligen är den förvarstagne redan frihetsberövad men att avskilja eller placera på häkte etc. måste anses vara betydligt mer ingripande än en normal förvarsvistelse. Samtidigt måste ordningen och säkerheten i förvarslokalen upprätthållas med effektiva medel inte minst med hänsyn till personalen och de övriga förvarstagnas säkerhet.

I detta sammanhang är brottutvisades vistelse i förvarslokalen speciellt intressant. Redan vid tillkomsten av lagen ifrågasatte såväl Röda korset som Statens invandrarverk rimligheten att placera personer som utvisats på grund av brott tillsammans med övriga förvarstagna. Lagtexten lämnar utrymme för att placera samtliga brottsutvisade, något rekvisit utöver själva utvisningen finns inte. Samtidigt ges som exempel i propositionen att en grov våldsbrottsling inte kan komma i fråga för vistelse i förvarslokalen. Under vissa tider har detta lett till att förvarstagna som utvisats på grund av relativt svår brottslighet blandats med asylsökande i förvarslokalen. Saken kompliceras av att en person kan vara både asylsökande och brottsutvisad. I dessa fall anser jag att grunden för förvarstagande får avgöra i vilken egenskap personen ska bedömas. Om personen är förvarstagen i avvaktan på verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av brott så bör personen bedömas i denna egenskap även om han eller hon även är asylsökande. Den internationella rätten är tydligare än den nationella i frågan om att separera olika kategorier av frihetsberövade utifrån grunden för deras frihetsberövande. Jag menar att en utvisningsdömd endast i undantagsfall ska vistas i en förvarslokal.

Såsom lagen är utformad torde det inte finnas något hinder mot att den som utvisats på grund av brott, men ändå vistas i förvarslokal, placeras på anstalt, häkte eller i polisarrest enligt 10 kap. 20 § 1 p. Även om det inte förekommit någon incident i förvarslokalen som ger anledning att befara att utlänningslagen av säkerhetsskäl inte kan vistas där.

Den europeiska rättsutvecklingen på området förbiser problematiken i ovan redovisade med förslaget om att helt utesluta möjligheten till placering utanför förvarslokalen för asylsökande. Förslaget att separera personer utifrån vilken grund man ansökt om uppehållstillstånd snarare än grunden för förvarstagandet förefaller konstruerad och svårförståelig. Vidare skulle förvarstagande enligt utlänningslagen begränsas av geografiska förhållanden om inte placering på transporttekniska skäl skulle tillåtas.

Angående placering på grunden synnerliga skäl kan nämnas att propositionens exemplifiering med transporttekniska skäl och nära förestående verkställighet självfallet inte är uttömmande, dock skulle mer ledning behöva ges. I praktiken lämnar bestämmelserna utrymme att användas på ett sätt som lagstiftaren förmodligen inte avsett. Förvarstagna kan tas från förvarslokalen och placeras i häkte eller polisarrest de sista dagarna före avresa med hänvisning till ”nära förestående verkställighet”. Lagstiftaren har med all sannolikhet menat att en förvarstagen som *ännu inte* förts till förvarslokalen skulle kunna stanna i häkte eller polisarrest under en kort period. Detsamma gäller då en förvarstagen ska övernatta på avreseorten före utresa från Sverige. Om en förvarslokal finns på orten eller i dess närhet torde synnerliga skäl för en placering i häkte eller polisarrest inte föreligga.

Avslutningsvis kan konstateras att åt inte bara Migrationsverket utan även verkets handläggare har givits ett kraftfullt instrument som kan inskränka den personliga friheten genom avskiljande och placering. En rätt som i andra fall tillkommer överläkare, domare och åklagare. Dessutom med vissa begränsningar i möjligheten att överklaga.

## 6 Offentligt biträde i förvarsärenden

Ett frihetsberövande är en av de mest ingripande åtgärderna som samhället kan sätta in mot en individ. De juridiska resurser som samhället sätter in vid denna typ av åtgärd överstiger vida vad som står den enskilde till buds. Därför är bestämmelserna om förordnande av offentligt biträde av stor vikt vid frihetsberövande åtgärder. Detta gäller vid frihetsberövanden i allmänhet men vid frihetsberövanden i utlänningsärenden i synnerhet. Detta på grund av att utläningen i de flesta fall har en svagare ställning på grund av ringa kännedom om systemet och språksvårigheter.

I detta kapitel diskuteras bestämmelserna kring offentligt biträde i utlänningsärenden. Bestämmelserna återfinns i utlänningslagens (2005:716) 18 kap. 1 §. Ett avsnitt behandlar den internationella rätten. Efter detta följer ett avsnitt om en aktuell rättsfråga om en förvarstagen som ska överföras till annat land i enlighet med Dublinförordningen har rätt till offentligt biträde. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om rättsutvecklingen på området.

### 6.1 Äldre rätt

Enligt 41 § i den 1972 införda rättshjälpslagen (1972:429) kunde rättshjälp genom offentligt biträde beviljas en utläanning i ärende om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen, om det kunde antas att utläningen behövde sådant biträde.<sup>133</sup> Det offentliga biträdet förordnades av rättshjälpsnämnderna.

Före 1972 kunde en utläanning, om han var frihetsberövad, få ett offentligt biträde vid förhör. Förhör motsvarade dagens muntliga förhandling som skall föregå en ny prövning av ett förvarsbeslut. Om utläningen inte ordnat ett biträde själv och om hans rätt inte skulle kunna tillvaratas ändå så skulle förhörmyndigheten förordna ett offentligt biträde åt honom. 1956 förordnade biträden i 29 ärenden och 1957 i 32. I samtliga fall hade biträdet förordnats av länsstyrelse.<sup>134</sup>

1976 infördes bestämmelser om att förvarsbeslut gick att överklaga (se vidare avsnitt 8.1).

Den 1 januari 1978 (1978:363) infördes en presumptionsregel som stadgade att rättshjälp genom offentligt biträde beviljas om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

---

<sup>133</sup> Prop. 1977/78:90 s. 67

<sup>134</sup> SOU 1960:19 s. 41

Från den 1 juli 1988 (1988:213) infördes reglering om att rätten till offentligt biträde för utlänning som tagits i förvar inträder efter tre dygns förvarstagande.<sup>135</sup> Enligt tidigare gällande regler var tiden en vecka.

I 1989 års utlänningslag införs bestämmelser om att invandrarverket och i vissa fall polismyndigheten skall förordna offentligt biträde enligt rättshjälpslagen i stället för rättshjälpsnämnderna.<sup>136</sup>

Rätten till offentligt biträde i utlänningsärenden reglerades som tidigare nämnts i 1972 års rättshjälpslag. I samband med att en ny rättshjälpslag infördes den 1 december 1997 beslutades att bestämmelserna om offentligt biträde skulle föras in i respektive materiell lagstiftning och inte längre utgöra en form av rättshjälp. Några sakliga ändringar vidtogs inte beträffande utlänningsärendena.<sup>137</sup>

Bestämmelserna överfördes med enbart redaktionella förändringar till 2005 års utlänningslag. 2007 förordnade Migrationsverket offentligt biträde i över 30 000 ärenden.

## 6.2 Nuvarande ordning

Enligt 18 kap. 1 § 4 p. ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning enligt denna lag, dock endast såvitt avser fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar.

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

Har en utlänning i samband med att beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas, hållits i förvar sedan mer än tre dagar föreligger en presumtion för offentligt biträde.<sup>138</sup>

## 6.3 Internationell rätt

I UNHCR:s Guidelines sägs att en asylsökande skall ha åtminstone följande processuella garantier; att bli informerad om rätten till juridisk hjälp, och om möjligt, få juridisk hjälp utan kostnad.<sup>139</sup>

---

<sup>135</sup> Prop. 1987/88:73 s. 84

<sup>136</sup> Prop. 1988/89:86 s.137

<sup>137</sup> Wikrén, Sandesjö, (2006) s. 497

<sup>138</sup> Wikrén, Sandesjö, (2006) s. 498

<sup>139</sup> UNHCR:s Guidelines, Guideline 5 (ii)

I Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment föreskrivs att en förvarstagen person skall ha rätt att försvara sig själv eller att få hjälp av juridiskt ombud såsom det föreskrivs i lag.<sup>140</sup> Man bör få biträde även om man inte kan betala själv.<sup>141</sup> Den förvarstagen skall ha rätt att kommunicera med och konsultera sitt juridiska ombud.<sup>142</sup>

I EPR och i SMR stadgas att den som fängslas utan rättegång skall så fort denne blivit frihetsberövad ha rätt att välja juridiskt ombud eller skall ha rätt att ansöka om juridisk hjälp utan kostnad där sådan är tillgänglig. Han skall ha rätt att få besök av sitt juridiska ombud och att ge och mottaga konfidentiella instruktioner.<sup>143</sup>

I Basic Principles on the Role of Lawyers (1990) föreskrivs att regeringar skall försäkra att alla personer omedelbart blir informerade av behörig myndighet om deras rätt till juridisk hjälp efter eget val vid arrestering eller förvarstagande.<sup>144</sup>

Gemensamt för ovanstående internationella rättskällor är att de är icke-bindande för Sverige.

I EKMR som är bindande för Sverige, stadgas att var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter; att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar.<sup>145</sup>

I artikel 16.2 i Återvändandedirektivet anges att tredjelandsmedborgare i förvar ska – på begäran – ges möjlighet att vid tillfälle ta kontakt med juridiska ombud, familjemedlemmar och behöriga konsulära myndigheter.

## 6.4 Aktuella rättsfrågor

### **Har en förvarstagen som ska överföras till annat land i enlighet med Dublinförordningen rätt till offentligt biträde?**

Genom målet MIG 2008:7 där Migrationsöverdomstolen beslutade att upphäva ett förordnande av offentligt biträde från migrationsdomstolen har en intressant rättsfråga uppstått. Har en person som skall överföras till annat

---

<sup>140</sup> BOP princip 11 1p.

<sup>141</sup> BOP princip 17

<sup>142</sup> BOP princip 18

<sup>143</sup> EPR artikel 93, SMR artikel 93

<sup>144</sup> BPRL princip 5

<sup>145</sup> EKMR artikel 6 tredje punkten c

land i enlighet med Dublinförordningen och som är tagen i förvar, rätt till offentligt biträde? I målet yttrar domstolen:

18 kap. 1 § utlänningslagen innehåller en uttömmande uppräkningslista av i vilka fall offentligt biträde kan förordnas i mål och ärenden enligt utlänningslagen. Med tillämpning av 1 kap. 9 § utlänningslagen ersätter – men likställs inte – ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen ett beslut om avvisning eller utvisning (jmf MIG 2007:4). Migrationsdomstolen förordnade den 25 september 2007 ett offentligt biträde för klaganden. Det saknas emellertid förutsättningar enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen för en domstol att förordna offentligt biträde i mål om överföring enligt Dublinförordningen. Förordnandet av offentligt biträde i målet saknar laga grund och skall därför upphävas.

I målet UM 2513-07 uttalade Migrationsöverdomstolen följande:

Migrationsverket förordnade den 10 januari 2007 A som offentligt biträde för familjen. Det saknas dock laga grund för ett sådant förordnande i mål som rör överföring enligt Dublinförordningen (jmf MIG 2008:7). A skall därför entledigas från uppdraget som offentligt biträde. Trots att Migrationsverkets förordnande saknar laga grund skal han emellertid tillerkännas ersättning för nedlagt arbete i Migrationsöverdomstolen i enlighet med det anspråk han framställt före beslutet om entledigande.

Migrationsöverdomstolen har i annat mål (UM 5367-08) om beslut om överföring enligt Dublinförordningen uttalat:

Enligt 18 kap. 1 § första stycket 4 utlänningslagen ska, om det inte kan antas att behov av biträde saknas, offentligt biträde förordnas i mål om och ärenden om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlänningshållits i förvar sedan mer än tre dagar.

Därefter avslår domstolen yrkandet om offentligt biträde med hänvisning till att klaganden i hållits i förvar mer än tre dagar.

Polismyndigheten menar att offentligt biträde ändå bör förordnas i dessa fall. Det offentliga biträdet förordnas för att tillvarata utlänningens intresse i förvarsfrågan. Polisen menar att det således inte är avlägsnandebeslutet i sig som är avgörande för förordnandet. Har en utlänning suttit i förvar mer än tre dagar skall offentligt biträde förordnas oavsett om beslutet om avlägsnande är avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen eller om det är beslut om överföring enligt Dublinförordningen. Undantag kan medges om det måste antas att behov av biträde saknas.<sup>146</sup>

Migrationsverket å sin sida hävdar emellertid att de aktuella avgörandena från Migrationsöverdomstolen ger inte ger någon laglig grund för att förordna biträde i Dublinärenden enligt 18 kap. 1 § och därmed finns inte något utrymme för någon behovsprövning. Detta innebär för Migrationsverkets del att offentligt biträde, oavsett omständigheterna i det enskilda fallet, inte skall förordnas i ärende om överföring enligt Dublinförordningen. Vilket får till följd att offentligt biträde inte skall förordnas i överföringsärenden trots att utlänningen hålls i förvar.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> Rikspolisstyrelsen CM 6/08

<sup>147</sup> Migrationsverket kommentar till Migrationsöverdomstolens beslut i målen MIG 2008:7 och UM 2513:07 m.m. 2008-09-18

I denna rättsfråga synes internationell rätt i flera fall antyda att rätt till juridisk hjälp, ofta i form av kostnadsfritt offentligt biträde, skulle vara en del av det rättighetssystem som tillkommer den förvarstagne. De flesta av de internationella rättskällorna är inte bindande för Sverige och de som är bindande uttalar inte uttryckligen att offentligt biträde *skall* förordnas. Mot detta ställs Migrationsöverdomstolens avgöranden som är av senare datum och som är mycket tydliga. Givetvis måste svenska myndigheter anta att Migrationsöverdomstolen även vägt in gällande internationell rätt i sina avgöranden. Migrationsdomstolens avgöranden är prejudicerande och måste följas av svenska myndigheter. Polismyndighetens argumentation är inte övertygande och uttrycker snarare de lege ferenda. Migrationsverket gör en strikt men korrekt tolkning av domstolens avgöranden. För att förordna offentligt biträde för förvarstagen krävs dels att personen hållits i förvar mer än tre dagar och dels att förvarsbeslutet fattats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas. När Migrationsöverdomstolen likställer, men inte ersätter, överföring med avvisning och utvisning så synes grunden för förordnandet falla.

Troligen har hela frågeställningen uppkommit på grund av ett förbiseende från Migrationsöverdomstolen. Domstolens första avgörande handlade inte om ett beslut om förvar. Hur som helst finns det ett behov av att klargöra rättsläget, antingen genom ett förtydligande 1 kap. 9 § utlänningslagen från lagstiftaren eller genom att Migrationsöverdomstolen ytterligare förtydligar vilka konsekvenser deras ställningstagande får för förvarstagna. Om lagrummet skulle förtydligas görs det lämpligast genom att ledet ”i tillämpliga delar” tas bort.

## 6.5 Rättsutveckling

När det gäller utvecklingen av det här avsnittet inom rättsområdet kan nämnas att i kommissionens förslag till ny Dublinförordning föreslås att den sökande skall ha en ovillkorlig rätt till offentligt biträde i förvarsärenden.<sup>148</sup> Även i förslaget till reviderat direktiv om mottagningsvillkor föreslår kommissionen en ovillkorlig rätt till offentligt biträde i förvarsärenden.<sup>149</sup>

## 6.6 Slutsatser

Möjligheterna att få rättshjälp genom offentligt biträde har successivt förbättrats. Noterbart är att bestämmelserna inte utvecklats i takt med andra förändringar och förbättringar i utlänningslagen. Förklaringen ligger självfallet i att frågan reglerats i annan lagstiftning. Efter det att bestämmelserna införts i utlänningslagen och handläggande myndighet

---

<sup>148</sup> Förslag till reviderad Dublinförordning artikel 27.9

<sup>149</sup> Förslag till reviderat mottagningsdirektiv artikel 9.6

utsetts att förordna biträden har endast redaktionella förändringar skett. Då den handläggande myndigheten är motpart vid domstols prövning av ett förvarsärende kan man ifrågasätta lämpligheten i att myndigheten utser det offentliga biträdet. Denna ordning har bestått även efter införandet av partsställning i 2005 års utlänningslag. Troligen beror detta på den stora volym av förordnande som myndigheterna, främst Migrationsverket, hanterar. Ett förfarande där myndigheten anmäler behovet av ett offentligt biträde till t.ex. domstol för ett förordnande, och där domstolen förordnar biträde endast på uppgifter från myndigheten skulle te sig mindre lämpligt av processekonomiska skäl.

Rättsutvecklingen drivs framåt på den europeiska nivån. Kommissionens förslag till en ovillkorlig rätt till offentligt biträde i förvarsärenden känns med hänsyn till ovan nämnda välkommet. Dock är många förvarstaganden mycket korta, i vissa fall endast några timmar eller några få dygn. Det offentliga biträdet hinner då inte agera till sin klients fördel. Därför kan det finnas skäl att begränsa rätten till offentligt biträde då det av tidsskäl blir uppenbart obehövligt med ett förordnande.



# 7 Överklagande av förvarsärenden

Rätten till offentligt biträde som diskuterats i föregående kapitel hjälper föga om det saknas ett besvärforum. Besvärsrätten är en essentiell del i varje system rörande frihetsberövande. För att ett sådant system ska kunna anses upprätthålla grundläggande rättssäkerhetsmoment ska det inte bara finna formella möjligheter att överklaga utan även praktiska möjligheter.

Detta kapitel inleds med ett avsnitt om hur möjligheten att överklaga utvecklats över tid. Vidare beskrivs hur möjligheterna att överklaga ser ut idag. Bestämmelserna återfinns i utlänningslagens (2005:716) 14 kap. 9-10 §§ och i 16 kap. 9-11 §§. Nästföljande avsnitt behandlar den internationella rätten på området. Efter detta följer ett avsnitt om en aktuell rättsfråga om huruvida ett beslut om uppsikt kan överklagas. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om rättsutvecklingen på området.

## 7.1 Äldre rätt

I 1954 års utlänningslag stadgades att beslut om förvar som meddelats av förvaltningsmyndighet, dvs. polis, länsstyrelse och senare Statens invandrarverk inte får överklagas.<sup>150</sup> Dock fick ett beslut om förvar som meddelats av förvaltningsdomstol dvs. länsrätt eller kammarrätt överklagas. Klagotiden var inte begränsad.<sup>151</sup> Före 1976 var möjligheterna för en utlänning att klaga på beslut om frihetsberövande åtgärd begränsade. Endast i förvisnings- och utvisningsärenden kunde en utlänning få en sådan åtgärd överprövad. Varken i avvísings- eller förpassningsärenden eller i ärenden om verkställighet av avlägsnandebeslut fick besvär anföras över beslut om frihetsberövande åtgärd.

Enligt EKMR har den som berövats sin frihet rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas samt frigivning beslutas, om åtgärden inte är laglig. Vad gäller konventionskraven att frihetsberövande alltid skall kunna prövas av domstol framhöll föredragande departementschefen 1951 i sitt förslag till godkännande av Europarådskonventionen att de organ, som då hade hand om överprövningen av administrativa frihetsberövanden, t. ex. sinnessjuknämnden, visserligen inte alltid kunde betecknas som domstolar enligt då gällande författningsspråk. Det för dessa organ föreskrivna förfarandet och deras verksamhet fick dock enligt hans mening anses motsvara vad som åsyftades i konventionen.<sup>152</sup>

<sup>150</sup> 49 § 1 stycket 1954 års utlänningslag

<sup>151</sup> 49 § 2 och 3 stycket

<sup>152</sup> Prop. 1951:165 s. 11

Då konventionens godkännande prövades av 1951 års riksdag, gjordes gällande, att den administrativa prövningen av frihetsberövanden enligt utlänningslagen inte var förenlig med bestämmelsen i konventionen. Dock menade utrikesutskottet att det enligt konventionen var tillåtet att personer berövas sin frihet för att hindra dem från att obehörigen komma in i landet eller som ett led i förfarande för deras utvisning.

Då Kungl. Majt:s rätt enligt utlänningslagen att i samband med avvisning eller utvisning förordna om internering av utlänning vore oinskränkt, skulle talan inför domstol - därest sådan kunde äga rum - enligt utskottets mening endast kunna resultera i ett konstaterande av Kungl. Majt:s diskretionära prövningsrätt. Med hänsyn härtill ansåg utskottet icke något förbehåll vid konventionens ratificering erforderligt. Det kan naturligtvis ifrågasättas, om man icke nu - ehuru frågan om den gällande lagens förenlighet med konventionen alltså helt nyligen prövats av riksdagen - borde överväga att skapa möjlighet för utlänning, som berövats friheten enligt utlänningslagen, att få frågan om frihetsberövandet prövad av domstol. Jag har emellertid funnit att spørsmålet om en domstolsprövning av frihetsberövande enligt utlänningslagen icke lämpligen bör lösas för sig utan i stället bör upptagas i samband med andra frågor angående bättrat förfarande vid administrativa frihetsberövanden.<sup>153</sup>

Det ansågs alltså att utrikesutskottets av riksdagen godkända slutsats vara gällande och frågan hänsköts till att lösas tillsammans med andra frågor om förbättringar av rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden. Denna möjlighet uppkom i samband med att frågan belystes i SOU 1960:19, *Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden*.

Utredningen menade att överprövning av beslut om förvarstagande inte lämpligen kunna förläggas till socialdomstol. Särskilt ansågs det olämpligt att domstolen skulle få att pröva beslut av länsstyrelse och av utlänningskommissionen. Den av utredningen för andra administrativa frihetsberövanden förordade ordningen för att stärka rättssäkerheten var alltså inte möjlig att införa här. Inte heller överensstämmer det med utlänningsnämndens rådgivande ställning att låta denna nämnd vara prövningsmyndighet. Däremot kan skäl anföras för att förlägga prövningen till allmän domstol. Härigenom skulle de rättssäkerhetsgarantier, som är förknippade med domstolsprövning, kunna förbindas prövningen av beslut om förvarstagande och Europakonventionens krav på snabb domstolsprövning kunna tillgodoses. En ordning, enligt vilken hovrätt skulle äga pröva länsstyrelsens beslut förvarstagande skulle kunna vara möjlig.<sup>154</sup>

Utredningen har emellertid velat peka på den utväg, som synes föreligga att bereda möjlighet till domstolsprövning av beslut om förvarstagande. Då den skisserade ordningen icke går att förena med det system för ökade rättssäkerhetsgarantier, som utredningen föreslår beträffande andra områden, har

---

<sup>153</sup> Prop. 1954:41 s. 103 f

<sup>154</sup> SOU 1960:19 s. 322

utredningen icke ansett sig böra i vidare mån än nu skett gå in på frågan om ändring av utlänningslagens regler i nu berörda hänseenden.<sup>155</sup>

Utredningen exkluderar utlänningsärenden i det förslag om att öka rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden genom att inrätta en socialdomstol. Sverige ansluter sig till den av Förenta nationerna år 1966 antagna Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Konventionen anger att den som har berövats sin frihet har rätt att hos en domstol kräva prövning av lagligheten av frihetsberövandet och, om åtgärden inte är laglig, frigivning.<sup>156</sup>

Utlänningsutredningen, som avgav ett av två delbetänkanden<sup>157</sup> 1972 föreslog att det skulle införas besvärsmått över förvarsbeslut och beslut om uppsikt fattade av polismyndighet, länsstyrelse och Statens invandrarverk. Överprövning föreslogs ske i allmän förvaltningsdomstol. Polisens beslut skulle överklagas till länsrätt och länsstyrelsen och Statens invandrarverks beslut skulle överklagas till Kammarrätt.

Alla förslag genomfördes inte. I proposition 1975/76:18 hänvisade det föredragande statsrådet till EKMR och ICCPR som ålägger Sverige att uppfylla kravet att den som har berövats friheten skall ha rätt att inför domstol påfordra snabb prövning av lagligheten av frihetsberövandet. I proposition 1975/76:18 återkommer frågan.

Ett genomförande av en besvärsmått av samma modell som finns beträffande häktning samt förvarstagande i utvisningsärenden bör införas också beträffande ärenden om avvisning och förpassning samt verkställighet av avlägsnandebeslut. Besvärsmåtten bör avse beslut om tagande i förvar. Någon besvärsmått föreslås inte heller i de fall då regeringen har meddelat beslut om förvarstagande.<sup>158</sup>

År 1976 infördes besvärsmått över förvarsbeslut hos länsrätt. Över länsrätts beslut förs talan hos kammarrätt och vidare till Regeringsrätten. Statens invandrarverks eller länsstyrelsens beslut om förvar överklagas hos kammarrätt och därefter vidare till Regeringsrätten.<sup>159</sup> Värt att påpeka i detta sammanhang är att trots möjligheten att överklaga förvarsbeslut införs så undantas regeringens beslut om förvar på samma sätt som tidigare. Inte heller finns det klagorätt över polismyndighetens förvarsbeslut, som fattats på grund av fara i dröjsmål. Sådant beslut skall däremot som tidigare nämnts genast anmälas till den handläggande myndigheten som skall pröva om åtgärden bör bestå.

Reglerna överförs i huvudsak oförändrade till 1980 års utlänningslag. Det föredragande statsrådet snuddar ännu en gång vid tanken att införa besvärsmått över regeringens förvarsbeslut men stannar vid att ytterligare överväganden är nödvändiga.<sup>160</sup> Frågan återkommer i

---

<sup>155</sup> SOU 1960:19 s. 326

<sup>156</sup> ICCPR artikel 9

<sup>157</sup> Ds In 1972:20 *Frihetsberövanden enligt utlänningslagen*

<sup>158</sup> Prop. 1975/76:18 s. 134

<sup>159</sup> 48 § UtL 1954

<sup>160</sup> Prop. 1979/80:96 s. 82

Utlänningslagskommitténs slutbetänkande<sup>161</sup> För att uppfylla konventionskrav föreslogs att regeringens beslut skulle gå att överklaga.<sup>162</sup> I den påföljande propositionen justerades förslaget såtillvida att Regeringsrätten överprövar beslut om förvar som fattats av det statsråd som ansvarar för ärenden enligt utlänningslagen. Vidare föreslogs att besvärprövningen vid förvarstagande koncentrerades till kammarrätten i Jönköping.<sup>163</sup> Ändringarna genomfördes den 1 juli 1982. Regeringsrättens prövningsskyldighet framgår av 2 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Prövningstillstånd krävs inte.<sup>164</sup>

I 1989 års utlänningslag återfinns inga ändringar av betydelse.<sup>165</sup> I samband med reformeringen av instansordningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna gällde från den 1 april 1995 att länsrätten var första fullföljdsinstans i förvarsärenden.<sup>166</sup>

Den 1 oktober 1997 inför besvärsträtt till allmän förvaltningsdomstol beträffande alla beslut som rör de tvångsmedel en utlänning i förvar kan underkastas.<sup>167</sup>

Den 31 mars 2006 trädde den nuvarande utlänningslagstiftningen i kraft i vilken det föreskrivs att överklagande av förvarsbeslut av en polismyndighet eller Migrationsverket skall ske i samma ordning som gäller för utlänningsärendet, dvs. först migrationsdomstol och sedan Migrationsöverdomstol.

## 7.2 Nuvarande ordning

### 7.2.1 Beslut om förvar

Beslut av en polismyndighet eller av Migrationsverket om förvar får överklagas till en migrationsdomstol. Beslut om förvar får överklagas särskilt och utan begränsning i tid. Om ett beslut om förvar har fattats av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, prövar regeringsrätten på framställan av utlänningen, om åtgärden ska bestå.

Att ett beslut om förvar kan överklagas till migrationsdomstolen utan begränsning i tid innebär att ingen prövning av att överklagandet skett i rätt tid enligt 24 § FörvL skall göras. Vidare hindrar inte ett avslag på ett yrkande om ur förvar att utlänningen överklagar igen. Förvarsbeslutet kan överklagas i särskild ordning utan koppling till utlänningsärendet.

---

<sup>161</sup> Ds A 1981:8

<sup>162</sup> Ds A 1981:8 s 14

<sup>163</sup> Prop. 1981/82:146 s. 148

<sup>164</sup> Wikrén, Sandesjö, (2006), s. 471

<sup>165</sup> Prop. 1988/89:86

<sup>166</sup> Jfr Prop.1994/95:27

<sup>167</sup> Prop 1996/97:147 s. 28

En migrationsdomstols beslut om förvar i annat fall än efter överklagande i förvarsfrågan, får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen.<sup>168</sup> Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas. Vid överklagande av migrationsdomstols beslut enligt ovan krävs dock inte prövningstillstånd.<sup>169</sup>

## 7.2.2 Beslut om uppsikt

Beslut om uppsikt kan enligt lagens lydelse inte överklagas. Migrationsöverdomstolen har dock med ledning av Europakonventionen kommit till en annan slutsats (se vidare under avsnitt 8.4).

## 7.2.3 Beslut om tvångsmedel

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

Samtliga frågor som har med verkställigheten av ett förvarsbeslut bör få överklagas till förvaltningsdomstol.<sup>170</sup>

Uttryckssättet *i särskilda fall* har använts i syfte att markera att allmänna ordningsregler inom förvarslokalen inte får överklagas.<sup>171</sup>

Bestämmelsen i 10 § motsvarar 7 kap. 7 a S i 1989 års utlänningslag med den skillnaden att instansordningen inte är den för förvaltningsprocessen normala ordningen, dvs. länsrätt – kammarrätt – Regeringsrätten. Det som avses i denna paragraf får i stället överklagas till en migrationsdomstol.<sup>172</sup>

## 7.2.4 Beslut om placering

Så som tidigare beskrivits under kapitel 6 kan Migrationsverket under vissa omständigheter fatta beslut om placering av en förvarstagen i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Ett sådant beslut kan enligt UtIL 14:10 överklagas till en migrationsdomstol. Till skillnad från överklagande av beslut om förvar kan överklagande av beslut om placering av förvarstagen begränsas till viss tid. Detta innebär att Migrationsverket gör en prövning om överklagandet skett i rätt tid enligt 24 § FörvL. Om överklagandet inte kommer in i rätt tid skall det avvisas. Det innebär att utlännen riskerar kvarstanna i anstalt, häkte etc. under återstoden av förvarstiden. Likaså riskerar utlännen att kvarstanna i häkte etc. under

---

<sup>168</sup> UtIL 16:9

<sup>169</sup> UtIL 16:11

<sup>170</sup> Prop. 1996/97:147 s. 45

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> Wikrén, Sandesjö, (2006) s. 471

återstoden av förvarstiden om migrationsdomstolen avslår ett yrkande om att placeringen skall upphöra.

Typfallet torde vara en placering enligt 10 kap. 20 § p 2 en förvarstagen har bedömts vara en sådan säkerhetsrisk att han inte kan var kvar i förvarlokalen och placeras på häkte. Han överklagar i rätt tid och nära samband med händelsen. Hans sinnessillstånd och händelsens karaktär bedöms vara så allvarlig att domstolen avslår yrkandet om att placeringen skall upphöra. Utlänningen är därvidlag hänvisad till att spendera resten av förvarstiden i häkte även om skälen för säkerhetsplaceringen försvunnit efter en tid. Visserligen har beslutande myndighet, Migrationsverket, en skyldighet att ompröva beslutet på grund av nya omständigheter men möjligheten till domstolsprövning kommer inte åter.

## 7.3 Internationell rätt

UNHCR föreskriver att en förvarstagen asylsökande ska ha rätt till följande processuella minimikrav; ett förvarsbeslut ska automatiskt underställas överprövning av juridisk eller administrativ organ, detta organ måste var skild från den myndighet som fattat förvarsbeslutet. Detta ska följas av en regelbunden periodisk överprövning för att fastställa nödvändigheten av att förvarstagandet ska fortgå. Den asylsökande eller hans ombud ska ha rätt att närvara vid en sådan överprövning.<sup>173</sup>

I EKMR stadgas att var och en som är arresterad eller på annat sätt berövad friheten i enlighet med vad som sagts i konventionen ska utan dröjsmål ställas inför domare eller annan ämbetsman, som enligt lag får fullgöra dömande uppgifter, och ska vara berättigad till rättegång inom skälig tid eller till frigivning i avvaktan på rättegång. För frigivning får krävas att garantier ställs för att den som frigives inställer sig till rättegången.<sup>174</sup> Var och en som berövas friheten genom arrestering eller på annat sätt skall ha rätt att påfordra att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom, om frihetsberövandet inte är lagligt.<sup>175</sup> Ett likalydande stadgande återfinns i ICCPR.<sup>176</sup>

Var och en skall, vid prövningen av hans *civila rättigheter* och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.<sup>177</sup>

Förvartagande måste ske på ett icke-diskriminerande sätt och måste underställas juridisk eller administrativ överprövning för att försäkra att

---

<sup>173</sup> UNHCR:s Guidelines, Guideline 5 (iii)

<sup>174</sup> EKMR artikel 5 (3)

<sup>175</sup> EKMR artikel 5 (4)

<sup>176</sup> ICCPR artikel 9

<sup>177</sup> EKMR artikel 6

förvarstagandet fortsatt är nödvändigt med hänsyn tagen till omständigheterna i ärendet.<sup>178</sup>

I återvändandedirektivet sägs att när ett beslut om förvar har fattats av förvaltningsmyndigheter ska medlemsstaterna antingen så snart som möjligt efter det att en person tagits i förvar se till att ett beslut fattas om snabb rättslig prövning av förvarsbeslutets laglighet eller medge den berörda tredjelandsmedborgaren rätt att inleda förfaranden för att få lagligheten av förvarsbeslutet prövat så snart som möjligt efter det att de aktuella förfarandena inleddes. Medlemsstaterna ska i detta fall omedelbart informera den berörda tredjelandsmedborgaren om möjligheten att inge en sådan ansökan. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska friges omedelbart om kvarhållandet i förvar inte är lagligt. I varje enskilt fall ska beslutet om förvar omprövas med lämpliga mellanrum, antingen på begäran av den berörda tredjelandsmedborgaren eller ex officio. För längre perioder av förvar ska prövningar övervakas av en rättslig myndighet.<sup>179</sup>

## 7.4 Aktuella rättsfrågor

### Kan beslut om uppsikt överklagas?

En intressant fråga är huruvida domstolen kan ändra en uttrycklig bestämmelse från lagstiftaren. Utgångspunkten i lagstiftningen är att beslut om uppsikt inte går att överklaga. I 14 kap 1 § utlänningslagen slås fast att en förvaltningsmyndighets beslut, som meddelats enligt utlänningslagen, kan överklagas endast om det särskilt anges i detta kapitel. För övriga beslut gäller ett fullföljdsförbud.<sup>180</sup> Ett beslut om uppsikt kan inte överklagas.<sup>181</sup> I sin genomgång av 1954 års utlänningslag framhöll utlänningsutredningen i sitt betänkande att det fanns ett behov av ytterligare besvärsmöjligheter i administrativa frihetsberövanden och föreslog att såväl beslut om tagande i förvar som ställande under uppsikt borde kunna överklagas.<sup>182</sup>

I samband med reformeringen av bestämmelserna om tvångsmedel, då möjlighet att överklaga en myndighets förvarsbeslut till förvaltningsdomstol, anförde föredragande i propositionen följande angående möjligheten att överklaga ett beslut om uppsikt;

Besvärsrätten bör avse beslut om tagande i förvar. Jag anser däremot inte behövt att införa besvärsrätt över beslut om att utlännings skall ställas under uppsikt, med hänsyn till att dessa är mindre ingripande.<sup>183</sup>

---

<sup>178</sup> Views of the Human Rights committee on Communication No. 560/1993, 59<sup>th</sup> Session, CCPR/C/D/560/1993 MR-kommiten

<sup>179</sup> Återvändandedirektivet 15.2.

<sup>180</sup> Wikrén, Sandesjö, (2006), s. 456

<sup>181</sup> Wikrén, Sandesjö, (2006), s. 471

<sup>182</sup> DS In 1972:20 s. 54

<sup>183</sup> Prop. 1975/76:18 s. 134

Frågan återkom först i remissbehandlingen av 1989 års där flera remissinstanser framförde att ett beslut om ställande under uppsikt borde kunna överklagas. Detta bemöttes dock med att de inskränkningar som kunde följa av ett beslut om uppsikt inte var av så allvarlig natur att en besvärsmått måste införas. Detta på grund av att ett beslut om uppsikt var tidsbegränsat och att en ny prövning ändå måste ske med vissa tidsintervaller.<sup>184</sup>

Frågan om möjligheten att överklaga ett beslut om uppsikt berörs inte närmare i förarbetena till den nu gällande utlänningslagen.

Som framgår av ovan har fullföljdsförbudet inte tillkommit av en tillfällighet utan är uttalat av lagstiftaren. I mål nr UM 1480-07 konstaterar Migrationsöverdomstolen att ett fullföljdsförbud föreligger men att domstolen ändå måste pröva om klaganden har rätt att överklaga ett beslut om uppsikt. Detta på grund av att fullföljdsförbudet föreligger mellan instanserna Migrationsverket – migrationsdomstol medan det följer av 16 kap. 9 § att ett beslut om uppsikt är överklagbart mellan instanserna migrationsdomstol – Migrationsöverdomstol. Dessutom är det fråga om en tvångsätgärd.<sup>185</sup>

Migrationsöverdomstolen inleder med att konstatera att Europakonventionen införlivats i svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Klaganden kan stödja sig direkt på konventionen om denna ger honom ett starkare skydd än nationell lagstiftning. Domstolen menar att detta gäller även om han inte är svensk medborgare. Av artikel 2 första punkten tilläggsprotokoll 4 till EKMR framgår den som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där. Såsom asylsökande vistades klaganden lagligen i Sverige. Rörelsefriheten kan dock inskränkas enligt punkt 3 samma artikel om inskränkningen har stöd i lag och är nödvändig för att upprätthålla ordning eller säkerhet eller för att förhindra brott. Domstolen bedömde att de inskränkningar i rörelsefriheten som uppställts i 10 kap. utlänningslagen är förenliga med EKMR.

Av artikel 13 i EKMR följer att den vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Domstolen ansåg inte att bestämmelsen i 10 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen om att beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader kunde anses utgöra ett sådant effektivt rättsmedel. Migrationsöverdomstolen fann med bakgrund av detta att svensk utlänningsrätt inte innehåller något annat rättsligt förfarande än överklagande av beslut till migrationsdomstolen och att klaganden därför utan hinder av fullföljdsförbudet i 14 kap. utlänningslagen ägt rätt att överklaga beslutet om uppsikt till migrationsdomstolen.

---

<sup>184</sup> Prop. 1988/89:86 s. 108

<sup>185</sup> Mål nr UM 1480-07 s. 10



## 7.5 Rättsutveckling

I förslaget till reviderat mottagningsdirektiv föreslås som tidigare nämnts att en administrativ myndighets interimistiska beslut om förvar måste underställas domstols prövning inom 72 timmar.<sup>186</sup>

## 7.6 Slutsatser

Angående överklagande i förvarsärenden kan noteras att det dröjde en avsevärd tid, närmare 24 år, mellan det att EKMR ratificerades av Sverige till dess att Sverige införde lagstiftning som till fullo överensstämde med innehållet i EKMR 5 och ICCPR art 9.

I gällande rätt är den enda kvarvarande skillnaden av betydelse mellan överklaganden i administrativa frihetsberövanden i utlänningsärenden och i andra administrativa frihetsberövanden den att i de andra föreskrivs om automatisk underställelse av beslutet i domstol medan i utlänningsärenden ankommer det på utlänningen att överklaga. Enligt svensk utlänningsrätt kan en utlänning vara frihetsberövad på obestämd tid utan prövning av domstol så länge utlänningen av någon anledning väljer att inte överklaga beslutet.

Jag anser att beslut om förvar borde obligatoriskt underställas domstols prövning inom viss tid, förslagsvis inom de tidsfrister som anges i dag för förlängning av förvarstiden då synnerliga skäl krävs.

Jag anser vidare att det inte vore orimligt att även besökaren fick besvärsmöjlighet vid besöksinskränkningar.

Placeringsbeslut borde kunna överklagas utan begränsning i tid. En möjlighet till att reparera denna brist vore att 14 kap. 10 § fick samma skrivning avseende placering enligt 10 kap. 20 § som 14 kap. 9 § avseende beslut om förvar; ”utan begränsning till viss tid”. I avsaknad av denna skrivning torde det vara rimligt att Migrationsverket fattade nytt beslut avseende placering i samband med ny prövning av förvarsbeslut för att ge utlänningen en ny möjlighet att överklaga beslutet om placering.

Det borde inte vara nödvändigt men jag måste ändå påpeka att beslut om avskiljande som efterföljts av ett beslut om placering inte går att överklaga. Beslutet om avskiljande har förfallit i och med att ett beslut om placering fattats. Inte helt sällan överklagar vissa offentliga biträden ändå denna typ av beslut.

Angående besvär över kroppsvisitation kan nämnas att även om ett överklagande skulle bifallas kan åtgärden av naturliga skäl inte upphävas

---

<sup>186</sup> Förslag till reviderat mottagningsdirektiv artikel 9.2

eller reverseras. Klaganden torde i detta fall hänvisas till Justitiekanslern för prövning av ett eventuellt skadestånd.

## 8 Avslutande kommentarer

I den första delen av detta arbete har jag beskrivit det ramverk som finns rörande administrativa frihetsberövanden i utlänningsärenden, dvs vad som krävs för att frihetsberöva någon, hur länge en person kan vara frihetsberövad och vem som har behörighet att frihetsberöva någon enligt utlänningslagens bestämmelser.

Jag kan konstatera att det primära bakomliggande syftet med bestämmelserna har över tid förändrats från att handla om att kontrollera personer till att främst handla om att säkerställa identitet och att hålla personen tillgänglig för myndigheterna inför en hemresa. De kriterier som ställs upp för att kunna frihetsberöva någon enligt utlänningslagen får anses vara mycket lågt ställda. Det är tillräckligt med en förmodad underlåtenhet för att frihetsberöva någon.

Det faktum att det inte i lag finns någon borte gräns för hur länge en vuxen person får hållas i förvar kan inte anses vara tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. När det gäller tidfristen för att hålla barn i förvar är den mycket kort. Det är dock anmärkningsvärt att en förlängning av ett beslut om förvar rörande ett barn inte ska föregås av samma åtgärder, förvarsförhandling och nytt beslut, som i ett ärende rörande en vuxen person.

Det är vidare anmärkningsvärt att lagstiftaren i övergången från en tvåinstansprövning till en treinstansprövning i samband med införandet av 2005 års utlänningslag inte uppmärksammat de konsekvenser detta lett till rörande vem som är handläggande myndighet i ett förvarsärende. Denna problematik har tillsvidare lösts av Migrationsöverdomstolen men lagstiftningen borde förtydligas i detta avseende.

I arbetets andra del adresseras frågor rörande det djupare materiella innehållet i bestämmelserna kring administrativa frihetsberövanden i utlänningsärenden, dvs vilka tvångsmedel som kan användas mot en förvarstagen, vilken rätt till offentligt biträde en förstagen har och slutligen under vilka omständigheter ett beslut om förvar går att överklaga.

Jag kan konstatera att de tvångsmedel som kan tillgripas mot en förvarstagen är förhållandevis få och milda i jämförelse med t ex straffrättsliga tvångsmedel. Detta med all rätt då det bakomliggande syftet med den frihetsberövande åtgärden är en helt annan än i de straffrättsliga frihetsberövandena. För att kunna bibehålla den öppenhet som präglar förvarsverksamheten är det viktigt att kunna separera asylsökande från kriminella. Lagens lydelse är tydlig på denna punkt, till skillnad från förarbeten och praxis. Placeringsinstitutet skulle behöva bli kraftfullare, en lösning kunde vara att automatiskt placera personer som utvisats på grund av brott inom kriminalvårdens försorg. Det är anmärkningsvärt att vissa typer

av förvarsärenden genom lagstiftningens utformning och rättspraxis utformning inte har rätt till offentligt biträde. Det är vidare anmärkningsvärt att ett så ingripande beslut som ett frihetsberövande innebär inte automatiskt underställs domstols prövning.

Jag konstaterar vidare att de svenska reglerna kring administrativa frihetsberövanden i utlänningsärenden är i god överensstämmelse med internationell rätt och håller en hög standard vid en internationell jämförelse. Detta trots en viss eftersläpning i lagstiftningsarbetet. Dock återstår ännu en del arbete innan förvarstagande kan sägas innehålla alla de ingredienser gällande rättssäkerhet som krävs för en så ingripande åtgärd som ett frihetsberövande innebär. Särkilt kan nämnas behovet av ett obligatoriskt underställande av domstols prövning av förvarsbeslut men möjligtvis även placeringsbeslut. Vidare borde en ovillkorlig rätt till offentligt biträde införas. Det är inte heller rimligt att förvarstagande, i teorin, kan fortgå utan begränsning i tid. Kombinationen av avsaknad av offentligt biträde, avsaknad av obligatorisk överprövning av domstol och avsaknad av begränsning av förvarstiden skulle kunna leda till att den förvarstagne skulle kunna bli helt utlämnad till den förvarstagande myndighetens goda vilja. Att konstatera att förvarstiderna generellt sett är korta och att tillämpningen av reglerna ligger hos benevolent myndigheter är inte tillräckligt. Istället krävs att processuella och materiella säkerhetsåtgärder införs för att säkerställa rättssäkerheten på området.

Avslutningsvis noterar jag avsaknaden av nationella lagstiftningsinitiativ på området. Den enda utredningen på området ska i första hand föreslå förändringar i lagstiftningen för att implementera återvändandedirektivet och transiteringsdirektivet. Visserligen får utredaren friheten att komma med de förslag rörande förvarsverksamheten som han finner lämpliga, men det finns ingen särskild viljeinriktning från regeringen. Rättsutvecklingen på området drivs istället av kommissionen och på förekommen anledning av Migrationsöverdomstolen. De förslag till rättsakter som nu föreligger är i vissa delar långtgående och skulle kräva en hel del lagstiftningsförändringar i svensk rätt. Dock är de ännu så länge förslag från kommissionen som ännu inte utsatts för medlemsstaternas synpunkter och justeringar.

# Bilaga B

## UNHCR:s Guidelines on Detention

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR  
REFUGEES GENEVA

UNHCR REVISED GUIDELINES ON APPLICABLE CRITERIA  
AND STANDARDS RELATING TO THE DETENTION OF ASYLUM  
SEEKERS

(February 1999)

### Introduction

1. The detention of asylum-seekers is, in the view of UNHCR inherently undesirable. This is even more so in the case of vulnerable groups such as single women, children, unaccompanied minors and those with special medical or psychological needs. Freedom from arbitrary detention is a fundamental human right and the use of detention is, in many instances, contrary to the norms and principles of international law.
2. Of key significance to the issue of detention is Article 31 of the 1951 Convention. Article 31 exempts refugees coming directly from a country of persecution from being punished on account of their illegal entry or presence, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence. The Article also provides that Contracting States shall not apply to the movements of such refugees restrictions other than those which are **necessary**, and that any restrictions shall only be applied until such time as their status is regularised, or they obtain admission into another country.
3. Consistent with this Article, detention should only be resorted to in cases of **necessity**. The detention of asylum-seekers who come "directly" in an irregular manner should, therefore, not be automatic, or unduly prolonged. This provision applies not only to recognised refugees but also to asylum-seekers pending determination of their status, as recognition of refugee status does not make an individual a refugee but declares him to be one. Conclusion No. 44(XXXVII) of the Executive Committee on the Detention of Refugees and Asylum-Seekers examines more concretely what is meant by the term "**necessary**". This Conclusion also provides guidelines to States

on the use of detention and recommendations as to certain procedural guarantees to which detainees should be entitled.

4. The expression "**coming directly**" in Article 31(1), covers the situation of a person who enters the country in which asylum is sought directly from the country of origin, or from another country where his protection, safety and security could not be assured. It is understood that this term also covers a person who transits an intermediate country for a short period of time without having applied for, or received, asylum there. No strict time limit can be applied to the concept "**coming directly**" and each case must be judged on its merits. Similarly, given the special situation of asylum-seekers, in particular the effects of trauma, language problems, lack of information, previous experiences which often result in a suspicion of those in authority, feelings of insecurity, and the fact that these and other circumstances may vary enormously from one asylum seeker to another, there is no time limit which can be mechanically applied or associated with the expression "**without delay**". The expression "**good cause**", requires a consideration of the circumstances under which the asylum-seeker fled. The term "asylum-seeker" in these guidelines applies to those whose claims are being considered under an admissibility or pre-screening procedure as well as those who are being considered under refugee status determination procedures. It also includes those exercising their right to seek judicial and/or administrative review of their asylum request.

5. Asylum-seekers are entitled to benefit from the protection afforded by various International and Regional Human Rights instruments which set out the basic standards and norms of treatment. Whereas each State has a right to control those entering into their territory, these rights must be exercised in accordance with a prescribed law which is accessible and formulated with sufficient precision for the regulation of individual conduct. For detention of asylum-seekers to be lawful and not arbitrary, it must comply not only with the applicable national law, but with Article 31 of the Convention and international law. It must be exercised in a non-discriminatory manner and must be subject to judicial or administrative review to ensure that it continues to be necessary in the circumstances, with the possibility of release where no grounds for its continuation exist.

6. Although these guidelines deal specifically with the detention of asylum-seekers the issue of the detention of stateless persons needs to be highlighted. While the majority of stateless persons are not asylum-seekers, a paragraph on the detention of stateless persons is included in these guidelines in recognition of UNHCR's formal responsibilities for this group and also because the basic standards and norms of treatment contained in international human rights instruments applicable to detainees generally should be applied to both asylum-seekers and stateless persons. The inability of stateless persons who have left their countries of habitual residence to return to them, has been a reason for unduly prolonged or arbitrary detention of these persons in third countries. Similarly, individuals

whom the State of nationality refuses to accept back on the basis that nationality was withdrawn or lost while they were out of the country, or who are not acknowledged as nationals without proof of nationality, which in the circumstances is difficult to acquire, have also been held in prolonged or

indefinite detention only because the question of where to send them remains unresolved.

### **Guideline 1: Scope of the Guidelines.**

These guidelines apply to all asylum-seekers who are being considered for, or who are in, detention or detention-like situations. For the purpose of these guidelines, UNHCR considers detention as: **confinement within a narrowly bounded or restricted location, including prisons, closed camps, detention facilities or airport transit zones, where freedom of movement is substantially curtailed, and where the only opportunity to leave this limited area is to leave the territory.** There is a qualitative difference between detention and other restrictions on freedom of movement.

Persons who are subject to limitations on domicile and residency are not generally considered to be in detention.

When considering whether an asylum-seeker is in detention, the cumulative impact of the restrictions as well as the degree and intensity of each of them should also be assessed.

### **Guideline 2: General Principle**

**As a general principle asylum-seekers should not be detained.**

According to Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, the right to seek and enjoy asylum is recognised as a basic human right. In exercising this right asylum-seekers are often forced to arrive at, or enter, a territory illegally. However the position of asylum-seekers differs fundamentally from that of ordinary immigrants in that they may not be in a position to comply with the legal formalities for entry. This element, as well as the fact that asylum-seekers have often had traumatic experiences, should be taken into account in determining any restrictions on freedom of movement based on illegal entry or presence.

### **Guideline 3: Exceptional Grounds for Detention.**

Detention of asylum-seekers may exceptionally be resorted to for the reasons set out below as long as this is clearly prescribed by a national law which is in conformity with general norms and principles of international human rights law. These are contained in the main human rights instruments.

There should be a presumption against detention. Where there are monitoring mechanisms which can be employed as viable alternatives to detention, (such as reporting obligations or guarantor requirements [see Guideline 4]), these should be applied **first** unless there is evidence to suggest that such an alternative will not be effective in the individual case. Detention should therefore only take place after a full consideration of all possible alternatives, or when monitoring mechanisms have been demonstrated not to have achieved the lawful and legitimate purpose.

In assessing whether detention of asylum-seekers is necessary, account should be taken of whether it is reasonable to do so and whether it is proportional to the objectives to be achieved. If judged necessary it should only be imposed in a non discriminatory manner for a minimal period. The permissible exceptions to the general rule that detention should normally be avoided must be prescribed by law. In conformity with EXCOM Conclusion No. 44 (XXXVII) the detention of asylum-seekers may only be resorted to, if **necessary**:

**(I) to verify identity.**

This relates to those cases where identity may be undetermined or in dispute.

**(ii) to determine the elements on which the claim for refugee status or asylum is based.**

This statement means that the asylum-seeker may be detained exclusively for the purposes of a preliminary interview to identify the basis of the asylum claim. This would involve obtaining essential facts from the asylum-seeker as to why asylum is being sought and would not extend to a determination of the merits or otherwise of the claim. This exception to the general principle cannot be used to justify detention for the entire status determination procedure, or for an unlimited period of time.

**(iii) in cases where asylum-seekers have destroyed their travel and /or identity documents or have used fraudulent documents in order to mislead the authorities of the State, in which they intend to claim asylum.**

What must be established is the absence of good faith on the part of the applicant to comply with the verification of identity process. As regards



asylum-seekers using fraudulent documents or travelling with no documents at all, detention is only permissible when there **is an intention** to mislead, or a refusal to co-operate with the authorities. Asylum-seekers who arrive without documentation because they are unable to obtain any in their country of origin should not be detained solely for that reason.

**(iv) to protect national security and public order.**

This relates to cases where there is evidence to show that the asylum-seeker has criminal antecedents and/or affiliations which are likely to pose a risk to public order or national security should he/she be allowed entry.

Detention of asylum-seekers which is applied for purposes other than those listed above, for example, as part of a policy to deter future asylum-seekers, or to dissuade those who have commenced their claims from pursuing them, is contrary to the norms of refugee law. It should not be used as a punitive or disciplinary measure for illegal entry or presence in the country.

Detention should also be avoided for failure to comply with the administrative requirements or other institutional restrictions related residency at reception centres, or refugee camps. Escape from detention should not lead to the automatic discontinuation of the asylum procedure, or to return to the country of origin, having regard to the principle of non-refoulement.

**Guideline 4: Alternatives to Detention.**

Alternatives to the detention of an asylum-seeker until status is determined should be considered. The choice of an alternative would be influenced by an individual assessment of the personal circumstances of the asylum-seeker concerned and prevailing local conditions.

Alternatives to detention which may be considered are as follows:

**(i) Monitoring Requirements.**

Reporting Requirements: Whether an asylum-seeker stays out of detention may be conditional on compliance with periodic reporting requirements during the status determination procedures. Release could be on the asylum-seeker's own recognisance, and/or that of a family member, NGO or community group who would be expected to ensure the asylum-seeker reports to the authorities periodically, complies with status determination procedures, and appears at hearings and official appointments.

Residency Requirements: Asylum-seekers would not be detained on condition they reside at a specific address or within a particular administrative region until their status has been determined. Asylum-seekers

would have to obtain prior approval to change their address or move out of the administrative region. However this would not be unreasonably withheld where the main purpose of the relocation was to facilitate family reunification or closeness to relatives.

**(ii) Provision of a Guarantor/ Surety.** Asylum seekers would be required to provide a guarantor who would be responsible for ensuring their attendance at official appointments and hearings, failure of which a penalty most likely the forfeiture of a sum of money, levied against the guarantor.

**(iii) Release on Bail.** This alternative allows for asylum-seekers already in detention to apply for release on bail, subject to the provision of recognisance and surety. For this to be genuinely available to asylum-seekers they must be informed of its availability and the amount set must not be so high as to be prohibitive.

**(iv) Open Centres.** Asylum-seekers may be released on condition that they reside at specific collective accommodation centres where they would be allowed permission to leave and return during stipulated times.

These alternatives are not exhaustive. They identify options which provide State authorities with a degree of control over the whereabouts of asylum-seekers while allowing asylum-seekers basic freedom of movement.

### **Guideline 5: Procedural Safeguards.**

If detained, asylum-seekers should be entitled to the following minimum procedural guarantees:

(i) to receive prompt and full communication of any order of detention, together with the reasons for the order, and their rights in connection with the order, in a language and in terms which they understand;

(ii) to be informed of the right to legal counsel. Where possible, they should receive free legal assistance;

(iii) to have the decision subjected to an automatic review before a judicial or administrative body independent of the detaining authorities. This should be followed by regular periodic reviews of the necessity for the continuation of detention, which the asylum-seeker or his representative would have the right to attend;

(iv) either personally or through a representative, to challenge the necessity of the deprivation of liberty at the review hearing, and to rebut any findings made. Such a right should extend to all aspects of the case and not simply the executive discretion to detain;

(v) to contact and be contacted by the local UNHCR Office, available national refugee bodies or other agencies and an advocate. The right to communicate with these representatives in private, and the means to make such contact should be made available.

Detention should not constitute an obstacle to an asylum-seekers' possibilities to pursue their asylum application.

#### **Guideline 6: Detention of Persons under the Age of 18 years.**

In accordance with the general principle stated at Guideline 2 and the UNHCR Guidelines on Refugee Children, **minors who are asylum-seekers should not be detained.**

In this respect particular reference is made to the Convention on the Rights of the Child in particular:

- Article 2 which requires that States take all measures appropriate to ensure that children are protected from all forms of discrimination or punishment on the basis of the status, activities, expressed opinions, or beliefs of the child's parents, legal guardians or family members;
- Article 3 which provides that in any action taken by States Parties concerning children, the best interests of the child shall be a primary consideration;
- Article 9 which grants children the right not to be separated from their parents against their will;
- Article 22 which requires that States Parties take appropriate measures to ensure that minors who are seeking refugee status or who are recognised refugees, whether accompanied or not, receive appropriate protection and assistance;
- Article 37 by which States Parties are required to ensure that the detention of minors be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time.

Unaccompanied minors should not, as a general rule, be detained. Where possible they should be released into the care of family members who already have residency within the asylum country. Where this is not possible, alternative care arrangements should be made by the competent child care authorities for unaccompanied minors to receive adequate accommodation and appropriate supervision. Residential homes or foster care placements may provide the necessary facilities to ensure their proper

development, (both physical and mental), is catered for while longer term solutions are being considered.

All appropriate alternatives to detention should be considered in the case of children accompanying their parents. Children and their primary caregivers should not be detained unless this is the only means of maintaining family unity.

If none of the alternatives can be applied and States do detain children, this should, in accordance with Article 37 of the Convention on the Rights of the Child, be as a measure of last resort, and for the shortest period of time.

If children who are asylum-seekers are detained at airports, immigration-holding centres or prisons, they must not be held under prison-like conditions. All efforts must be made to have them released from detention and placed in other accommodation. If this proves impossible, special arrangements must be made for living quarters which are suitable for children and their families.

During detention, children have a right to education which should optimally take place outside the detention premises in order to facilitate the continuation of their education upon release. Provision should be made for their recreation and play which is essential to a child's mental development and will alleviate stress and trauma.

Children who are detained, benefit from the same minimum procedural guarantees (listed at Guideline 5) as adults. A legal guardian or adviser should be appointed for unaccompanied minors.

### **Guideline 7: Detention of Vulnerable Persons.**

Given the very negative effects of detention on the psychological well being of those detained, active consideration of possible alternatives should precede any order to detain asylum-seekers falling within the following vulnerable categories:

Unaccompanied elderly persons.

Torture or trauma victims.

Persons with a mental or physical disability.

In the event that individuals falling within these categories are detained, it is advisable that this should only be on the certification of a qualified medical practitioner that detention will not adversely affect their health and well being. In addition there must be regular follow up and support by a relevant

skilled professional. They must also have access to services, hospitalisation, medication counselling etc. should it become necessary.

### **Guideline 8: Detention of Women.**

Women asylum-seekers and adolescent girls, especially those who arrive unaccompanied, are particularly at risk when compelled to remain in detention centres. As a general rule the detention of pregnant women in their final months and nursing mothers, both of whom may have special needs, should be avoided.

Where women asylum-seekers are detained they should be accommodated separately from male asylum-seekers, unless these are close family relatives. In order to respect cultural values and improve the physical protection of women in detention centres, the use of female staff is recommended.

Women asylum-seekers should be granted access to legal and other services without discrimination as to their gender, and specific services in response to their special needs<sup>15</sup>. In particular they should have access to gynaecological and obstetrical services.

### **Guideline 9: Detention of Stateless Persons.**

Everyone has the right to a nationality and the right not to be arbitrarily deprived of their nationality. Stateless persons, those who are not considered to be nationals by any State under the operation of its law, are entitled to benefit from the same standards of treatment as those in detention generally. Being stateless and therefore not having a country to which automatic claim might be made for the issue of a travel document should not lead to indefinite detention. Statelessness cannot be a bar to release. The detaining authorities should make every effort to resolve such cases in a timely manner, including through practical steps to identify and confirm the individual's nationality status in order to determine which State they may be returned to, or through negotiations with the country of habitual residence to arrange for their re-admission.

In the event of serious difficulties in this regard, UNHCR's technical and advisory service pursuant to its mandated responsibilities for stateless persons may, as appropriate, be sought.

### **Guideline 10: Conditions of Detention**

Conditions of detention for asylum-seekers should be humane with respect shown for the inherent dignity of the person. They should be prescribed by law.

Reference is made to the applicable norms and principles of international law and standards on the treatment of such persons. Of particular relevance are the 1988 UN Body of Principles for the Protection of all Persons under any form of Detention or Imprisonment, 1955 UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, and the 1990 UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty.

The following points in particular should be emphasised:

- (i) the initial screening of all asylum seekers at the outset of detention to identify trauma or torture victims, for treatment in accordance with Guideline 7.
- (ii) the segregation within facilities of men and women; children from adults(unless these are relatives);
- (iii). the use of separate detention facilities to accommodate asylum-seekers. The use of prisons should be avoided. If separate detention facilities are not used, asylum-seekers should be accommodated separately from convicted criminals or prisoners on remand. There should be no co-mingling of the two groups;
- (iv) the opportunity to make regular contact and receive visits from friends, relatives, religious, social and legal counsel. Facilities should be made available to enable such visits. Where possible such visits should take place in private unless there are compelling reasons to warrant the contrary;
- (v) the opportunity to receive appropriate medical treatment, and psychological counselling where appropriate;
- (vi) the opportunity to conduct some form of physical exercise through daily indoor and outdoor recreational activities;
- (vii) the opportunity to continue further education or vocational training;
- (viii) the opportunity to exercise their religion and to receive a diet in keeping with their religion;
- (ix) the opportunity to have access to basic necessities i.e. beds, shower facilities, basic toiletries etc.;
- (x) access to a complaints mechanism, (grievance procedures) where complaints may be submitted either directly or confidentially to the detaining authority. Procedures for lodging complaints, including time limits and appeal procedures, should be displayed and made available to detainees in different languages.

## **Conclusion.**

The increasing use of detention as a restriction on the freedom of movement of asylum seekers on the grounds of their illegal entry is a matter of major concern to UNHCR, NGOs, other agencies as well as Governments. The issue is not a straight-forward one and these guidelines have addressed the legal standards and norms applicable to the use of detention. Detention as a mechanism which seeks to address the particular concerns of States related to illegal entry requires the exercise of great caution in its use to ensure that it does not serve to undermine the fundamental principles upon which the regime of international protection is based.

# Käll- och litteraturförteckning

## Tryckta Källor

### **Kommittédirektiv**

Dir. 2009:1 *om genomförande av EG:s direktiv om återvändande samt frågor om förvar*

### **SOU**

SOU 1945:1 *Betänkande med förslag till utlänningslag och lag angående omhändertagande av utlänning i anstalt eller förläggning.*

SOU 1946:36, *Betänkande angående flyktingars behandling.*

SOU 1951:42, *Betänkande med förslag till utlänningslag mm.*

SOU 1960:19, *Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden.*

SOU 1979:64, *Ny utlänningslag.*

SOU 1995:55, *Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden.*

SOU 1996:115, *Barnkonventionen och utlänningslagen*

SOU 2006:6, *Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt*

### **Departementsserien**

Ds In 1972:20, *Frihetsberövanden enligt utlänningslagen*

Ds A 1981:8, *Verkställighet och förvar*

### **Propositioner**

Prop. 1951: 165

Prop. 1954:41

Prop. 1975/76:18

Prop. 1977/78:90

Prop. 1979/80:96

Prop. 1983/84:144

Prop. 1981/82:146

Prop. 1987/88:73

Prop. 1988/89: 86

Prop. 1991/92:138

Prop. 1994/95:27

Prop. 1995/96:196

Prop. 1996/97:25

Prop. 1996/97:147

Prop. 1997/98:173

Prop. 2004/05:168

Prop. 2004/05:170

### **Betänkanden från socialförsäkringsutskottet**

1988/89:SfU 19

1992/93:SfU 3



## **Konventioner**

Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR)

Konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna (ICCPR)

1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (även kallad Genèvekonventionen eller Flyktingkonventionen)

Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, UN 30 augusti 1955

European Prison Rules, Council of Europe 12 december 1989, (reviderad 2006)

Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, Adopted by General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1988

United Nations Rules for the protection of Juveniles Deprived of Their Liberty (1990)

Basic Principles on the Role of Lawyers

## **Europeiska rättsakter**

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 06.02.2003, s. 18.) *Mottagningsdirektivet*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/110/EG av den 23 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg (EUT L 321, 06.12.2003, s 26) *Transiteringsdirektivet*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande (EUT L 304, 30.9.2004 s. 129) *Skyddsgrundsdirektivet*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 13.12.2005, s. 13) *Asylprocedurdirektivet*

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. (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98.) *Återvändandedirektivet*

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemstat som har ansvaret för att pröva

asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen)[KOM(2008) 820 slutlig] **Förslag till reviderad Dublinförordning**

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, [KOM (2008) 815 slutlig 1/2] **Förslag till reviderat mottagningsdirektiv**

### **Övriga tryckta källor**

*Lagen (1914:196) den 14 september 1914 angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas*

Tillsynskungörelsen 1 september 1939

*promemoria angående omhändertagande i förläggning eller tagande i förvar, Avgiven av sakkunniga för översyn av gällande utlänningslag m,m. (1943)*

Executive Committee, 1986 conclusions No. 44, on Detention of Refugees and Asylum-Seekers och UNHCR Guidelines on Detention of Asylum-Seekers

Views of the Human Rights committee on Communication No. 560/1993, 59<sup>th</sup> Session, CCPR/C/D/560/1993

JO 23 januari 1997 (dnr 369-1997)

UNHCR revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seeker, 1999

Europarådets rekommendationer (2003)

Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, (CommDH(2004)13).

Migrationsverkets skrivelse (dnr 000-2006-00)

Migrationsverkets gemensamma riktlinjer m.m. för förvarsverksamheten (dnr: 111 2006-346)

Utlänningsförordningen (2006:97)

Migrationsverkets årsredovisning 2008

Migrationsverket kommentar till Migrationsöverdomstolens beslut i målen MIG 2008:7 och UM 2513:07 m.m. 2008-09-18

Rikspolisstyrelsen CM 6/08 (dnr POA-630-3873/08)

MR-kommittén *General Comments*

Migrationsverkets skrivelse (dnr 124-2009-83)

## Litteratur

Berglund, Tobias, Sennerteg, Niclas (2008): *Svenska koncentrationsläger i tredje rikets skugga*, Stockholm

Lindberg, Hans (1973): *Svensk flyktingpolitik under internationellt tryck 1936-1941*, Stockholm

Wikrén, Gerhard (1981): *Utlänningslagen med kommentarer*, Stockholm

Wikrén, Gerhard, Sandesjö, Håkan (2002) *Utlänningslagen med kommentarer*, Stockholm

Wikrén, Gerhard, Sandesjö, Håkan (2006) *Utlänningslagen med kommentarer*, Stockholm

# Rättsfallsförteckning

## **Rättsfall**

Guzzardi Europadomstolen serie A 39

## **Migrationsöverdomstolen**

MIG 2007:41, (Mål nr UM 1480-07)

MIG 2007:44

MIG 2008:7, (Mål nr UM 13-08)

Mål nr UM 2513-07

Mål nr UM 5255-08

Mål nr UM 5367-08

## **Regeringsrätten**

Mål nr 3935-05

Mål nr 7656-03

## **MR-Kommittén**

MR-Kommittén, Communications No. 1050/2002: Australia