

---

# Förvar under lupp

---

En studie av rättssäkerheten för asylsökande i förvar



# Förvar under lupp



*Projektet är samfinansierat av Svenska Röda Korset och Europeiska flyktingfonden (ERF).*

© Svenska Röda Korset

Författare: Maite Zamacona Aguirre

Grafisk formgivning: Helene Heed

Repro och tryck: E-print, Stockholm

ISBN 978-91-86089-22-1

# Författarens tack

Den här rapporten publiceras inom ramen för projektet ”Förvar under lupp” som Svenska Röda Korset har drivit sedan juli 2011. Syftet med projektet är att öka kunskapen om förvarsinstitutets tillämpning hos berörda aktörer (lagstiftaren, rättstillämparen och andra berörda myndigheter samt asylsökande och biträden/ombud) i Sverige. Projektet har möjliggjorts genom medfinansiering från Europeiska flyktingfonden.

Jag vill tacka samtliga deltagare i projektets referensgrupp: Niclas Axelsson och Anneli Ahlström (Migrationsverket), Per Löwenberg, Hans Rosenqvist och Homan Sayah (Rikspolisstyrelsen), Stefan Bergic (Kriminalvården), Alexandra Segenstedt (Svenska Röda Korset), Madelaine Seidlitz (Amnesty International), Samarie Wijekoon Löfvendahl (UNHCR), Bo Johansson (Rådgivningsbyrån för Asylsökande och flyktingar), Helen Westlund (advokat), Fredrik Kocken (advokat) och Enar Bostedt (advokat). Tack för värdefulla synpunkter och stimulerande diskussioner under arbetet med att definiera och utveckla de aktuella frågeställningarna i rapporten.

Ett varmt till alla deltagare i projektets arbetsgrupp och styrgrupp på Svenska Röda Korset; Alexandra Segenstedt, Karl Nilsson, Kerstin O'Brien, Lais Salome, Ewa Hagberg och Marie Kristina Barck, för att ni har bidragit med er kompetens och insiktsfulla reflektioner. Speciellt tack till Alexandra Segenstedt och Connie Tran för värdefulla kommentarer, metodstödet och framför allt för er tid och ovillkorliga engagemang i projektet.

Ett särskilt tack för gott samarbete kring inhämtandet av material på Migrationsverket riktar jag till Niclas Axelsson, Anna Widestam och Åsa Borrefors.

För korrekturläsning och värdefulla kommentarer på rapporten vill jag avslutningsvis rikta ett stort tack till Rebecca Stern, Emelie Hökfelt, Nathalie Piehl och Christian Claesson.

Malmö den 5 maj 2012



Maite Zamacona Aguirre  
Projektledare

# Sammanfattning

I denna studie har vi analyserat totalt 953 beslut och domar rörande förvar, uppsikt och placeringar från Migrationsverket, Polisen och de tre migrationsdomstolarna samt Migrationsöverdomstolen. Nedan sammanfattas de viktigaste resultaten.

Bristen på tillämpning av **proportionalitetsprincipen** är något som genomsyrar resultatet av studien. Detta kommer till uttryck i besluten om förvarstagande, i bedömningarna om huruvida det föreligger synnerliga skäl för förlängning av förvarstiden samt vid beslut om placering i kriminalvård, häkte eller polisarrest. Det går inte att utläsa av besluten och domarna huruvida en individuell prövning av principen i varje enskilt fall faktiskt har genomförts. Om en intresseavvägning ändå är gjord är den i vart fall inte motiverad eller dokumenterad i beslutet eller avgörandet – något som torde vara en förutsättning.

Den alternativa metoden till förvar som den svenska lagstiftningen ger möjlighet till, **uppsikt**, används inte i den utsträckning som lagstiftaren avsett. Resultatet visar att det i den absoluta majoriteten av besluten inte görs någon individuell bedömning av om den, för den enskilde, lindrigaste åtgärden uppsikt kan användas i stället för förvar. I beslut och avgöranden från Migrationsverket och domstolarna förs sällan något resonemang om varför inte uppsikt kan anses tillräckligt. I beslut från Polisen refereras inte ens till lagstiftningen om uppsikt. Utan uttryckligt lagstöd om vilken åtgärd som ska övervägas initialt tycks det inte vara självklart för de tillämpande myndigheterna att först överväga om syftet med ett eventuellt förvarstagande kan uppnås genom att utlänningen ställs under uppsikt.

Analysen visar att det sällan förekommer en **sammantagen bedömning vid beslut om verkställighetsförvar**. Det är särskilt tydligt då individen vid något tillfälle uttalat en ovilja att återvända till hemlandet. Oaktat övriga omständigheter tas detta ofta som intäkt för att personen kommer undanhålla sig en framtida verkställighet och kan därmed föranleda beslut om förvar från myndigheten. Detta skiljer sig ifrån individer som uttalat att de kommer medverka till en eventuell verkställighet där man i vissa fall, trots dessa uttalanden, beaktat övriga, personliga omständigheter som ändå föranlett ett beslut om förvar.

Studien visar att **avskiljandet** i praktiken inte tillämpas enligt lagstiftarens intention. Bestämmelsen om avskiljande används inte självständigt utan endast som en förutsättning för ett beslut om kriminalvårdsplacering. Främsta anledningen till att placera förvarstagna personer i kriminalvård, häkte eller polisarrest på grund av säkerhetsskäl är att Migrationsverkets lokaler och personal inte är rustade för att ta hand om individer som visar hotfullt beteende eller personer med självskadebeteende. Detta leder till att personer som visar självskadebeteende många gånger placeras inom kriminalvården enbart på den grunden att de utgör en fara för sig själva.

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	6
<b>1. Inledning</b> .....	9
Syfte och frågeställningar.....	10
1.1.    Metod och urval.....	11
1.2.    Disposition.....	14
<b>2. De materiella reglerna</b> .....	15
2.1.    Materiella regler om förvar.....	15
Identitetsförvar.....	17
Utredningsförvar.....	17
Förvar när det är sannolikt att en utlänning kommer att avvisas eller utvisas och verkställighetsförvar.....	17
2.2.    Materiella regler om uppsikt.....	18
2.3.    Materiella regler om synnerliga skäl och ny prövning.....	19
2.4.    Materiella regler om placering.....	20
Placering på grund av brott.....	20
Placering på grund av säkerhetsskäl.....	20
Placering på grund av synnerliga skäl.....	21
<b>3. Migrationsverkets beslut – en analys</b> .....	23
3.1.    Förvarsbeslut.....	23
Utformning av förvarsbeslut.....	23
Motivering av förvarsbeslut.....	24
Avvägning mellan förvar och uppsikt.....	28
3.2.    Placeringsbeslut.....	29
Utformning av placeringsbeslut.....	30
Motivering av placeringsbeslut.....	31
<b>4. Polisens beslut – en analys</b> .....	39
4.1.    Förvarsbeslut.....	39
Utformning av förvarsbeslut.....	39
Motivering av förvarsbeslut.....	40
<b>5. Avgöranden från migrationsdomstolar – en analys</b> .....	44
5.1.    Förvar.....	44
Motivering av domar om förvar.....	46
5.2.    Placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.....	52
Placering på grund av brott.....	53
Placering på grund av säkerhetsskäl.....	53
5.3.    Avgöranden från Migrationsöverdomstolen.....	55
<b>6. Avslutande reflektioner</b> .....	57
<b>7. Källförteckning</b> .....	64
Bilaga 1.....	66
Bilaga 2.....	66
Bilaga 3.....	67
Bilaga 4.....	68
Bilaga 5.....	69



# 1. Inledning

Svenska Röda Korset är en del av den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen som under lång tid arbetat för att förbättra förhållandena för människor som frihetsberövats. Runt om i världen besöker representanter från rödakorsrörelsen personer som har frihetsberövats. Metoden för besöken bygger på rörelsens grundprinciper och grundar sig på neutralitet och opartiskhet samt sker i dialog med berörda myndigheter. Internationella rödakorskommittén (ICRC) besöker krigsfångar i internationella väpnade konflikter och, under vissa förutsättningar, i interna väpnade konflikter. Mandatet är konventionsbaserat i Genèvekonventionerna från 1949 och dess Tilläggsprotokoll från 1977.

Ett flertal nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar besöker frihetsberövade, däribland förvarstagna, i sina respektive länder. Besöken kan ske i socialt syfte, som ett led i arbetet med att återupprätta kontakt mellan förvarstagna och deras anhöriga, eller för att övervaka de förvarstagnas mänskliga rättigheter. I Sverige är Svenska Röda Korset idag närvarande på Migrationsverkets samtliga förvarsenheter i form av frivilliga besöksgrupper. Människor som tas i förvar är en utsatt grupp i samhället då de är frihetsberövade och ofta inte förstår varför de är tagna i förvar, vilket kan leda till att tilltron till rättsystemet brister. Målet med besöksverksamheten är att motverka risken för att personer i förvar förlorar sin självkänsla och värdighet samt att stärka skyddet för de förvarstagnas mänskliga rättigheter och i största möjliga mån garantera att de behandlas värdigt och humant.

En vanligt återkommande fråga i Svenska Röda Korsets arbete med förvarstagna gäller rättssäkerheten för personer som tas i förvar, det vill säga på vilka grunder asylsökande tas i förvar samt hur rättssäkra besluten som leder till förvar är. Det förekommer ofta att förvarstagna anser att myndigheterna inte har skäl att ta dem i förvar och uttrycker en brist på förståelse över varför de har frihetsberövats överhuvudtaget. Ett frihetsberövande i form av ett förvarstagande är en inskränkning i den enskildes integritet. Med anledning av detta måste ett beslut om förvar vara välgrundat, förutsägbart, rättssäkert samt inneha förtroende i det allmänna rättsmedvetandet om att det handläggs korrekt. Såväl Förvarsutredningen (SOU 2011:17) som Justitieombudsmannen (JO) har undersökt användningen av förvarsinstitutet i Sverige de senaste åren.<sup>1</sup>

---

1 Se JO *Initiativärende:Inspektion av Migrationsverkets förvar*, 2011 och SOU 2011:17.

Trots detta finns det en kunskapslucka gällande hur beslut om förvar motiveras samt hur rättssäkra dessa beslut är.

## Syfte och frågeställningar

Den här rapporten är en del av projektet ”Förvar under lupp” som Svenska Röda Korset har drivit sedan juli 2011. Målet med projektet är att öka kunskapen om förvarsinstitutets tillämpning hos berörda aktörer (lagstiftaren, rättstillämparen och andra berörda myndigheter samt asylsökande och biträden/ombud) i Sverige. Intentionen bakom projektet är även att bidra till att rättssäkerheten i förvarsbeslut ökar genom att sprida resultat och rekommendationer från undersökningen. Projektet är medfinansierat av Europeiska flyktingfonden och resultaten redovisas i föreliggande rapport i vilken vissa särskilt intressanta frågor lyfts fram. Rapporten ingår i Svenska Röda Korsets serie av djupgående analyser av olika migrationsrättsliga frågor.<sup>2</sup>

Målet med projektet är även att bidra till att belysa hur förvarsinstitutet används i Sverige genom att studera om det tillämpas enligt intentionen i utlänningslagen. Av utrymmesskäl kommer föreliggande rapport inte att redovisa samtliga resultat som projektet genererat. Här presenteras istället de områden som anses vara särskilt intressanta utifrån projektets ovannämnda frågeställningar. Avsikten med undersökningen i rapporten är att studera enskilda förvars- och placeringsbeslut samt domar med fokus på hur de rättsliga och faktiska grunderna för besluten motiveras. Studien genomförs utifrån ett svenskt perspektiv och genom en analys av ett representativt antal beslut och domar under en begränsad tidsperiod. Frågeställningarna utvecklas i respektive avsnitt men är i korthet de följande:

- **Kravet på restriktivitet och proportionalitet i förvarsbeslut:** I de fall där ett beslut om förvar kan meddelas, är beslutet motiverat och tillräckligt tydligt? Har lagstiftningen tillämpats som avsikten var, det vill säga att tillämpande myndigheter iakttar restriktivitet vid bedömningen av förvarsfrågor? Är kravet på proportionalitet uppfyllt?
- **Användning av alternativa metoder till förvar (uppsikt):** I de fall där ett beslut om förvar kan meddelas, föregås det av en avvägning mellan Utlänningslagens (UtlL) 10 kap. 1 § (förvar) och 10 kap. 6 § (uppsikt), och hur visar den sig i beslutsmotiveringen? Har lagstiftarens intentioner med alternativa metoder till förvar fått genomslag i praxis?

---

2 Tidigare rapporter är bland annat *Ny utlänningslag under lupp* (2008), *Kvinnor och den svenska asylprocessen* (2008) och *Vad krävs för att få skydd?* (2011).

- **Kravet på restriktivitet och proportionalitet i placeringsbeslut:** I de fall där ett beslut om placering kan meddelas, är beslutet motiverat och tillräckligt tydligt? Har lagstiftningen tillämpats som avsetts, det vill säga att förvarstagna utlänningar endast i undantagsfall ska placeras i häkte, kriminalvårdsanstalt eller polisarrest? Är kravet på proportionalitet uppfyllt?

## 1.1. Metod och urval

Det här avsnittet behandlar metoden som har valts samt de urvalsfrågor som förekommit under studiens utformnings- och genomförandefaser. Undersökningen bygger på förvarsbeslut från Migrationsverket och Polisen, placeringsbeslut från Migrationsverket samt avgöranden om förvar och placering från de tre migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Syftet med urvalet är att få ett representativt underlag för en kvalitativ analys av hur besluten motiveras. Studien behandlar beslut och avgöranden från 2011. Antalet beslut anses vara tillräckligt stort för att man ska kunna dra generella slutsatser om de aktuella frågorna i rapporten, men samtidigt tillräckligt begränsat för att möjliggöra en individuell granskning av varje enskilt beslut. Nedan följer en mer detaljerad redovisning av urvalet och avgränsningarna.

### Förvarsbeslut

För att genomföra analysen av beslutsmotiveringarna fick projektet tillgång till 352 beslut om förvar från Migrationsverket och Polisen. Polismyndigheterna fattar en övervägande del av förvarsbesluten i Sverige. Från Migrationsverket begärdes samtliga beslut från april och maj 2011. Projektet fick över 200 beslut, av vilka 193 var analyserbara (resten var dubletter). Migrationsverkets beslut kom från samtliga asylprövningsenheter och Dublinenheter runt om i landet. Migrationsverkets beslut kompletterades med 150 beslut om förvar från Polismyndigheten i Skåne län, Västra Götalands län och Stockholms län under 2011. Besluten är slumpmässigt utvalda. Ytterligare 19 beslut om förvar fattade av Polisen har granskats inom ramen för aktstudien. Dessa beslut kom från polismyndigheter i ett flertal län: Skåne, Västerbotten, Blekinge, Västra Götaland, Stockholm, Halland, Kronoberg, Värmland, Västernorrland och Kalmar.

### Placeringsbeslut

Samma urvalskriterier som för Migrationsverkets beslut om förvar användes för beslut om placering i kriminalvård. För att genomföra analysen begärdes från Migrationsverket samtliga beslut från april och maj 2011. Projektet

fick ca 400 beslut, varav 372 var analyserbara (även här var resten dubletter). Migrationsverkets beslut om placering kom från samtliga förvar runt om i landet, det vill säga Gävle, Märsta, Örkelljunga, Göteborg, Åstorp och Flen.

## **Domar**

Beslutsanalysen kompletterades med en analys av samtliga domar om förvar och placering från april och maj 2011. Inom ramen för rapporten analyserades 207 domar från migrationsdomstolarna i Stockholm, Göteborg och Malmö.<sup>3</sup> Urvalet innehåller mål där man har prövat överklaganden av beslut om förvar samt placering i kriminalvård, häkte eller polisarrest. Det innehåller även mål om synnerliga skäl för förlängning av förvar.

Av stort intresse är de domar där domstolen har ändrat Migrationsverkets eller polismyndighetens beslut om förvar eftersom det är i dessa avgöranden man främst finner resonemang kring bedömningen av förvar samt avvägningen mellan förvar och uppsikt. Däremot är de icke ändrade domarna även av intresse när det gäller frågor som är aktuella för studien, i synnerhet huruvida restriktivitet och proportionalitetsprincipen har iakttagits i bedömningen av förvarstagandet och placering utanför förvaren. Det är procentuellt sett få ärenden som beviljas prövningstillstånd av Migrationsöverdomstolen. Detta medför att migrationsdomstolarnas domar på många sätt blir, om än inte formellt sett, vägledande för rättstillämpningen och således högst intressanta i en studie av hur dessa rättsregler tolkas och tillämpas. Vad gäller Migrationsöverdomstolen analyserades de enda två avgörandena från 2011 där prövningstillstånd beviljades och där Migrationsöverdomstolen sedermera ändrade migrationsdomstolens dom.

## **Aktstudie**

För att komplettera analysen genomfördes en aktstudie av 20 slumpmässigt valda akter från 2011. Syftet med aktstudien var att kunna göra en fördjupad analys av underlaget bakom beslutsmotiveringarna för både förvars- och placeringsbeslut. Antalet ärenden var begränsat av två anledningar. Utöver att det var viktigt att underlätta för Migrationsverket att samla ihop akterna och dokumentationen från de olika förvaren, kunde valet av ett begränsat antal akter även möjliggöra en mer fördjupad analys.

---

3 116 domar från migrationsdomstolen i Stockholm, 43 från migrationsdomstolen i Malmö och 48 från migrationsdomstolen i Göteborg.

I akterna finns dokumentation från asylenheten, mottagningsenheten samt förvaren. Innehållet i akterna varierade beroende på ärendet. Majoriteten av akterna innefattade bland annat asylansökan, dagboksblad, fingeravtryck, id-handlingar, förordnande av offentligt biträde, resultat från Eurodac, kallelser till utredningar och till återvändandesamtal, protokoll från asylutredningar, inlagor från biträden samt beslut om upphållstillstånd, uppsikt, förvar, avskiljande, kroppsvisitation och placering. Det fanns även utskrivna journal- och tjänsteanteckningar från sjukvården i några av akterna.

## Metodologiska övervägningar

Justitieombudsmannen såväl som Förvarsutredningen har kritiserat Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården för att inte föra tillförlitlig statistik om förvar, uppsikt och placering i kriminalvård.<sup>4</sup> Dessa brister har påverkat urvalsdesignen i rapporten i det avseende att det var svårt att få beslut från Migrationsverkets datasystem (Skapa) utifrån specifika variabler, som exempelvis förvarsgrunder. Dessutom kan en och samma person vara föremål för flera förvarsbeslut, ärendet kan handläggas av flera olika myndigheter och den förvarstagne kan vistas vid flera olika förvarsenheter under sin förvarsvistelse. Med anledning av dessa statistiska överlappningar valde projektet att identifiera en variabel, i det här fallet en tidsperiod, och urvalet av ärenden designades utifrån det.

Vad gäller Polisen fanns inte något centraliserat datasystem för att söka beslut utan sökningarna fick göras manuellt. På grund av svårigheterna att få förvarsbeslut utifrån i förväg bestämda variabler beställdes beslut från de tre polismyndigheter i Sverige som fattar flest beslut. I beställningen begärdes att det skulle göras en slumpmässig sökning av beslut från 2011. För att kompensera den geografiska begränsningen kompletterades analysen om Polisens förvarsbeslut med ytterligare 19 beslut från aktstudien. Dessa beslut hade en mycket större geografisk spridning där variationer i beslutens utformning och motivering kunde studeras.<sup>5</sup>

Svenska Röda Korset fick tillstånd att ta del av besluten och akterna från Migrationsverket och polismyndigheterna med hänvisning till 10 kap. 14 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Ärendena lämnades ut med förbehåll att uppgift om den asylsökandens namn eller andra identifikationsupp-

---

4 Se JO, *Initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar*, 2011 och SOU 2011:17 s. 311.

5 Dessa beslut kom från polismyndigheter i följande län: Skåne, Västerbotten, Blekinge, Västra Götaland, Stockholm, Halland, Kronoberg, Värmland, Västernorrland och Kalmar.

gifter inte får publiceras eller annars lämnas vidare från Röda Korset. Dessa uppgifter omfattas av sekretess enligt 21 kap. 5 § samt 37 kap. 1 § Offentlighets- och sekretesslagen. För att inte röja personlig information i ärendet har samtliga exempel från besluten anonymiserats.

## **1.2. Disposition**

Kapitel 2 beskriver de materiella reglerna för förvar och uppsikt samt reglerna för förläggning av förvar och placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Kapitlet är primärt beskrivande till sin karaktär och syftar till att ge läsaren en bakgrund till det juridiska ramverket inom vilket de analyserade besluten fattas.

I kapitel 3 presenteras de centrala resultaten av analysen om Migrationsverkets beslut om förvar samt placering i kriminalvård, häkte eller polisarrest. Analysen fokuserar på hur grunderna för förvar respektive placering motiveras i de granskade besluten. Dessutom studeras om avvägningen mellan förvar och uppsikt görs och om kravet på proportionalitet är uppfyllt. På samma sätt belyser kapitel 4 de främsta resultaten kring beslut om förvar fattade av Polisen.

I kapitel 5 berörs migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens avgöranden om förvar samt placering på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller polisarrest. I kapitlet läggs stort fokus på att belysa om kravet på restriktivitet och proportionalitet är uppfyllt i bedömningarna om förvars- och placeringsavgöranden.

Rapporten avslutas med några sammanfattande reflektioner i kapitel 6. Tanken är att föra en diskussion kring de aktuella frågeställningarna i undersökningen samt bidra till debatten med några reflektioner.

## 2. De materiella reglerna

De materiella reglerna om förvar och uppsikt finns i 10 kap. 1-6 §§ utlänningslagen (UtlL). Dessa bestämmelser har i huvudsak haft sitt nuvarande innehåll sedan 1 januari 1976.<sup>6</sup> Det har dock skett några förändringar. Genom 1989 års lagstiftning genomfördes omfattande systematiska förändringar. Dessutom utvidgades möjligheterna för förvarstagande i fråga om vuxna medan förutsättningarna för förvar av barn skärptes. Genom ändringar 1 januari 1993 gjordes ytterligare inskränkningar angående möjligheten att ta barn i förvar. 1 januari 1997 höjdes åldersgränsen beträffande barn från 16 till 18 år.<sup>7</sup> Genom 2005 års UtlL har ytterligare ändringar av 8 och 11 §§ gjorts.

Föreliggande kapitel beskriver de materiella reglerna för förvar och uppsikt samt reglerna för förläggning av förvar och placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Den 1 maj 2012 trädde återvändandedirektivet i kraft i svensk rätt och detta kommer att medföra några ändringar i de regler som beskrivs i kapitlet.<sup>8</sup> Kapitlet syftar till att ge läsaren en bakgrund till det juridiska ramverket inom vilket de analyserade besluten fattades.

### 2.1. Materiella regler om förvar

Förarbetena till bestämmelserna om förvar anger att ett frihetsberövande är en djupt ingripande åtgärd i den enskildes liv som inte bör få förekomma i andra situationer än där det är oundgängligen nödvändigt.<sup>9</sup> I senare förarbeten understryks vikten av restriktivitet vid bedömningen och att förvar inte bör tillgripas om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att en utlänning ställs under uppsikt.<sup>10</sup> De aktuella bestämmelserna har följande lydelse:

**1 §** En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om

1. 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
2. utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

---

6 Prop. 1975/76:18, s. 127-137.

7 Prop. 1996/97:25.

8 Se Prop. 2011/12:60 för en detaljerad redovisning av Regeringens förslag på ändringar.

9 Prop. 1975/76:18, s.37.

10 Prop. 81/82:146, s. 37.

En utlänning som har fyllt 18 år får också tas i förvar om

1. det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras,
2. det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 1, 2 eller 7 §, eller
3. 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.

**2 §** Ett barn får tas i förvar, om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 6 § eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet,
2. risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och
3. det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 §.

Ett barn får också tas i förvar, om

1. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 7 eller 8 §, och
2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 § andra stycket.

**3 §** Ett barn får inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

**4 §** 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.

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



## Identitetsförvar

Enligt 1 § första stycket punkt 1 UtIL ska en utlänning som har fyllt 18 år kunna tas i förvar om utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han/hon efter ankomsten söker uppehållstillstånd (*identitetsförvar*). Bestämmelsen ger tillämplande myndigheter möjlighet att ta en utlänning i förvar om utlänningen saknar pass eller andra identitetshandlingar. Bestämmelsen innebär inte att alla utlänningar som saknar pass eller identitetshandlingar kan tas i förvar. I förarbetena betonas att bestämmelsen ska tillämpas med urskiljning och återhållsamhet.<sup>11</sup> Om en utlänning gör sannolikt att den identitet han/hon uppger är riktig ska något beslut om förvar inte fattas. Någon fullständig bevisning om identiteten krävs således inte. Identiteten kan göras sannolik även på andra sätt, till exempel genom uppgifter från andra personer eller genom att utlänningens berättelse om vem han/hon är och varför identitetshandlingar saknas bedöms vara trovärdig.<sup>12</sup>

## Utredningsförvar

I 10 kap. 1 § andra stycket 1 UtIL finns regler om utredningsförvar. Enligt bestämmelsen ska en utlänning kunna tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras (*utredningsförvar*). Beslut om förvar som grundar sig på 10 kap. 1 § andra stycket 1 UtIL får inte vara längre än 48 timmar.

I praktiken används utredningsförvar normalt i samband med att en utlänning anländer till Sverige.<sup>13</sup> Bestämmelsen infördes i och med 1989 års lagstiftning. I förarbetena anges att det måste föreligga mycket starka skäl för att besluta om ett frihetsberövande i detta syfte.<sup>14</sup> Enbart det förhållandet att det skulle underlätta för den utredande myndigheten att ta utlänningen i förvar kan aldrig anses utgöra ett tillräckligt skäl för förvarstagande.<sup>15</sup>

## Förvar när det är sannolikt att en utlänning kommer att avvisas eller utvisas och verkställighetsförvar

Majoriteten av de beslut och avgöranden som har analyserats i rapporten handlar om *verkställighetsförvar*. En utlänning får tas i förvar enligt 10 kap. 1 § andra

---

11 Prop. 1988/89:86, s. 96.

12 Wikrén & Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentarer* (9 uppl.) 2010, s. 83.

13 Ibid, s. 481.

14 Prop. 1988/89:86, s. 174.

15 Prop. 1988/89:86 s. 174-175.

stycket 2 och 3 UtIL om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 1, 2 eller 7 §§ UtIL eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning (verkställighetsförvar). Beslut om förvar av en utlänning på dessa grunder får enligt tredje stycket i samma bestämmelse 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.

Begreppet sannolikt innebär således att det ställs ett förhållandevis högt beviskrav. Det måste finnas en viss övervägande sannolikhet för att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska komma att meddelas, även om det inte krävs att ett sådant beslut med säkerhet kan påräknas.<sup>16</sup> När det gäller frågan om vad som kan antas utgöra risk för undanhållande finns det inga direkta förarbetsuttalanden som kan ge ledning. Det finns praxis som redovisas i kapitel 3.<sup>17</sup>

## **2.2. Materiella regler om uppsikt**

Förutsättningarna för att ställa en utlänning under uppsikt anges i 10 kap. 6 och 7 §§ UtIL. En utlänning som har fyllt 18 år får, enligt 10 kap. 6 § UtIL, under de förutsättningar som anges i 10 kap. 1 § UtIL, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt. På grund av förvarets ingripande natur ges i 10 kap. 6 § UtIL en möjlighet att beträffande vuxna utlänningar och under samma allmänna förutsättningar som gäller för förvar, i stället hålla utlänningen under uppsikt.<sup>18</sup> Det innebär att förutsättningarna för ett beslut om uppsikt är detsamma som för ett beslut om förvar, vilka redogjorts för ovan.

I förarbetena påpekas att utrymmet för att använda uppsikt i stället för förvar i fråga om den vars identitet är oklar eller den som behöver utredas i praktiken är mycket begränsat.<sup>19</sup> Enligt Förvarsutredningen används uppsikt i praktiken enbart när det är sannolikt att en utlänning ska avvisas eller utvisas eller när det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.<sup>20</sup>

---

16 Wikrén & Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer (9 uppl.) 2010, s. 476.

17 Se diskussionen kring risken för undanhållande i kapitel 3 under avsnittet om "Motivering av förvarsbeslut".

18 Se Wikrén & Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer (9 uppl.) 2010, s. 488.

19 Se Prop.1988/89:86, s. 178.

20 Se SOU 2011:17, s. 99.

Som en grundförutsättning för förvar stipuleras i artikel 15.1 återvändandedirektivet att andra tillräckliga men mindre ingripande åtgärder inte kan tillgripas verkningsfullt i det konkreta fallet.<sup>21</sup>

### **2.3. Materiella regler om synnerliga skäl och ny prövning**

Av 10 kap. 4 § UtIL framgår att en utlänning som fyllt 18 år inte får hållas i förvar i mer än två veckor, om inte synnerliga skäl föreligger. Har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats får utlänningen dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Av lagtexten framgår att i övriga fall kan en förlängning av förvarstiden endast ske i undantagsfall. Enligt artikel 15.1 i återvändandedirektivet ska verkställighetsförvar vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förberedelser inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.

I förarbetena anges att enbart det förhållandet att identiteten beträffande en utlänning är oklar aldrig kan anses innebära synnerliga skäl. Man torde utöver detta kräva till exempel att det finns sannolika skäl för avvisning eller att möjligheten att verkställa ett sådant beslut fortfarande utreds.<sup>22</sup> Vidare har förutsättning för att förlängning av förvarstiden vanligen ansetts föreligga då det funnits en påtaglig risk att utlänningen kommer att gå under jorden om han/hon sätts på fri fot.<sup>23</sup> Av betydelse är även på vilket stadium handläggningen befinner sig och hur länge utlänningen redan suttit i förvar.<sup>24</sup>

Barn får inte hållas i förvar i mer än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. Beslut om förvar ska prövas på nytt inom två veckor respektive två månader från den dag då det verkställdes. Ny prövning ska sedan fortlöpande ske inom samma tider så länge utlänningen hålls i förvar. Beslut om förvar som inte prövas inom angivna tider upphör att gälla.<sup>25</sup>

---

21 I Regeringens proposition om genomförandet av återvändandedirektivet anges att direktivets grundförutsättning för förvar uppfylls i svensk rätt dels genom reglerna i 10 kap. 6 § UtIL om uppsikt som alternativ till förvar, dels genom den allmänna tolkningsregeln i 1 kap. 8 § UtIL av vilken det framgår att en utlännings frihet inte ska begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall. Se Prop. 2011/12:60, s. 69-70. Se även Europarådets parlamentariska församlingen. Resolution 1707 (2010).

22 Prop. 1988/89:86, s. 177.

23 Wikrén & Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer (9 uppl.) 2010, s. 487.

24 Ibid.

25 10 kap. 4, 5, 9 och 10 §§ UtIL.

## 2.4. Materiella regler om placering

En utlänning som är förvarstagen ska enligt 11 kap. 2 § UtIL som huvudregel vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål.<sup>26</sup> Migrationsverket ansvarar för dessa lokaler och för behandlingen och tillsynen av de utlänningar som hålls i förvar. Regler för hur förvarsverksamheten ska bedrivas finns i 11 kap. UtIL. Enligt 10 kap. 20 § UtIL får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar i stället ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om;

- utlänningen enligt 8 kap. 8 § UtIL utvisats på grund av brott,
- utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § UtIL och av säkerhetsskäl inte kan vistas i förvarslokalerna, eller
- det annars finns synnerliga skäl.

### Placering på grund av brott

10 kap. 20 § första punkten UtIL gäller utlänningar som enligt 8 kap. 8 § UtIL har utvisats på grund av brott och som hålls i förvar i avvaktan på verkställighet av beslutet. När det gäller placering av utlänningar som utvisats på grund av brott innehåller bestämmelsen inte något ytterligare rekvisit för att ett beslut om placering i exempelvis häkte ska få fattas.

Enligt förarbetena är avsikten med bestämmelsen att ge Migrationsverket möjlighet att besluta att till exempel en grov våldsbrottsling inte kan komma i fråga för placering i en förvarlokal. Det behöver i dessa fall inte ha förekommit någon incident i förvarlokalen som ger anledning att befara att utlänningen av säkerhetsskäl inte kan vistas där.<sup>27</sup>

### Placering på grund av säkerhetsskäl

När en individ stör ordningen och säkerheten i förvarlokalen eller utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra har Migrationsverket tre olika möjligheter i utlänningslagen för att lösa problematiken: begränsning av rörelsefriheten (11 kap. 6 §), avskiljande (11 kap. 7 §) eller placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (10 kap. 20 §). Enligt 11 kap. 6 § UtIL får en utlänning som hålls i förvar hindras att lämna lokalen som han eller hon vistas i, och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefrihet som krävs för att ändamålet med att utlänningen tagits i förvar ska tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen

---

26 Se Prop. 1996/97:147.

27 Prop. 1996/97:147, s. 41.

och säkerheten i lokalen. Utlänningens rörelsefrihet får också begränsas, om han/hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

Av 11 kap. 7 § UtIL följer att en utlänning får hållas avskild om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Syftet är att försöka skilja de förvarstagna som är våldsamma från övriga förvarstagna. Ett sådant avskiljande kan enligt förarbetena underlätta för de övriga att delta i aktiviteter under större frihet.<sup>28</sup> Att inrätta enheter med extra hög säkerhet i förvarslokaler ansåg Regeringen dock inte vara en framkomlig väg. Vad som istället bör komma i fråga vid beslut om avskiljande är att den berörde utlänningen placeras endera i det egna sovrummet eller i ett annat rum med behövlig övervakning.<sup>29</sup> Förarbetena anger allvarliga provokationer eller beteenden av uppviglande karaktär som exempel på beteenden som kan leda till att någon avskiljs.<sup>30</sup> Uttrycket *allvarlig fara* tar sikte på hot mot andra förvarstagna eller personalen respektive risk för självdestruktivt beteende.<sup>31</sup> Bestämmelsen om avskiljande är reaktiv och inte proaktiv vilket innebär att det är först efter att en incident inträffat på förvaren som Migrationsverket kan genomföra en utredning för att bedöma om det finns en säkerhetsrisk som kan utgöra grund för ett avskiljande.

I ett placeringsbeslut enligt 10 kap. 20 § punkt 2 UtIL krävs, förutom att ett beslut om avskiljande med hänsyn till säkerheten i förvarslokalen har fattats, att Migrationsverket gör en bedömning huruvida avskiljandet inte kan ordnas på förvaret.<sup>32</sup> I UNHCR:s riktlinjer anges bland annat att särskilda förvarsanläggningar ska användas när asylsökande tas i förvar och att användningen av fängelser ska undvikas. Om särskilda anläggningar inte används ska asylsökanden inkvarteras separat från dömda eller häktade fångar.<sup>33</sup>

## Placering på grund av synnerliga skäl

Lagstiftaren har genom 10 kap. 20 § första stycket 2 UtIL gett Migrationsverket ett visst, men ytterst begränsat, utrymme för placering även i andra fall än de som regleras ovan. Bestämmelsen om att en utlänning kan placeras i kriminal-

---

28 Prop. 1996/97:147, s. 32.

29 Ibid.

30 Prop. 1996/97:147, s. 42.

31 Ibid.

32 Prop. 1996/97:147, s. 42.

33 UNHCR, *Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, 1999 och UNHCR, *Detention of Asylum Seekers and Refugees: The Framework, The Problem and Recommended Practise*, 1999.

vårdsanstalt, häkte eller polisarrest på grund av synnerliga skäl är en undantagsregel och ska tillämpas restriktivt.

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 i fall där verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är mycket nära förestående.<sup>34</sup>

---

34 Prop. 1996/97:147, s. 44.

### 3. Migrationsverkets beslut – en analys

Under 2011 förvarstogs 2 244 personer på Migrationsverkets olika förvar runt om i landet. Migrationsverket fattade 4 008 beslut om förvar och 289 beslut om uppsikt under samma år.<sup>35</sup> Det här kapitlet belyser Migrationsverkets beslut om förvar samt placering på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller polisarrest. I analysen kommer stort fokus att ges till hur grunderna för förvar respektive placering motiveras i de granskade besluten. Av stort intresse är om restriktivitet har iakttagits vid bedömningen av förvarstagandet samt vid placering utanför förvaren. Det är även av intresse att analysera om kravet på proportionalitet är uppfyllt i bedömningarna om förvars- och placeringsbeslut.

#### 3.1. Förvarsbeslut

I rapporten analyseras 193 beslut om förvar som fattades av Migrationsverket under april och maj 2011. Majoriteten av de granskade besluten rör män mellan 18 och 64 år, 13 rör kvinnor (det finns fyra beslut där kön inte anges och där det inte går att utläsa utifrån personuppgifterna). De länder som förekommer mest är Somalia och Irak som tillsammans utgör ca 30 % av alla förvarsbeslut.<sup>36</sup> Över hälften av alla beslut, drygt 60 %, rör ärenden kopplade till Dublinförordningen. Nio beslut rör statslösa och i fyra beslut anges okänd identitet.

#### Utformning av förvarsbeslut

Enligt artikel 15.2 i återvändandedirektivet ska ett beslut om förvar utfärdas skriftligt och med angivande av de faktiska och rättsliga omständigheterna. Beslut som har meddelats av en polismyndighet eller av Migrationsverket ska enligt 20 § Förvaltningslagen (FL) som huvudregel innehålla de skäl som har bestämt utgången. I frågan om förutsättningarna för förvarstagande anges i förarbetena att grunderna för ett förvarsbeslut klart ska redovisas.<sup>37</sup> Motiveringsskyldigheten innebär enligt förarbetena att ”de springande punkterna” ska redovisas.<sup>38</sup>

---

35 Se bilaga 1 och 2 för mer detaljerad statistik.

36 Övriga nationaliteter är Afghanistan, Algeriet, Azerbajdzjan, Bangladesh, Bolivia, Bosnien och Hercegovina, Egypten, Eritrea, Georgien, Guinea, Irak, Iran, Jemen, Jordanien, Kazakstan, Kirgizistan, Kosovo, Libyen, Makedonien, Mali, Marocko, Mauretanien, Mongoliet, Nigeria, Pakistan, Ryssland, Tunisien, Ukraina, Vitryssland.

37 Prop. 1981/82:146, s. 37.

38 Se kommentaren till 13 kap. 10 § UtIL; Wikrén & Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer (9 uppl.) 2010, s. 679.

De granskade besluten i rapporten innehåller beteckning på ärendet, namn på beslutsfattare/handläggare samt vilken enhet som har fattat beslutet.<sup>39</sup> Första sidan av beslutet innehåller personliga uppgifter om den berörda personen samt utgången av beslutet med hänvisning till relevanta lagrum. I övrigt innehåller beslutet bakgrunden samt skälen för beslutet om förvarstagande. I de beslut om överföring enligt Dublinförordningen som är förenade med ett beslut om förvar anges även skälen för beslutet om överföring. I de beslut som innehåller en asylansökan anges också skälen för detta beslut. Besluten är i övrigt undertecknade av beslutsfattare eller föredragande. Vad gäller utformningen av besluten har det inte noterats anmärkningsvärda variationer mellan de olika enheterna eller inom samma enhet.

I de analyserade besluten anges de faktiska och rättsliga grunderna för ett beslut om förvar under rubrikerna ”skälen för besluten”/”skälen för beslutet att ta dig i förvar”. Det kan noteras att det i regel refereras till lämpliga lagrum om förvar och uppsikt under de ovannämnda rubrikerna. I majoriteten av förvarsbesluten görs ingen hänvisning till förarbeten eller praxis från Migrationsöverdomstolen. Det görs inte heller någon hänvisning till varken Migrationsverkets egna riktlinjer om förvar eller UNHCR:s riktlinjer.<sup>40</sup>

## Motivering av förvarsbeslut

Majoriteten av de beslut som har analyserats i rapporten, och även av de beslut som fattats av Migrationsverket, rör *verkställighetsförvar*. Enligt 10 kap. 1 § andra stycket punkt 3 UtlL får en utlänning tas i förvar om det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. I samma paragrafs tredje stycke finns begränsningen att beslut om förvar endast får meddelas 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.

I återvändandedirektivet förekommer begreppet ”risk för avvikande” till skillnad från begreppet ”anledning att anta att utlänningen kommer att hålla sig undan” som används i utlänningslagen.<sup>41</sup> I artikel 3.7 i direktivet definieras risk för

39 Detta kan variera. Nästan hälften av alla beslut om förvar (48 %) som har analyserats har varit avgjorda av en Dublinenhet, över 30 % av en mottagningsenhet och över 20 % av en asylprövningsenhet.

40 Migrationsverket har olika interna styrdokument i form av bland annat riktlinjer och rättsliga ställningstaganden som inte är juridiskt bindande. Se Migrationsverket, *Verksamhetschefens instruktion om Gemensamma riktlinjer och rutiner vid Migrationsverkets förvarsenheter*, 2010-12-09. Se även UNHCR, *Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, 1999.

41 Återvändandedirektivet träder i kraft den 1 maj 2012. Se Prop. 2011/12:60, s. 36-38 och SOU 2009:60, s. 83-85 för tolkningen av återvändandedirektivet vad gäller risken för undanhållande.



avvikande som ”skäl i det enskilda fallet och på grundval av objektiva kriterier fastställda genom lag att anta att en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande kan komma att avvika”. Direktivet utgår således från att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning fastställer objektiva kriterier som ska beaktas vid bedömningen av om det finns en risk för avvikande.<sup>42</sup> Enligt artikel 15.1, som omfattar så kallat verkställighetsförvar, finns grund för förvar särskilt när;

- a) det finns risk för avvikande, eller
- b) den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet.

Förvar kan, enligt dessa grunder; tillämpas om ”inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet”. Enligt Regeringens proposition om genomförande av återvändandedirektivet uppfylls denna grundförutsättning för förvar i svensk rätt dels genom reglerna i 10 kap. 6 § UtL om uppsikt som alternativ till förvar och dels genom den allmänna tolkningsregeln i 1 kap. 8 § UtL av vilken det framgår att en utlänningsfrihet inte ska begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall.<sup>43</sup>

Studien visar att de vanligaste kriterierna för att bedöma risken för undanhållande är följande: utlänningsen har tidigare avvikit; utlänningsen har hållit sig undan; utlänningsen har uppgett olika identiteter; utlänningsen har uttryckt en motvilja att överföras till ett annat EU land (när det handlar om Dublinförordningen); samt att personen angett att man inte kommer att samarbeta vid en verkställighet. Det framkommer inte från något av de granskade besluten att det till grund för ett beslut om förvar har funnits ett uppsiktsbeslut som inte följts. Detta är intressant då man kunde förväntat sig att beslutande myndigheter primärt prövar uppsikt och om detta beslut inte efterlevs beslutar att ta personen i förvar.

I över 75 % av de analyserade förvarsbesluten (145 beslut) beaktades att utlänningsen tidigare hade hållit sig undan, avvikit till ett annat land eller varit efterlyst. När det gäller de ytterligare förutsättningarna för ett beslut om förvar som anges i 10 kap. 1 § tredje stycket UtL råder ett lågt beviskrav. Det räcker att det finns ”anledning att anta” att utlänningsen kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige, för att grund för förvar ska anses föreligga.

---

42 I Prop. 2011/12:60, s. 36 har regeringen föreslagit att en bestämmelse som motsvarar kravet i artikel 3.7 bör införas i UtL och att bestämmelsen bör placeras i en ny paragraf i första kapitlet av UtL.

43 Se Prop. 2011/12:60, ss. 69-70.

Däremot finns inga förarbetsuttalanden som kan ge ledning om vilka kriterier som kan antas utgöra risk för ett eventuellt undanhållande. Enligt praxis och förarbeten måste antagandet om att en utlänning kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige föregås av en förutsättningslös prövning i det enskilda fallet.<sup>44</sup> Enligt Migrationsöverdomstolen (MIG 2008:23) kan utlänningar som lever öppet men som genom sitt beteende tydligt visar att de inte har för avsikt att medverka till att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs tas i förvar.<sup>45</sup> Vikten av samarbetsvilja tydliggörs i denna dom:

Ett undanhållande behöver inte bestå i ett konkret försök att leva gömd för verkställande myndigheter, utan en bedömning av *utlänningens agerande i vidare bemärkelse måste göras*. Att en utlänning vid ett återvändarsamtal hos Migrationsverket eller till Polisen uttalar att han eller hon inte tänker lämna landet kan beaktas. (kursivering tillagd)

I majoriteten av de analyserade besluten anges utlänningens bristande samarbetsvilja som ett av de skäl som tillsammans med andra omständigheter ligger till grund för en bedömning av risk för ett eventuellt undanhållande. Det finns även exempel på beslut (13 beslut) där enbart omständigheten att en utlänning, som ska utvisas eller avvisas och uppger att han eller hon inte vill medverka vid en verkställighet, innebär en grund för att ta utlänningen i förvar.<sup>46</sup> I dessa fall grundar Migrationsverket sin riskbedömning endast på utlänningens uttalanden om sin ovilja att medverka vid verkställigheten under återvändandesamtalet. Denna bedömning är i överensstämmelse med MIG 2008:23 även om det inte görs någon hänvisning till avgörandet i beslutsmotiveringen. Ett exempel på detta resonemang finner vi bland annat i ett beslut där Migrationsverket anger i bakgrunden för beslutet: ”Vid återvändandesamtalet den X (datum anges) berättade du att du inte kunde återvända till X (land anges) för att du fruktar för ditt liv. Du uppgav att du inte kommer att medverka till att lämna landet”.<sup>47</sup> I samma beslut anges skälen för beslutet:

Du har ett beslut om avvisning som vunnit laga kraft. Migrationsverket konstaterar att du inte tänker medverka till ett självmant återvändande. Migrationsverket anser att det finns anledning att anta att du kommer att hålla dig undan för att inte bli avvisad. Det finns därför skäl att ta dig i förvar. Verket bedömer att det inte är tillräckligt att ställa dig under uppsikt”.<sup>48</sup>

---

44 Se RÅ 1994 ref. 36. Se även Prop. 1981/82:146, s. 37.

45 Se MIG 2008:23.

46 Beslut nr. MV53.

47 Beslut nr. MV32.

48 Ibid.

Migrationsverket utvecklar inte vidare varken i bakgrunden till beslutet eller i beslutsmotiveringen om det har funnits andra personliga förhållanden eller övriga omständigheter, förutom uttalandet från återvändandesamtalet, som indikerar att utlänningen kommer att hålla sig undan. Det går inte att utläsa från beslutsmotiveringen att en avvägning mellan förvar eller uppsikt har gjorts där man har bedömt om uppsikt skulle kunna vara en tillräcklig åtgärd för att uppnå samma syfte som ett förvarstagande, det vill säga att förekomma ett eventuellt avvikande. Sådana beslutsmotiveringar kan innebära en risk att personer som uttrycker en ovilja att medverka vid verkställigheten under återvändandesamtalet senare kan tas i förvar utan att en avvägning i det enskilda fallet görs.

Vad gäller rekvisitet om individens medverkan finns i studien elva beslut där utlänningen har uppgett sin intention att medverka vid verkställighet av utvisnings-, avvisnings- eller överföringsbeslutet. Migrationsverket ansåg i dessa fall att trots att utlänningen uppgett att han/hon kommer att medverka finns anledning att anta att utlänningen kommer att hålla sig undan. I dessa beslut har Migrationsverket, utöver individens uttalanden om medverkan, även beaktat andra omständigheter i bedömningen som till exempel att utlänningen har angett olika identiteter eller tidigare hållit sig undan. I dessa ärenden har man således beaktat övriga omständigheter trots individens uttalanden om medverkan, tvärtemot hur man bedömt ärenden där individen i ett tidigare skede uttalat en ovilja att återvända till hemlandet, då man valt att bortse från övriga omständigheter som kan ha förelegat i ärendet.

I fem beslut anges att det finns risk för att utlänningen kommer att bedriva brottslig verksamhet i Sverige. Vid bedömningen av om det finns en risk för avvikande har beaktas om utlänningen har dömts för brott eller har utvisats på grund av brott.

I över hälften av de analyserade besluten (101 beslut) anges att individen har uppgett olika identiteter, lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet och/eller att man inte har medverkat till att klargöra sin identitet. Ovannämnda omständigheter beaktas tillsammans med andra skäl och utgör följaktligen grund för förvar i mer än hälften av de granskade besluten. Det handlar om sådana fall där Migrationsverket har bedömt att utlänningen inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom har försvårat förberedelserna för verkställighet.

## Avvägning mellan förvar och uppsikt

När det gäller de allmänna förutsättningarna för förvar och uppsikt anges i 1 kap. 8 § UtL att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall. I förarbetena till bestämmelserna om förvar understryks vikten av att tillämpande myndigheter beaktar restriktivitet vid bedömningen av förvar.<sup>49</sup> Enligt förarbetena är förvar en djupt ingripande åtgärd i den enskildes liv som inte bör få förekomma i andra situationer än där det är oundgängligen nödvändigt.<sup>50</sup> Där anges även att förvar inte bör tillgripas, om syftet med tvångsåtgärden kan tillgodoses genom att utläningen ställs under uppsikt.<sup>51</sup> En utläanning som har fyllt 18 år får, under de förutsättningar som anges i 10 kap. 1 § UtL, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt (10 kap. 6 § UtL). Förutsättningarna för att fatta ett beslut om uppsikt är samma som för ett beslut om förvar.

Som grundförutsättning för förvar anges i artikel 15.1 i återvändandedirektivet att andra tillräckliga, men mindre ingripande åtgärder, inte kan tillgripas verkningsfullt i det konkreta fallet. I Migrationsverkets riktlinjer anges följande:

När man fattar ett beslut om förvar, ska man alltid ta hänsyn till att utlännings frihet inte ska begränsas mer än nödvändigt. Även om omständigheterna i ärendet är sådana att förvarsbeslut inte bör komma i fråga, kan det ofta finnas anledning till uppsiktsbeslut.<sup>52</sup>

Om samma förutsättningar gäller för beslut om både förvar och uppsikt är det viktigt att analysera hur avvägningen mellan dessa två åtgärder görs. Huvudfrågan är således om ett frihetsberövande är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet med tvångsåtgärden, det vill säga att minska risken för avvikande och/eller brottslig verksamhet och om samma syfte inte kan uppnås med uppsikt.

Vad gäller beslutsmotiveringar hänvisas i samtliga av Migrationsverkets förvarsbeslut till bestämmelser om både förvar och uppsikt, alltså 10 kap. 1 § och 10 kap. 6 § UtL, i början av beslutsmotiveringen. Därefter anges skälen för beslutet om förvar och motiveringen avslutas genom att konstatera att det inte anses tillräckligt att utläningen ställs under uppsikt.

---

49 Prop. 1981/82:146, s. 37.

50 Prop. 1975/76:18, s. 130 ff.

51 Prop. 1981/82:146, s. 37.

52 Migrationsverket, Verksamhetschefens instruktion om Gemensamma riktlinjer och rutiner vid Migrationsverkets förvarsenheter, 2010-12-09, s. 12.

Det framgår inte från någon av de granskade beslutsmotiveringarna varför Migrationsverket anser att förvar är en oundvikligen nödvändig åtgärd i det enskilda fallet. Vad gäller avvägningen mellan förvar och uppsikt framgår inte varför uppsikt inte kan tillgodose samma syfte som förvarstagandet. Denna bedömning motiveras överhuvudtaget inte.

Förarbetena understryker att förvar är ”en djupt ingripande åtgärd i den enskildes liv” som måste användas restriktivt. Detta visar att lagstiftarens intention är att man ska beakta det intrång och de konsekvenser som förvarstagandet innebär för den enskilde som oftast redan befinner sig i en utsatt situation. Det finns inte någon hänvisning i beslutsmotiveringarna där man kan utläsa att proportionalitetsprincipen har beaktats genom att två motstående intressen har uppvägs. Det finns inte någon hänvisning till 1 kap. 8 § UtIL som enligt praxis ger uttryck för proportionalitetsprincipen.<sup>53</sup> Huvudfrågan är om frihetsberövandet står i rimlig proportion till intresset av att underlätta verkställighet av en kommande utvisning/avvisning eller till intresset av att förhindra att utlänningen begår nya brott. Det framgår inte utifrån de analyserade beslutsmotiveringarna om en intresseavvägning i syfte att pröva om konsekvenserna för den enskilda står i rimlig proportion till det allmännas intresse är gjord eller ej. Om en intresseavvägning ändå är gjord är den i varje fall inte motiverad eller dokumenterad i besluten.

### 3.2. Placeringsbeslut

Under 2011 placerades 1 622 förvarstagna i häkte eller på annan kriminalvårdsanstalt.<sup>54</sup> Migrationsverket fattade 3 048 beslut om placering på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller polisarrest. Enligt Förvarsutredningens beräkning är 20-25 % av de förvarstagna kontinuerligt placerade i kriminalvård.<sup>55</sup> En betydande andel av placeringarna sker med återopande av synnerliga (transporttekniska) skäl.<sup>56</sup> Enligt inspektionen som JO gjorde hamnar den absoluta majoriteten av de förvarstagna som placeras inom kriminalvården i häkte enligt det samarbetsavtal som ingåtts mellan Migrationsverket och Kriminalvården.<sup>57</sup>

---

53 Av t.ex. MIG 2006:5 framgår att ”Av proportionalitetsprincipen såsom den kommit till uttryck i 1 kap. 8 § utlänningslagen följer dock att det i det enskilda fallet måste företas en avvägning så att utlänningsfrihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt”.

54 Statistiska uppgifter inhämtade från Migrationsverket. Se bilaga 3.

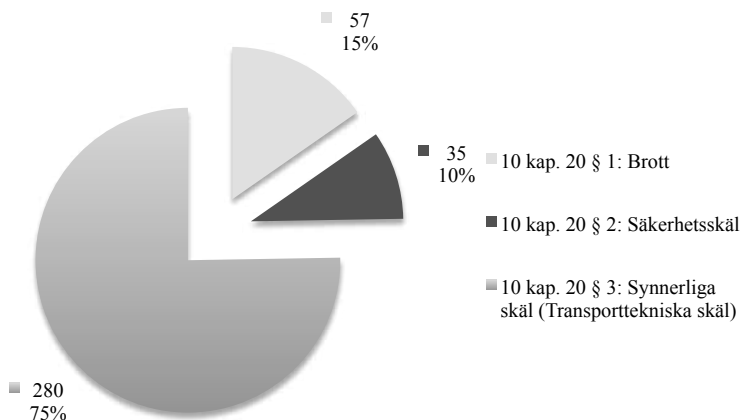
55 SOU, s. 306.

56 Se JO, *Initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar*, 2011, s. 35.

57 Ibid 35-36.

I förevarande studie har 372 beslut om placering för april och maj 2011 analyserats. Majoriteten av de placerade utanför förvar är män, mellan 18 och 64 år, vilket överensstämmer med Migrationsverkets statistik. Av de granskade besluten gällde 32 kvinnor. De länder varifrån de sökande främst härrör är Irak och Somalia, som tillsammans utgör över en tredjedel av alla placeringsbeslut. Nio beslut rör statslösa och i elva beslut anges okänd identitet.<sup>58</sup> Vad gäller lagrum fattades majoriteten av besluten (280 beslut) på grund av synnerliga skäl enligt 10 kap. 20 § 3 UtI. En betydande del av alla beslut (57 beslut) fattades enligt 10 kap. 20 § 1 UtI (utlänningar som enligt 8 kap. 8 § har utvisats på grund av brott). En mindre del av alla placeringsbeslut (35 beslut) fattades på grund av säkerhetsskäl enligt 10 kap. 20 § 2 UtI.

### Placeringsbeslut utifrån lagrum



### Utformning av placeringsbeslut

Vad gäller utformningen av beslut har det inte noterats betydande variationer mellan de olika förvaren. Besluten innehåller beteckning på ärendet, namn på beslutsfattare/handläggare samt vilken enhet som har fattat beslutet.<sup>59</sup> Första sidan av beslutet innehåller personliga uppgifter om den berörda personen samt utgången av beslutet med hänvisning till relevan-

58 Övriga nationaliteter är: Afghanistan, Algeriet, Armenien, Azerbajdzjan, Bosnien och Hercegovina, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Chile, Egypten, Eritrea, Gambia, Ghana, Georgien, Irak, Iran, Jordanien, Kazakstan, Kirgizistan, Kongo-Kinshasa, Kosovo, Libyen, Makedonien, Mali, Marocko, Mauretanien, Mongoliet, Nigeria, Ryssland, Serbien, Tunisien, Ukraina, Uzbekistan och Vitryssland.

59 Detta kan variera. Nästan hälften av alla beslut om förvar (48 %) som har analyserats har varit tagna av en Dublinenhet, över 30 % av en mottagningsenhet och över 20 % av en asylprövningsenhet.

ta lagrum. I övrigt innehåller beslutet bakgrunden samt skälen för beslutet. Besluten är i övrigt undertecknade av handläggare eller beslutsfattare. I placeringsbeslut på grund av säkerhetsskäl hänvisas även till bifogat avskiljandebeslut.

I förarbetena anges att varje beslut om avskiljande, liksom beslut om placering på anstalt häkte eller arrest, bör dokumenteras på lämpligt sätt.<sup>60</sup> Det kan även noteras att enligt 6 kap. 15 § andra stycket i utlänningsförordningen (2003:97) ska ett placeringsbeslut enligt 10 kap. 20 § UtlL vara motiverat och sättas upp särskilt. I flera placeringsbeslut, särskilt vid placeringar på grund av brott, anges enbart bestämmelsen som ligger till grund för beslutet. Detta görs utan att noggrant ange de skäl och resonemang som ligger bakom beslutet.

### **Motivering av placeringsbeslut**

Bestämmelsen om placering finns i 10 kap. 20 § UtlL. En utlänning som är förvarstagen kan placeras på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller polisarrest om utlänningen utvisas på grund av brott eller om utlänningen hålls avskild från andra förvarstagna på ett förvar och av säkerhetsskäl inte kan vistas i förvaret. En utlänning som är förvarstagen får även placeras i en sådan typ av lokal om det finns synnerliga skäl.

### **Placeringar på grund av brott**

I 57 av de 372 analyserade besluten har beslut om placering av en utlänning i förvar på grund av brott fattats. 10 kap. 20 § första punkten UtlL gäller utlänningar som enligt 8 kap. 8 § UtlL har utvisats på grund av brott och som hålls i förvar i avvaktan på verkställighet av beslutet.

Migrationsöverdomstolen fattade 2011 ett vägledande avgörande (MIG 2011:3) som rör placering av utlänningar som enligt 8 kap. 8 § UtlL har utvisats på grund av brott. Av denna dom framgår att även dessa placeringar ska föregås av en individuell prövning vid vilken intresset av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i lokalen ska vägas mot kravet på att en utlännings frihet inte ska begränsas mer än nödvändigt. I förarbetena ges som exempel att en grov våldsbrottsling inte kan komma ifråga att placeras i en förvarslokal. Enligt MIG 2011:3 har lagstiftaren uppenbarligen ansett att enbart den omständigheten att en person begått en viss typ av brott i sig kan motivera att utlänningen kommer

---

60 Prop. 1996/97:147, s. 32.

att äventyra säkerheten i förvarslokalen. Detta leder emellertid inte till att varje typ av brottslighet – även om den har grundats på allmän domstols beslut om utvisning – ska leda till beslut om att utlänningen placeras på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller polisarrest.<sup>61</sup> Det avgörande måste vara intresset av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i förvarslokalen som måste vägas mot kravet att utlänningens frihet inte begränsas mer än nödvändigt. Migrationsöverdomstolen gör i domskälen en sammantagen bedömning där förutom intresseavvägningen även utlänningens beteende beaktas. Domstolen konstaterar att det inte framgår av brottmålsdomen att utlänningen i samband med brotten uppvisat något våldsamt eller hotfullt beteende. Det tycks inte finnas fog för att befara att den som dömts för motsvarande brottslighet i allmänhet skulle komma att äventyra säkerheten i en förvarslokal.<sup>62</sup>

I Migrationsverkets riktlinjer anges att personalen ska göra en bedömning i det enskilda fallet om en förvarstagen person som ska utvisas på grund av brott också ska placeras i förvar av samma anledning.<sup>63</sup> I Migrationsverkets utlänningshandbok (kap. 19.1) anges även att beslutet om placering ska föregås av en individuell bedömning i det enskilda fallet.<sup>64</sup> Vid bedömningen ska svårighetsgraden och arten av det eller de brott som den förvarstagne är dömd för vara avgörande för om personen ska häktesplaceras. Beträffande de som dömts för grova våldsbrott anges att det råder en stark presumtion för att de ska häktesplaceras, medan det vid enstaka tillgreppsbrott inte råder någon presumtion för häktesplacering. För andra brottsdömda anges i utlänningshandboken att en presumtion för häktesplacering gäller, men att denna vid mindre allvarlig brottslighet inte är så stark som för grova våldsbrottslingar.<sup>65</sup>

I beslutsmotiveringar är det viktigt att utifrån förarbeten, praxis och Migrationsverkets riktlinjer ta hänsyn till vilken typ av brott den försvarstagne är dömd för. I majoriteten av besluten (50 beslut) anges inte för vilken typ av brott utlänningen dömts för varken i bakgrunden till beslutet eller beslutsmotiveringen:

Utlänningen har utvisats enligt 8 kap. 8 § UtL (2005:716) i samband med att han dömts för brott. Du placeras därför på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i arrest tills ditt utvisningsbeslut kan verkställas.

---

61 MIG 2011:3.

62 MIG 2011:3.

63 Migrationsverket, *Verksamhetschefens instruktion om Gemensamma riktlinjer och rutiner vid Migrationsverkets förvarsenheter*, 2010-12-09, s. 13.

64 Migrationsverket, Kap. 19.1. Förvar och uppsikt i *Utlänningshandboken*, 2008-07-01.

65 Ibid.



Utifrån ovanstående standardmotivering kan slutsatsen dras att varje typ av brottslighet kan leda till beslut om att utlänningen placeras på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller polisarrest. Detta går emot praxis där det anges att en individuell bedömning måste göras och proportionalitetsprincipen beaktas. Det framgår inte från beslutsmotiveringen att det har gjorts en individuell prövning där beslutsfattaren har bedömt om en säkerhetsrisk föreligger på grund av svårighetsgraden och arten av brott som utlänningen dömts för. Det saknas även en avvägning i det enskilda fallet mellan intresset av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i förvarlokalen och kravet på att utlänningens frihet inte begränsas mer än nödvändigt. Det sistnämnda är centralt i bedömningen eftersom en placering i häkte, kriminalvårdsanstalt eller polisarrest generellt får anses vara mer ingripande för den enskilde än en placering i Migrationsverkets förvarlokaler.

I 17 beslut anges i beslutsmotiveringen vilket brott utlänningen har dömts för. De flesta av dessa beslut innebär fall där utlänningen dömts för allvarliga brott. I beslutsmotiveringen i två av de dessa beslut finner man att det har gjorts en individuell prövning där det har beaktats vilken typ av brottslighet utlänningen dömts för som grund för bedömningen av säkerhetsrisken. Migrationsverket konstaterar att utlänningen har gjort sig skyldig till brott av sådan art att han inte kan komma ifråga för att placeras i en förvarlokal.<sup>66</sup> I ett av dessa beslut hänvisas även till 1 kap. 8 § UtIL där det framgår att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall.<sup>67</sup>

Det är intressant att notera att det i inget av de granskade besluten hänvisas till MIG 2011:3, det vid tidpunkten för dessa beslut, senast vägledande beslutet från Migrationsöverdomstolen i frågan. Avgörandet tycks således inte ha fått något större genomslag i Migrationsverkets tillämpning vid denna tidpunkt.

## Säkerhetsplaceringar

Samtliga placeringsbeslut på grund av säkerhetsskäl som har granskats (34 beslut) har föregåtts av ett avskiljandebeslut. I studien genomförs inte en analys kring motiveringen av avskiljandebeslut eftersom avskiljandebeslut inte ingick i urvalet. Däremot anges i flera placeringsbeslut de skäl som fanns bakom avskiljandebesluten. De vanligaste anledningarna till avskiljande och placering utifrån det analyserade materialet är att ordningsreglerna inte har följts på förvaret. Detta kan innebära att olika typer av incidenter har inträffat på förvaren

---

66 Beslut nr. P96.

67 Beslut nr. P78.

som till exempel att hot har framförts mot personal eller andra förvarstagna, att bråk eller våld har uppstått mellan förvarstagna, att personen har försökt rymma eller att personen har gjort sig skyldig till skadegörelse. Det förekommer även självska debeteende och självmordsförsök. Dessa orsaker till avskiljande och placering stämmer överens med de skäl som anges i JO:s slutsatser.<sup>68</sup> Av de 349 incidenter som Migrationsverket rapporterade under 2011 har över hälften, 53 %, inträffat på olika förvarsenheter.<sup>69</sup>

I riktlinjerna i Migrationsverkets utlänningshandbok anges att lagtexten förutsätter ett tvåstegsförfarande.<sup>70</sup> Först ska ett beslut om avskiljande fattas och därefter ett om placering i kriminalvård. Dessutom anges att det vid bedömningen behövs ett beslutsunderlag som gör det möjligt att ta ställning till om ett avskiljande inom lokalen är tillräckligt eller om en omplacering till häkte eller anstalt krävs. Riktlinjerna understryker att en placering i kriminalvård endast bör göras i undantagsfall.

Vid en jämförelse av datumet för placeringsbeslutet och motsvarande avskiljande beslut som ingår i analysmaterialet kan man konstatera att besluten är fattade samma dag i 31 av 34 fall. Detta indikerar att den övervägande delen av besluten om avskiljande direkt följs av ett beslut om placering på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 UtL. Granskningen av placeringsbeslut bekräftar Justitieombudsmannens slutsats kring användningen av avskiljandet. Enligt JO tillämpar Migrationsverket aldrig bestämmelsen om avskiljande självständigt, utan endast som en förutsättning för beslut om kriminalvårdsplacering.<sup>71</sup> Samtliga förvar uppgav för Justitieombudsmannen att ett beslut om avskiljande alltid följs av ett beslut om placering enligt 10 kap. 20 § UtL. Av såväl JO:s slutsatser som av förvarsutredningen (SOU 2011:17) framgår att någon reell prövning av om Migrationsverket kan hålla den enskilde avskild på förvarsenheten inte sker. Vid samtal med Migrationsverkets personal framkom att det mycket sällan förekommer att en utlänningshålls avskild på förvaren och de beslut om avskiljande som meddelas endast fattas för att uppfylla de formella förutsättningarna för ett beslut om placering.<sup>72</sup> I Migrationsverkets riktlinjer anges att eftersom avskiljandet upphör när säkerhetsplacering sker är det mycket sällan förvarsenheterna håller någon avskild.<sup>73</sup>

---

68 Se JO, *Initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar*, 2011, s. 19.

69 Se Tidningarnas telegrambyrå. "Hot och våld på Migrationsverket." Svenska Dagbladet (120409). Hämtad från [http://www.svd.se/nyheter/inrikes/hot-och-vald-pa-migrationsverket\\_6984549.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/hot-och-vald-pa-migrationsverket_6984549.svd)

70 Migrationsverket, Kap. 19.1. Förvar och uppsikt, *Utlänningshandboken*, 2008-07-01.

71 Se JO, *Initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar*, 2011, s. 36.

72 MIG 2011:3, s. 312.

73 Migrationsverket, *Verksamhetschefens instruktion om Gemensamma riktlinjer och rutiner vid Migrationsverkets förvarsenheter*, 2010-12-09, s. 13.

I närmare hälften av alla beslut (14 beslut) anges inte något skäl för placeringsbeslutet i beslutsmotiveringen. I beslutet hänvisas endast till följande standardmotivering:

Du hålls avskild enligt 11 kap. 7 § UtIL och kan av säkerhetsskäl inte vistas i Migrationsverkets lokaler. Du placeras därför på kriminalvårdsanstalt, häkte eller arrest. Se separat beslut om avskiljande.<sup>74</sup>

Det anges inte heller varför man anser att ett avskiljande inte är tillräckligt för att uppnå syftet med att hålla ordningen och säkerheten i förvarslokalen. Det saknas även en avvägning i det enskilda fallet mellan intresset av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i förvarslokalen och kravet att utlänningens frihet inte ska begränsas mer än nödvändigt. En placering i häkte, kriminalvårdsanstalt eller polisarrest anses generellt vara mer ingripande än en placering i Migrationsverkets förvarslokaler. Det sistnämnda är relevant i synnerhet i de fall som berör personer som har uppvisat tecken på psykisk ohälsa. För dessa personer kan häktesmiljön vara särskilt olämplig och till och med innebära ökad risk för psykisk ohälsa.<sup>75</sup>

I sju beslut framkommer att personen har visat självskadebeteende eller ansetts vara en allvarlig fara för sig själv. Enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 UtIL får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar istället ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § UtIL och *av säkerhetsskäl* inte kan vistas i förvarslokalerna. Förarbetena är motstridiga vad gäller frågan att placera en person på grund av att han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv. Å ena sidan anges att det även i fortsättningen måste finnas utrymme för att de personer som uppträder på ett sätt som äventyrar deras *egen eller andras säkerhet* ska kunna placeras i kriminalvård, häkte eller polisarrest.<sup>76</sup> Å andra sidan anges i specialmotiveringen följande:

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 har anledning att anta att *personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet* skulle riskera om utlänningen fick vara kvar.<sup>77</sup> (kursivering tillagd)

---

74 Beslut nr. P148.

75 Se JO, *Initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar*, 2011, s. 37.

76 Prop. 1996/97:147, s. 31.

77 Ibid. 41.

Det går inte att utläsa från dessa beslut om man beaktat de konsekvenser som placeringen i häkte kan innebära för individer som redan har visat tydliga tecken på psykisk ohälsa. Det finns inte heller något resonemang kring varför avskiljandet inte har kunnat ordnas i förvarsloken. Frånvaron av klart lagstöd leder till frågan om det är lagligen möjligt att placera en person i kriminalvård med hänvisning enbart till att personen utgör en allvarlig fara för sig själv.<sup>78</sup> Som nämnts tidigare är en placering i häkte betydligt mer ingripande än en placering i Migrationsverkets förvarsloken, särskilt för personer som har visat tecken på självskadebeteende.<sup>79</sup> Det finns tre avgöranden från migrationsdomstolen i Göteborg och ett från migrationsdomstolen i Stockholm där Migrationsverkets beslut att placera en person med självskadebeteende i kriminalvård har upphävts.<sup>80</sup> Det saknas däremot fortfarande ett vägledande avgörande från Migrationsöverdomstolen i frågan.

Som anledning till att placera dessa personer som har visat tecken på psykisk ohälsa anges i sex beslut att Migrationsverkets lokaler inte är anpassade för att hålla individer som uppvisar ett sådant beteende:

Du hålls avskild enligt 11 kap. 7 § Util och kan av säkerhetsskäl inte vistas i Migrationsverkets lokaler. Du har uppgivit att du den X (datum anges) försökt ta livet av dig genom att dricka tändvätska. Enligt läkarutlåtande den X (datum anges) bedöms du vara i kris med hög suicidrisk på grund av utvisning. Vidare anser läkaren att du är i behov av frekvent tillsyn. Förvaret i X (ort anges) saknar separat avskiljningsrum och har inte de resurser som behövs för att kunna ta hand om dig på ett bra sätt. Du placeras därför på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i arrest.<sup>81</sup>

Vad gäller personens självskadebeteende och våldsamma agerande grundar sig två av de granskade placeringsbesluten på Polisens uppgifter om personens beteende.<sup>82</sup> I ett av dessa beslut anges följande:

Du hölls avskild enligt 11 kap. 7 § och kan av säkerhetsskäl inte vistas i Migrationsverkets lokaler. Du placeras därför på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i arrest. Som grund för att placera dig föreligger uppgifter om att du i

---

78 Justitieombudsmanen och försvarsutredningen delar ovanstående synpunkt. Se JO, *Initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar*, 2011, ss. 37-38 och SOU 2011:17, s. 331-332 för en diskussion om denna fråga.

79 Se bl. an. Initiativärende: inspektion av Migrationsverkets förvar, SOU 2011:17, s. 315-317 och SOU 2006:17, s.65.

80 UM 1621-09, UM 1931-10 och UM 5514-07.

81 Se beslut nr. P127.

82 Placeringsbeslut P12, P13.

samband med att polismyndigheten i Skåne län tog dig i förvar, uppvisade flera fall av våldsamt agerande samt självskadebeteende. Då Migrationsverkets lokaler ej medger att hålla individer som uppvisar ett sådant beteende avskilda från andra på förvaret vistades personer, kommer du att placeras på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i arrest. Se bifogat beslut om avskiljning.<sup>83</sup>

Beslutet ovan bygger på en incident i samband med att Polisen tog personen i förvar. Med andra ord ägde incidenten rum innan personen vistades i förvar. Bestämmelsen kan enbart användas reaktivt vilket innebär att ett beslut om avskiljande och placering endast kan fattas efter en incident inträffat på förvaret.<sup>84</sup> JO poängterar även att det förekommer fall där förvarsenheter har kriminalvårdsplacerat förvarstagna endast på grundval av Polisens uppgifter om personens självskadebeteende, det vill säga före inskrivning vid enheten.<sup>85</sup>

### Placeringar på grund av synnerliga skäl

Två tredjedelar av samtliga placeringsbeslut i rapporten, 280 beslut, rör placeringar på grund av synnerliga skäl.<sup>86</sup> De 20 akter som analyserades under aktstudien innehåller 17 placeringsbeslut. 15 utav dessa var placeringar på grund av synnerliga skäl. Detta bekräftar bilden som JO presenterar där majoriteten av alla placeringsbeslut grundas på att det bedöms föreligga ”synnerliga skäl”. Utifrån de granskade besluten är den vanligaste motiveringen till en placering på grund av synnerliga skäl att personen ska föras till en förvarslokal men att förflyttningen inte kan ordnas omedelbart. Av den anledningen bedöms synnerliga skäl för en placering föreligga. Övervägande delen av de granskade placeringsbesluten på grund av synnerliga skäl, över 75 %, var placeringar i väntan på en förvarslokal. Resterande placeringar, drygt 25 % är placeringar på grund av nära förestående verkställighet. I motiveringen för dessa beslut anges att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är nära förestående och att det därför finns synnerliga skäl för placering.

Förvarsutredningen (SOU 2011:17) och Justitieombudsmannen kommer till olika slutsatser angående användningen av bestämmelsen. Enligt JO stämmer den omfattande tillämpningen av 10 kap. 20 § punkt 3 UtIL dåligt överens med

---

83 Se beslutnr. P148.

84 Ibid.

85 Se JO, *Initiativvarende: Inspektion av Migrationsverkets förvar*, 2011, ss. 36-37.

86 Av Migrationsverkets statistik från 2011 framkommer att det fattades totalt 3 997 placeringsbeslut, av vilka 1 325 berör placering på grund av synnerliga skäl. I Förvarsutredningen anges att det utifrån den tillgängliga statistiken är förhållandevis vanligt att en utlänning externplaceras på grund av synnerliga skäl. Av statistiken framgår även att utlänningen i de fallen främst placeras i häkte och polisarrest. Se SOU 2011:17, s. 335.

lagtextens lydelse.<sup>87</sup> Det stora antalet kriminalvårdsplaceringar kan, enligt JO:s slutsatser, till viss del bero på att bestämmelsen överutnyttjas. Förvarsutredningen anser däremot att även om placeringar på grund av synnerliga skäl är förhållandevis vanliga har utredningen fått uppfattningen att bestämmelsen endast används i de situationer som lagstiftaren avsett.<sup>88</sup> Motiveringarna i de analyserande besluten var för summariska för att kunna dra någon slutsats av hur bestämmelsen används. Däremot kan siffrorna i de granskade placeringsbesluten ge en indikation av den omfattande användningen av bestämmelsen. Oavsett användningen av bestämmelsen visar statistiken från Migrationsverket från 2011 att den genomsnittliga tiden för placeringar på grund av synnerliga skäl var 14 dagar. Detta visar att tidsgränserna som anges i förarbetena ("några timmar eller en natt") överskrids.

---

87 Se JO, *Initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar*, 2011, s. 38.

88 SOU, s. 335.

## 4. Polisens beslut – en analys

Polismyndigheterna i Sverige fattar en stor del av alla förvarsbeslut. Under 2011 tog Polisen över 4 000 beslut om förvar.<sup>89</sup> Det här kapitlet berör beslut om förvar som har fattats av polismyndigheter runt om i landet. I analysen kommer stort fokus att ligga på hur de rättsliga och faktiska grunderna för förvar motiveras. Dessutom kommer det studeras om avvägningen mellan förvar och uppsikt görs och om kravet på proportionalitet är uppfyllt.

### 4.1. Förvarsbeslut

I rapporten har 150 beslut om förvar fattade av polismyndigheterna i Skånes, Västra Götalands samt Stockholms Län under 2011 analyserats. Ytterligare 19 beslut om förvar fattade av Polisen har granskats inom ramen för aktstudien.<sup>90</sup> Majoriteten av de granskade besluten rör män mellan 18 och 64 år, vilket också är fallet i Migrationsverkets beslut om förvar. 12 beslut rör kvinnor. Irak är landet som förekommer mest – en tredjedel av alla analyserade beslut rör personer från Irak. Mindre än en tredjedel av alla granskade beslut, ca 17 %, rör ärenden som behandlar överföringar enligt Dublinförordningen. Sju beslut rörde statslösa och i fem beslut anges att identiteten var okänd.

#### Utformning av förvarsbeslut

De granskade besluten innehåller på första sidan Migrationsverkets beteckningsnummer, polisens diarienummer samt datum och klockslag för när beslutet verkställdes. På första sidan av beslutet anges även personuppgifter för den berörda personen. Därefter anges utgången av beslutet med hänvisning till relevanta lagrum och skälen till beslutet. På andra sidan anges delgivningsbevis, tjänsteanteckningar, data om det offentliga biträdet samt konsulatet (om personen vill underrätta sitt hemlands konsulat/beskickning). Besluten är i övrigt undertecknade av beslutsfattare. Vad gäller utformningen av besluten har det inte noterats anmärkningsvärda variationer mellan olika polismyndigheter eller inom samma myndighet.

---

89 Det finns ingen exakt statistik om hur många beslut om förvar Polisen fattar. För en uppskattning se bilaga 4.

90 Dessa beslut kom från polismyndigheter i följande län: Skåne, Västerbotten, Blekinge, Västra Götaland, Stockholm, Halland, Kronoberg, Värmland, Västernorrland och Kalmar.

Till skillnad från Migrationsverkets beslut är polisens utformade som mallar där beslutsfattaren kryssar i de relevanta bestämmelserna i ärendet. I de analyserade besluten finns lite utrymme för en summarisk beslutsmotivering under rubrikerna "beslut" och "skäl till förvarsbesluten". Det kan noteras att det i regel refereras till lämpliga lagrum om förvar under de ovannämnda rubrikerna. Däremot görs ingen hänvisning till lagrummet om uppsikt. I samtliga granskade förvarsbeslut görs ingen hänvisning till förarbeten eller praxis från Migrationsöverdomstolen.

## **Motivering av förvarsbeslut**

Majoriteten av besluten om förvar som har granskats rör verkställighetsförvar. Detta stämmer överens med bilden som framkommit utifrån besluten om förvar från Migrationsverket. Som tidigare nämnts får en utlänning tas i förvar, enligt 10 kap. 1 § andra stycket punkt 3 UtIL, om det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. I samma paragrafs tredje stycke finns begränsningen att beslut om förvar endast får meddelas 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.

De vanligaste kriterierna för att bedöma risken för undanhållande som anges i besluten från Polisen är följande: att individen inte kommer att medverka vid verkställighet; att personen har hållit sig undan eller avvikit; samt att individen inte har medverkat till att skaffa resehandlingar, fastställa sin identitet eller undanhållit resehandlingar så att verkställigheten försvårats eller fördröjts. I fyra fall framkommer att det till grund för ett beslut om förvar har funnits ett uppsiktsbeslut som inte har följts. I ett exempel på ett sådant beslut anger Polisen i beslutsskålen:

att hon misskött uppsiktsbeslut sedan 2011-04-18 genom att varken inställa sig eller medelst telefon eller på annat sätt meddela att hon varit förhindrad att inställa sig på grund av sjukdom eller annat. Hon har ej heller medverkat till verkställighet av avvisningsbeslutet genom att försöka få fram resehandlingar och hon vägrar att återvända till hemlandet, samt det finns anledning att anta att K kommer att hålla sig undan.<sup>91</sup>

---

91 Beslut nr. S35.



I majoriteten av de analyserade besluten, över 80 %, beaktades att utlänningen tidigare hållit sig undan, avvikit till ett annat land eller varit efterlyst. Bristande samarbetsvilja är, i över 60 % av besluten, ett av de skäl som tillsammans med andra omständigheter ligger till grund för en bedömning av undanhållningsrisken. I tolv beslut grundar Polisen sin bedömning enbart på personens uttalanden vid samtal med Polisen om sin ovilja att medverka vid verkställigheten. Ett exempel på detta resonemang finner vi i ett beslut där Polisen anger i skälen för beslutet:

A uppgav vid samtal den X (datumet anges) att han inte kommer att medverka till ett återvändande. Verkställigheten kommer att ske den X (datumet som anges är 14 dagar senare än datumet ovan) varför det finns anledning att anta att A kommer att hålla sig undan.<sup>92</sup>

Polisen utvecklar inte vidare i beslutsmotiveringen om det har funnits andra personliga förhållanden eller övriga omständigheter, förutom uttalanden från personen om sin motvilja att samverka, som indikerar att utlänningen kommer att hålla sig undan. Det går inte att utläsa i dessa beslut att man har gjort en avvägning mellan förvar och uppsikt där man har bedömt om uppsikt skulle kunna vara en tillräcklig åtgärd för att tillgodose samma syfte som ett förvarstagande.

I sex beslut anges att det finns risk för att utlänningen kommer att bedriva brottslig verksamhet i Sverige. Vid bedömningen av om det finns en risk för undanhållande har beaktats om utlänningen tidigare har dömts för brott eller har utvisats på grund av brott. I ett beslut däremot anges dock inte något tidigare brott som grund för Polisens motivering till risken för att utlänningen kommer att bedriva brottslig verksamhet i Sverige. Det är svårt att utläsa i detta beslut vad riskbedömningen i det här fallet grundar sig på. I 26 av besluten anges i motiveringen att man inte har medverkat till att skaffa resehandlingar, fastställa sin identitet eller undanhållit resehandlingar så att verkställigheten försvårats eller fördröjts. Ovannämnda omständigheter beaktas tillsammans med andra skäl och utgör på så sätt grund för förvar.

Vad gäller barn finns det ett beslut i urvalet från Polisen. Detta bekräftar bilden att det är mycket ovanligt med beslut om att ta barn i förvar.<sup>93</sup> Däremot kan det vara värt att belysa beslutet som finns i det analyserade materialet. Beslutet rör

---

92 Beslut nr S57.

93 Se bilaga 1 och 2 för Migrationsverkets statistik.

ett 13-årigt statslöst barn utan vårdnadshavare. I beslutet hänvisas till 10 kap. 2 § andra stycket 1 och 2 UtL utan vidare motivering.<sup>94</sup> Andra sidan av beslutet är signerad av barnet och beslutsdelgivaren. Det saknas däremot en underskrift av både gode man eller offentligt biträde vilket är anmärkningsvärt vad gäller ett barn utan legal vårdnadshavare.

Det är också anmärkningsvärt att det i beslutet hänvisas till 10 kap. 2 § andra stycket 1 och 2 UtL istället för 10 kap. 3 § andra meningen, i synnerhet när det handlar om ett barn utan vårdnadshavare. Enligt 10 kap. 3 § UtL får ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige endast tas i förvar om det finns synnerliga skäl. Avsaknaden av hänvisning till 10 kap. 3 § UtL leder till att det inte anges något resonemang kring vilka synnerliga skäl som ligger till grund för ett frihetsberövande. Det ska också framhållas att ett frihetsberövande av ett barn enligt artikel 37 i Barnkonventionen och artikel 17.1 i återvändandedirektivet endast får ske som en sista utväg.

Det framgår inte i beslutet om man har gjort en intresseavvägning mellan angelägenheten av att barn tas i förvar endast som en sista utväg och intresset av att verkställigheten inte fördröjs. Det är viktigt att konsekvenserna för den enskilda står i rimlig proportion till det allmännas intresse. I detta fall saknas i synnerhet en bedömning av vilka konsekvenser ett förvarstagande kan ha för ett barn utan vårdnadshavare i Sverige. Återvändandedirektivet anger att medlemsstaterna ska ta hänsyn till barnets bästa. Det framgår såväl av artikel 5 a i återvändandedirektivet som av punkten 22 i skälen till direktivet där det anges att medlemsstaterna i överensstämmelse med 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) bör sätta barnets bästa i främsta rummet när direktivet genomförs. Av kap. 10 § UtL framgår att det i fall som rör barn särskilt ska beaktas vad hänsyn till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Bestämmelsen omfattar enligt UtL alla ärende- och måltyper. Det har sedermera inte gjorts någon analys av barnets bästa eller en barnkonsekvensanalys. Om en sådan trots allt är genomförd borde det ha framgått av beslutet.

## Avvägning mellan förvar och uppsikt

I samtliga analyserade beslut refereras i regel inte till bestämmelsen om uppsikt, alltså 10 kap. 6 § UtL. Polisen hänvisar enbart till bestämmelsen om förvar

---

94 Ett barn får tas i förvar, om det är fråga om att verkställa ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 7 §, UtL och det vid tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 § andra stycket.

i sina beslutsmotiveringar. Detta skiljer sig markant från Migrationsverkets beslut där de tillämpliga bestämmelserna i övrigt anges, både bestämmelser om förvar och uppsikt, i början av beslutsmotiveringen. Migrationsverket anger även alltid i slutet av beslutsmotiveringen att det inte anses tillräckligt att utlännningen ställs under uppsikt (trots att resonemang kring detta ofta saknas). Av samtliga analyserade beslut framkommer endast i två beslut att uppsikt inte anses som en tillräcklig åtgärd:

Det finns med hänsyn till X:s personliga förhållanden eller övriga omständigheter, nämligen skall vägras inresa i Schengen, spärrad art 96. Begått brott samt tidigare uppgett annan identitet. Polismyndigheten anser inte uppsikt är tillräckligt. Det finns anledning anta att X kommer att hålla sig undan.<sup>95</sup>

I övriga beslut anges inte någon hänvisning till uppsikt överhuvudtaget. En hänvisning till uppsikt skulle kunna indikera att beslutsfattaren har tagit hänsyn till den alternativa metoden till förvar som anges i utlänningslagen. Avsaknaden av denna hänvisning gör det svårt att bedöma om det alls har gjorts en avvägning mellan förvar och uppsikt, och följaktligen om man har tagit hänsyn till åtgärden som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes frihet och rätt. Därför kan slutsatsen dras att det i majoriteten av besluten inte går att utläsa om Polisen har övervägt möjligheten att ställa personen under uppsikt. Detta stämmer dåligt överens med de allmänna förutsättningarna för förvar och uppsikt som anges i 1 kap. 8 § UtIL, vilken innebär att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall. I förarbetena anses även att förvar inte bör tillgripas, om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att utlännningen ställs under uppsikt.<sup>96</sup>

Det framgår inte utifrån de analyserade beslutsmotiveringarna att man har beaktat det intrång och de konsekvenser som förvarstagandet innebär för den enskilde. Det finns inte någon hänvisning till 1 kap. 8 § UtIL, som enligt praxis ger uttryck för proportionalitetsprincipen, vilket kan tolkas som att man inte har beaktat proportionalitetsprincipen genom att upp väga två motstående intressen.<sup>97</sup>

---

95 Beslut nr. M24.

96 Prop. 1981/82:146, s. 37.

97 Av t.ex. MIG 2006:5 framgår att ” Av proportionalitetsprincipen såsom den kommit till uttryck i 1 kap. 8 § utlänningslagen följer dock att det i det enskilda fallet måste företas en avvägning så att utlänningsfriheten inte begränsas mer än vad som är nödvändigt”.

## 5. Avgöranden från migrationsdomstolar – en analys

Föreliggande kapitel berör migrationsdomstolarnas domar om förvar samt placering på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller polisarrest. I analysen kommer stort fokus att ges till hur grunderna för förvar respektive placering motiveras i de granskade domarna. Av stort intresse är om restriktivitet har iakttagits vid bedömningen av förvarstagande och placering utanför förvaren. Det är även av intresse att analysera om kravet på proportionalitet är uppfyllt i bedömningarna om förvars- och placeringsbeslut.

Under 2011 avgjordes 1 169 mål om förvar i migrationsdomstolarna i Malmö, Göteborg och Stockholm.<sup>98</sup> Ändringsfrekvensen vad gäller beslut om förvar och uppsikt var 5 % under samma år. Migrationsöverdomstolen avgjorde 352 mål om förvar (dessa inkluderar även uppsikt) under 2011, varav 18 rörande behandling eller placering av utlänning i förvar. Migrationsöverdomstolens ändringsfrekvens rörande domar om förvar och uppsikt var 0,6 %.

### 5.1. Förvar

I det här avsnittet analyseras domar där överklaganden om förvarsbeslut har prövats.<sup>99</sup> Analysen bygger på 189 domar rörande förvar från de tre migrationsdomstolarna i Stockholm, Göteborg och Malmö under perioden april-maj 2011. Majoriteten av domarna rör män och 13 domar rör kvinnor. Övervägande del av domarna rör män mellan 18 och 64 år. Det saknas mål som rör barn. Irak är landet som förekommer mest och utgör drygt 20 % av samtliga domar. Två mål rör statslösa och i 48 domar anges okänd identitet. Av alla granskade domar om förvar rör 10 % av målen överföringar enligt Dublinförordningen.

Förvarsbeslut från en polismyndighet eller Migrationsverket får enligt 14 kap. 9 § UtIL överklagas till en migrationsdomstol. Mål om förvar ska enligt 16 kap. 4 § UtIL handläggas skyndsamt, vilket innebär att mål om förvar ska handläggas som så kallat förtursmål i domstolarna. Utifrån den statistik som projektet har fått fattades över 8 000 beslut om förvar av polismyndigheterna och Migrationsverket under 2011. Migrationsdomstolarna avgjorde 1 169 över-

98 Statistik framtagen från migrationsdomstolen i Stockholm. Migrationsdomstolarnas statistikprogram skiljer inte på förvar och uppsikt, utan bägge står registrerade eller kodade som förvar. Enligt uppgifter från domstolarna är ”rena uppsiktsmål erfarenhetsmässigt väldigt få”. Övervägande delen av dessa mål berör förvar.

99 Analysen berör inte beslut om förvar som domstolen har fattat.

klagade mål om förvar och uppsikt (övervägande delen om förvar) under samma år.<sup>100</sup> Det är svårt att göra en jämförelse eftersom projektet saknar statistik kring antalet verkställda beslut om förvar. Däremot kan ovannämnda siffror om fattade beslut och avgjorda mål ge en indikation på att troligtvis mindre än hälften av alla förvarsbeslut överklagas. Vid en jämförelse mellan antalet verkställda beslut om förvar och antalet inkomna mål drog Förvarsutredningen slutsatsen att ungefär 30 % av besluten om förvar överklagades 2009.<sup>101</sup>

## Utformning av domar

Bestämmelser om vad som skall anges i en dom (eller annat beslut som sätts upp särskilt) finns i 30 och 31 §§ Förvaltningsprocesslagen (FPL) och i 32 §§ Förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Av 30 § FPL framgår att beslutet ska vara motiverat genom angivande av de skäl som bestämt utgången. Enligt artikel 15.2 i återvändandendirektivet ska ett beslut om förvar utfärdas skriftligt och med angivande av de faktiska och rättsliga omständigheterna. I Domstolsverkets handbok, som inte är någon rättskälla, anges att domskälen i normalfallet kan delas in i tre delar;

- 1 redogörelse för tillämplig lagtext, eventuella föreskrifter och rådande rättspraxis
- 2 relevanta fakta i målet samt bestridda eller obestridda påståenden
- 3 rättens egen bedömning

Av ovannämnda bestämmelser framgår att rättens avgörande ska vara motiverat. Vad gäller utformningen av domarna finns liten variation bland de tre migrationsdomstolarna. Däremot finns skillnader vad gäller upplägget av domskälen, i synnerhet vad gäller redogörelsen för de rättsliga grunderna i målet. Det är av avgörande betydelse för parterna att få veta vad som har bestämt utgången i målet. I studien är det av intresse att granska om de tillämpliga bestämmelserna om förvar och uppsikt, alltså 10 kap. 1 § respektive 10 kap. 6 § UtIL, samt den allmänna tolkningsregeln i 1 kap. 8 § UtIL har angetts. På så sätt kan det analyseras om domstolen har tagit hänsyn och fört ett resonemang kring uppsikt och om den har beaktat den allmänna tolkningsregeln i 1 kap. 8 § UtIL som ger uttryck för proportionalitetsprincipen.

---

100 Statistiska uppgifter inhämtade från Migrationsdomstolen i Stockholm.

101 Se SOU 2011:17, s. 155. Felmarginalen är enligt Förvarsutredningen troligtvis betydande bland annat beroende på att målregistreringen hos domstolarna inte alltid sker på ett konsekvent sätt. Siffran förefaller också väl låg, särskilt som många av de personer hos polismyndigheterna och Migrationsverket som förvarsutredningen talat med uppgav att förvarsbesluten regelmässigt överklagas.

I över hälften av alla avgöranden anges tillämpliga bestämmelser vad gäller förvar och uppsikt samt hänvisas till 1 kap. 8 § UtIL. Dessutom anges relevanta förarbeten där man hänvisar till att de tillämpande myndigheterna iakttar restriktivitet vid bedömning av förvarsfrågor. I domar från migrationsdomstolen i Stockholm anges i över hälften av samtliga analyserade domar de tillämpliga bestämmelserna i målet. I migrationsdomstolen i Malmö däremot anges dock inte i majoriteten av domarna (30 domar) de relevanta bestämmelserna för målet. I domar från migrationsdomstolen i Göteborg anges i regel de tillämpliga bestämmelserna i ärendet samt domstolens bedömning där det redogörs för överväganden samt rättsliga och faktiska grunder som har lett fram till domslutet.

## **Motivering av domar om förvar**

Majoriteten av domarna om förvar behandlar verkställighetsförvar. Det är av intresse att först analysera de domar där domstolen har ändrat Migrationsverkets eller polismyndighetens beslut om förvar på grund av att man i dessa avgöranden främst finner resonemang kring de frågor som aktualiseras i studien. Bland de analyserade målen finner vi tre domar där domstolen har ändrat Migrationsverkets eller polismyndighetens beslut om förvar.<sup>102</sup> I en av dessa domar upphäver migrationsdomstolen förvarsbeslutet på grund av att ny prövning hade beviljats i frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § UtIL.<sup>103</sup>

Migrationsdomstolen i Malmö upphäver i UM 1465-11 polismyndighetens förvarsbeslut och bestämmer att klaganden istället ska ställas under uppsikt. Domen rör en ung irakisk man som har ett lagakraftvunnet beslut om utvisning. Av polismyndighetens beslut framgår att klaganden tidigare avvikit till Tyskland varifrån han fördes tillbaka till Sverige, avvikit från transitboendet där han placerats efter överföringen och angav för polismyndigheten att han motsatt sig verkställigheten till hemlandet. Polismyndigheten konstaterar även att han inte inkommit med identitetshandlingarna och att klaganden uppgett att han inte har möjlighet att få handlingarna till Sverige. Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i ärendet finner polismyndigheten att det finns en påtaglig risk för undanhållande om han försätts på fri fot. I likhet med polismyndigheten konstaterar domstolen att det fortfarande föreligger risk för undanhållande men gör en annan bedömning i förvarsfrågan. Med hänsyn till klagandens personliga förhållanden anser domstolen att det är tillräckligt att han ställs under uppsikt enligt 10 kap. 6 § UtIL. Däremot diskuterar domstolen

---

102 UM 1258-11, UM 1465-11 och UM 4255-11

103 UM 1258-11

inte närmare vilka personliga förhållanden som ligger till grund för bedömningen. Man kan följaktligen utläsa att bedömningen bygger på de personliga förhållanden som klaganden anförde i sitt yrkande. Bland annat anger klaganden att han haft en permanent adress under hela sin period i Sverige där han varit familjehemsplacerad, att han har gått i skolan under samma period, att han har ett begränsat socialt nätverk i landet samt har för avsikt att gifta sig med sin flickvän. Trots att domstolen anser att det fortfarande föreligger risk för undanhållande bedömer domstolen med hänsyn till ovannämnda personliga omständigheter att det är tillräckligt att han ställs under uppsikt.

I UM 4255-11 bifaller migrationsdomstolen överklagandet och upphäver Migrationsverkets beslut om förvar, samt beslutar att omedelbart försätta klaganden på fri fot. Migrationsverket beslutade att ta klaganden i förvar med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 UtIL. Av Migrationsverkets beslut framgår att anledningen att anta att klaganden kommer att hålla sig undan verkställigheten är att han vid tidigare tillfällen har hållit sig undan verkställighet av utvisningsbeslutet och att han inte kan styrka att han lämnat Sverige, återvänt till hemlandet och nu återvänt. Migrationsdomstolen anger att man av underlaget i målet inte kan dra slutsatsen att klaganden befunnit sig i Sverige på det sätt som Migrationsverket gör gällande. Även oaktat att klaganden inte kunnat visa att han lämnat landet för att sedan återvända, finner domstolen, att vad som framkommit om klagandens personliga förhållanden och övriga omständigheter i målet inte utgör tillräcklig grund för att anta att han kommer att undandra sig verkställighet av utvisningsbeslutet. Det saknas därför grund för att hålla klaganden i förvar eller ställa honom under uppsikt. Domstolen diskuterar inte närmare vilka personliga förhållanden och övriga omständigheter som ligger till grund för bedömningen. Man kan följaktligen utläsa att det i bedömningen har beaktats att klaganden har för avsikt att samarbeta i verkställigheten av utvisningsbeslutet för att söka uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin gravida flickvän i Sverige. Han anger även en permanent adress hos sin bror där han har för avsikt att bo i väntan på verkställigheten.

Bedömningen kring risken för undanhållande är central i ovannämnda avgöranden. I UM 1465-11 konstaterar domstolen att risken för undanhållande kvarstår och gör därför bedömningen att med hänsyn till klagandens personliga förhållanden bör han ställas under uppsikt. I UM 4255-11 anför däremot domstolen att klagandens personliga förhållanden och övriga omständigheter i målet inte utgör tillräcklig grund för att anta att han kommer att hålla sig undan verkställighet av utvisningsbeslutet. Även beaktat att klaganden inte kunnat visa att han lämnat landet för att sedan återvända finner domstolen att det varken finns grund för att hålla klaganden i förvar eller under uppsikt.

De vanligaste kriterierna för att bedöma risken för undanhållande, enligt vad som anges i de analyserade avgöranden, är följande: klaganden kommer inte att medverka vid verkställigheten; klaganden har uttryckt vid återvändandesamtalen eller hos Polisen en motvilja att återvända till sitt hemland; man har tidigare avvikit eller hållit sig undan (från Sverige eller från annat land där utlänningen påbörjat en asylprocess till Sverige); man har uppgett olika identiteter; samt man har inte medverkat till att skaffa resehandlingar, fastställa sin identitet eller undanhållit resehandlingar så att verkställigheten försvårats eller fördröjts. Endast i en dom framkommer att det till grund för ett beslut om förvar har funnits ett uppsiktsbeslut som inte har efterlevts.<sup>104</sup>

I över hälften av de granskade avgörandena anges klagandens bristande samarbetsvilja vid verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut som ett av de skäl som tillsammans med andra omständigheter läggs till grund för en bedömning av risk för undanhållande. I flera av dessa avgöranden hänvisas i regel till Migrationsöverdomstolens avgörande (MIG 2008:23) där det anges att ett undanhållande inte behöver bestå i ett konkret försök att leva gömd för verkställande myndigheter, utan att en bedömning av utlänningens agerande i vidare bemärkelse måste göras. I MIG 2008:23 anges vidare att det även kan beaktas att en utlänning vid ett återvändandesamtal hos Migrationsverket eller Polisen uttalar att han eller hon inte tänker lämna landet. I flera avgöranden har klagandens uttalanden om sin ovilja att återvända till hemlandet vid samtal med Polisen eller Migrationsverket haft en central betydelse för bedömningen.<sup>105</sup> I dessa avgöranden konstateras att uppsikt inte anses som en tillräcklig åtgärd utan att anledningen motiveras. I tre avgöranden har klagandens uttalanden om sin ovilja att återvända till hemlandet vid samtal med Polisen eller Migrationsverket haft en avgörande betydelse för bedömningen.<sup>106</sup> Detta trots att klaganden har skött uppsikten och hörsammat kallelser från Migrationsverket.

Vad gäller individens medverkan finns avgöranden där klaganden har uppgett sin vilja att medverka vid verkställighet av utvisnings-, avvisnings- eller överföringsbeslut.<sup>107</sup> I flera av dessa avgöranden har domstolen ansett att klagandens uttalade intention att medverka inte föranlett någon annan bedömning än den som Migrationsverket eller Polisen hade gjort. Domstolen har tillsammans med klagandens uttalanden om sin vilja att medverka beaktat andra övriga om-

---

104 UM 1108-11.

105 Se bl. a. UM 4207-11, UM 5148-11, UM 4307-11, UM 4574-11, UM 4500-11, UM 1631-11, UM 1665-11 och UM 1246-11.

106 Se UM 4500-11, UM 5147 och 1631-11.

107 Exempel på avgöranden där det angavs en samarbetsvilja vid verkställighet av utvisnings- eller avvisningsbeslut är bl. a. 4500-11, 4255-11, 1408-11, 1445-11, UM 4310-11, UM 3221-11.



ständigheter i bedömningen som till exempel att klaganden tidigare har hållit sig undan eller inte samarbetat vid verkställigheten. I ett avgörande kan man uttolka att domstolen tar hänsyn till klagandens vilja att medverka vid verkställigheten av utvisningsbeslutet.<sup>108</sup> I det här fallet hade klaganden avsikten att medverka vid verkställigheten för att kunna ansöka om uppehållstillstånd från hemlandet på grund av anknytning till sin gravida flickvän.

I mer än en tredjedel av alla avgöranden anges att klaganden har uppgett olika identiteter, lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet och/eller att man inte har medverkat till att klargöra sin identitet. Dessa omständigheter beaktas tillsammans med andra skäl och utgör följaktligen grund för risk för undanhållande. Det handlar i synnerhet om fall där klaganden inte har medverkat till att kartlägga sin identitet och därigenom har försvårat verkställigheten av utvisnings- eller avvisningsbeslutet vilket har varit av avgörande vikt i bedömningen av risken för undanhållande.

I tre avgöranden anges i sin tur att det finns risk för att utlänningen kommer att bedriva brottslig verksamhet i Sverige.<sup>109</sup> Vid bedömningen av om det finns en risk för avvikande har beaktats om klaganden har dömts för brott eller utvisats på grund av brott. I ett avgörande anser domstolen att förvar på grund av risk för brottslig verksamhet inte är möjligt.<sup>110</sup> Domstolen tillämpar därför enbart grunden ”hålla sig undan” och anser därför att uppsikt inte är tillräckligt. På grund av att direktivet har så kallad direkt effekt i denna fråga är, enligt avgörandet, förvar inte möjligt på denna grund.<sup>111</sup> Det finns andra exempel där domstolen, utan att göra någon hänvisning till direktivet, har baserat bedömningen på grunden ”hålla sig undan” istället för risken för att bedriva brottslig verksamhet i Sverige. Detta trots att de klagande tidigare hade dömts eller utvisats på grund av brott.<sup>112</sup>

## **Avvägning mellan förvar och uppsikt**

Ovannämnda avgöranden där migrationsdomstolen ändrade polismyndighetens och Migrationsverkets beslut är även av stort intresse för att kunna analysera hur avvägningen görs mellan förvar och uppsikt och hur domstolen beaktar

---

108 Se UM 4255-11.

109 Se UM 1384-11, UM 1619-11, UM 1359-11.

110 Se UM 1619-11.

111 Se Prop. 2011/12:60 för regeringens förslag om grundförutsättningar för verkställighetsförvar. Regeringen föreslår att risken för att en utlänning bedriver brottslig verksamhet i Sverige även i fortsättningen ska kunna utgöra grund för att ta en utlänning i verkställighetsförvar.

112 Exempel på sådana avgöranden är UM 4613-11, UM 1530-11, UM 1619-11.

proportionalitetsprincipen.<sup>113</sup> I UM 1465-11 anser domstolen i likhet med polismyndigheten att en risk för undanhållande kvarstår. Domstolen går vidare i sin bedömning och gör en avvägning mellan förvar och uppsikt. I den bedömningen anför domstolen att man med hänsyn till klagandens personliga förhållanden bedömer att uppsikt är en tillräcklig åtgärd för att uppnå samma syfte som förvarstagandet. Däremot hade ett mer utförligt resonemang av de personliga omständigheterna bakom bedömningen önskats i domskälen. I det andra avgörandet, UM 4255-11, gör domstolen en annan bedömning än Migrationsverket vad gäller risken för undanhållande. Domstolen bedömer att vad som framkommit om klagandens personliga förhållanden och övriga omständigheter i målet inte utgör tillräcklig grund för att anta att han kommer att hålla sig undan verkställighet av utvisningsbeslutet. På grund av att det inte bedöms finnas en risk för undanhållande saknas grund för att hålla klaganden i förvar eller ställa honom under uppsikt.

Om samma förutsättningar gäller för beslut om både förvar och uppsikt är det viktigt att analysera hur avvägningen mellan dessa två åtgärder görs. I majoriteten av avgöranden om verkställighetsförvar konstaterar domstolen att det inte anses tillräckligt att utlänningsen ställs under uppsikt. I dessa fall har domstolen fastställt att det finns anledning att anta att klaganden kommer att hålla sig undan verkställighet eller bedriva brottslig verksamhet och därför anses det inte som en tillräcklig åtgärd att klaganden i stället för att vara tagen i förvar står under uppsikt. Huvudfrågan är således om ett frihetsberövande är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet med tvångsåtgärden, det vill säga att minska risken för avvikande och brottslig verksamhet för att kunna verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, och om samma syfte inte kan uppnås med uppsikt. Det framgår inte från domskälen varför uppsikt, som är åtgärden som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes frihet och rätt, inte kan tillgodose samma syfte som förvarstagandet. Det saknas ett resonemang kring varför ett förvarstagande är nödvändigt med hänsyn till syftet med åtgärden.

I flera domar finns inte någon hänvisning till 1 kap. 8 § UtIL där man kan utläsa att proportionalitetsprincipen har beaktats genom att uppväga två motstående intressen.<sup>114</sup> I dessa avgöranden saknas ett resonemang huruvida frihetsberövandet står i rimlig proportion till intresset för att underlätta verkställighet av en kommande utvisning/avvisning eller till intresset av att förhindra att utlänningsen begår nya brott. Det framgår följaktligen inte att man har gjort en sådan intresseavvägning i syfte att pröva om konsekvenserna för den enskilde står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses.

---

113 Se UM 1465-11 och UM 4255-11.

114 Se avsnittet kring utformning av domar i kapitel 5.

## Synnerliga skäl

Vad gäller synnerliga skäl för förlängning har analysen grundats på 18 domar.<sup>115</sup> I samtliga mål har domstolen ansett att synnerliga skäl föreligger för att hålla klaganden i förvar. I de domar som har analyserats har förvarstiderna för de klagande pågått från två månader till över ett år.<sup>116</sup> De orsaker som utgör synnerliga skäl i de granskade domarna är bristande medverkan vid verkställigheten av utvisningsbeslutet, oklar identitet, bristande samarbete att fastställa sin identitet eller skaffa resehandlingar, påtaglig risk för undanhållandet samt en nära förestående verkställighet av utvisningsbeslutet.

I fem avgöranden har en påtaglig risk för undanhållande varit en avgörande grund i bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl för att hålla klagande i förvar. I dessa avgöranden har uppsikt bedömts som en otillräcklig åtgärd.<sup>117</sup> Av betydelse för bedömningen av synnerliga skäl är även på vilket stadium handläggningen befinner sig och att Polisen har vidtagit åtgärder för att möjliggöra verkställigheten, exempelvis att resan är planerad och nära förestående kan vara avgörande i bedömningen.<sup>118</sup> I ett avgörande är omständigheten att resan är planerad och nära förestående avgörande trots att klaganden hade uttryckt en vilja att återvända till hemlandet och visat sin avsikt att medverka till verkställigheten av utvisningsbeslutet genom att inkomma med identitetshandlingar för att klargöra sin identitet.<sup>119</sup> Uppsikt bedöms som en otillräcklig åtgärd utan att det anges något resonemang om varför uppsikt inte kan uppnå samma syfte som försvarstagande. I synnerhet när klaganden har visat en tydlig samarbetsvilja vad gäller verkställigheten av utvisningsbeslutet.

I ovannämnda avgöranden finns inte något resonemang kring varför en förlängning av förvarstagandet är nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden och varför syftet inte skulle kunna uppnås genom att klaganden ställs under uppsikt. En tvångsåtgärd får endast användas när det står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Av praxis framkommer att en förlängning av förvarstiden i det enskilda fallet borde stå i rimlig proportion till intresset av att underlätta verkställigheten av en kommande utvisning.<sup>120</sup> Det ska därför beaktas om proportionalitet föreligger inför beslut om fortsatt förvar. Som tidigare nämnts understryker förarbetena att förvar är ”en djupt ingripande åtgärd i den enskildes

---

115 UM 5106-11, UM 1505-11, UM 3211-11, UM 3097-11, UM 3964-11, UM 5063-11, UM 4489-11, UM 1301-11, UM 1387-11E, UM 1661-11, UM 1244-11, UM 4723-11, UM 4832-11, UM 5059-11, UM 3217-11, UM 3653-11, UM 4612-11 och UM 4370-11.

116 Se bl.a. UM 4489-11 UM 3217-11 och UM 3964-11.

117 Se UM 1387-11, 1301-11, 3964-11, 1641-11 och 3211-11.

118 Exempel på avgöranden där dessa skäl är viktiga är UM 1662-11, UM 5063-11 och 1641-11.

119 UM 1641-11.

120 Se bl.a. RÅ. 2003 not. 87, RÅ 2005 ref. 60; RÅ 2006 ref.5 och MIG 2010:15.

liv” som måste användas restriktivt. Detta visar att lagstiftarens intention är att man ska beakta det intrång och de konsekvenser som förvarstagandet innebär för den enskilde som oftast redan befinner sig i en utsatt situation. Begreppet synnerliga skäl används endast när det gäller att peka ut förhållanden som klart avviker från vad som är allmänt förekommande.<sup>121</sup> Avsikten är därför att understryka att en förlängning av förvarstiden endast kan ske i undantagsfall. Vid bedömningen av om synnerliga skäl föreligger har därför den tid som klaganden suttit i förvar betydelse.<sup>122</sup> Enligt artikel 15.1 i återvändandedirektivet ska verkställighetsförvar vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfaranden inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.<sup>123</sup>

I samtliga granskade domar om synnerliga skäl förs inget resonemang om huruvida förlängningen av förvarstagandet är rimlig i proportion till syftet med åtgärden. Det finns inte heller en motivering till de konsekvenser och intrång för den enskilda som ett förlängt förvarstagande kan innebära. Det saknas även en hänvisning i varje enskilt fall om vilka åtgärder berörda myndigheter genomför för att driva ett ärende framåt. Det går således att dra slutsatsen att domstolen inte har gjort en avvägning om förlängningen av frihetsberövandet står i rimlig proportion till intresset av att underlätta verkställighet av en kommande utvisning/avvisning eller till intresset av att förhindra att utlännen begår nya brott.

## **5.2. Placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest**

Föreliggande avsnitt bygger på domar rörande placering på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller polisarrest från de tre migrationsdomstolarna i Stockholm, Göteborg och Malmö under perioden april-maj 2011. Analysen bygger på sex mål rörande placeringar på grund av säkerhetsskäl och tre domar som rör placeringar på grund av brott under ovannämnda tidsperiod.<sup>124</sup> Vad gäller ändringsfrekvensen av beslut om placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller

---

121 SOU 2011:17, s. 107.

122 Se även praxis där tiden som utlännen har suttit i förvar beaktas RÅ 1991 ref 8; RÅ 1993 ref. 15; RÅ 2005 ref. 60; RÅ 2006 ref. 5, MIG 2008:44 och MIG 2010:15.

123 Vad gäller verkställighetsförvar finns tvingande bestämmelser om tidsgränser i återvändandedirektivet. Se prop. (Prop. 2011/12:60, ss. 74-76) för regeringens förslag om tidsgränser för hur länge en utlänningsutvisning får hållas i förvar.

124 Antal avgöranden är alltför begränsat i det här avsnittet för att generella slutsatser ska kunna dras. Däremot kan den här analysen komplettera slutsatsen från avsnittet om Migrationsverkets placeringsbeslut i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

polisarrest finns det stora variationer mellan de tre migrationsdomstolarna.<sup>125</sup> Migrationsdomstolen i Göteborg har den lägsta ändringsfrekvensen, 0 % och Malmö den högsta, 36 %.<sup>126</sup>

### **Placering på grund av brott**

De analyserade avgörandena berör placeringar på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § första punkten UtIL. Samtliga dessa mål innebär fall där klaganden hade dömts för allvarliga brott. I domskälen finner man att det har gjorts en individuell prövning där det har beaktats vilken typ av brottslighet utlänningen dömts för som grund för bedömningen av placering. I UM 4918-11 konstaterar domstolen att utlänningen har gjort sig skyldig till brott av sådan art att han inte kan komma ifråga för att placeras i en förvarslokal. Domstolen bestämmer i det här avgörandet att det finns skäl att klaganden ska vara fortsatt placerad på kriminalvårdsanstalt trots att han har suttit i förvar i 20 månader.

Enligt Migrationsöverdomstolens avgörande i MIG 2011:3 får en utlänning som utvisas på grund av brott och som hålls i förvar inte utan särskild prövning placeras i häkte, kriminalvårdsanstalt eller polisarrest. UM 4444-11 och UM 1257-11 är exempel på avgöranden där MIG 2011:3 beaktas i bedömningen av placeringen. I UM 1257-11 hänvisas även till 1 kap. 8 § UtIL där det framgår att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall. Domstolen anser i det här fallet att med hänsyn till vad som framkommit om klagandens agerande kan beslutet att placera honom på kriminalvårdsanstalt inte anses begränsa hans frihet mer än nödvändigt. Till skillnad från Migrationsverkets beslut om placering på grund av brott verkar Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2011:3 ha fått större genomslag i migrationsdomstolarnas praxis.

### **Placering på grund av säkerhetsskäl**

Enligt 10 kap. 20 § andra punkten UtIL får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar istället ska placeras på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller polisarrest, om utlänningen hålls avskild enligt 11 kap 7 § UtIL. Den vanligaste anledningen till avskiljande och placering utifrån de analyserade

---

125 Se bilaga 5 för statistik angående Migrationsdomstolarnas andningsfrekvens av beslut om placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

126 Se (Initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar, 2011, s. 21). Enligt Justitieombudsmannen överklagas besluten om kriminalvårdsplacering avseende de utvisningsdömda relativt ofta, men ändringsfrekvensen är låg.

avgörandena är att ordningsreglerna inte har följts på förvaret. Detta kan innebära att olika typer av incidenter har inträffat inom förvaren som till exempel att hot har framförts mot personal eller andra förvarstagna, upplopp i förvarslokalen, att bråk eller våld har uppstått mellan förvarstagna, att personen har försökt rymma eller att personen har gjort sig skyldig till skadegörelse.<sup>127</sup>

I ett placeringsbeslut enligt 10 kap. 20 § punkt 2 UtIL krävs, förutom att ett beslut om avskiljande med hänsyn till säkerheten i förvarslokalen har fattats, att Migrationsverket gör en bedömning om att avskiljandet inte kan ordnas i förvaret. I samtliga mål har placeringsbeslutet tagits samma dag som avskiljandebeslutet, vilket talar för att bestämmelsen om avskiljande inte tillämpas självständigt. Utifrån det som framkommer i domskälen går det inte att utläsa om det har gjorts någon bedömning om Migrationsverket kan hålla den enskilde avskild på förvarsenheten. Det anges inte heller varför man anser att ett avskiljande inte är tillräckligt för att uppnå syftet med att hålla ordning och säkerhet i förvarslokalen. I de ovannämnda avgörandena finns inte någon hänvisning till 1 kap. 8 § UtIL. Det saknas även en avvägning i det enskilda fallet mellan intresset av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i förvarslokalen och kravet att utlänningsfrihet inte begränsas mer än nödvändigt. En placering i häkte, kriminalvårdsanstalt eller polisarrest anses generellt vara mer ingripande än en placering i Migrationsverkets förvarslokaler. Det sistnämnda är relevant i synnerhet i de fall som berör personer som har uppvisat tecken på psykisk ohälsa. För dessa personer kan häktesmiljön vara särskilt olämplig och till och med innebära ökad risk för psykisk ohälsa.

Det framkommer i ett av de analyserade avgörandena, UM 4413-11, att domstolen bedömer att Migrationsverket har haft fog för sitt beslut om placering i häkte enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 UtIL. Klaganden hade visat självskadebeteende i samband med planerad verkställighet av utvisningsbeslutet. Migrationsverket hade grundat placeringen av klaganden i häkte enbart med hänvisning till att han utgör en allvarlig fara för sig själv. Som anledning till att placera personer som har visat tecken på självskadebeteende hänvisas i domen till förarbetena där det anges exempel på beteenden som kan föranleda ett avskiljande. Bland annat nämns risk för självdestruktivt beteende.<sup>128</sup> Förarbetena är motstridiga vad gäller frågan att placera en person på grund av att han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv.<sup>129</sup> I det här avgörandet, till skillnad från

---

127 Exempel på avgöranden som ingår i analysen och som berör ovannämnda typer av incidenter är UM 3801-11, UM 3770-11, UM 1399-11, UM 1709-11 och UM 1039-11.

128 Prop. 1996/97:147, s. 42.

129 Se avsnittet kapitel 3, avsnittet om placering på grund av säkerhetsskäl, för en detaljerad diskussion i frågan.

övriga ovanstående mål, hänvisar domstolen till 1 kap. 8 § UtIL under domskälen. Domstolen anser att med hänsyn till vad som framkommit om klagandens agerande, självskadebeteende i samband med planerad verkställighet av utvisningsbeslutet, kan beslutet att placera honom i häkte inte anses begränsa hans frihet mer än nödvändigt. Det går däremot inte att utläsa från domskälen om domstolen har beaktat de konsekvenser som placeringen i häkte kan innebära för klaganden som redan har visat tydliga tecken på psykisk ohälsa. Det finns inte heller något resonemang kring varför avskiljandet inte kunde ordnas i förvaringslokalen. Som påpekat i kapitel 3 leder frånvaron av klart lagstöd till frågan om det är lagligen möjligt att placera en person i kriminalvård med hänvisning enbart till att personen utgör en allvarlig fara för sig själv.

### **5.3. Avgöranden från Migrationsöverdomstolen**

I det här avsnittet analyseras två avgöranden från Migrationsöverdomstolen där prövningstillstånd beviljades och Migrationsöverdomstolen sedermera ändrade migrationsdomstolens dom. Det är i dessa avgöranden, i vilka Migrationsöverdomstolen har ändrat migrationsdomstolens dom, man främst finner utförligare resonemang kring de aktuella frågorna i studien. I MIG 2011:14 var huvudfrågan i målet om det fanns fog för migrationsdomstolens beslut att upphäva förvarsbeslutet med anledning av att klaganden åberopade upphållsrätt enligt 3 kap. UtIL. Klaganden togs i förvar av polismyndigheten enligt 10 kap. 1 § andra stycket 3 UtIL på grund av att det är fråga om att verkställa ett utvisningsbeslut. Efter det att klaganden hade tagits i förvar ansökte han om uppehållskort i egenskap av make till en EES-medborgare som var bosatt i Sverige. Migrationsöverdomstolen konstaterar i avgörandet att oavsett om utlänningen har åberopat uppehållsrätt är förhållandena sådana att, så länge ingen behörig instans beviljat uppehållstillstånd eller meddelat inhibitionsbeslut, det fortfarande är fråga om att verkställa ett beslut om utvisning i den mening som avses i 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen. Mot bakgrund av klagandens tidigare agerande och det faktum att han inte infann sig till den muntliga förhandlingen i Migrationsöverdomstolen finns det anledning att anta att han även fortsättningsvis kommer att hålla sig undan. Migrationsöverdomstolen bifaller överklagandet och klaganden ska åter tas i förvar.

I MIG 2011:3 upphäver Migrationsöverdomstolen Migrationsverkets beslut att placera en förvarstagen utlänning enligt 20 kap. 1 § UtIL. Klaganden var dömd för trafikbrott och snatterier. Påföljden bestämdes till villkorlig dom eftersom brottsligheten inte ansågs vara av allvarligare art. Enligt Migrationsöverdomstolen har lagstiftaren uppenbarligen ansett att enbart den omständig-

heten att en person begått en viss typ av brott i sig kan motivera att utlänningen kommer att äventyra säkerheten i förvarslokalen. Detta leder emellertid inte till att varje typ av brott ska leda till beslut om att utlänningen placeras på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller polisarrest. Det avgörande måste vara intresset av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i förvarslokalen som måste vägas mot kravet att utlänningens frihet inte ska begränsas mer än nödvändigt. Migrationsöverdomstolen gör i domskälen en sammantagen bedömning där även utlänningens beteende beaktas. Domstolen konstaterar att det inte framgår av brottmålsdomen att utlänningen i samband med brotten uppvisat något våldsamt eller hotfullt beteende. Det tycks inte finnas fog för att befara att den som dömts för motsvarande brottslighet i allmänhet skulle komma att äventyra säkerheten i en förvarslokal. Vid en sammantagen bedömning ansåg domstolen att klagandes frihet som förvarstagen blir mer än nödvändigt inskränkt genom Migrationsverkets placeringsbeslut.

När det gäller placeringar av utlänningar som utvisats på grund av brott innehåller bestämmelsen inte något ytterligare rekvisit för att ett beslut om placering ska få fattas. Enligt förarbetena behöver det i dessa fall inte ha förekommit någon incident i förvarslokalen som ger anledning att befara att utlänningen av säkerhetsskäl inte kan vistas där. Migrationsöverdomstolen ger vägledning i MIG 2011:3 genom att konstatera att beslut om placering av utlänningar som utvisats på grund av brott och som hålls i förvar alltid måste föregås av en individuell prövning. En avvägning måste göras i varje enskilt fall mellan intresset av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i förvarslokalen och kravet att utlänningens frihet inte begränsas mer än nödvändigt. Genom det här avgörandet påpekar domstolen vikten av proportionalitetsprincipen som kommer till uttryck i 1 kap. 8 § UtIL i beslut om placering på kriminalvårdsanstalt, i häkte och polisarrest.



## 6. Avslutande reflektioner

Avsikten med projektet har varit att studera enskilda förvars- och placeringsbeslut samt domar med fokus på hur grunderna för beslut motiveras. Därigenom kunde man undersöka om den nuvarande regleringen tillämpas enligt lagstiftarens intention, det vill säga att tillämpande myndigheter iakttar restriktivitet vid bedömningen av förvarsfrågor och att förvarstagna utlänningar endast i undantagsfall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. I de fall där ett beslut om förvar kan meddelas, föregås det av en avvägning mellan förvar och uppsikt? Har lagstiftarens intentioner med alternativa metoder till förvar fått genomslag i praxis? En önskan att sprida ljus över dessa frågeställningar var utgångspunkten för projektet, av vilket denna rapport är resultatet. I detta sista kapitel är tanken att i någon mån sammanfatta resultaten samt bidra till debatten med några reflektioner. Analysen har särskilt visat på tre springande punkter som är särskilt viktiga: beslut om verkställighetsförvar; användningen av alternativa metoder till förvar; samt placeringar i kriminalvårdsanstalt, häkte och polisarrest.

### Verkställighetsförvar

Den övervägande delen av de beslut och avgörande som har analyserats i rapporten rör verkställighetsförvar. Det framkommer tydligt att bedömningen kring risken för undanhållande har varit det centrala i prövningen huruvida grund för förvar föreligger. Resultatet visar att det ofta saknas en sammantagen bedömning av de olika kriterierna för risk för undanhållande. När det gäller frågan om vad som kan antas utgöra en risk för undanhållande finns inga direkta förarbetsuttalanden som kan ge vägledning i denna del. I flera av besluten och avgörandena om verkställighetsförvar hänvisas till Migrationsöverdomstolens avgörande, MIG 2008:23, som tillsynes haft genomslag i praxis. Enligt detta avgörande kan utlänningar som lever öppet men som genom sitt beteende tydligt visar att de inte har för avsikt att medverka till att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs tas i förvar. Dessutom förekommer ett betydande antal exempel på beslut och avgöranden där enbart klagandens uttalanden om sin ovilja att återvända till hemlandet vid samtal med Polisen eller Migrationsverket har varit avgörande i bedömningen. I dessa fall har ingen sammantagen bedömning gjorts utan största vikt i bedömningen av risken för undanhållandet har lagts vid dessa uttalanden.

En bedömning av risk för undanhållande där det läggs så stor vikt vid uttalanden från samtalet vid Migrationsverket eller Polisen förutsätter ett välinforme-

rat återvändandesamtal. Vid återvändandesamtalet hos Migrationsverket får man information om de olika alternativ som finns vad gäller återvändandet i det enskilda fallet, både om det sker självmant eller med tvång. Vidare ställs en fråga kring medverkan vid verkställigheten av utvisningsbeslutet. Däremot informeras inte utlänningen i regel om att ett negativt svar på frågan eventuellt kan ligga till grund för ett beslut om uppsikt eller förvar. I Migrationsverkets nya arbetssätt kallas även individen till ett så kallat underrättelsesamtal, som äger rum efter ett negativt beslut från Migrationsverket men före ett överklagat beslut är avgjort i domstolen. Risken är att även uttalanden under detta samtal sedermera kan ligga till grund för ett eventuellt förvarstagande i ett senare skede. Det kan finnas olika anledningar till varför en person uttrycker sin ovilja att återvända till hemlandet i samtal med Migrationsverket eller Polisen efter att ett utvisningsbeslut har meddelats. Många asylsökande lever ofta under stor psykisk press och ett utvisningsbeslut kan bland annat utlösa känslor av ångest, chock eller maktlöshet. Detta innebär inte per automatik att personen inte är villig att medverka vid verkställigheten av utvisningsbeslutet. Det kan vara orimligt att uttalanden som kan ha uttalats i affekt kan få så omfattande konsekvenser i det enskilda fallet, som ett frihetsberövande innebär, utan att någon information om det ges till den sökande. I flera av de analyserade besluten hade utlänningen lämnat in en ansökan om verkställighetshinder och/eller överklagat till Europadomstolen. I dessa fall hade det varit högst motsägelsefullt för utlänningen att uttrycka en vilja att återvända till hemlandet och samverka vid verkställigheten av utvisningsbeslutet. Detsamma gäller vid samtal hos Migrationsverket innan lagakraftvunnet beslut är fattat.

### **Användning av alternativa metoder till förvar: Uppsikt**

Angående användningen av alternativa metoder till förvar visar statistiken att det fattas betydligt fler beslut om förvar än om uppsikt.<sup>130</sup> Detta är knappast en revolutionerande insikt. Flera aktörer har under de senaste åren påpekat att uppsikt inte används i den utsträckning som det var avsett.<sup>131</sup> Däremot är det viktigt att förstå orsakerna bakom detta faktum, och i det sammanhanget kan förhoppningsvis den här rapporten lämna ett bidrag. Vidare kan det vara något för lagstiftaren att ta hänsyn till vid framtida revidering av lagstiftningen.

I förarbetena till bestämmelserna om förvar anges, som tidigare har nämnts, att ett frihetsberövande är en djupt ingripande åtgärd i den enskildes liv som

---

130 Se bilaga 1 och 2 för detaljerad statistik om förvar och uppsikt.

131 Se t.ex. UNHCR som 2006 påpekat att uppsikt i praktiken inte har använts i samma utsträckning som förvar. UNHCR, *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, 2006, s. 188. Prop. 1975/76: 146, s.37.

inte bör få förekomma i andra situationer än där det är oundgängligen nödvändigt.<sup>132</sup> I senare förarbeten understryks vikten av restriktivitet vid bedömningen och att förvar inte bör tillgripas, om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att en utlänning ställs under uppsikt.<sup>133</sup> När 10 kap. 2 § första stycket 3 UtL infördes övervägdes det om en sådan regel även borde införas vad gäller vuxna utlänningar.<sup>134</sup> I förarbetena ansågs att det inte var befogat att på det sättet inskränka förvarsinstitutet.<sup>135</sup> I stället påpekades att det redan i inledningen av utlänningslagen anges att lagen ska tillämpas så att utlänningsars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Det angavs vidare att häri låg underförstått bland annat att det alltid bör göras en bedömning om den för individen lindrigaste åtgärden uppsikt kan användas i stället för förvar. Dessutom kan ett förvarstagande alltid underställas en domstolsprövning efter överklagande och det ska också fortlöpande ses över av den handläggande myndigheten. Dessa regler ansågs tillräckliga för att tillgodose kravet på rätts-säkerhet och respekt för den personliga integriteten. Frågan är om det alltid är underförstått, som förarbetena anger ovan, att en sådan bedömning måste göras och om det görs i praktiken? I de fall där ett beslut om förvar kan meddelas, föregås det av en avvägning mellan förvar och uppsikt? Har lagstiftarens intentioner med alternativa metoder till förvar fått genomslag i praxis?

Vår analys visar att lagen inte tillämpas enligt lagstiftarens intentioner och att den alternativa metoden till förvar som finns i utlänningslagen, dvs. uppsikt, inte har fått det genomslag i praxis som var avsett av lagstiftaren. Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen anser ofta att uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd för att uppnå samma syfte som förvarstagandet. Trots att Migrationsverket och migrationsdomstolarna ofta hänvisar till uppsikt i sina beslut och avgöranden om förvar finner man ofta ingen individuell bedömning kring varför uppsikt inte kan uppnå samma syfte som förvarstagandet – med andra ord varför förvar ansetts nödvändigt för att uppnå syftet. Det framgår inte av det analyserade materialet om ett beslut om förvar i regel föregås av en intresseavvägning i syfte att pröva om konsekvenserna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. Polismyndigheten, i sin tur, hänvisar inte alls till uppsikt i sina beslut, vilket tyder på att det inte görs någon avvägning mellan förvar och uppsikt överhuvudtaget.

---

132 Prop. 1975/76: 146, s.37.

133 Prop. 81/82: 146, s. 37.

134 Vad gäller barn framgår uttryckligen av 10 kap. 2 § första stycket 3 att barn får tas i förvar om det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt.

135 Prop. 1988/89:86, s. 97-98.

Som grundförutsättning för förvar anges i artikel 15.1. återvändandedirektivet att andra tillräckliga men mindre ingripande åtgärder inte kan tillgripas verkningfullt i det konkreta fallet.<sup>136</sup> Trots att det påstås att återvändandedirektivets grundförutsättning för förvar uppfylls i svensk rätt visar resultatet från studien att det inte tillämpas som det ska. Man kan därför dra slutsatsen att det inte har varit självklart för beslutande myndigheter, i frånvaron av ett uttryckligt lagstöd, att proportionalitetsprincipen ska gälla. Detta kan vara en av orsakerna till varför uppsikt används i lägre utsträckning än förvar.

Studiens resultat ger stöd för Förvarsutredningens förslag om att införa en uttrycklig proportionalitetsregel i Utlänningslagen. Frågan är om detta kommer att vara tillräckligt och medföra att uppsikt används i större utsträckning än hitintills. Det kan vara värt att överväga om ytterligare revidering av lagtexten behövs för att undvika tolkningsproblem. En bestämmelse i likhet med den som finns i 10 kap. 2 § första stycket 3 UtL för barn kan vara önskvärt. Detta skulle innebära att det uttryckligen anges att beslutande myndigheter har en skyldighet att först överväga om syftet med ett eventuellt förvarstagande kan uppnås genom att utlänningen ställs under uppsikt. Forskningen visar att det finns en rad fördelar, från det rent ekonomiska till minskning av risk för undanhållande, med att ställa en person under uppsikt istället för att sätta henne eller honom i förvar.<sup>137</sup> Lagstiftaren borde även beakta forskningen på området vid framtida revideringar av lagtexten.

## Placering i kriminalvård, häkte eller polisarrest

Angående placeringar i kriminalvård, häkte eller polisarrest var utgångsfrågan i rapporten att undersöka om beslutande myndigheter beaktar restriktivitet och proportionalitet i sina beslut och avgöranden – det vill säga om förvarstagna utlännningar endast i undantagsfall placeras i kriminalvård, häkte eller polisarrest. För att svara på dessa frågor har en analys gjorts av beslut och avgöranden om placering i kriminalvård, häkte eller polisarrest. Vad gäller utlännningar

---

136 I Regeringens proposition om genomförandet av återvändandedirektivet anges att direktivets grundförutsättning för förvar uppfylls i svensk rätt dels genom reglerna i 10 kap. 6 § UtL om uppsikt som alternativ till förvar, dels genom den allmänna tolkningsregeln i 1 kap. 8 § UtL av vilken det framgår att en utlännings frihet inte ska begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall. Se Prop. 2011/12:60, ss. 69-70.

137 Se International Detention Coalition, *There Are Alternatives- A handbook for preventing unnecessary immigration detention* 2011, JRS, *From Deprivation to Liberty: Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom* 2011, UNHCR, *Detention of Asylum Seekers and Refugees: The Framework, The Problem and Recommended Practise*, 1999, UNHCR, *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, 2006 och Edwards, A, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Persons and 'Alternatives to Detention' of Refugees and Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants* 2011 för forskning kring alternativa metoder till förvar.

som placeras på grund av brott visar analysen att det senaste avgörandet från Migrationsöverdomstolen i frågan, MIG 2011:3, inte har fått genomslag i besluten. I MIG 2011:3 konstateras att redan av ordalydelsen i 10 kap. 20 1 § första stycket 1 UtL framgår att även den utlänning som utvisats på grund av brott och som hålls i förvar inte utan särskild prövning får placeras i kriminalvård, häkte eller polisarrest. Det framgår inte från beslutsmotiveringarna att det gjorts en individuell prövning där beslutsfattaren har bedömt om en säkerhetsrisk föreligger på grund av svårighetsgraden och arten av brotten som utlänningen dömts för. Detta skiljer sig ifrån avgöranden från migrationsdomstolarna. Trots att antalet analyserade avgöranden var mycket begränsat framstår det som MIG 2011:3 har fått större genomslag i dessa avgöranden än i de analyserade besluten från Migrationsverket under samma tidsperiod.

Vad gäller placeringar på grund av säkerhetsskäl visar vår analys att avskiljandet i praktiken inte tillämpas som det var avsett. Bestämmelsen om avskiljande används inte självständigt utan endast som en förutsättning för beslutet om kriminalvårdsplacering. Flera rapporter och utredningar har påpekat att många av de utlänningar som placeras utanför förvaren far illa.<sup>138</sup> De visar att en häktesmiljö är särskilt olämplig och kan till och med innebära ökad risk för en förvarstagen person som redan har visat tydliga tecken på psykisk ohälsa eller självskadebeteende. Europarådets tortyrkommitté (CPT) har vid flera tillfällen kritiserat Sverige för att placera förvarstagna utlänningar, som varken är dömda eller misstänkta för något brott, i kriminalvård. Enligt kommittén bör dessa utlänningar vistas i lokaler särskilt anpassade för ändamålet. Trots att en placering i häkte generellt anses vara mer ingripande än en placering i Migrationsverkets förvarslokaler finns inte något resonemang om detta i de analyserade besluten och avgörandena. Det saknas en avvägning i det enskilda fallet mellan intresset av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i förvarslokalen och kravet att utlänningens frihet inte begränsas mer än nödvändigt. Det förekommer även exempel på beslut och avgöranden där en person har placerats i kriminalvård enbart på grund av att han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv.<sup>139</sup>

Som anledning till att placera förvarstagna personer på grund av säkerhetsskäl anges i besluten att Migrationsverkets lokaler och personalen inte är rustade för

---

138 Se bl. a. JO, *Initiativärende: inspektion av Migrationsverkets förvar*, 2011, SOU 2011:17, s. 315-317 och SOU 2006:17, s.65.

139 Frånvaron av klart lagstöd leder till frågan om det är lagligen möjligt att placera en person i kriminalvård med hänvisning enbart till att personen utgör en allvarlig fara för sig själv. Se JO, *Initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar*, 2011, s. 37-38 och SOU 2011:17, s. 331-332 för en diskussion om denna fråga.

att ta hand om individer som visar sådant beteende. Dessutom finns skillnader mellan förvaren och Kriminalvården vad gäller omfattning och tillgänglighet till sjukvård för de förvarstagna som visar tecken på psykisk ohälsa. Lagstiftaren har förutsatt att innan Migrationsverket fattar ett beslut om placering ska det först prövas om det går att lösa placeringen inom förvarslokalerna.<sup>140</sup> Problemet är att, som studien har visat, avskiljandet inte är något reellt alternativ för utlänningar som uppträder hotfullt eller visar tecken på psykisk ohälsa. Även om proportionalitetsprincipen skulle tillämpas som intentionen var, hade den ändå varit verkningslös i praktiken. Det går inte att göra en reell intresseavvägning om Migrationsverkets lokaler inte har förmågan att ta hand om människor som visar hotfullt beteende eller psykisk ohälsa.<sup>141</sup>

## Avslutande ord

Höga krav på rättssäkerhet måste ställas när det gäller ett beslut om frihetsberövande eller en frihetsinskränkning. Resultatet visar de svårigheter som finns för att analysera och angripa beslut som inte redovisar de egentliga skälen som motiverar åtgärden och inte bara konstaterar att utlänningen kan antas hålla sig undan verkställighet. Det räcker således inte enbart med att ange att det exempelvis finns anledning att anta att utlänningen kommer att hålla sig undan. De rättsliga och faktiska grunderna för en myndighet att frihetsberöva en person borde vara noggrant motiverade och klart framgå i beslutet. Det är av stor betydelse både för individen, för en effektiv omprövning och i förlängningen för rättssäkerheten, att besluten och avgörande är så väl motiverade som möjligt. Tydligare och utförligare beslut och avgöranden kan bidra till ökad förutsägbarhet och större enhetlighet i rättstillämpningen.<sup>142</sup>

Enligt proportionalitetsprincipen borde varje kontroll- eller tvångsåtgärd som vidtas föregås av en intresseavvägning i syfte att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. Bristen på tillämpning av proportionalitetsprincipen är en röd tråd som går genom alla analyserade beslut. Resultatet visar att någon sådan avvägning i regel inte görs idag. Detta blir tydligt inte bara i beslut om förvar men även i bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl för förlängning och när förvarstagna placeras

---

140 Prop. 1996/97:147, s. 31.

141 Se SOU 2011:17, s. 318-319 för en detaljerad redovisning av de föreslagna lagstextrevideringar i frågan om säkerhetsplaceringar.

142 Se Dir. 2012:17. En särskild utredare ska kartlägga hur Migrationsverkets beslut i migrationsärenden är utformade samt hur enskilda parter, överinstanser och andra myndigheter uppfattar dessa. Mot bakgrund av kartläggningen ska utredaren ge förslag till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas.

i till exempel häkte trots att detta inte kan anses vara en proportionell åtgärd till det agerande som föranlett placeringen. Även om det har hävdats att proportionalitetsprincipen gäller utan lagstöd visar analysen i rapporten att den inte tillämpas som avsetts.<sup>143</sup> Resultat från rapporten tyder på att det är otydligt för tillämpande myndigheter huruvida proportionalitetsprincipen är tillämplig eller ej. Förvarsutredningen har föreslagit att en bestämmelse i utlänningslagen om att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden bör införas.<sup>144</sup> Vårt resultat visar att en kodifiering av principen där det tydligt framgår att en intresseavvägning måste föregå såväl ett beslut om en kontroll- eller tvångsåtgärd som genomförandet av den är önskvärd.

---

143 Se SOU 2011;17, s. 110-11 för en diskussion om proportionalitetsprincipen gäller i UtL. Se även Ragnemalm, *Förvaltningsprocessens grunder*. 8 uppl. 2007, s. 111 och Bernitz, *Europarättens grunder*. 3 uppl. 2007, s. 213.

144 Förslaget är att proportionalitetsregeln bör placeras i inledningen till UtL och bör komplettera den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 8 § UtL. Det har också föreslagits att proportionalitetsregeln ska ersätta den nuvarande bestämmelsen om att det i vissa fall kärvs synnerliga skäl för att hålla kvar en utlänning i förvar.

## 7. Källförteckning

- Bernitz, U. & Kjellgren, A. (2007). *Europarättens grunder*. Stockholm: Norstedts juridik. 3 uppl.
- International Detention Coalition (2011). *There are Alternatives – A handbook for preventing unnecessary immigration detention*. Melbourne: IDC.
- Edwards, A (2011). *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*. UNHCR.
- Axberger, Hans-Gunnar, JO (2011). *Inspektion av Migrationsverkets förvar (Initiativärende)*. Stockholm: Riksdagens ombudsmän.
- Europarådets parlamentariska församling. Resolution 1707 (2010).
- Jesuit Refugee Service (JRS). (2011). *From Deprivation to Liberty: Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom*.
- Migrationsverket *Utlänningshandboken*.
- Migrationsverket (2010-12-09). Verksamhetschefens instruktion om Gemensamma riktlinjer och rutiner vid Migrationsverkets förvarsenheter. *VCI nr 4/2010*.
- Ragnemalm, H. (2007). *Förvaltningsprocessens grunder*. Jure Förlag AB, Stockholm. 8 uppl.
- Tidningarnas telegrambyrå. ”Hot och våld på Migrationsverket.” Svenska Dagbladet (120409). Hämtad från [http://www.svd.se/nyheter/inrikes/hot-och-vald-pa-migrationsverket\\_6984549.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/hot-och-vald-pa-migrationsverket_6984549.svd)
- Equal Rights Trust (2010). *Unravelling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons*.
- UNHCR (1999). *Detention of Asylum Seekers and Refugees: The Framework, The Problem and Recommended Practise*.
- UNHCR (1999). *Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*.
- UNHCR (2006). *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees. Legal and Protection Policy Research Series*.
- Wikrén, G. & Sandesjö, H. (2010) *Utlänningslagen med kommentarer*. Stockholm: Norstedts Juridik. 9 uppl.



## **Svenskt offentligt tryck m.m.**

Prop. 1975/76:18 *Om ändring i utlänningslagen (1954:193), m.m.*

Prop. 1981/82:146 *Om ändring i utlänningslagen (1980:376), m.m.*

Prop. 1988/89:86 *Med förslag till utlänningslag m.m.*

Prop. 1996/97:2 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*

Prop. 1996/97:147 *Ändring i utlänningslagens försvarsbestämmelser*

Prop. 2011/12:60 *Genomförande av återvändandedirektivet*

SOU 2006:17 *Ny häkteslag*

SOU 2009:60 *Återvändandedirektivet och svensk rätt*

SOU 2011:17 *Förvar – Slutbetänkande av Förvarsutredningen*

Dir. 2012:17 *Utformning av beslut och domar inom migrationsområdet*

## **Rättsfall och vägledande beslut**

### **Migrationsöverdomstolen**

MIG 2008:23

MIG 2011:3

### **Regeringen**

RÅ 1994 ref.36.

### **Lagtext m.m.**

Förvaltningslagen (1986).

# Bilagor

## Bilaga 1 – Migrationsverkets förvarsbeslut 2011

Månad	Antal ärenden
Januari	332
Februari	324
Mars	427
April	315
Maj	338
Juni	287
Juli	236
Augusti	299
September	321
Oktober	365
November	391
December	373
<b>Totalsumma</b>	<b>4008</b>

## Bilaga 2 – Migrationsverkets uppsiktsbeslut 2011

Månad	Antal ärenden
Januari	32
Februari	20
Mars	24
April	23
Maj	16
Juni	29
Juli	22
Augusti	14
September	25
Oktober	28
November	31
December	25
<b>Totalsumma</b>	<b>289</b>

Bilaga 3 – Migrationsverkets statistik över placering i  
 kriminalvård, häkte och polisarrest 2011

Kön	Åldern	Ar-kvartal				Totalsumma
		2011-1	2011-2	2011-3	2011-4	
KVINNOR	>21 ÅR	53	53	45	76	227
	18-21 ÅR	1	3	7	10	21
<b>K Summa</b>		<b>54</b>	<b>56</b>	<b>52</b>	<b>86</b>	<b>248</b>
MÄN	>21 ÅR	698	594	475	675	2442
	0-17 ÅR	1	-	2	1	4
	18-21 ÅR	109	85	58	101	353
	IU	1	-	-	-	1
<b>M Summa</b>		<b>809</b>	<b>679</b>	<b>535</b>	<b>777</b>	<b>2800</b>
<b>Totalsumma</b>		<b>863</b>	<b>735</b>	<b>587</b>	<b>863</b>	<b>3048</b>

## Bilaga 4 – Polismyndigheternas beslut om förvar och uppsikt 2011

	2010	2011
<b>Blekinge</b>		
<i>Förvar</i>	23	30
<i>Uppsikt</i>	1	1
<b>Halland</b>		
<i>Förvar</i>	120	132
<i>Uppsikt</i>	Ca 15	Ca 15
<b>Jämtland</b>		
<i>Förvar</i>	0	0
<i>Uppsikt</i>	0	0
<b>Jönköping</b>		
<i>Förvar</i>	248 (178)	176 (110)
<i>Uppsikt</i>	92	25
<b>Kalmar</b>		
<i>Förvar</i>	76	53
<i>Uppsikt</i>	Ca 5	Ca 5
<b>Kronobergs län</b>		
<i>Förvar</i>	72	80
<i>Uppsikt</i>	19	22
<b>Norrbottn</b>		
<i>Förvar</i>	165 (152)	159 (154)
<i>Uppsikt</i>	1	2
<b>Skåne</b>		
<i>Förvar</i>	337	324
<i>Uppsikt</i>	128	103
<b>Stockholm</b>		
<i>Förvar</i>	924 (ca 360*)	987 (ca 345*)
<i>Uppsikt</i>	I.U	I.U
<b>Sörmland</b>		
<i>Förvar</i>	645 (264)	563 (175)
<i>Uppsikt</i>	26	33
<b>Uppsala</b>		
<i>Förvar</i>	36	50
<i>Uppsikt</i>	10	28
<b>Värmland</b>		
<i>Förvar</i>	53	71

## Bilaga 5 – Antal domar om placering och ändringsfrekvens 2011

<b>Domstol</b>	<b>Antal avgjorda</b>	<b>Antal ändrade helt eller delvis</b>	<b>%</b>
Stockholm	694	33	5
Göteborg	215	6	3
Malmö	260	16	6
<b>Totalsumma</b>	<b>1169</b>	<b>55</b>	<b>14</b>





### **Det här är Röda Korset**

- Röda Korset är en religiöst och politiskt obunden organisation som finns i 188 länder över hela världen.
- Röda Korsets uppgift är att förhindra och lindra mänskligt lidande var det än uppstår och vem det än drabbar.

### **Det här kan du göra**

- Engagera dig i frivilligarbete, ge av din tid, där du bor.
- Bli medlem under ett år genom att sätta in 200:- på pg 900 807-9, glöm ej ange namn och adress.
- Skänk en gåva, pg 900 800-4, [www.redcross.se](http://www.redcross.se)
- Engagera ditt företag i ett givande samarbete.
- Gör Röda Korset till förmånstagare i ditt testamente.