

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-06-18

Närvarande: F.d. justitieråden Karin Almgren och Lena Moore samt justitierådet Erik Nymansson

Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar

Enligt en lagrådsremiss den 31 maj 2018 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
3. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
4. lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Charlotte Appelgren.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

Lagrådet föreslår att 23 kap. 4 b § första stycket 1 och andra stycket förtydligas och att paragrafen ges följande lydelse.

En åklagare får även lägga ned en förundersökning om

1. det har beslutats att den misstänkte ska avvisas eller utvisas,
2. det kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i sex månader, och
3. något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Vid bedömningen av om förundersökningen ska läggas ned ska särskild hänsyn tas till när beslutet om avvisning eller utvisning kan förväntas bli verkställt och när åtal kan förväntas bli väckt.

Om det finns ... inledas.

Den nya paragrafen föranleder en ändring i 23 kap. 1 §; 4 b § bör läggas till i andra stycket andra meningen.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

10 kap.

7–11 §§ och rubriken före 7 §

Paragraferna innehåller bestämmelser om vilka myndigheter som är behöriga att fatta beslut om förvar. I remissen berörs inte frågan om vilka myndigheter som är behöriga att fatta beslut om förvar enligt Dublinförordningen. Frågan bör belysas under den fortsatta beredningen.

För att hålla samman bestämmelserna i 4–6 §§ och 12–14 §§ bör bestämmelserna om beslutande myndigheter och interimistiska beslut i 7–11 §§ flyttas och placeras efter 3 §, som 4–8 §§.

Rubriken före remissens 7 § bör anpassas till innehållet i paragrafen och lyda "Myndigheter som är behöriga att besluta om förvar".

Uttrycket "behörig myndighet i frågor om förvar" som förekommer i remissens 8–11 §§ (liksom i 12 och 19 §§), ger det felaktiga intrycket att behörigheten omfattar mer än att fatta beslut om förvar (jfr 7 §). Uttrycket bör genomgående ersättas med "den behöriga myndigheten".

9 § andra stycket bör förtydligas enligt följande (6 § i Lagrådets förslag).

Polismyndigheten behåller sin behörighet enligt första stycket 2 även när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 eller 19 b § så länge Migrationsverket inte har beslutat om en prövning ska ske eller, i fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket, en migrationsdomstol inte har prövat om inhibition ska beslutas.

Motsvarande ändringar bör göras i andra stycket i remissens 10 § (7 § i Lagrådets förslag) enligt följande.

Säkerhetspolisen behåller sin behörighet även när hinder mot verkställighet har åberopats enligt 12 kap. 19 eller 19 b § så länge Migrationsverket inte har beslutat om en prövning ska ske eller, i fall som avses i 12 kap. 19 a § tredje stycket, en migrationsdomstol inte har prövat om inhibition ska beslutas.

Första stycket i 11 § kan förtydligas enligt följande (8 § i Lagrådets förslag).

Om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut om förvar, får Polismyndigheten besluta om att ta en utlänning i förvar till dess att den behöriga myndigheten meddelat beslut i frågan. Ett sådant interimistiskt beslut ska skyndsamt anmälas till den behöriga myndigheten, som därefter omedelbart ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla.

12 § och rubriken före 12 §

Rubriken bör förtydligas och lyda "Domstolsprövning vid fortsatt förvar".

Angående paragrafens inledning, se Lagrådets synpunkter vid 7–11 §§. Det bör av paragrafen uttryckligen framgå att tvåveckorsfristen räknas från det att beslutet började verkställas (se författningskommentaren, jfr nuvarande lydelse av 9 §). Andra stycket i 12 § bör placeras i en egen paragraf, i en ny 15 §.

Lagrådet föreslår att 12 § formuleras enligt följande.

Om den behöriga myndigheten bedömer att en utlänning bör hållas kvar i förvar under en längre tid än två veckor, ska myndigheten hos en migrationsdomstol ansöka om fortsatt förvar. Ansökan ska göras senast två veckor från den dag då beslutet började verkställas. Om beslutet om förvar har överklagats till en migrationsdomstol innan en ansökan om fortsatt förvar har gjorts, ska ansökan i stället göras senast två veckor från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

Om en ansökan om fortsatt förvar inte görs i tid, upphör beslutet om förvar att gälla. Har en ansökan om fortsatt förvar gjorts i tid får utlänningen hållas kvar i förvar i avvaktan på migrationsdomstolens prövning.

14 §

Paragrafen kan förenklas enligt nedan.

Om en migrationsdomstol efter ansökan beslutar att en utlänning fortsatt ska hållas i förvar, ska domstolen bestämma hur länge förvaret får pågå. Om det finns ett beslut om avvisning eller utvisning får tiden inte överstiga två månader. I annat fall får tiden inte överstiga två veckor.

15–18 §§

Förfarandereglerna i 15–18 §§ har en naturligare placering i 13 respektive 16 kap. Vid föredragningen har framhållits att syftet med den i remissen föreslagna placeringen är att framhålla bestämmelsernas betydelse vid förvarsprövningen. Om bestämmelserna behålls

i 10 kap. bör de placeras senare i kapitlet – direkt före verkställighetsreglerna – för att inte splittra regleringen.

16 §

Det bör av paragrafen framgå att det handlar om mål om fortsatt förvar enligt 12 § och överklagade mål om förvar som avses i 14 kap. 9 §, dvs. inte överklagade mål som avses i 14 kap. 10 §. Lagrådet föreslår att paragrafen formuleras enligt följande (20 § i Lagrådets förslag).

En migrationsdomstol ska avgöra mål om förvar som avses i 12 § och i 14 kap. 9 § så snart som möjligt. Om det inte finns särskilda skäl, ska målet avgöras senast tio dagar från det att målet kom in till domstolen eller förvarsbeslutet därefter verkställdes.

17 och 18 §§

Paragraferna bör lämpligen slås samman till en paragraf och formuleras enligt följande (21 § i Lagrådets förslag).

I mål som avses i 20 § ska en migrationsdomstol hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt.

Om en muntlig förhandling har hållits ska migrationsdomstolen efter att förhandlingen avslutats omedelbart meddela beslut i målet. Ett beslut får dock meddelas senare om utredningen behöver kompletteras eller andra särskilda skäl talar för det.

19 §

Angående första stycket, se Lagrådets synpunkter vid 7–11 §§. Andra stycket kan förenklas och paragrafen utformas enligt följande (16 § i Lagrådets förslag).

Den behöriga myndigheten ska omedelbart upphäva ett beslut om förvar om det inte längre finns skäl för beslutet.

Migrationsverket ska alltid upphäva ett beslut om förvar om det avser att bevilja uppehållstillstånd. Detsamma gäller en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, om domstolen avser att bevilja uppehållstillstånd.

20 §

Andra stycket bör förtydligas enligt följande (17 § i Lagrådets förslag).

Om Migrationsverket vid prövningen beslutar att utlänningen ska hållas kvar i förvar ska tidsfristen för att ansöka om fortsatt förvar enligt 12 § räknas från dagen för Migrationsverkets beslut eller, om beslutet har överklagats till en migrationsdomstol innan denna frist löpt ut, från dagen för migrationsdomstolens avgörande.

21 §

Andra stycket bör förtydligas enligt följande (18 § i Lagrådets förslag).

Om domstolen vid prövningen beslutar att utlänningen ska hållas kvar i förvar, ska domstolen bestämma hur länge förvaret får pågå. Tiden får inte överstiga två veckor.

Rubriken före 22 §

Rubriken före 22 § bör lyda "Verkställighet av beslut om förvar".

28 § tredje stycket

Stycket innehåller ett förbud mot att placera barn i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Det kan övervägas att placera bestämmelsen i en egen paragraf efter 28 § (jfr att förvarstidens längd för barn har placerats i egen paragraf i remissens 6 §).

Rubriken före 29 §

Rubriken är missvisande och bör ersättas med "Automatiskt upphörande av förvarsbeslut".

10 a kap.

4 § och rubriken före 4 §

Paragrafen och rubriken bör anpassas till motsvarande reglering i 10 kap. 4 § (remissens 7 §).

6 §

Första stycket i paragrafen kan förenklas enligt följande.

Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt var sjätte månad så länge utlänningsen står under uppsikt.

9 och 10 §§

Paragraferna bör anpassas till motsvarande reglering i 10 kap.

Rubriken före 11 §

Rubriken är missvisande och bör ersättas med "Automatiskt upphörande av förvarsbeslut".

12 kap.

Rubriken före 9 §

De nya bestämmelserna i 12 kap. 9 § första stycket och nya 9 a § motiverar att rubriken före 12 kap. 9 § ändras, förslagsvis till "Avvisning och utvisning av utlänning som är misstänkt för brott eller dömts till fängelse" (jfr rubriken före 8 a §), och att 9 a § förses med en egen rubrik, förslagsvis "Avvisning och utvisning vid utlämning eller överlämnande".

Förslaget till lag om ändring i lagen om särskild utlänningskontroll

8 a §

Såväl i nuvarande som i föreslagen lydelse av paragrafen föreskrivs att den som är under arton år inte utan synnerliga skäl får placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), det s.k. omarbetade mottagandedirektivet, som antogs år 2013, anges i artikel 11.3 att ensamkommande barn aldrig får hållas i förvar i fängelseanläggningar.

Det förhållandet att ensamkommande barn enligt 8 a § får placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest om det föreligger synnerliga skäl, synes inte förenligt med det absoluta förbudet mot sådan placering enligt det omarbetade mottagandedirektivet (jfr 10 kap. 28 § tredje stycket förslaget till lag om ändring i utlänningslagen). Frågan bör behandlas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

9 b, 9 d–9 g §§

Paragraferna bör anpassas till motsvarande bestämmelser i 10 kap. utlänningslagen.

Förslaget till lag om ändring i lagen om transitering av tredjelands-
medborgare

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.