

Lagrådsremiss

Genomförande av återvändandedirektivet

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 november 2011

Tobias Billström

Ingela Fridström
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag till genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet).

Det föreslås att ett beslut om avvísning eller utvisning som huvudregel ska innehålla en tidsfrist för frivillig avresa. Tidsfristen ska bestämmas till två veckor vid avvísning och till fyra veckor vid utvisning. Finns inte förutsättningar att meddela en tidsfrist för frivillig avresa ska ett beslut om avvísning eller utvisning normalt åtföljas av ett återreseförbud för en tid av högst fem år. Återreseförbud ska i normalfallet även meddelas en utlänning som har beviljats en tidsfrist för frivillig avresa om han eller hon inte har lämnat landet när tidsfristen har löpt ut. Tiden för återreseförbudet ska då bestämmas till ett år. Ett återreseförbud får upphävas om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

Vidare föreslås att reglerna om s.k. verkställighetsförvar anpassas till direktivets ordalydelse. Det föreslås också att en utlänning som hålls i förvar och placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska hållas avskild från övriga intagna, om utlänningen inte har utvisats på grund av brott. En utlänning får inte hållas i verkställighetsförvar längre än två månader om det inte finns synnerliga skäl för en längre förvarstid. Även om synnerliga skäl föreligger får en utlänning inte hållas i förvar i längre än tre månader eller, om verkställigheten drar ut på tiden på grund av att utlänningen inte samarbetar eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, tolv månader.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2012.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	17
3	Ärendet och dess beredning	19
4	Återvändandedirektivet	19
4.1	Syfte	19
4.2	Tillämpningsområde	19
4.3	Definitioner	20
4.4	Avslutande av den olagliga vistelsen (kapitel II)	21
4.5	Rättssäkerhetsgarantier (kapitel III)	21
4.6	Förvar inför avlägsnande (kapitel IV)	22
4.7	Slutbestämmelser (kapitel V)	22
5	Huvuddragen i gällande ordning	23
6	Direktivets tillämpningsområde	25
7	Återvändande	27
7.1	Av- och utvisning	27
7.2	Möjligheten att i samband med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut avslå en ansökan om uppehållstillstånd	29
7.3	Tidsfrist för frivillig avresa	30
7.4	Upphävande av ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa	34
7.5	Förpliktelser som syftar till att förhindra avvikande	35
7.6	Risk för avvikande	36
7.7	Verkställighet	38
7.8	Uppskjutande av verkställighet	42
7.9	Ensamkommande barn	44
8	Återreseförbud	45
8.1	När ska ett återreseförbud meddelas?	45
8.2	Återreseförbudets längd	49
8.3	Upphävande av återreseförbud, m.m.	52
8.4	Särskilt om återreseförbud som meddelas i efterhand	54
8.5	Samråd med andra medlemsstater i EU	55
9	Utformning av beslut	56
9.1	Skriftliga och motiverade beslut samt sekretess	56
9.2	Översättning av beslut	58
10	Garantier och vissa verkställighetshinder	59
10.1	Garantier i avvaktan på återvändande, m.m.	59
10.2	Verkställighetshinder och principen om non-refoulement	61
11	Rättsmedel, biträde, m.m.	63

11.1	Rätten att överklaga	63
11.2	Befogenhet att pröva överklagade beslut och att meddela inhibition.....	65
11.3	Juridisk rådgivning och språklig hjälp	66
11.4	Rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd	67
12	Förvar	68
12.1	Grundförutsättningar för verkställighetsförvar	68
12.2	Särskilt om förvar av barn.....	71
12.3	Tidsgränser för hur länge en utlänning får hållas i förvar.....	73
12.4	Beslutsmyndighet, möjlighet att överklaga och omedelbar frigivning.....	76
12.5	Omprövning av förvarsbeslut.....	78
12.6	Förhållanden i samband med förvar.....	79
12.7	Inkvartering av familjer och ensamkommande barn	82
12.8	Aktiviteter och skolgång för barn som hålls i förvar.....	83
12.9	Information till förvarstagna	84
13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	85
14	Ekonomiska konsekvenser.....	86
15	Författningskommentar.....	87
15.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	87
15.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	99
Bilaga 1	Återvändandedirektivet	101
Bilaga 2	Sammanfattning av förvarsutredningens delbetänkande	122
Bilaga 3	Förvarsutredningens lagförslag	127
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna	144

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

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

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 8 kap. 19, 20 och 20 a §§, 10 kap. 1, 2, 4, 9 och 20 §§, 11 kap. 1, 2 och 3 §§, 12 kap. 15 § samt 13 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tio nya paragrafer, 1 kap. 15 §, 8 kap. 18 a, 18 b, 19 a och 20 b §§, 12 kap. 3 a, 14 a, 14 b och 15 a §§, 14 kap. 7 a §, samt närmast före 12 kap. 14 a och 14 b §§ och 14 kap. 7 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

15 §

Ska det vid tillämpningen av denna lag göras en bedömning av om det finns risk för att en utlänningsansökning avviker, får hänsyn endast tas till om denne

1. tidigare har hållit sig undan,

2. har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning,

3. har uppträtt under olika identiteter,

4. inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd,

5. medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information,

6. tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud,

7. har dömts för ett brott som kan leda till fängelse, eller

8. har utvisats av allmän

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98, Celex 32008L0115).

domstol på grund av brott.

8 kap.

18 a §

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om utlänningen avvisas och till fyra veckor om utlänningen utvisas. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist bestämmas.

En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas, om

1. det finns risk för att utlänningen avviker,

2. utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet,

3. utlänningen genom ett avvisningsbeslut nekas att resa in i landet,

4. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns och då avvisas,

5. utlänningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet,

6. utlänningen utvisas av allmän domstol på grund av brott, eller

7. utlänningen är en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare.

18 b §

I ett beslut om avvisning eller utvisning som innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlänningen upplysas om att ett återreseförbud kan meddelas om han eller hon inte lämnat landet senast när tidsfristen löper ut.

Tidsfristen för frivillig avresa börjar löpa när beslutet om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft eller när utlänningen förklarat sig nöjd med beslutet.

19 §²

När Migrationsverket beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige.

Finns inte förutsättningar att meddela en tidsfrist för frivillig avresa enligt 18 a § ska en polismyndighets beslut om avvisning och Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlännings personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Ett beslut om avvisning varigenom en utlänning nekas att resa in i landet ska dock inte förenas med ett återreseförbud.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem, får förenas med ett sådant förbud som avses i första stycket endast om beslutet har meddelats av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem eller som avser en utlänning som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får förenas med ett återreseförbud endast om beslutet har meddelats av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

19 a §

Tiden för återreseförbud enligt 19 eller 21 § ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

20 §³

En utlänning som med stöd av 13, 19 eller 21 § har förbjudits att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

En utlänning som med stöd av 13, 19 eller 21 § eller 12 kap. 14 a eller 15 a § har meddelats ett återreseförbud får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

² Senaste lydelse 2009:1542.

³ Senaste lydelse 2009:1542.

20 a §⁴

Om en EES-medborgare eller hans eller hennes familjemedlem har meddelats ett förbud att återvända till Sverige enligt 19 § andra stycket, får regeringen helt eller delvis upphäva förbudet om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre skall gälla.

Har en utlänning meddelats ett återreseförbud enligt 19 eller 21 § eller 12 kap. 14 a eller 15 a § och beslutet vunnit laga kraft, får Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen helt eller delvis upphäva förbudet, om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

Migrationsverket får dock inte upphäva ett återreseförbud som meddelats av domstol. Om Migrationsverket finner att ett sådant återreseförbud bör upphävas ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i fråga om upphävande hade kunnat överklagas.

20 b §

I ett sådant fall som avses i 20 a § första stycket får utlänningen ansöka om upphävande av återreseförbudet hos Migrationsverket.

10 kap.

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.

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

1. det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska 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 förbereda

⁴ Senaste lydelse 2006:219.

ett beslut om avvísning 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.*

eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvísning eller utvisning.

Beslut om förvar av en utlänning enligt andra stycket 2 eller 3 får meddelas endast om det *annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.*

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 avvísning 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 avvísning 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.

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

1. det är fråga om att *förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvísning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 7 eller 8 §, och*

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 avvísning eller utvisning har meddelats, får utlänningen dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

En utlänning *får* inte hållas i förvar *för verkställighet med stöd av 1 § andra stycket 3 längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund*

av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen av allmän domstol utvisats på grund av brott.

I andra fall än som avses i första och andra styckena får en utlänning som har fyllt 18 år inte hållas i förvar längre tid än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

9 §

Ett beslut om förvar enligt 4 § andra stycket *skall* prövas på nytt inom två veckor från den dag då det började verkställas. I de fall det finns beslut om avvisning eller utvisning *skall* beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas.

Ett beslut om uppsikt *skall* prövas på nytt inom sex månader från beslutet.

Om utlänningen hålls kvar i förvar eller fortfarande *skall* stå under uppsikt, *skall* ny prövning förlöpande ske inom samma tider.

Ett beslut om förvar eller uppsikt *skall* omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet.

Ett beslut om förvar enligt 4 § andra *eller tredje* stycket *ska* prövas på nytt inom två veckor från den dag då det började verkställas. I de fall det finns beslut om avvisning eller utvisning *ska* beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas.

Ett beslut om uppsikt *ska* prövas på nytt inom sex månader från beslutet.

Om utlänningen hålls kvar i förvar eller fortfarande *ska* stå under uppsikt, *ska* ny prövning förlöpande ske inom samma tider.

Ett beslut om förvar eller uppsikt *ska* omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet.

20 §

Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar *skall* placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen *enligt 8 kap. 8 §* har utvisats på grund av brott,

2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket, eller

3. det annars finns synnerliga skäl.

Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar *ska* placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen *av allmän domstol* har utvisats på grund av brott,

En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller

polisarrest med stöd av första stycket 2 eller 3 ska hållas avskild från övriga intagna.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

11 kap.

1 §

En utlänning som hålls i förvar *skall* behandlas humant och hans eller hennes värdighet *skall* respekteras.

En utlänning som hålls i förvar *ska* behandlas humant och hans eller hennes värdighet *ska* respekteras. *Utlänningen ska informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller vid förvaret.*

Verksamhet som rör förvar *skall* utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

Verksamhet som rör förvar *ska* utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

2 §⁵

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

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

Migrationsverket har ansvaret för utlänningen som hålls i förvar.

behandlingen och tillsynen av en

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom *anstalten, häktet eller arresten.*

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

3 §

En utlänning som hålls i förvar *skall* ges tillfälle till aktiviteter,

En utlänning som hålls i förvar *ska* ges tillfälle till aktiviteter,

⁵ Senaste lydelse 2010:627.

förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus.

förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. *Ett barn som hålls i förvar ska ges möjlighet till lek och aktivitet som är lämpliga för barnets ålder.*

En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende.

12 kap.

3 a §

Ett beslut om avvisning eller utvisning av ett ensamkommande barn får inte verkställas om inte den verkställande myndigheten har försäkrat sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn.

Att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa

14 a §

Den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning får upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa, om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker eller utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa gäller omedelbart.

Att förlänga en tidsfrist för frivillig avresa

14 b §

Om det av särskilda skäl finns behov av en längre tidsfrist för frivillig avresa får Migrationsverket eller en polismyndighet förlänga tidsfristen.

15 §⁶

En polismyndighets beslut om avvisning, Migrationsverkets beslut om avvisning enligt 8 kap. 4 § andra stycket, Migrationsverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet och en allmän domstols lagakraftvunna beslut om utvisning på grund av brott ska verkställas snarast möjligt.

I andra fall ska en utlänning som avvisas lämna landet inom två veckor och en utlänning som utvisas lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestämts i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det måste antas att utlänningen inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, ska beslutet verkställas snarast möjligt av den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten.

Beslut om avvisning eller utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt.

Innehåller ett beslut om avvisning eller utvisning en tidsfrist för frivillig avresa ska utlänningen lämna landet senast när tidsfristen löper ut. Om utlänningen inte lämnat landet när tidsfristen löpt ut eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa dessförinnan upphävts enligt 14 a §, ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter.

Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning av en EES-medborgare eller hans eller hennes familjemedlem som har rest in i Sverige får ske tidigast fyra veckor från den dag EES-medborgaren eller familjemedlemmen fick del av beslutet, om det inte finns synnerliga skäl för att verkställa beslutet.

⁶ Senaste lydelse 2009:1542.

15 a §

Har en utlänning inte lämnat landet när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud. Återreseförbudet ska bestämmas till ett år.

Återreseförbud enligt första stycket får dock inte meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition, en ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om ny prövning eller om särskilda skäl talar mot att ett sådant förbud meddelas.

13 kap.

10§⁷

Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall alltid innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

- resedokument,*
- uppehållstillstånd,*
- statusförklaring,*
- tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige,*
- avvisning eller utvisning,*
- återreseförbud,*
- förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,*
- förvar eller uppsikt, eller*
- kroppsvisitation.*

Vid beslut i fråga om nationell visering eller arbetstillstånd får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om nationell visering, om beslutet går utlänningen emot och utlänningen omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara medborgare i en EES-stat eller i Schweiz.

⁷ Senaste lydelse 2011:705.

14 kap.

Återreseförbud och beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa

7 a §

En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut att meddela återreseförbud eller att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa får överklagas till en migrationsdomstol.

Migrationsverkets avslag på en ansökan om att upphäva ett återreseförbud får överklagas till en migrationsdomstol.

Tidsfristen för överklagande av Migrationsverkets beslut om återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § börjar löpa den dag beslutet om återreseförbud meddelas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2012.
 2. För beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats före ikraftträdandet gäller 12 kap. 15 § i sin äldre lydelse.

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

dels att nuvarande 4 b § ska betecknas 4 c §,

dels att 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 b §

Har en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem enligt 4 §, eller motsvarande äldre bestämmelser, förbudits att återvända till Sverige får regeringen helt eller delvis upphäva förbudet, om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

5 §²

I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar:

1 kap. 3 b § om EES-medborgare,

1 kap. 13 § om skyndsam handläggning,

3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,

4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och andra skyddsbehövande,

5 kap. 1–1 c, 3–10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,

8 kap. 7 a § om utvisning av utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn,

8 kap. 17 a § om sådana hänsyn som ska tas till anknytningen till Sverige, om fråga uppkommit om utvisning av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem,

8 kap. 20 a § om upphävande av ett förbud att återvända till Sverige som meddelats en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem,

9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,

10 kap. 1, 2, 4, 5–10 §§, 11 § första och andra styckena och 17 § om förvar och uppsikt,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98, Celex 32008L0115).

² Senaste lydelse 2009:1545.

12 kap. 1–5, 13 a och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om utvisning,

13 kap. 1–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,

13 kap. 10 § om motivering av beslut,

13 kap. 11 § om tolkersättning,

13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,

13 kap. 15 och 16 §§ om DNA-analys,

16 kap. 1 § andra stycket om Migrationsöverdomstolen,

17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter,

18 kap. 1 § andra stycket om offentligt biträde för barn, samt

19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2012.

3 Ärendet och dess beredning

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog den 16 december 2008 direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna¹ (återvändandedirektivet). Direktivet ska vara genomfört senast den 24 december 2010. Återvändandedirektivet finns i *bilaga 1*.

Regeringen beslutade den 5 februari 2009 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. ta ställning till hur återvändandedirektivet ska genomföras i svensk rätt (dir 2009:1). Utredningen antog namnet Förvarsutredningen (Ju 2009:03).

Utredningen överlämnade den 15 juni 2009 delbetänkandet Återvändandedirektivet och svensk rätt (SOU 2009:60). En sammanfattning av betänkandet och utredningens lagförslag finns i *bilagorna 2 och 3*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2009/5250/EMA).

I denna lagrådsremiss behandlas Förvarsutredningens delbetänkande. De författningsförslag som föranleds av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna),² i fortsättningen kallad gränskodexen, behandlas dock i annat sammanhang. Den 15 februari 2011 överlämnade Förvarsutredningen slutbetänkandet Förvar (SOU 2011:17). I slutbetänkandet lämnas bl.a. förslag som avser förändrade processuella regler om förvar och uppsikt samt var en förvarstagen ska vistas. Beredningen av slutbetänkandet pågår inom Regeringskansliet.

4 Återvändandedirektivet

4.1 Syfte

Syftet med återvändandedirektivet är enligt artikel 1 att medlemsstaterna ska införa gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

4.2 Tillämpningsområde

Återvändandedirektivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Medlemsstaterna får dock besluta att inte tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som har nekats inresa i enlighet med artikel 13 i gränskodexen eller som grips eller hejdas av de behöriga myndigheterna i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som inte därefter har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten. Vidare får medlemsstaterna besluta att inte tillämpa

¹ EUT L 348, 24.12.2008, s. 98, Celex 32008L0115.

² EUT L 105, 13.4.2006, s. 1, Celex 32006R0562.

direktivet på tredjelandsmedborgare som har utvisats på grund av brott eller som är föremål för utlämningsförfarande (artikel 2 b). Direktivet ska enligt artikel 2.3 inte tillämpas på personer som har rätt till fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen.

Enligt artikel 4 ska direktivet inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i bilaterala eller multilaterala avtal och förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgare i gemenskapens regelverk om invandring och asyl. Direktivet ska inte heller påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som det är tillämpligt på, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med direktivet.

Vid genomförandet av direktivet ska medlemsstaterna, enligt artikel 5, ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa, familjeliv, hälsotillstånd för den berörda tredjelandsmedborgaren och respektera principen om ”non-refoulement”.

4.3 Definitioner

Artikel 3 i återvändandedirektivet innehåller ett antal definitioner.

Med *tredjelandsmedborgare* avses personer som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 17.1 i fördraget (numera artikel 20.1 i EUF-fördraget) och som inte heller är personer som har rätt till fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen i enlighet med artikel 2.5 i gränskodexen.

Med *olaglig vistelse* avses vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i gränskodexen eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.

Med *återvändande* avses en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den skett frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till ursprungslandet, ett transitland i enlighet med återtagandavtal eller andra arrangemang eller till ett annat tredjeland där tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.

Med *beslut om återvändande* avses ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända.

Med *avlägsnande* avses verkställighet av skyldigheten att återvända, det vill säga den faktiska transporten ut ur medlemsstaten.

Med *inreseförbud* avses ett administrativt eller rättsligt beslut om förbud mot inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium under en viss period, som åtföljer ett beslut om återvändande.

Med *risk för avvikande* avses 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.

Frivillig avresa definieras som fullgörande av skyldigheten att återvända inom den tidsram som fastställts i beslutet om återvändande.

Med *utsatta personer* avses slutligen underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med

underåriga barn och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

4.4 Avslutande av den olagliga vistelsen (kapitel II)

Av artikel 6 i återvändandedirektivet framgår att medlemsstaterna ska utfärda beslut om återvändande för de tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium. Medlemsstaterna får emellertid när som helst, av ömmande, humanitära eller andra skäl, bevilja ett självständigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt att stanna i landet. Medlemsstaterna ska vidare överväga att avstå från att utfärda ett beslut om återvändande om tredjelandsmedborgaren är föremål för ett förfarande för förlängning av hans eller hennes uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att stanna i landet.

Ett återvändandebeslut ska enligt artikel 7 i direktivet innehålla en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa. Om det finns särskilda omständigheter i det enskilda fallet kan fristen förlängas. Däremot ska ingen frist för frivillig avresa eller en kortare frist än sju dagar föreskrivas om det finns risk för avvikande eller om en ansökan om laglig vistelse avvisas såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

Enligt artikel 8 ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslut om återvändande om någon tidsfrist för frivillig avresa inte har beviljats. Artikel 9 innehåller bestämmelser om när verkställigheten får skjutas upp. I artikel 10 finns särskilda bestämmelser om verkställighet av avlägsnandebeslut avseende ensamkommande barn.

Enligt artikel 11 ska ett beslut om återvändande åtföljas av ett inreseförbud om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats eller om åläggandet att återvända inte har följts. Inreseförbudet får inte överstiga fem år såvida inte tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

4.5 Rättssäkerhetsgarantier (kapitel III)

Av artikel 12 i återvändandedirektivet framgår att ett beslut om återvändande, inreseförbud och avlägsnande ska utfärdas skriftligt och innehålla en redovisning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna, liksom uppgift om tillgängliga rättsmedel. Informationen om de faktiska omständigheterna kan begränsas av säkerhetsskäl, exempelvis med hänsyn till nationell säkerhet.

Den berörda tredjelandsmedborgaren ska enligt artikel 13 ha tillgång till effektiva rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av beslut om återvändande, möjlighet att få juridisk rådgivning och biträde av ett ombud samt, om så är nödvändigt, språklig hjälp. Sådant nödvändigt rättsligt bistånd ska beviljas kostnadsfritt i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning.

Enligt artikel 14 ska, i avvaktan på återvändande, de familjemedlemmar som befinner sig på territoriet hållas samlade,

akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar tillhandahållas och utsatta personers behov särskilt beaktas Enligt samma artikel ska, beroende på vistelsens längd, underåriga ges tillträde till det grundläggande utbildningsväsendet.

4.6 Förvar inför avlägsnande (kapitel IV)

Av artikel 15 i återvändandedirektivet framgår att förvar endast ska användas om inte mindre ingripande åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet. Ett beslut om förvar ska fattas av förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter och utfärdas skriftligt med angivande av de faktiska och rättsliga omständigheterna. När ett beslut om förvar har fattats av en förvaltningsmyndighet ska medlemsstaterna antingen se till att en snabb rättslig prövning av förvarsbeslutet företas eller medge att den berörda tredjelandsmedborgaren kan begära att förvarsbeslutets laglighet prövas så snart som möjligt. I varje enskilt fall ska ett beslut om förvar omprövas med lämpliga mellanrum, antingen på begäran av den berörda tredjelandsmedborgaren eller ex officio. Varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överskrida sex månader. Perioden får förlängas i de fall ett avlägsnande, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida eller beroende på att införskaftande av nödvändiga handlingar drar ut på tiden. Den förlängda perioden får inte överskrida tolv månader.

Förvar ska enligt artikel 16 i regel ske i förvarsanläggningar. Tredjelandsmedborgaren ska ha möjlighet att ta kontakt med juridiska ombud, familjemedlemmar och konsulära myndigheter. Akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas. Det ska finnas möjlighet för nationella, internationella och icke-statliga organisationer och organ att besöka förvarsanläggningarna.

Enligt artikel 17 ska ensamkommande barn och familjer med underåriga endast hållas i förvar som en sista utväg och under så kort tid som möjligt. Familjer som hålls i förvar ska erbjudas eget boende.

I situationer där ett exceptionellt stort antal tredjelandsmedborgare som ska återvända utgör en oförutsett stor belastning på förvarsanläggningarna i en medlemsstat, medlemsstatens administrativa personal eller personal inom rättsväsendet, får medlemsstaten, enligt artikel 18, så länge som denna exceptionella situation består besluta att tillämpa längre tidsfrister för rättslig prövning och vidta nödåtgärder vad gäller förhållandena vid förvar som avviker från vad som direktivet annars stadgar.

4.7 Slutbestämmelser (kapitel V)

Slutbestämmelserna i artiklarna 19–23 innehåller bl.a. bestämmelser om kommissionens rapporteringsskyldighet till Europaparlamentet och rådet, införlivande, direktivets förhållande till Schengenkonventionen samt ikraftträdande.

5 Huvuddragen i gällande ordning

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid. Upphållstillstånd kan beviljas av olika skäl, t.ex. på grund av skyddsbehov (5 kap. 1 § UtL), på grund av anknytning (5 kap. 3 och 3 a §§ UtL), på grund av arbete eller försörjning på annat sätt (5 kap. 5 § UtL) eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § UtL). Kravet på uppehållstillstånd gäller inte för medborgare i de övriga nordiska länderna. Det gäller inte heller för andra EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt i Sverige (2 kap. 8 § UtL). Upphållstillstånd kan ges för viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Ett uppehållstillstånd ska sökas och vara beviljat före inresan i Sverige. Från denna huvudregel finns en rad undantag (5 kap. 18 § UtL). Undantag gäller för en utlänning som har rätt till uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande samt för en utlänning som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Även för ansökningar om förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd som beviljats en utlänning på grund av viss familjeanknytning (uppskjuten invandringsprövning) gäller undantag. Undantag gäller vidare för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd efter en ansökan av en förundersökningsledare för att förundersökning eller huvudförhandling i ett brottmål ska kunna genomföras. Samma sak gäller när en utlänning söker uppehållstillstånd på grund av stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där. Undantag gäller även för en utlänning som ansöker om förlängt uppehållstillstånd för arbete samt för en utlänning som ansöker om tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete sedan hans eller hennes tidigare ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut. För gäststudenter som uppfyller vissa krav på uppnådda studieresultat gäller också undantag. Dessutom får undantag göras när det annars finns synnerliga skäl (5 kap. 18 § UtL). Därutöver kan en ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av ett pågående besök eller någon annan tidsbegränsad vistelse här i landet bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige, om det finns vägande skäl för förlängning av vistelsen (5 kap. 19 § UtL).

Den som befinner sig i Sverige och får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd ska avvisas eller utvisas. Detsamma gäller en utlänning som inte ansöker om uppehållstillstånd om han eller hon befinner sig i Sverige utan tillstånd. Ett beslut om avvisning får inte fattas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige. Därefter ska i stället ett beslut om utvisning fattas. En utlänning kan även utvisas på grund av brott eller enligt lagen om särskild utlänningskontroll (1991:572), förkortad LSU. Ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll får fattas om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller med hänsyn till vad

som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

När Migrationsverket beslutar om avvísning eller utvisning får beslutet förenas med ett förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av Migrationsverket eller, i ett ärende enligt lagen om särskild utlänningskontroll, av regeringen. En allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott ska alltid förenas med ett sådant återreseförbud.

Beslut om uppehållstillstånd meddelas normalt av Migrationsverket. Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om återkallelse av ett uppehållstillstånd får överklagas till migrationsdomstol. En migrationsdomstols beslut kan överklagas till Migrationsöverdomstolen. Vid överklagande till Migrationsöverdomstolen krävs prövningstillstånd. Migrationsverkets beslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan överklagas till regeringen. Migrationsverket ska vid ett sådant överklagande överlämna handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen som därefter, med ett eget yttrande, lämnar handlingarna vidare till regeringen. I yttrandet ska det särskilt anges om det finns hinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtIL mot att beslutet verkställs. Finner Migrationsöverdomstolen att ett sådant hinder mot verkställighet finns, får regeringen inte avvika från den bedömningen. En EES-medborgare och en sådan medborgares familjemedlemmar har, enligt 2 a § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, rätt att hos Högsta förvaltningsdomstolen ansöka om rättsprövning av ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll som fattats av regeringen.

En utlänning som har avvissats eller utvisats ska lämna landet självmant. En person som har avvissats ska som huvudregel lämna landet inom två veckor och en person som har utvisats inom fyra veckor från det att beslutet vann laga kraft.

Huvudregeln är att det är Migrationsverket som verkställer avvísnings- och utvisningsbeslut. En polismyndighet verkställer dock sina egna beslut om avvísning och allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Migrationsverket kan även lämna över ett avvísnings- eller utvisningsärende för verkställighet till en polismyndighet, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan. Ett överlämnande till en polismyndighet kan även ske om det kan antas att tvångsåtgärder kommer att behövas för att verkställa beslutet. Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvísning eller utvisning i säkerhetsärenden. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i beslutet om avvísning eller utvisning bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten. Som ett led i förfarandet att avlägsna en utlänning ur landet får berörda myndigheter ta utlänningen i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt.

En beslut om avvísning eller utvisning får enligt 12 kap. 1 § UtIL aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behand-

ling eller bestraffning, eller om utlännningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlännningen skulle vara i sådan fara. Ett beslut om avvisning eller utvisning får enligt 12 kap. 2 § UtIL inte heller verkställas till ett land om utlännningen riskerar att utsättas för förföljelse i landet eller om utlännningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlännningen löper risk för förföljelse. En utlännning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlännningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlännningens liv eller annars är av särskilt svår art.

I samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas har Migrationsverket en skyldighet att ex officio pröva om det föreligger verkställighetshinder. En utlännning har också möjlighet att få en ny prövning av sin ansökan om uppehållstillstånd om utlännningen åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtIL och dessa omständigheter inte kunnat åberopas tidigare eller utlännningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Ett beslut att inte bevilja ny prövning kan överklagas till migrationsdomstol.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol gäller i fyra år från det att beslutet vunnit laga kraft. Om beslutet har förenats med ett återreseförbud med längre giltighetstid, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut. Ett beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas på nytt så länge det gäller oavsett om det finns ett återreseförbud eller inte. Den största praktiska betydelsen av ett återreseförbud är att den som har meddelats ett sådant förs upp på en spärrlista i Schengens informationssystem och därmed även är förhindrad att resa in i övriga medlemsstater i EU.

6 Direktivets tillämpningsområde

Regeringens förslag: Direktivets bestämmelser ska inte tillämpas på utlännningar som är föremål för utlämnings- eller överlämnandeförfarande.

Regeringens bedömning: Någon definition av olaglig vistelse bör inte införas i svensk rätt.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att erinra mot förslaget eller bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Återvändandedirektivet ska enligt artikel 2.1 tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Med olaglig vistelse avses

enligt artikel 3.2 vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i gränskodexen eller andra villkor för att resa in, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten. I enlighet med artikel 7 i asylprocedurdirektivet bör en tredjelandsmedborgare som har ansökt om asyl i en medlemsstat inte anses vistas olagligt på den medlemsstatens territorium förrän ett beslut om avslag på asylansökan har vunnit laga kraft (jfr skäl 9 i återvändandedirektivet).

I svensk rätt finns inte någon uttrycklig reglering om vad som utgör olaglig vistelse. Med laglig vistelse avses enligt svensk rätt en vistelse som innebär att en utlänning antingen har tillstånd att vistas här eller får vistas här medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas (prop. 2004/05:170 s. 281). Det finns ingen bestämmelse som uttryckligen anger när en utlänning har rätt att vistas i Sverige under prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. I stället framgår denna rätt indirekt av reglerna om när en utlänning får avlägsnas ur landet och reglerna i 5 kap. 18 § andra stycket UtL som anger i vilka fall en utlänning kan få en ansökan om uppehållstillstånd prövad i sak efter att han eller hon rest in i Sverige. Direktivets bestämmelser ska tillämpas på en utlänning som saknar rätt att vistas i Sverige oavsett om han eller hon tidigare har haft rätt att visas här eller inte. Enligt regeringens bedömning innebär inte direktivet att det behöver införas någon reglering om vad som utgör olaglig vistelse. Någon sådan reglering föreslås därför inte.

Av artikel 2.2 b framgår att medlemsstaterna bl.a. får besluta att inte tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som är föremål för utlämningsförfaranden. Undantaget torde även omfatta de personer som är föremål för ett överlämnande enligt den europeiska arresteringsordern.

Utlämning eller överlämnande regleras bl.a. i lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge, lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling och lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Syftet med bestämmelserna om utlämning eller överlämnande är ett annat än syftet med bestämmelserna om avvisning och utvisning. Förfarandet och möjligheten att använda tvångsmedel skiljer sig också mellan de olika instituten. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att inte tillämpa direktivets bestämmelser på utlämningar som är föremål för utlämnings- eller överlämnandeförfarande.

7 Återvändande

7.1 Av- och utvisning

Regeringens bedömning: De bestämmelser i återvändandedirektivet som behandlar medlemsstaternas skyldighet att utfärda beslut om återvändande, är uppfyllda genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav.

Även bestämmelsen som behandlar tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som har ett giltigt uppehållstillstånd eller annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan medlemsstat, är uppfylld genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav.

Direktivets bestämmelser om återtagande enligt bilaterala avtal eller andra arrangemang, bör inte föranleda några författningsändringar.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inget att erinra mot bedömningen. *Barnombudsmannen (BO)* och *Rädda Barnen* ifrågasätter om direktivets krav är uppfyllda utan lagändringar eftersom uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § UtL kan beviljas fram till dess att ett beslut om avvisning eller utvisning har vunnit laga kraft medan direktivet tillåter medlemsstaterna att när som helst bevilja ett uppehållstillstånd av ömmande skäl, humanitära eller andra skäl.

Skälen för regeringens bedömning

Beslut om avvisning eller utvisning

Artikel 6.1 i återvändandedirektivet stadgar att medlemsstaterna ska utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända. Ett beslut om återvändande är enligt artikel 3.4 ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända. Ett beslut om återvändande i direktivets mening motsvaras i svensk rätt av ett beslut om avvisning eller utvisning.

I svensk rätt finns inte någon uttrycklig reglering om vad som utgör en olaglig vistelse. Med laglig vistelse avses enligt svensk rätt en vistelse som innebär att en utlänning antingen har tillstånd att vistas här eller får vistas här medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas (se närmare avsnitt 5). Bestämmelser om avvisning och utvisning finns i 8 kap. UtL. En utlänning som saknar nödvändiga tillstånd för att vistas i Sverige får avvisas enligt 8 kap. 1 § UtL eller utvisas enligt 8 kap. 7 § UtL. Enligt 8 kap. 16 § UtL ska ett beslut om avvisning eller utvisning meddelas om en ansökan om uppehållstillstånd avvisas eller avslås eller om ett sådant tillstånd återkallas när utlänningen befinner sig i Sverige, om inte särskilda skäl talar mot det. Bestämmelserna om avvisning och utvisning i 8 kap. UtL är fakultativa. Eftersom en medlemsstat enligt artikel 6.4 har möjlighet att när som helst bevilja uppehållstillstånd eller annat

tillstånd att stanna i landet uppfyller de svenska bestämmelserna om avvisning och utvisning direktivets krav vad gäller beslut om återvändande.

Av artikel 6.4 framgår vidare att om ett uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt att stanna i landet beviljas, ska något beslut om återvändande inte meddelas. Har ett sådant beslut redan meddelats ska det återkallas eller tillfälligt skjutas upp.

För det fall en utlänning som beviljas ett uppehållstillstånd tidigare har fått ett avlägsnandebeslut finns det i utlänningslagen bestämmelser som föreskriver att ett beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla eller att det inte får verkställas medan uppehållstillståndet gäller. Enligt 12 kap. 18 § UtL får uppehållstillstånd beviljas om det framkommer nya omständigheter i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft. Beslutet om avvisning eller utvisning får enligt samma bestämmelse inhiberas. Regeringen anser därför, till skillnad från *BO* och *Rädda Barnen*, att direktivets krav att ett beslut om återvändande ska återkallas eller tillfälligt skjutas upp när ett uppehållstillstånd beviljas är uppfyllt genom dessa bestämmelser.

Artikel 6.5 stadgar att den berörda medlemsstaten ska överväga att avstå ifrån att utfärda ett beslut om återvändande till dess att ett förfarande för förlängning av uppehållstillstånd eller annat tillstånd har avslutats.

I 5 kap. 18–19 §§ UtL finns bestämmelser som indirekt ger en utlänning som ansökt om en förlängning av ett uppehållstillstånd rätt att vistas i Sverige under ansökningstiden. Utlänningen ska alltså inte avvisas eller utvisas under den tid ansökan prövas. Direktivets krav i artikel 6.5 är alltså uppfyllt genom gällande rätt.

TredjELandsmedborgare som har rätt att vistas i en annan medlemsstat

Artikel 6.2 i återvändandedirektivet stadgar att en tredjELandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat i en annan medlemsstat ofördröjligen ska bege sig till den medlemsstatens territorium. Om tredjELandsmedborgaren inte gör det eller om denne med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet omedelbart bör lämna landet ska medlemsstaten utfärda ett beslut om att tredjELandsmedborgaren ska återvända.

En motsvarande bestämmelse finns intagen i artikel 23 i Schengenkonventionen.¹ Enligt artikel 21 i återvändandedirektivet ersätter direktivet artikel 23 i den konventionen. I propositionen inför Sveriges tillträde till Schengenkonventionen anförde regeringen beträffande artikel 23 att utläningar i princip måste ha tillstånd för att vistas i Sverige och att utlänningslagen utgår från att en utlänning som saknar tillstånd att vistas här frivilligt lämnar landet samt att utlänningslagen innehåller två

¹ Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (SÖ 1998:49).

former av avlägsnande, avvisning och utvisning. Artikel 6.3 föranleder inte någon ändring av de svenska bestämmelserna (prop. 1997/98:42 s. 70f).

I likhet med regeringens ställningstagande i det tidigare lagstiftningsärendet finner regeringen att artikel 6.2 är uppfylld genom gällande rätt. Den omständigheten att regleringen numera återfinns i ett EU-direktiv och inte i en konvention föranleder inte någon annan bedömning.

Återtagande enligt bilaterala avtal eller andra arrangemang

En medlemsstat får enligt artikel 6.3 i återvändandedirektivet avstå från att utfärda ett beslut om återvändande till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på dess territorium om tredjelandsmedborgaren återtas av en annan medlemsstat enligt bilaterala avtal eller arrangemang som gäller när direktivet träder i kraft. Den medlemsstat som återtagit tredjelandsmedborgaren ska i så fall tillämpa artikel 6.1.

Sverige har visserligen ingått ett antal återtagandeavtal med andra medlemsstater i EU men dessa avtal innebär inte att utlänningslagens regler om meddelande av beslut om avvisning eller utvisning kan åsidosättas. Det finns därför inte något behov av att utnyttja möjligheten till undantag från skyldigheten att besluta om återvändande i denna del. Artikel 6.3 bör därför inte föranleda några författningsändringar.

7.2 Möjligheten att i samband med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut avslå en ansökan om uppehållstillstånd

Regeringens bedömning: Bestämmelsen i återvändandedirektivet som anger att direktivet inte hindrar medlemsstaterna från att anta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande, gör det möjligt att behålla nuvarande ordning enligt vilken ett avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelas samtidigt som en ansökan om uppehållstillstånd avslås.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att erinra mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: I artikel 6.6 i återvändandedirektivet anges att direktivet inte hindrar medlemsstaterna att anta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande.

Enligt nuvarande reglering meddelas ett avvisnings- eller utvisningsbeslut samtidigt som en ansökan om uppehållstillstånd avslås (8 kap. 16 § UtIL). Artikel 6.6 gör det möjligt att behålla denna ordning.

7.3 Tidsfrist för frivillig avresa

Regeringens förslag: Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken en utlänning frivilligt ska lämna landet (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas till två veckor för den som avvisas och till fyra veckor för den som utvisas. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist bestämmas.

En tidsfrist för frivillig avresa ska inte meddelas om det finns en risk för att utlänningen avviker, om utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet, om utlänningen genom ett avvisningsbeslut nekas inresa i landet, om utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns och då avvisas, om utlänningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet, om utlänningen utvisas av allmän domstol på grund av brott eller om utlänningen är en EES-medborgare eller familjemedlem till en sådan medborgare.

Tidsfristen för frivillig avresa ska börja löpa när beslutet om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft eller när utlänningen avgett en nöjdförklaring.

Om det av särskilda skäl finns behov av en längre tidsfrist för frivillig avresa får Migrationsverket eller en polismyndighet förlänga tidsfristen.

Regeringens bedömning: Den möjlighet som ges i återvändandedirektivet att meddela en kortare tidsfrist för frivillig avresa än en vecka bör inte utnyttjas.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Tidsfristen ska enligt utredningen bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och vara sju till trettio dagar lång. Enligt utredningen ska en tidsfrist även meddelas i de fall en person med rätt till fri rörlighet avvisas eller utvisas och endast Migrationsverket ska kunna förlänga en tidsfrist för frivillig avresa.

Remissinstanserna: Inte någon remissinstans invänder mot att ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist för frivillig avresa. *Migrationsverket* och *Kammarrätten i Stockholm* föreslår att nuvarande tidsgränser ska behållas eftersom de är enkla och förutsägbara. Migrationsverket har påtalat att någon individuell bedömning inte behövs i det enskilda fallet och att det räcker att i en tillämpningsföreskrift ange att en tidsfrist ska finnas i varje återvändandebeslut. *Barnombudsmannen (BO)* anför att en tidsfrist på sju dagar är alltför snäv för den enskilde medan *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* anser att den möjlighet som direktivet ger att meddela kortare tidsfrist än sju dagar skulle kunna möjliggöra en mer flexibel och humanitär tillämpning.

BO och *Rädda Barnen* anför att det av artikel 7 i direktivet framgår att en medlemsstat kan förlänga tidsfristen med beaktande av bl.a. förekomsten av skolbarn och av andra familjeband och sociala band samt att dessa omständigheter uttryckligen bör framgå av utlänningslagen. *Amnesty International – Svenska sektionen* anför att det av lagtexten bör framgå att tidsfristen ska förlängas, inte får förlängas, om det finns särskilda skäl. *Säkerhetspolisen* och *Rikspolisstyrelsen* anser att även

polismyndigheterna bör vara behöriga att fatta beslut om förlängning av tidsfrist för frivillig avresa. Kammarrätten i Stockholm anför att den föreslagna nya bestämmelsen skulle vinna i klarhet genom att delas upp i minst två paragrafer. Kammarrätten anser vidare att det är opraktiskt att omöjliggöra förlängning av en frist som löpt ut. Det kan förekomma att utlännningen på grund av omständigheter som ligger utanför hans eller hennes kontroll, t.ex. på grund av inställt flyg, inte kan resa ut inom föreskriven tid.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Bestämmande av tidsfrist

Av artikel 7.1 i återvändandedirektivet framgår att det i ett återvändandebeslut ska fastställas en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar inom vilken en utlännning frivilligt ska avresa. Alternativt kan en medlemsstat i sin nationella lagstiftning föreskriva att en sådan tidsfrist får beviljas först efter ansökan från en tredjelandsmedborgare. Medlemsstaten ska i så fall informera tredjelandsmedborgaren om möjligheten att ge in en sådan ansökan. Att det har bestämts en tidsfrist utgör inte något hinder för en person att avresa tidigare. En medlemsstat har enligt artikel 7.4 i direktivet möjlighet att i vissa fall bevilja en kortare tidsfrist än sju dagar. Det kan ske om det finns en risk för avvikande eller om en ansökan om laglig vistelse avvisas såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig. Det kan även ske om den berörde personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

Enligt 12 kap. 15 § andra stycket UtIL ska verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som huvudregel inte ske förrän en utlännning fått tillfälle att frivilligt lämna Sverige. Enligt samma bestämmelse har den som avvisas två veckor på sig och den som utvisats fyra veckor på sig att lämna landet, om inte annat bestämts i beslutet. Tiden räknas från det avvisnings- eller utvisningsbeslutet vann laga kraft. Det saknas dock bestämmelser som helt motsvarar de tvingande kraven i artikel 7. Reglerna i direktivet om frivillig avresa är centrala eftersom de påverkar tillämpningen av andra artiklar i direktivet. Bestämmelserna i artikel 11 om inreseförbud är exempelvis knutna till om någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats eller inte. Sammantaget bör det i svensk rätt införas uttryckliga regler om tidsfrister för frivillig avresa.

I direktivet ges två alternativ till hur en tidsfrist för frivillig avresa fastställs, antingen ex officio eller efter ansökan. Regeringen anser att ett förfarande där tidsfristen för frivillig avresa utan särskild ansökan bestäms i beslutet om avvisning eller utvisning är att föredra. Regeringen delar *Kammarrättens i Stockholm* och *Migrationsverkets* uppfattning att nuvarande tidsgränser, två veckor för den som avvisas och fyra veckor för den som utvisas, är enkla och förutsägbara. De ryms också inom den tidsrymd som direktivet uppställer. Som Migrationsverket påpekar behövs inte någon individuell bedömning för att bestämma tidsfristens längd. Till skillnad från *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* anser regeringen att den möjlighet som direktivet ger att meddela en kortare tidsfrist än sju dagar inte bör utnyttjas. Om man vid en prövning har funnit att en utlännning ska ges förtroendet att frivilligt återvända bör

han eller hon även ha en rimlig tid på sig för att kunna uppfylla kravet, vilket också påpekats av *BO*. Om däremot prövningen resulterar i att det anses finnas en risk för avvikande finns det ingen anledning att bevilja en tidsfrist som är kortare än en vecka. I de fallen bör inte någon tidsfrist beviljas.

Tiden för att frivilligt lämna landet enligt nuvarande bestämmelser räknas från den tidpunkt avvisnings- eller utvisningsbeslutet vann laga kraft. Tidsfristen för frivillig avresa bör börja löpa vid samma tidpunkt. Om utlänningsavger en nöjdförklaring bör dock tidsfristen börja löpa när den avges.

Möjlighet att i vissa fall avstå från bestämmande av tidsfrist

En medlemsstat har enligt artikel 7.4 i återvändandedirektivet möjlighet att i vissa fall avstå från att bevilja en tidsfrist för frivillig avresa. Det får ske om det finns en risk för avvikande eller om en ansökan om laglig vistelse avvisas såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig. Det får även ske om den berörde personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

Enligt nuvarande ordning ska vissa avvisnings- och utvisningsbeslut verkställas snarast möjligt. Regeringen anser att denna ordning bör bestå och att det därför i vissa situationer inte bör meddelas någon tidsfrist för frivillig avresa. Möjligheten att avstå från att meddela en tidsfrist för frivillig avresa bör utnyttjas om det finns en risk för avvikande eller om utlänningsavger en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. Vad som utgör risk för avvikande behandlas närmare i avsnitt 7.6. Begreppet risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet motsvaras, enligt regeringens mening, av begreppet allmän ordning och säkerhet i utlänningslagen. Om en utlänningsavger enligt lagen om särskild utlänningskontroll utgör utlänningsavger en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet i den mening som avses i direktivet. Möjligheten att avstå från att meddela en tidsfrist för frivillig avresa bör även utnyttjas om utlänningsavger avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet. Detta är förenligt med direktivet eftersom ett sådant beslut endast kan fattas om det är uppenbart att det inte finns någon grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund. I dessa situationer ska alltså inte någon tidsfrist för frivillig avresa meddelas.

Övriga undantag från bestämmande av tidsfrist

Medlemsstaterna får enligt artikel 2.2 a i återvändandedirektivet besluta att inte tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som nekats inresa i enlighet med artikel 13 i gränskodexen.

Utlänningslagens regler om avvisning används för att tillgodose de krav som ställs i gränskodexen på att en utlänningsavger inte uppfyller inresevillkoren ska nekats inresa. I dessa situationer bör någon tidsfrist för frivillig avresa inte beviljas. Sverige bör därför utnyttja den möjlighet till undantag som artikel 2.2 a i direktivet ger när det gäller artikel 13 i gränskodexen.

Medlemsstaterna får vidare enligt artikel 2.2 a besluta att inte tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som grips eller hejdas i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som därefter inte har fått tillstånd att stanna i landet. Undantaget gäller endast de som grips eller hejdas i direkt anslutning till en yttre gräns och således inte utläningar som grips inne i en medlemsstat. Regeringen anser att det inte är lämpligt att bevilja en tidsfrist för frivillig avresa i dessa situationer. Sverige bör därför utnyttja den möjlighet till undantag som artikel 2.2 a ger när det gäller dessa utläningar.

Medlemsstaterna får vidare enligt artikel 2.2 b besluta att inte tillämpa direktivet på en utläning som utvisats på grund av brott. En allmän domstols lagakraftvunna beslut om utvisning på grund av brott ska enligt 12 kap. 15 § första stycket UtL verkställas snarast möjligt. Regeringen anser att denna ordning bör bestå och att den möjlighet till undantag för utläningar som har utvisats på grund av brott som artikel 2.2 b medger bör utnyttjas.

Direktivet ska enligt artikel 2.3 inte tillämpas på personer som har rätt till fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen. För en EES-medborgare och en sådan medborgares familjemedlemmar som har rest in i Sverige gäller enligt 12 kap. 15 § fjärde stycket UtL att verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning får ske tidigast fyra veckor från den dag EES-medborgaren eller familjemedlemmen fick del av beslutet, om det inte finns synnerliga skäl för att verkställa beslutet. Denna bestämmelse följer av artikel 30.3 i rörlighetsdirektivet. Till skillnad från utredningen anser därför regeringen att EES-medborgare och familjemedlemmar till en sådan medborgare inte ska meddelas en tidsfrist för frivillig avresa.

Förlängning av tidsfrist

En medlemsstat ska enligt artikel 7.2 i återvändandedirektivet förlänga tidsfristen för frivillig avresa med en lämplig tid när så är nödvändigt. Vid bedömningen av frågan om förlängning ska omständigheterna i det enskilda fallet beaktas, t.ex. vistelsens längd, förekomsten av skolbarn eller av andra familjeband och sociala band.

För att uppfylla direktivets krav bör en bestämmelse för förlängning av tidsfristen för frivillig avresa tas in i utlänningslagen.

Av ordalydelsen i artikel 7.2 framgår att fristen ska förlängas när det är *nödvändigt* med beaktande av särskilda omständigheter som vistelsens längd och förekomsten av skolbarn eller av andra familjeband och sociala band. Med hänsyn till att det även finns andra situationer när en förlängning av tidsfristen kan behövas, t.ex. om beslutet om avvisning eller utvisning inhiberas av något skäl anser regeringen till skillnad från *BO* och *Rädda Barnen* att de omständigheter som kan föranleda förlängning inte bör preciseras i bestämmelsen. Istället bör förlängning kunna ske om det av särskilda skäl finns behov av en längre tidsfrist. Inom begreppet särskilda skäl ryms sådana omständigheter som särskilt anges i direktivet. Eftersom bestämmelsen med en sådan utformning får

ett vidare tillämpningsområde än vad artikeln kräver anser regeringen till skillnad från *Amnesty* att bestämmelsen inte bör vara tvingande.

Regeringen delar *Säkerhetspolisens* och *Rikspolisstyrelsens* uppfattning att, förutom Migrationsverket, en polismyndighet bör kunna meddela beslut om förlängning. Det framstår som praktiskt att utläningen kan vända sig till den polismyndighet som handlägger utläningens ärende. Regeringen instämmer i *Kammarrätten i Stockholms* bedömning att en förlängning av en tidsfrist för frivillig avresa bör kunna ske även om tidsfristen har löpt ut.

I de fall det från början kan konstateras att det finns ett behov av en längre tidsfrist än två respektive fyra veckor bör tidsfristen redan i beslutet om avvisning eller utvisning kunna bestämmas till en längre tidsperiod. Det är osäkert om en sådan ordning är förenlig med artikelns ordalydelse, enligt vilken det ska vara fråga om en förlängning av tidsfristen. Det framstår dock som mindre ändamålsenligt från effektivitetssynpunkt att i dessa fall tvingas att fatta ytterligare ett beslut. Med stöd av artikel 4.3, som stadgar att medlemsstaterna har rätt att i vissa fall anta förmånligare bestämmelser, bör därför en längre tidsfrist än två respektive fyra veckor få bestämmas redan i beslutet om avvisning eller utvisning.

7.4 Upphävande av ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa

Regeringens förslag: Den myndighet som är ansvarig för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning får upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa. Det får ske om det under tidsfristen uppstår en risk för att utläningen avviker eller om utläningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet. Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska gälla omedelbart.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Av artikel 8.2 i återvändanddirektivet framgår att om en tidsfrist för frivillig avresa beviljats får beslutet om återvändande verkställas först när tidsfristen löpt ut, om inte en sådan risk som avses i artikel 7.4 uppstår under tidsfristen. Närmare bestämt om det finns risk för avvikande eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

Enligt svensk rätt ska ett beslut om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt om utläningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller om det måste antas att han eller hon inte har för avsikt att frivilligt lämna landet (12 kap. 15 § tredje stycket UtlL). Även om en migrationsdomstol i ett avvisnings- eller utvisningsbeslut fastställt att en utläning ska ha viss tid på sig att frivilligt lämna landet kan således en verkställande myndighet besluta att verkställighet ska ske innan den föreskrivna tiden gått ut. I praktiken torde sådana beslut främst förekomma när en utläning uppger att han eller hon inte tänker lämna

landet frivilligt trots att han eller hon meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning.

Av 12 kap. 14 § UtlL framgår vilka myndigheter som ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning. Huvudregeln är att det är Migrationsverket som verkställer dessa beslut. En polismyndighet verkställer dock sina egna beslut om avvisning och allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Migrationsverket kan även lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till en polismyndighet, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan. Ett överlämnande kan även ske om det kan antas att tvångsåtgärder kommer att behövas för att verkställa beslutet. Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i beslutet om avvisning eller utvisning bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten. Säkerhetsärenden definieras i 1 kap. 7 § UtlL och behandlas närmare i avsnitt 11.1.

Regeringen anser att Sverige bör utnyttja möjligheten att låta de risker som anges i artikel 7.4 bryta en tidsfrist för frivillig avresa. När en sådan risk kan konstateras finns det inte längre anledning att ge den enskilde ett sådant förtroende som hänger samman med en frivillig avresa. En bestämmelse med den innebörden bör därför tas in i utlänningslagen. Begreppet allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet, som används i artikel 7.4 och som artikel 8.2 hänvisar till, motsvaras av begreppet allmän ordning och säkerhet i utlänningslagen.

7.5 Förpliktelser som syftar till att förhindra avvikande

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelser om förpliktelser för tredjelandsmedborgare i syfte att förhindra avvikande bör inte föranleda några författningsändringar.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att erinra mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: En medlemsstat har enligt återvändandedirektivet möjlighet att ålägga en tredjelandsmedborgare vissa förpliktelser som syftar till att förhindra att denne avviker under tidsfristen för frivillig avresa. I artikel 7.3 anges att dessa förpliktelser kan vara att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna, deponering av en tillräcklig garantisumma, inlämnande av handlingar eller skyldighet att stanna på en viss plats. Av artikel 9.3 framgår att en medlemsstat även har möjlighet att ålägga en tredjelandsmedborgare sådana förpliktelser som anges i artikel 7.3 under den tid som verkställigheten av ett beslut om återvändande har skjutits upp. Uppräkningen i artikel 7.3 är inte uttömmande, vilket innebär att en medlemsstat har möjlighet att ålägga en tredjelandsmedborgare även andra förpliktelser under den aktuella tiden.

Regeringen anser att det inte finns anledning att föreslå bestämmelser som motsvarar artikel 7.3. Om det finns anledning att anta att det krävs någon form av tvångs- eller kontrollåtgärd för att en utlänning inte ska avvika bör han eller hon enligt regeringens mening inte beviljas någon tidsfrist för frivillig avresa. Det finns inte heller någon anledning att föreslå regler om tvångs- eller kontrollåtgärder som ska gälla under den tid verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning skjutits upp.

7.6 Risk för avvikande

Regeringens förslag: Vid bedömningen av om det finns risk för att en utlänning avviker får hänsyn endast tas till om han eller hon

1. tidigare har hållit sig undan,
2. har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning,
3. har uppträtt under olika identiteter,
4. inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvärat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd,
5. medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information,
6. tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud,
7. har dömts för ett brott som kan leda till fängelse, eller
8. har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt utredningens förslag är dock uppräknningen av omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av om det finns risk för att en utlänning avviker exemplifierande och inte uttömmande.

Remissinstanserna: Inte någon remissinstans har något att erinra mot att de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om det finns risk för att en utlänning avviker anges i lag. *Barnombudsmannen (BO)*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* och *FN:s barnfond - Unicef* önskar ett förtydligande så att det av lagtexten ska framgå att bedömningar som rör barn måste vara generösare än för vuxna och att samma krav inte kan ställas på ett barn som på en vuxen när det gäller att medverka till att klarlägga sin identitet. *Rädda Barnen* är av uppfattningen att en risk för avvikande aldrig kan anses föreligga när det gäller barn. Barn ska heller inte straffas för förälders eller andra vuxnas agerande. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* välkomnar att begreppet vandel tas bort men anser att vägledning bör ges för vad som menas med brott som inte är bagatellartade. *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasätter om det är förenligt med direktivet att lagtexten lämnar öppet för att även andra omständigheter kan beaktas. *Domstolsverket* ifrågasätter om den föreslagna bestämmelsen uppfyller direktivets krav att det på grundval av objektiva kriterier i lag ska fastställas vad som avses med risk för avvikande. *Länsrätten i Stockholms län* (numera Förvaltningsrätten i Stockholm) anser att det är onödigt att i lagtexten ange att hänsyn ska tas till omständigheterna i det

enskilda fallet eftersom det alltid görs. *Säkerhetspolisen* och *Rikspolisstyrelsen* anser att också sökandens försvårande av andra ansökningar om uppehållstillstånd än asylansökningar bör vara med i uppräkningsen. *Amnesty International*, Kammarrätten i Stockholm och Rädda Barnen anser att det kan vara komplicerat att avgöra om de skäl som åberopas i ett ärende i alla väsentliga delar har varit felaktiga.

Skälen för regeringens förslag: Begreppet risk för avvikande är centralt i återvändandedirektivet. Det definieras i artikel 3.7 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.

Begreppet risk för avvikande har betydelse för såväl reglerna om frivillig avresa som avlägsnande, återreseförbud och förvar. Direktivet innebär att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning ska fastställa objektiva kriterier för antagandet av att det finns en risk för avvikande. Vilka kriterier som ska beaktas får medlemsstaterna själva bestämma.

Begreppet risk för avvikande förekommer inte i utlänningslagen. I utlänningslagen förekommer i stället begreppet *anledning att anta att utlännen kommer att hålla sig undan*. Någon reglering som tar sikte på vilka kriterier som ska beaktas vid bedömningen av om det finns anledning att anta att en utlännings kommer att hålla sig undan finns inte. En bestämmelse som motsvarar kravet i artikel 3.7 bör därför införas. För att genomförandet av direktivet ska bli tydligt bör direktivets begrepp *risk för avvikande* användas. Regeringen föreslår att bestämmelsen placeras i en ny paragraf i första kapitlet utlänningslagen.

Utredningen har med utgångspunkt från praxis avseende meddelande av återreseförbud angett vilka omständigheter som bör anses tala för en risk för avvikande. Dessa omständigheter är att utlännen

- tidigare har hållit sig undan,
- uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning,
- har uppträtt under olika identiteter och har använt sig av falska dokument till stöd för det,
- inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av asylansökan,
- har åberopat skäl som i alla väsentliga delar har varit felaktiga eller har undanhållit väsentlig information, till exempel genom att ge in falska handlingar,
- tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud,
- har dömts för brott som inte är bagatellartade, eller
- har utvisats på grund av brott.

När det gäller de kriterier som ska anges i bestämmelsen delar regeringen utredningens bedömning att vägledning ska hämtas från de omständigheter som enligt nuvarande ordning kan leda till att en person får ett återreseförbud. I likhet med *Kammarrätten i Stockholm* och *Domstolsverket* anser regeringen att uppräkningsen för att uppfylla kraven i direktivet måste vara uttömmande.

I allt väsentligt ansluter sig regeringen till utredningens bedömning av vilka omständigheter som bör räknas upp i den nya bestämmelsen. Som *Säkerhetspolisen* och *Rikspolisstyrelsen* framhållit bör dock även sökandens försvårande av andra ansökningar om uppehållstillstånd än

asylansökningar vara med i uppräknningen. När det gäller *BO:s, Unicefs och Rådgivningsbyråns för asylsökande och flyktingar* farhågor gällande medverkan till att klarlägga identitet vill regeringen framhålla att det vid den bedömning som alltid ska göras av den enskilde och dennes situation är självklart att de krav som ställs på ett barn måste anpassas efter barnets ålder och mognad. Till skillnad från *Rädda Barnen* anser regeringen dock att det skulle vara för långtgående att helt undanta personer under 18 år från bedömningen avseende risk för avvikande. Om den samlade bedömningen leder till att det finns en risk för avvikande har detta betydelse för huruvida en tidsfrist för frivillig avresa ska beviljas och därmed om ett återreseförbud ska meddelas och dessutom för om utlänningen kan tas i förvar. När det gäller utlänningar under 18 år kan hänsynen till barnets bästa innebära att en tidsfrist för frivillig avresa beviljas trots att så annars inte skulle ske och att ett återreseförbud inte meddelas. Vad gäller förvar har ett konstaterande av en risk för avvikande endast betydelse för utlänningar över 18. Uttrycket *har åberopat skäl som i alla väsentliga delar har varit felaktiga* kan, såsom *Amnesty International*, Kammarrätten i Stockholm och *Rädda Barnen* har påpekat, innebära tillämpningsproblem. Det i utlänningslagen vedertagna begreppet *medvetet lämnat oriktiga uppgifter* bör därför användas i stället.

Regeringen anser att ordet vandel, som tidigare hänvisats till i praxis, inte bör användas eftersom det har en oklar innebörd. Det är, vilket har påtalats av *FARR*, inte heller helt klart vad som avses med det av utredningen föreslagna begreppet *brott som inte är bagatellartade*. Regeringen anser att bedömningen i stället bör ta sikte på om utlänningen gjort sig skyldig till brott som kan leda till fängelse.

Till skillnad från utredningen anser regeringen att det bör vara tillräckligt att en person har uppträtt under olika identiteter. Det bör därför inte ställas upp något krav på att dessutom ha använt sig av falska dokument.

Länsrätten i Stockholms län anser att det inte behöver framgå av lagtexten att det är omständigheterna i det enskilda fallet som ska vara avgörande. Regeringen delar den bedömningen.

7.7 Verkställighet

Regeringens förslag: Beslut om avvisning och utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt. I andra fall ska en utlänning lämna landet senast när tidsfristen för frivillig avresa löper ut. Om utlänningen inte lämnat landet inom den föreskrivna tiden, eller om tidsfristen för frivillig avresa dessförinnan upphävts, ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att erinra mot utredningens förslag. *Justitieombudsmannen (JO)* anser att myndigheten inte kan ses som en del av ett effektivt övervakningssystem

eftersom myndighetens verksamhet är klagomålsdriven och utrymmet för inspektioner begränsat samt att myndigheten i princip har fria händer att välja vad som ska tas upp till prövning. *Hovrätten för Västra Sverige* anför att varken JO, Justitiekanslern (JK) eller Migrationsverkets sökandeombudsman annat än i begränsad utsträckning utövar någon form av övervakning av frågor som dessa samt att reguljär övervakning endast finns hos Rikspolisstyrelsen. *Svenska Röda Korset* påtalar att frivilligorganisationerna inte har systematisk övervakningsverksamhet i dagsläget och att finansiellt stöd skulle krävas för att inrätta en sådan verksamhet.

Barnombudsmannen (BO) och *Rädda Barnen* delar inte bedömningen att det finns flera bestämmelser som begränsar polisens och Migrationsverkets befogenheter att använda våld och tvång vid avlägsnande.

Skälen för regeringens förslag

Verkställighet av ett avlägsnandebeslut

En medlemsstat ska enligt artikel 8.1 i återvändandedirektivet vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa ett beslut om återvändande i de fall det inte har beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa eller om en utlännings som har beviljats en tidsfrist för frivillig avresa inte har lämnat landet inom tidsfristen. Enligt artikel 8.2 får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän tidsfristen för frivillig avresa löpt ut.

Någon uttrycklig bestämmelse som motsvarar artikel 8.1 finns inte i svensk rätt. I 12 kap. 14 § UtlL anges dock vilken myndighet som ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Vidare finns det i 12 kap. 15 § UtlL angivet när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. En polismyndighets beslut om avvisning, Migrationsverkets beslut om avvisning enligt 8 kap. 4 § andra stycket, Migrationsverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet och en allmän domstols lagakraftvunna beslut om utvisning på grund av brott ska verkställas snarast möjligt. I andra fall ska en utlännings som avvisas lämna landet inom två veckor och en utlännings som utvisas lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestämts i beslutet. Om utlänningsen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det måste antas att utlänningsen inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, ska beslutet verkställas snarast möjligt av den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten. Bestämmelserna i 12 kap. 15 § UtlL bör anpassas till de regler om tidsfrist för frivillig avresa som finns i direktivet. Om ett beslut om avvisning eller utvisning inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa bör verkställighet ske snarast möjligt. Har däremot en tidsfrist för frivillig avresa meddelats ska verkställighet inte ske förrän tidsfristen löpt ut eller upphävts. Enligt regeringen behövs inte några ytterligare författningsändringar för att uppfylla direktivets bestämmelser om verkställighet av avlägsnandebeslut.

Särskilda administrativa eller rättsliga beslut

En medlemsstat får enligt artikel 8.3 i återvändandedirektivet anta ett separat administrativt eller rättsligt beslut om avlägsnande. Med avlägsnande avses enligt artikel 3.5 verkställigheten av en skyldighet att återvända, dvs. den faktiska transporten ut ur medlemsstaten. Med ett beslut om avlägsnande torde därför avses ett beslut att verkställa ett återvändandebeslut.

Några särskilda beslut om att ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas fattas inte enligt svensk rätt och bör heller inte införas. Artikel 8.3 föranleder därför inte några författningsändringar.

Tvångsmedel

Om en tredjelandsmedborgare motsätter sig att bli avlägsnad och en medlemsstat – som en sista utväg – använder tvångsmedel vid avlägsnandet ska dessa åtgärder enligt artikel 8.4 i återvändandedirektivet vara proportionerliga och inte innebära mer tvång än skäligt. De ska enligt samma artikel genomföras enligt nationell lagstiftning i överensstämmelse med grundläggande rättigheter och med vederbörlig respekt för den berörde tredjelandsmedborgarens värdighet och fysiska integritet.

BO och *Rädda Barnen* har anfört att det enligt deras mening inte finns tillräckligt med bestämmelser som begränsar polisens och Migrationsverkets befogenheter att använda våld och tvång vid avlägsnande. Regeringen kan konstatera att det i svensk rätt finns flera bestämmelser som begränsar befogenheterna att använda våld vid tvångsvis verkställighet, exempelvis bestämmelserna om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken och bestämmelserna i 11 kap. 6 § UtIL om möjligheter att begränsa en förvarstagen utlännings frihet. Det våld som får användas av en polisman ska vara proportionerligt och försvarligt (10 § polislagen [1984:387]). I portalbestämmelsen i 1 kap. 8 § UtIL betonas även vikten av att en utlänning inte tillfogas onödiga frihetsinskränkningar. Genom dessa bestämmelser anser regeringen att svensk rätt uppfyller direktivets krav i denna del. Artikel 8.4 föranleder därför inte några författningsåtgärder.

Avlägsnande med flyg

När ett avlägsnande genomförs med flyg ska en medlemsstat enligt artikel 8.5 i återvändandedirektivet ta hänsyn till vissa gemensamma riktlinjer för säkerhetsbestämmelser i samband med gemensamma återsändanden med flyg. Dessa riktlinjer finns fogade till rådets beslut 2004/573/EG av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande.¹ I riktlinjerna anges bl.a. hur tvångsåtgärder får användas vid gemensamma flygningar.

¹ EUT L 261, 6.8.2004 s. 28, Celex 32004D0573.

I artikel 7 i nämnda beslut anges att en medlemsstat vid genomförandet av de gemensamma flygningarna för återvändande ska ta hänsyn till de riktlinjer för säkerhetsbestämmelser som fastställts i bilagan till beslutet. Av punkten 10 i ingressen till beslutet anges att de icke-bindande allmänna riktlinjerna för säkerhetsbestämmelser vid gemensamma flygningar för återsändande bör ge användbar ledning vid genomförandet av beslutet.

Riktlinjerna som fogats till beslut 2004/573/EG är inte bindande för medlemsstaterna. Artikel 8.5 är en upplysning till medlemsstaterna om redan befintliga regler. Regeringen finner därför ingen anledning att föreslå någon uttrycklig bestämmelse motsvarande artikel 8.5.

Effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden

En medlemsstat ska enligt artikel 8.6 i återvändandedirektivet sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden.

I Sverige finns det flera olika instanser som övervakar att utlänningars rättigheter upprätthålls. Förvaltningsdomstolarna, JO och JK är exempel på aktörer som en utlänning själv kan vända sig till. JO och JK har tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. JO kan inte ompröva beslut som andra myndigheter har fattat men kan bl.a. göra uttalanden som är kritiska eller vägledande. JK kan inte heller ompröva beslut som andra myndigheter har fattat och har en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten.

Även Migrationsverket står för en del av den generella tillsynen. En enskild kan vända sig till en sökandeombudsman hos Migrationsverket om han eller hon anser sig ha blivit illa behandlad av någon anställd på Migrationsverket. Sökandeombudsmannen ska utreda klagomål som avser bemötande och förhållningssätt. En närmare beskrivning av sökandeombudsmannen verksamhet finns i betänkandet Ökat förtroende för domstolarna (SOU 2008:106 s. 142–144).

Rikspolisstyrelsen utövar tillsyn av polismyndigheterna, bl.a. när det gäller handläggningen av utlänningsärenden, genom inspektioner.

Övervakning av utlänningars rättigheter sker även av frivilligorganisationer som sedan lång tid regelbundet besöker Migrationsverkets förvarsenheter.

Vad som avses med ett effektivt övervakningssystem preciseras inte i direktivet. I svensk rätt finns flera instanser, såsom JO och JK, som utövar tillsyn över de myndigheter som verkställer beslut om avvisning och utvisning. Dessa instanser är oberoende i förhållande till de verkställande myndigheterna och i förhållande till statsmakten. Även om, vilket JO och *Hovrätten för Västra Sverige* påpekat, JO:s och JK:s verksamhet är klagomålsdriven och utrymmet för inspektioner begränsat, finner regeringen i likhet med utredningen, att myndigheterna utgör en del av ett sådant effektivt övervakningssystem för påtvingat återvändande som direktivet kräver.

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att svensk rätt uppfyller kraven i artikel 8.6.

7.8 Uppskjutande av verkställighet

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelser om uppskjutande av verkställighet är uppfyllda genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i eller har inte något att erinra mot utredningens bedömning. *Barnombudsmannen (BO)*, *Rädda Barnen* och *FN:s barnfond - Unicef* anser att ett LVU-omhändertagande bör vara ett verkställighetshinder enligt utlänningslagen och att svensk rätt bör ändras så att samtliga fall som direktivet tillåter inhibition för också ska utgöra grund för inhibition i utlänningslagen. *Svenska Röda Korset* anser att det av lagtexten bör framgå att brist på transportkapacitet kan utgöra grund för inhibition.

Skälen för regeringens bedömning: Medlemsstaterna ska enligt artikel 9.1 i återvändandedirektivet skjuta upp verkställigheten av ett avlägsnande om det strider mot principen om ”non-refoulement” (jfr avsnitt 10.2) eller så länge som verkställigheten av ett avlägsnande skjuts upp enligt artikel 13.2. Enligt den artikeln ska vid överklagande en myndighet eller domstol ha befogenhet att tillfälligt skjuta upp verkställigheten av ett beslut om återvändande.

Enligt artikel 9.2 får medlemsstaterna skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet under en lämplig tidsperiod, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Medlemsstaterna ska särskilt beakta tredjelandsmedborgarens fysiska och psykiska tillstånd och tekniska omständigheter såsom brist på transportkapacitet eller att ett avlägsnande misslyckats på grund av bristande identitetshandlingar.

Ett utvisningsbeslut kan enligt svensk rätt inte verkställas förrän det vunnit laga kraft eller en nöjdförklaring avgetts. Däremot kan en polismyndighets beslut om avvisning verkställas även om det har överklagats. Detsamma gäller Migrationsverkets avvisningsbeslut enligt 8 kap. 4 § andra stycket UtlL. Migrationsverket kan dessutom förordna ett beslut om avvisning enligt 8 kap. 4 § första stycket UtlL får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft, beslut om avvisning med omedelbar verkställighet (8 kap. 6 § första stycket). När det gäller en polismyndighets beslut om avvisning kan Migrationsverket enligt 29 § förvaltningslagen (1986:223), förkortad FL, inhibera beslutet vid ett överklagande. Vid ett överklagande till en migrationsdomstol kan inhibition meddelas med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), förkortad FPL.

Bestämmelser om hinder mot verkställighet som motsvarar principen om non-refoulement finns i 12 kap. 1 och 2 §§ UtlL. Av 8 kap. 17 § UtlL framgår att hänsyn ska tas till om en utlänning på grund av bestämmelserna i 12 kap. UtlL inte kan sändas till ett visst land när en fråga om avvisning eller utvisning prövas. Av förarbetena framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning inte ska meddelas om det kan förväntas att beslutet inte går att verkställa (se prop. 1988/89:86 s. 166). I 12 kap. 18 § UtlL finns bestämmelser om inhibition av verkställighet av

beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft. Av bestämmelsen framgår att Migrationsverket får bevilja ett permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd eller meddela inhibition om det i ett ärende om verkställighet kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns ett hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1–3 §§ UtIL. Detsamma gäller om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller om det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. Ett exempel på en sådan särskild anledning kan vara att ett barn inte kommer att tas om hand på lämpligt sätt om det sänds till hemlandet. Enligt 12 kap. 18 § UtIL ska i första hand ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd meddelas, beroende på om hindret har tillfällig eller långvarig karaktär. Beslut om inhibition kan meddelas i ett inledande skede för att möjliggöra kontroll av nya fakta eller när verkställighetshindret bedöms vara så tillfälligt att anledning saknas att besluta om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (prop. 2004/05:170 s. 300).

Om ett uppehållstillstånd inte kan beviljas med stöd av 12 kap. 18 § UtIL ska Migrationsverket, om en utlänning åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1–3 §§ UtIL och utlänningen inte har kunnat åberopa dessa omständigheter tidigare eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare, enligt 12 kap. 19 eller 19 a § UtIL ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. Beslutet om avvisning eller utvisning får inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om ny prövning eller, om ny prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har avgjort genom ett lagakraftvunnet beslut (12 kap. 19 § UtIL) respektive innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans (12 kap. 19 a § UtIL).

Bestämmelser om inhibition av verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft finns även i 12 kap. 12 a § UtIL. Enligt den bestämmelsen kan Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa en utlänning om utlänningen efter det att en ansökan om uppehållstillstånd som flyktig eller annan skyddsbehövande har avslagits genom ett beslut som har vunnit laga kraft har ansökt om uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § första stycket UtIL. Bestämmelser om inhibition finns vidare i 12 kap. 10, 11, 12 och 13 §§ UtIL. Enligt 12 kap. 10 § ska Migrationsverket pröva om verkställigheten av ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 6 § UtIL ska avbrytas om utlänningen har överklagat beslutet. Enligt 12 kap. 11 § får regeringen, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen besluta om inhibition av en allmän domstols beslut om utvisning när regeringen eller domstolen prövar en fråga om att upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. För tiden till dess regeringen avgör ärendet, får ansvarigt statsråd besluta om inhibition av utvisningsbeslutet. Enligt 12 kap. 12 § ska inhibition meddelas om ett internationellt organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda begär att Sverige ska inhibera ett beslut om avvisning eller utvisning. Enligt 12 kap. 13 § UtIL får Migrationsverket även i andra fall besluta om inhibition om det finns skäl för det.

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att svensk rätt uppfyller direktivets krav i artikel 9.

7.9 Ensamkommande barn

Regeringens förslag: Ett beslut om avvisning eller utvisning av ett ensamkommande barn får inte verkställas om inte den verkställande myndigheten har försäkrat sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn.

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelse om stöd till ensamkommande barn, är uppfylld genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att invända mot utredningens förslag och bedömning. *Länsrätten i Göteborg* (numera Förvaltningsrätten i Göteborg) och *Barnombuds- mannen (BO)* efterlyser vägledning när det gäller innebörden av lämplig mottagningsenhet. *Rädda Barnen* gör gällande att avgörande bör vara om barnet kan få tillfredställande omvårdnad och att föreslagen ordalydelsen ger utrymme för en tolkning som inte står i överensstämmelse med barnets bästa, medan *FN:s barnfond - Unicef* menar att ett för barnet okänt barnhem inte kan anses vara en lämplig mottagningsenhet. *Migrationsverket* ställer sig positiv till att den praxis som redan tillämpas på myndigheten nu kommer till uttryck i lag. BO och Rädda Barnen anser att vid avlägsnande av barn såväl stödperson som barnläkare, barnpsykolog eller barnpsykiater bör medverka.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Av artikel 10.1 i återvändandedirektivet framgår att innan ett beslut om återvändande fattas beträffande ett ensamkommande barn, ska stöd av lämpliga organ som inte är verkställande myndighet beviljas med vederbörlig hänsyn till barnets bästa. Innan myndigheterna i en medlemsstat avlägsnar ett ensamkommande barn från medlemsstatens territorium ska de enligt artikel 10.2 i direktivet försäkra sig om att barnet kommer att överlämnas till en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en lämplig mottagningsenhet i mottagarlandet.

Om ett barn vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar, ska en god man förordnas att i vårdnadshavarens och förmyndarens ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta den unges angelägenheter (1 § lagen [2005:429] om god man för ensamkommande barn). Det innebär att den gode mannen ska ha regelbunden kontakt med barnet, det hem barnet vistas i, den som företräder barnet i det pågående utlänningsärendet och barnets skola. Vidare ska enligt 18 kap. 1 § UtlL ett offentligt biträde förordnas för barnet bl.a. om barnet riskerar utvisning. Enligt regeringens mening uppfyller Sverige härigenom kravet i artikel 10.1. Däremot finns det inte någon uttrycklig

bestämmelse i svensk rätt med motsvarande innebörd som artikel 10.2. För att tillförsäkra ensamkommande barn den rätt de har enligt denna artikel bör det därför införas en ny bestämmelse i utlänningslagen. Som framgår av bl.a. *Länsrättens i Göteborg* och *BO:s* remissvar rymmer begreppet *lämplig mottagningsenhet* enheter av olika slag och kvalitet. Det bör klargöras att det endast är sådana enheter för mottagande som är väl lämpade att ta hand om ett barn som kan komma ifråga. I den nya bestämmelsen ska därför anges att ett beslut om avvisning eller utvisning av ett ensamkommande barn inte får verkställas om inte den verkställande myndigheten har försäkrat sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn. Liksom när det gäller övriga bestämmelser i utlänningslagen ska den nya bestämmelsen tolkas med beaktande av portalstadgandet om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL.

8 Återreseförbud

8.1 När ska ett återreseförbud meddelas?

Regeringens förslag: En polismyndighets beslut om avvisning och Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Ett avvisningsbeslut varigenom en tredjelandsmedborgare nekas att resa in i landet ska dock inte förenas med återreseförbud.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem eller en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § UtL får förenas med ett återreseförbud endast om beslutet har fattats av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Ett återreseförbud ska meddelas om en polismyndighet eller Migrationsverket upphäver ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas.

Har en utlänning inte lämnat landet när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelade tidsfristen meddela ett återreseförbud. Ett återreseförbud får dock inte meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition, en ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om ny prövning eller om särskilda skäl talar mot att ett sådant förbud meddelas.

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om återreseförbud i lagen om särskild utlänningskontroll uppfyller direktivets krav. Några ändringar av den lagen behövs därför inte.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens med den skillnaden att det enligt utredningens förslag

endast är Migrationsverket som ska kunna meddela ett återreseförbud när en utlänning som har beviljats en tidsfrist för frivillig avresa inte har lämnat landet när tidsfristen har löpt ut. Vidare innehåller utredningens förslag inte någon begränsning av skyldigheten att meddela återreseförbud när beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Sveriges Advokatsamfund* och *Domstolsverket*, invänder mot utredningens förslag att använda begreppet humanitära skäl i utlänningslagen. *Länsrätten i Göteborg* (numera Förvaltningsrätten i Göteborg) och *Länsrätten i Stockholms län* (numera Förvaltningsrätten i Stockholm) föreslår att begreppet humanitära skäl byts ut mot begreppet synnerligen ömmande omständigheter. Länsrätten i Stockholms län föreslår att alla beslut om återvändande, även de som innehåller en tidsfrist för frivillig avresa, ska förenas med ett återreseförbud. *Länsrätten i Skåne län* (numera Förvaltningsrätten i Malmö) och *Migrationsverket* anser däremot att övervägande skäl talar för att ett återreseförbud ska meddelas i efterhand för den utlänning som inte följer ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa. *Rikspolisstyrelsen* och *Säkerhetspolisen* anser att även polismyndigheterna ska kunna meddela återreseförbud om en utlänning inte har lämnat landet när tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut.

Migrationsverket väcker frågan om anteckningen i Schengens informationssystem (SIS) får ske redan när återreseförbudet meddelas eller om det krävs att det vunnit laga kraft. *FN:s barnfond - Unicef* stöder utredningens förslag att införa en bestämmelse i utlänningslagen som undantar offer för människohandel från krav på återreseförbud. *Amnesty International – Svenska sektionen* anser inte heller att ett offer för människohandel ska meddelas återreseförbud. *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* ifrågasätter det lämpliga i att överhuvudtaget införa en möjlighet till återreseförbud för personer som betecknas som offer för människohandel. Advokatsamfundet anser att det är oklart i vilka situationer det krävs att ett beslut förenas med återreseförbud av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Beslut om återreseförbud

I artikel 11.1 första stycket i återvändandedirektivet finns en tvingande regel som föreskriver att ett beslut om återvändande ska åtföljas av ett inreseförbud om någon tidsfrist för frivillig avresa inte har beviljats eller om en person inte har följt ett beslut att återvända. Enligt artikel 11.1 andra stycket får en medlemsstat också i andra fall besluta att ett beslut om avvisning eller utvisning ska åtföljas av ett inreseförbud. En medlemsstat har dock enligt artikel 11.3 tredje stycket alltid möjlighet att av humanitära skäl avstå från att utfärda ett sådant förbud.

Direktivets begrepp *inreseförbud* motsvaras i svensk rätt av begreppet *återreseförbud*. Bestämmelser om återreseförbud finns i 8 kap. 13, 19 och 21 §§ UtL. En allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott ska innehålla ett återreseförbud. När Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen beslutar om avvisning

eller utvisning får beslutet förenas med ett återreseförbud. Direktivets bestämmelser innebär även att en polismyndighets avvisningsbeslut i vissa fall ska innehålla ett återreseförbud. Någon möjlighet för en polismyndighet att meddela beslut om återreseförbud finns dock inte enligt nuvarande ordning.

Artikel 11.1 b innebär att en utlänning, som inte följt ett beslut om frivillig avresa, ska meddelas återreseförbud. Ett återreseförbud ska således kunna meddelas inte endast i ett beslut om avvisning eller utvisning utan även i efterhand. Någon sådan ordning finns inte enligt utlänningslagen. Enligt regeringens mening kan två huvudalternativ övervägas.

Det ena alternativet är att alla beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla ett återreseförbud. En sådan lösning har förespråkats av *Länsrätten i Stockholms län*. Enligt detta alternativ måste således alla avvisnings- och utvisningsbeslut innehålla ett återreseförbud, oavsett om någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats eller inte. En viss individualiserad prövning skulle dock ske och myndigheterna skulle kunna avstå från att meddela ett återreseförbud av humanitära skäl. Enligt detta alternativ bör dock ett beslut om återreseförbud kunna upphävas i de fall en utlänning kan visa att han eller hon lämnat landet i full överensstämmelse med beslutet om avvisning eller utvisning (jfr artikel 11.3).

Det andra alternativet är att en utlänning ska meddelas ett återreseförbud endast om någon tidsfrist för frivillig återresa inte har meddelats eller om han eller hon inte lämnat landet när tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut. En sådan lösning har förespråkats av såväl utredningen som av *Länsrätten i Skåne län* och *Migrationsverket*. Även enligt detta alternativ kan man överväga att införa regler som innebär att ett beslut om återreseförbud ska kunna upphävas.

Regeringen anser att man bör vara försiktig med att införa generella regler om återreseförbud med hänsyn till att en registrering av ett återreseförbud på spärllistan i SIS medför ett förbud för en utlänning att resa in i samtliga Schengenstater. Regeringen anser därför, liksom Länsrätten i Skåne län och Migrationsverket, att en utlänning ska meddelas ett återreseförbud endast om någon tidsfrist för frivillig återresa inte har meddelats eller om han eller hon inte lämnat landet när tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut. Dessutom ska en utlänning som har beviljats en tidsfrist för frivillig avresa meddelas ett återreseförbud om tidsfristen upphävs. Regeringen anser, i likhet med *Säkerhetspolisen* och *Rikspolisstyrelsen*, att den myndighet som har meddelat tidsfristen för frivillig avresa bör ha befogenhet att meddela ett återreseförbud för en utlänning som inte har lämnat landet när tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut.

Enligt direktivet får en medlemsstat avstå från att utfärda ett inreseförbud av humanitära skäl. Utredningen har därför föreslagit att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte innehåller en tidsfrist för frivillig avresa inte ska förenas med ett återreseförbud om det finns humanitära skäl däremot. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Advokatsamfundet* och *Domstolsverket*, har invänt mot utredningens förslag att på nytt använda begreppet humanitära skäl i utlänningslagen. Begreppet humanitära skäl togs bort som grund för uppehållstillstånd i samband med att nuvarande utlänningslag ersatte 1989 års utlänningslag eftersom

det ansågs vara alltför oprecist och innebar att en närmast diskretionär prövning måste göras. I stället infördes begreppet synnerligen ömmande omständigheter, som bättre skulle svara mot karaktären av undantagsbestämmelse för situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd (prop. 2004/05:170 s. 185). Regeringen delar bedömningen att begreppet humanitära skäl inte bör återinföras i utlänningslagen. Regeringen anser dock inte heller att det är lämpligt att använda begreppet synnerligen ömmande omständigheter, som har föreslagits av *Länsrätten i Göteborg* och *Länsrätten i Stockholms län*. Detta begrepp kan leda till en för stor restriktivitet. Regeringen anser därför att ett beslut om avvísning eller utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska förenas med återreseförbud om inte särskilda skäl hänförliga till utlännings personliga förhållanden talar mot att ett sådant beslut meddelas. Återreseförbud ska även kunna meddelas när en tidsfrist för frivillig avresa upphävs. Motsvarande begränsning bör gälla även i dessa fall. Återreseförbud bör alltså inte meddelas om särskilda skäl hänförliga till utlännings personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas.

Har en utlännings som beviljats en tidsfrist för frivillig avresa inte lämnat landet när tidsfristen löpt ut ska återreseförbud också kunna meddelas. Det finns dock situationer när det inte är rimligt att en utlännings som inte har lämnat landet i tid ska meddelas ett sådant förbud. Om utlännings är kvar i Sverige när tidsfristen för frivillig avresa löper ut på grund av att beslutet om avvísning eller utvisning inte får verkställas ska något återreseförbud inte kunna meddelas. Så är fallet om beslutet om avvísning eller utvisning har inhiberats, om utlännings i vissa fall har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande (jfr. 12 kap. 8 a § UtL) eller om utlännings har ansökt om ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtL. Ett återreseförbud bör inte heller meddelas om det finns andra särskilda skäl som talar emot att ett sådant förbud meddelas, t.ex. om utlännings inte har kunnat lämna landet av skäl som han eller hon inte råder över.

När det gäller den av Migrationsverket väckta frågan om registrering i SIS, innebär genomförandet av direktivet inga förändringar av befintlig reglering. Ett återreseförbud ska enligt denna registreras först när det har vunnit laga kraft.

Ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska förenas med ett förbud för utlännings att utan tillstånd av regeringen återvända till Sverige (4 § LSU). Den regleringen uppfyller direktivets krav. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav i denna del.

Undantag från direktivets tillämpningsområde

Medlemsstaterna får enligt artikel 2.2 a i återvändandedirektivet besluta att inte tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som nekats inresa i enlighet med artikel 13 i gränskodexen. Regeringen delar utredningens bedömning att en utlännings som nekats inresa inte bör meddelas ett återreseförbud. Beslut om nekad inresa bör därför inte förenas med återreseförbud.

Direktivet ska enligt artikel 2.3 inte tillämpas på personer som har rätt till fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen. Enligt 8 kap. 19 § andra stycket UtL får ett beslut om avvisning eller utvisning av en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare förenas med ett återreseförbud endast om beslutet har fattats på grund av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att denna ordning bör bestå.

Tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd i enlighet med rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel eller som fått hjälp till olaglig invandring, vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna, särbehandlas i återvändandedirektivet. Enligt artikel 11.3 andra stycket ska beslut om inreseförbud enligt artikel 11.1 a meddelas endast om en sådan tredjelandsmedborgare utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. Inreseförbud enligt artikel 11.1 b, dvs. i de fall en tredjelandsmedborgare inte återvänt frivilligt inom den tidsfrist som föreskrivits, ska dock meddelas för dessa tredjelandsmedborgare på samma sätt som för andra.

En bestämmelse som motsvarar artikel 11.3 andra stycket bör införas för att uppfylla direktivets krav. Den kategori utlänningar som avses i artikel 11.3 andra stycket kan enligt 5 kap. 15 § UtL få tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige. Bestämmelserna i 5 kap. 15 § UtL är emellertid tillämplig på fler utlänningar än dem som fallit offer för människohandel eller som fått hjälp till olaglig invandring. Den kan tillämpas också på utlänningar som utsatts för eller bevittnat annan brottslighet. För att skapa enhetliga regler bör samtliga utlänningar som avses i 5 kap. 15 § UtL omfattas av den nya bestämmelsen. Det innebär förmånligare regler än vad direktivet föreskriver. En sådan förmånligare bestämmelse är förenlig med direktivet enligt artikel 4.3. Begreppet risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet motsvaras, enligt regeringens mening, av begreppet allmän ordning och säkerhet som används i utlänningslagen. Sistnämnda begrepp kan därför användas i den nya bestämmelsen.

8.2 Återreseförbudets längd

Regeringens förslag: Ett återreseförbud som inte avser en utlänning som utvisats på grund av brott, ska meddelas för viss tid. Ett återreseförbud som meddelas i samband med ett avlägsnandebeslut ska bestämmas till högst fem år. Om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas. Ett återreseförbud som meddelas när en utlänning som har beviljats en tidsfrist för frivillig avresa inte har lämnat landet när tidsfristen löpt ut ska bestämmas till ett år.

Utredningen föreslår att ett återreseförbud som meddelas när en utlänning som har beviljats en tidsfrist för frivillig avresa inte har lämnat landet när tidsfristen löpt ut ska bestämmas till högst fem år. I övrigt överensstämmer utredningens förslag med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att erinra mot utredningens förslag. *Rikspolisstyrelsen* och *Säkerhetspolisen* har väckt frågan hur berörda myndigheter i praktiken ska få reda på att en utlänning utgör ett sådant allvarligt hot som bestämmelsen tar sikte på. *Länsrätten i Stockholms län* (numera Förvaltningsrätten i Stockholm) har anfört att förekomsten av återreseförbud av olika längd kan skapa förvirring. En möjlighet att undvika det vore att avstå från administrativa återreseförbud när det finns ett lagakraftvunnet förordnande om utvisning.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 11.2 i återvändandedirektivet finns en tvingande regel som föreskriver hur länge ett inreseförbud får gälla. Längden av ett förbud ska fastställas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och får inte överstiga fem år. Om en tredjelandsmedborgare utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet får ett inreseförbud vara längre.

Uttryckliga regler om hur länge ett återreseförbud får gälla saknas i svensk rätt. Enligt Migrationsöverdomstolen ska varaktigheten av ett återreseförbud bestämmas utifrån en allsidig bedömning av vad som ligger utlänningen till last. Den varaktighet som bestäms måste alltid stå i proportion till de individuella rättsverkningar återreseförbudet får för utlänningen (MIG 2008:31). I praxis har varaktigheten i allmänhet bestämts till två år. För att uppfylla direktivets krav måste det införas en bestämmelse som föreskriver en längsta giltighetstid för återreseförbud.

Som framgår av avsnitt 8.1 föreskriver direktivet att återreseförbud ska meddelas i två situationer, dels om ett avlägsnandebeslut inte förenas med en tidsfrist för frivillig avresa, dels om en utlänning som har beviljats en tidsfrist för frivillig avresa inte har lämnat landet när fristen löpt ut.

Regeringen delar utredningens uppfattning att den längsta giltighetstiden för ett återreseförbud som meddelas i samband med ett avlägsnandebeslut bör vara fem år. Någon ändring av praxis är dock inte avsedd. Den möjlighet artikeln ger att meddela ett längre återreseförbud om en utlänning utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet bör utnyttjas. I lagtexten bör dock begreppet allmän ordning och säkerhet användas eftersom begreppet redan finns i utlänningslagen och betydelsen är densamma. Direktivet anger inte någon yttersta tidsgräns för dessa återreseförbud. Regeringen finner heller ingen anledning att föreslå någon sådan gräns, utan anser att de rättstillämpande myndigheterna i de fallen bör ha möjlighet att meddela ett återreseförbud av en längd som de i det enskilda fallet anser vara lämplig.

Att en utlänning som inte lämnar landet inom föreskriven tid ska meddelas ett återreseförbud innebär en nyordning i svensk rätt. Regeringen anser att tiden för ett återreseförbud som meddelas i dessa fall bör vara kortare än tiden för ett återreseförbud som meddelas i samband med ett avlägsnandebeslut. I dessa fall är återreseförbudet dessutom enbart en konsekvens av att utlänningen inte har lämnat landet när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut. Det finns därför i praktiken inte något utrymme att beakta andra omständigheter vid fastställandet av återreseförbudets längd. På grund härav anser regeringen att

återreseförbudet i samtliga fall när utlänningen inte lämnat landet när tidsfristen löpt ut bör bestämmas till ett år.

Enligt 4 § LSU kan ett återreseförbud meddelas utan tidsbegränsning. Lagen om särskild utlänningskontroll behandlar utlänningar som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet och regleringen är därför förenlig med artikel 11.2. Några författningsändringar behövs inte i den lagen för att tillgodose direktivets krav.

Rikspolisstyrelsen och *Säkerhetspolisen* har väckt frågan hur berörda myndigheter i praktiken ska få reda på att en utlänning utgör ett sådant allvarligt hot som bestämmelsen tar sikte på. Som framgår är begreppet allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet inte ett nytt begrepp i utlänningslagen. Det förekommer när det gäller bedömningen av en utlännings vistelse i Sverige. Redan etablerade myndighetskontakter är tillräckliga för att berörda myndigheter ska få tillräcklig kunskap om eventuella hotbilder.

Som *Länsrätten i Stockholms län* påpekar kan förekomsten av återreseförbud av olika längd leda till att fler än ett beslut om återreseförbud måste beaktas. Det administrativa återreseförbudet utgår från andra intressen än ett beslut om utvisning på grund av brott. Regeringen finner därför att den nuvarande ordningen där flera återreseförbud kan komma att löpa parallellt bör bestå. Enligt artikel 2.2 b i direktivet kan en utlänning som utvisats på grund av brott undantas från direktivets tillämpningsområde. Regeringen anser att nuvarande reglering i 8 kap. 13–14 §§ UtL om utvisning på grund av brott, som innefattar möjlighet till längre återreseförbud än fem år, är väl avvägd och återspeglar den reaktion som bör följa på allvarlig brottslighet som utlänningar begår i landet. Den möjlighet till undantag som artikel 2.2 b medger bör därför utnyttjas. Ett sådant undantag får till följd att ett återreseförbud för en utlänning som utvisats på grund av brott även i fortsättningen kan meddelas för längre tid än fem år eller utan tidsbegränsning.

8.3 Upphävande av återreseförbud, m.m.

Regeringens förslag: Migrationsverket, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen får helt eller delvis upphäva ett återreseförbud som har meddelats enligt utlänningslagen och som inte avser en utlänning som utvisats på grund av brott, om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla. En utlänning som har meddelats ett sådant förbud får ansöka om upphävande av förbudet hos Migrationsverket. Migrationsverket får inte upphäva ett återreseförbud som meddelats av domstol. Om Migrationsverket finner att ett återreseförbud som är meddelat av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen bör upphävas ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i fråga om upphävande hade kunnat överklagas.

Bestämmelsen i utlänningslagen om att en utlänning kan ges särskilt tillstånd att göra ett kort besök i landet ska omfatta även utlänningar som har fått återreseförbud för att de inte lämnat landet när tidsfristen för frivillig avresa löpt ut.

Regeringens bedömning: Regeringen bör även fortsättningsvis vara behörig att upphäva återreseförbud som meddelats enligt lagen om särskild utlänningskontroll och avser EES-medborgare och familjemedlemmar till sådana medborgare.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att Migrationsverket ska kunna upphäva återreseförbud som meddelats av domstol, utom när det gäller utlänningar som har utvisats på grund av brott. Utredningen har vidare föreslagit att det ska förtydligas att ett återreseförbud upphör att gälla om beslutet om avvisning eller utvisning upphävs.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att erinra mot utredningens förslag. *Kammarrätten i Stockholm* och *Migrationsverket* ställer sig bakom förslaget att det i lagen förtydligas att ett förbud att återvända upphör att gälla om ett permanent uppehållstillstånd meddelas. *Länsrätten i Stockholms län* (numera Förvaltningsrätten i Stockholm) anför att den nya bestämmelsen borde återfinnas i 12 kap. UtL, där bestämmelser som gäller omprövning av beslut om avvisning och utvisning efter laga kraft återfinns. *Hovrätten för Västra Sverige* anför att ett beslut att upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning bör innehålla ett upphävande av återreseförbudet, vilket också bör framgå av lagtexten. Hovrätten för Västra Sverige har vidare ställt sig frågande till en ordning som innebär att en förvaltningsmyndighet kan upphäva ett beslut av domstol. *Rikspolisstyrelsen* anser att polismyndigheterna ska ha samma befogenhet som Migrationsverket att upphäva ett återreseförbud.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt artikel 11.3 första stycket i återvändandedirektivet ska medlemsstaterna överväga att upphäva ett inreseförbud eller besluta att det tills vidare inte ska gälla om en tredjelandsmedborgare kan visa att han eller hon har lämnat en medlemsstats territorium i full överensstämmelse med ett beslut om återvändande. En medlemsstat får även i enskilda fall av humanitära skäl avstå från att utfärda eller upphäva ett inreseförbud eller besluta att det

tills vidare inte ska gälla. Medlemsstaterna får även i enskilda fall eller i vissa kategorier av fall av andra skäl återkalla ett inreseförbud eller besluta att det tills vidare inte ska gälla.

I utlänningslagen finns bestämmelser om upphävande av återreseförbud endast avseende utläningar som utvisats på grund av brott och EES-medborgare och sådana medborgares familjemedlemmar. Regeringen, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen kan enligt 8 kap. 14 § UtL helt eller delvis upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Ett delvis upphävande kan innebära att återreseförbudet upphävs eller att det bestäms till en kortare tid (jfr. prop. 1975/76:18 s. 168). Regeringen får vidare enligt 8 kap. 20 a § UtL upphäva ett återreseförbud som har meddelats en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

Eftersom direktivets bestämmelser innebär att återreseförbud ska meddelas i vissa situationer anser regeringen, i likhet med utredningen, att en allmän reglering om upphävande av återreseförbud bör införas. Av regleringen bör uttryckligen framgå att en utlänning som har meddelats ett återreseförbud kan ansöka hos Migrationsverket om upphävande av förbudet.

Utredningen har föreslagit att Migrationsverket ska ges behörighet att upphäva alla beslut om återreseförbud enligt utlänningslagen förutom sådana som avser en utlänning som utvisats på grund av brott. Av principiella skäl anser regeringen, i likhet med *Hovrätten för Västra Sverige*, att det inte är lämpligt att låta en förvaltningsmyndighet upphäva lagakraftvunna beslut meddelade av domstol. På samma sätt som redan gäller beträffande upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott bör Migrationsverket därför inte kunna upphäva ett återreseförbud meddelat av en förvaltningsdomstol. Om Migrationsverket finner att ett återreseförbud som meddelats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen bör upphävas, bör verket därför enligt samma ordning som gäller beträffande upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott utan att fatta beslut i ärendet med eget yttrande överlämna ärendet till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i fråga om upphävande hade kunnat överklagas. Regeringen delar inte *Rikspolisstyrelsens* uppfattning att även polismyndigheterna ska kunna upphäva ett återreseförbud. Den bedömning som ska göras vid prövningen av om ett återreseförbud ska upphävas är av sådan natur att den bör ankomma på Migrationsverket.

Eftersom Migrationsverket, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen föreslås få behörighet att upphäva återreseförbud meddelade enligt utlänningslagen förutom sådana som är meddelade av allmän domstol saknas skäl att behålla särregleringen för EES-medborgare i 8 kap. 20 a §.

Enligt 12 kap. 16 § UtL får Migrationsverket upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning om verket beviljar utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I 12 kap. 22 § UtL anges att ett beslut om avvisning eller utvisning upphör om utlänningen beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Utredningen har föreslagit att det ska göras ett tillägg i 12 kap. 16 § UtL så att det uttryckligen framgår att Migrationsverket även får upphäva ett återreseförbud när verket beviljar utlänningen ett

tidsbegränsat uppehållstillstånd. Vidare har utredningen föreslagit att det ska göras ett tillägg i 12 kap. 22 § UtL så att det uttryckligen framgår att även ett återreseförbud upphör att gälla om verket beviljar utlänningen ett permanent uppehållstillstånd. Som framgår ovan finns bestämmelser om upphävande av beslut om avvisning och utvisning även i 8 kap. 14 § UtL. Inte heller av det lagrummet framgår det uttryckligen att regeringen kan upphäva ett återreseförbud. Det råder dock ingen tvekan om att det är möjligt att ändra ett avlägsnandebeslut på så sätt att ett återreseförbud ändras till att gälla en kortare tid än vad som ursprungligen beslutats. Regeringen anser därför att en uttrycklig reglering av frågan om upphävande av återreseförbud i 12 kap. 16 § snarare skulle skapa oklarhet än utgöra ett förtydligande. Något tillägg i den paragrafen eller i 12 kap. 22 § UtL bör därför inte göras.

Bestämmelsen i 8 kap. 20 § UtL att en utlänning kan ges särskilt tillstånd att göra ett kort besök i landet står inte i strid med direktivet. Bestämmelsen bör omfatta även utlänningar som har fått återreseförbud för att de inte lämnat landet när tidsfristen för frivillig avresa gått ut. Även för dessa utlänningar kan det finnas skäl att göra undantag från återreseförbudet under en kort tid när besöket avser någon synnerligen viktig angelägenhet.

När det gäller återreseförbud meddelade med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll anser regeringen att den nuvarande ordningen att regeringen kan upphäva ett återreseförbud som meddelats en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem bör behållas oförändrad.

8.4 Särskilt om återreseförbud som meddelas i efterhand

Regeringens förslag: I ett beslut om avvisning eller utvisning som innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlänningen upplysas om att återreseförbud kan meddelas om han eller hon inte har lämnat landet senast när tidsfristen löper ut.

Tidsfristen för överklagande av ett återreseförbud som meddelas en utlänning därför att han eller hon inte har lämnat landet när tidsfristen för frivillig avresa löpt ut ska börja löpa den dag beslutet om återreseförbud meddelas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att erinra mot utredningens förslag. *Länsrätten i Göteborg* (numera Förvaltningsrätten i Göteborg), *Hovrätten för Västra Sverige* och *Malmö tingsrätt* ifrågasätter om den valda konstruktionen tillgodoser de rättssäkerhetskrav som bör ställas. Malmö tingsrätt anser att förenklad delgivning bör övervägas. *Migrationsverket* väcker frågan om utlänningen kan anses delgiven beslutet om återreseförbud när det meddelas vid ett senare tillfälle och har förordat att återreseförbud som meddelas först sedan det konstaterats att utlänningen inte har lämnat landet i stället ska vinna laga kraft omedelbart men kunna omprövas.

Domstolsverket har anfört att det framstår som svårförståeligt att fristen för överklagande ska börja löpa vid den föreslagna tidpunkten.

Skälen för regeringens förslag: Som regeringen föreslår i avsnitt 8.1 ska Migrationsverket eller en polismyndighet som huvudregel meddela ett beslut om återreseförbud om en utlänning beviljats en tidsfrist för frivillig avresa men inte lämnat landet när tidsfristen löpt ut. Detsamma föreslås gälla om den myndighet som är ansvarig för verkställigheten av ett beslut om avvísning eller utvisning upphäver ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa.

För att ett förvaltningsbeslut såsom ett återreseförbud ska bli gällande mot en enskild krävs normalt att den enskilde delges beslutet. I de fall Migrationsverket eller polisen meddelar ett återreseförbud i samband med ett avvísningsbeslut delges båda besluten samtidigt. Om en utlänning ska meddelas ett återreseförbud på grund av att denne inte lämnat landet när tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut skulle det dock kunna uppstå delgivningssvårigheter. Utredningen har därför föreslagit att tiden för överklagande av ett eventuellt framtida beslut om återreseförbud ska börja löpa när beslutet meddelas och inte när det delges. Vidare har utredningen föreslagit att det i avvísnings- eller utvisningsbeslutet ska anges att ett återreseförbud kan meddelas om utlänningen inte lämnat landet inom tidsfristen. *Länsrätten i Göteborg* och *Hovrätten för Västra Sverige* har ifrågasatt om en sådan lösning tillgodoser de rättssäkerhetskrav som bör ställas. Det kan konstateras att utlänningen i den aktuella situationen på förhand vet vad han eller hon ska göra för att undvika att ett återreseförbud meddelas. Vidare innebär förslaget i avsnitt 8.3 att det införs ett särskilt förfarande där en person som omfattas av ett lagakraftvunnet återreseförbud ska kunna ansöka om att förbudet upphävs att en utlänning som inte överklagar beslutet om återreseförbud i rätt tid i stället kan ansöka om att förbudet upphävs. Med hänsyn härtill anser regeringen att den av utredningen föreslagna lösningen uppfyller tillräckliga rättssäkerhetskrav och ansluter sig till utredningens förslag.

8.5 Samråd med andra medlemsstater i EU

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelser om samråd med andra medlemsstater i EU är uppfyllda genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att uppfylla direktivets krav.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna yttrar sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: När en medlemsstat överväger att utfärda ett uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att stanna i landet för en tredjelandsmedborgare för vilken ett inreseförbud har utfärdats av en annan medlemsstat ska den, enligt artikel 11.4 i återvändandedirektivet, först rådfråga den medlemsstat som utfärdat inreseförbudet och ta hänsyn till den statens intressen i enlighet med artikel 25 i Schengenkonventionen.

Av artikel 25.1 i Schengenkonventionen framgår att uppehållstillstånd i ett sådant sammanhang endast får beviljas om det finns skäl av allvarlig art, i synnerhet av humanitärt slag eller till följd av internationella förpliktelser.

Av 4 kap. 21 § utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtIF, framgår att Migrationsverket vid behov ska kontrollera om en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd har registrerats på den spärlista som avses i 3 § 2 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem. Av bestämmelsen framgår vidare att samråd enligt artikel 25 i Schengenkonventionen ska ske innan uppehållstillstånd beviljas en utlänning som registrerats på spärlistan. Migrationsverket ska också vid sådana kontrollåtgärder samråda med andra medlemsstater på begäran av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen.

Mot den angivna bakgrunden delar regeringen utredningens bedömning att artikel 11.4 är uppfylld genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att uppfylla direktivets krav.

9 Utformning av beslut

9.1 Skriftliga och motiverade beslut samt sekretess

Regeringens förslag: Beslut som avser resedokument, uppehållstillstånd, statusförklaring, tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, avvisning eller utvisning, återreseförbud, förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa, förvar eller uppsikt eller kroppsvisitation, ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Regeringens bedömning: Reglerna i offentlighets och sekretesslagen (2009:400) som avser sekretess för skälen i en dom eller ett beslut är förenliga med vad som föreskrivs i återvändandendirektivet. Några författningsändringar behövs därför inte.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag omfattar inte beslut som avser nationell visering, resedokument, statusförklaring, arbetstillstånd eller kroppsvisitation.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att erinra mot utredningens förslag och bedömning. *Barnombudsmannen (BO)* och *FN:s barnfond - Unicef* välkomnar bestämmelsen att beslut ska vara motiverade och anför att det är viktigt att även utredningen om barnets bästa framgår av beslutet. *Länsrätten i Göteborg* (numera Förvaltningsrätten i Göteborg) ifrågasätter om den föreslagna bestämmelsen behövs införas eftersom en motiveringsskyldighet redan gäller enligt svensk förvaltningsrätt. *Migrationsverket* ställer sig positiv till att den praxis som tillämpas av myndigheten nu kommer till uttryck i lag.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Skriftliga och motiverade beslut

Av artikel 12.1 första stycket i återvändandedirektivet framgår att ett beslut om återvändande, inreseförbud eller avlägsnande ska utfärdas skriftligt och innehålla en redovisning av de faktiska och rättsliga omständigheterna, liksom uppgift om tillgängliga rättsmedel. Av artikel 15.2 andra stycket framgår att även ett beslut om förvar ska vara skriftligt och ange de faktiska och rättsliga omständigheterna.

Sådana beslut som omfattas av artikel 12 kan fattas av en polismyndighet, av Migrationsverket eller av domstol. En allmän domstols dom ska enligt 30 kap. 5 § rättegångsbalken, förkortad RB, avfattas skriftligen. I utlänningslagen, förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen finns inte några uttryckliga bestämmelser om att domar eller beslut ska upprättas skriftligt. Av 30 kap. 5 § RB respektive 30 § FPL framgår bl.a. att rättens avgörande ska vara motiverat och att partens möjlighet att överklaga ska framgå av avgörandet. Även beslut som meddelats av en polismyndighet eller av Migrationsverket ska enligt 20 § FL som huvudregel innehålla de skäl som har bestämt utgången. Skälen kan dock helt eller delvis utelämnas, om beslutet inte går parten emot, om ärendet är brådskande, om det är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen eller om det är nödvändig med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom eller henne om skälen i efterhand. Enligt 21 § FL ska parten underrättas om hur han eller hon ska överklaga beslutet om det gått honom eller henne emot och kan överklagas.

Med hänsyn till att direktivet inte medger något undantag från motiveringsskyldigheten anser regeringen, till skillnad från *Länsrätten i Göteborg*, att regleringen bör kompletteras för att uppfylla direktivets krav.

Av 13 kap. 10 § första stycket UtL följer att ett beslut i fråga om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige alltid ska vara motiverat. De beslut som avses i artiklarna 12.1 och 15.2 andra stycket är beslut om avvisning, utvisning, återreseförbud, upphävande av tidsfrist för frivillig avresa och förvar. Det bör av 13 kap. 10 § första stycket UtL framgå att även dessa beslut alltid ska vara motiverade. Detsamma bör gälla för beslut om förlängning av tidsfrist för frivillig avresa, uppsikt, resedokument, statusförklaring och kroppsvisitation. Direktivet föreskriver vidare att de i artiklarna 12.1 och 15.2 andra stycket angivna besluten ska upprättas skriftligt. För att uppfylla detta krav bör det i 13 kap. 10 § första stycket UtL anges att beslut enligt bestämmelsen ska vara skriftliga. Enligt regeringens mening finns dock inte något behov av uttryckliga regler som föreskriver att en migrationsdomstols eller Migrationsöverdomstolens domar och beslut ska vara skriftliga. När det gäller utformningen av beslut anser regeringen, i likhet med *BO* och *Unicef*, att det av ett beslut som rör barn bör framgå hur barnets bästa har beaktats.

Sekretess för uppgifter i domar och beslut

Av artikel 12.1 andra stycket i återvändandedirektivet framgår att information om de faktiska omständigheterna i skälen får begränsas om det är möjligt enligt nationell lagstiftning, särskilt för att skydda nationell säkerhet, försvaret eller allmän säkerhet samt för förebyggande, undersökning och avslöjande av brott och åtal för brott. I direktivet preciseras dock inte i förhållande till vem som uppgifter i skälen får begränsas. Det ligger närmast till hands att tolka bestämmelsen så att den gäller både i förhållande till allmänheten och i förhållande till enskild part. Uppräkningen kan inte anses uttömmande, utan uppgifter i skälen måste även få begränsas i andra fall än de angivna.

Om sekretess gäller för en uppgift som tas in i en dom eller ett beslut kan en sådan uppgift sekretessbeläggas enligt 43 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Det kan vara uppgifter som aktualiserar sekretess enligt t.ex. 21 kap. 5 § OSL som behandlar sekretess som rör utläningar eller 15 kap. 1 § OSL som behandlar förbindelser med andra stater, mellanstatliga organisationer m.m. Av 10 kap. 3 § andra stycket OSL framgår att sekretess aldrig hindrar en part i ett mål eller ärende att ta del av domen eller beslutet.

Enligt regeringens mening är de svenska sekretessreglerna förenliga med direktivet. De kan därför behållas oförändrade.

9.2 Översättning av beslut

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelser om översättning, är uppfyllda genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att uppfylla direktivets krav.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att erinra mot utredningens bedömning. *Barnombudsmannen (BO)* och *Rädda Barnen* anser att rätten till översättning bör framgå av lag. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* är av uppfattningen att alla beslut och dess skäl bör översättas.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt artikel 12.2 i återvändandedirektivet ska en medlemsstat på begäran tillhandahålla en skriftlig eller muntlig översättning av de viktigaste delarna av ett beslut om återvändande i enlighet med artikel 12.1, dvs. beslut som rör återvändande, inreseförbud eller avlägsnande. Översättningen ska även omfatta information om tillgängliga rättsmedel och ska ske till ett språk som tredjelandets medborgaren förstår eller rimligen kan förväntas förstå. En medlemsstat får dock enligt artikel 12.3 besluta att inte tillämpa artikel 12.2 på en tredjelandets medborgare som rest in olagligt på en medlemsstats territorium utan att därefter ha fått tillstånd eller rätt att stanna i den medlemsstaten. I ett sådant fall ska ett beslut om återvändande i stället meddelas genom ett standardformulär enligt nationell lagstiftning. En medlemsstat ska i det fallet även tillhandahålla skriftlig allmän information om huvudpunkterna i standardformuläret på

åtminstone fem av de språk som oftast används eller förstås av olagliga migranter som reser in i den berörda medlemsstaten.

Enligt 8 § FL bör en myndighet vid behov anlita tolk när myndigheten har att göra med någon som inte behärskar svenska. Bestämmelsen förutsätter att en myndighet i det enskilda fallet prövar om det finns ett verkligt behov av tolk.

Vid domstol ska rätten enligt 5 kap. 6 § första stycket RB respektive 50 § FPL vid behov anlita en tolk om part, vittne eller annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska. Eftersom det i paragrafen anges att en tolk ska anlitas är kravet något högre vid domstol än vid förvaltningsmyndighet. Samma behovsprövning ska dock göras.

Bestämmelserna om tolk är tillämpliga även på översättning av handlingar och avser såväl översättning av inkommande handlingar som översättning av handlingar som myndigheten själv har upprättat (prop. 1985/86:80 s. 27).

Den svenska regleringen ger ett viss utrymme att avstå från att anlita tolk eller från att översätta en dom eller ett beslut. Vid den behovsprövning som ska göras enligt bestämmelserna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen beaktas bl.a. att en utlänning själv uppger att han eller hon har behov av en översättning och att han eller hon begär att en sådan ska göras. Direktivet kräver inte heller att tolk alltid ska vara tillgänglig eller att översättning undantagslöst ska göras. Den svenska regleringen måste därför anses förenlig med direktivet. Till skillnad från *BO* och *Rädda Barnen* anser regeringen att någon författningsändring inte bör göras. Regeringen anser inte heller att det bör göras någon ändring av gällande ordning, vilket förordas av *FARR*. Vad gäller tillgången på tolkar har Statskontoret fått i uppdrag att bl.a. analysera hur utbudet av tolkar kan öka så att det bättre motsvarar efterfrågan. Dessutom har Kammarkollegiet fått i uppdrag att ansvara för upprättandet av ett register över kontakttolkar.

Det saknas anledning att utnyttja undantaget i artikel 12.3 avseende tredjelandsmedborgare som rest in olovligt på en medlemsstats territorium.

10 Garantier och vissa verkställighetshinder

10.1 Garantier i avvaktan på återvändande, m.m.

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelser om garantier i avvaktan på återvändande och om hänsynstagande till tredjelandsmedborgares hälsotillstånd vid genomförande av direktivet, är uppfyllda genom förslagen i avsnitt 9.1 och gällande rätt. Några ytterligare författningsändringar behövs därför inte för att uppfylla direktivets krav.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att erinra mot utredningens bedömning. *Statens skolinspektion* och *Statens skolverk* påpekar att hemkommunerna är skyldiga att ge nästan

alla barn som avvisas eller utvisas utbildning på grundskolenivå till dess att de lämnar landet.

Skälen för regeringens bedömning

Sjukvård och skolgång, m.m.

Vederbörlig hänsyn ska enligt artikel 5 c) i återvändandedirektivet tas till den berörde tredjelandsmedborgarens *hälsotillstånd* vid genomförandet av direktivet. I artikel 14.1 utvecklas detta genom att direktivet kräver att tredjelandsmedborgaren ska få tillgång till akutsjukvård samt att nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas under den tidsfrist för frivillig avresa som beviljats enligt artikel 7 och under tidsperioder för vilka verkställigheten av avlägsnandet skjutits upp enligt artikel 9.

I svensk rätt finns inga särskilda bestämmelser om vård som tar sikte på utläningar som har meddelats ett avlägsnandebeslut. Vilken vård en person som har meddelats ett sådant beslut ska erbjudas beror på om han eller hon omfattas av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. eller inte. Bestämmelserna i lagen gäller både före och efter att ett beslut om avlägsnande är fattat. För asylsökande barn innebär reglerna att de ska erbjudas samma vård som barn som bor i Sverige. Vuxna asylsökande ska erbjudas vård som inte kan anstå. De som inte omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökandes m.fl. ska erbjudas omedelbar vård enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och omedelbar tandvård enligt 6 § tandvårdslagen (1985:125).

I artikel 14.1 anges vidare att familjemedlemmar ska hållas samlade. En utläning som har meddelats ett avlägsnandebeslut kan vistas och bo var som helst i Sverige. Några bestämmelser om att en utläning ska uppehålla sig t.ex. på en viss ort eller i en viss kommun finns inte. Någon begränsning i rätten för familjemedlemmar att hållas samman, t.ex. under den tid en utläning frivilligt kan lämna landet, finns inte.

I artikel 14.1 anges vidare att utsatta personers särskilda behov ska beaktas och att underåriga, beroende på vistelsens längd, ska ges tillträde till det grundläggande utbildningsväsendet. Svensk rätt innehåller bestämmelser som syftar till att ge extra stöd åt personer med särskilda behov i ett flertal författningar, t.ex. socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen. Rätten till skolgång regleras i skollagen (2010:800) och i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. Om ett barn har meddelats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut gäller rätten till skolgång fram till dess barnet lämnar landet. Det gäller dock inte om barnet håller sig undan verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att artikel 14.1 är uppfylld genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav i denna del. I sammanhanget kan nämnas att utredningen om rätt till skolgång m.m. för barn som vistas i landet utan tillstånd (SOU 2010:5) har föreslagit att barns rätt till skolgång ska utökas. Betänkandet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Skriftlig bekräftelse

Enligt artikel 14.2 i återvändandedirektivet ska medlemsstaterna se till att tredjelandsmedborgare i enlighet med nationell lagstiftning får en skriftlig bekräftelse när tidsfristen för frivillig avresa har förlängts eller verkställigheten av ett beslut om återvändande har skjutits upp.

I avsnitt 9.1 föreslås att beslut som avser en förlängning av en tidsfrist för frivillig avresa ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Ett sådant beslut bör enligt regeringens mening kunna tjäna som skriftlig bekräftelse på utlännings rätt att under tidsfristen vistas i landet. När det gäller beslut att verkställigheten av ett beslut om återvändande har skjutits upp anser regeringen att de beslut om inhibition som meddelas enligt nuvarande regler uppfyller direktivets krav skriftlig bekräftelse. Regeringen anser alltså att direktivets krav i artikel 14.2 är uppfyllda genom förslaget i avsnitt 9.1 och gällande rätt. Några ytterligare författningsändringar krävs därför inte.

10.2 Verkställighetshinder och principen om non-refoulement

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelser om verkställighetshinder vid ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande och om principen om non-refoulement, är uppfyllda genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att uppfylla direktivets krav.

Utredningens förslag överensstämmer i princip med regeringens. Med hänsyn till att det vid tidpunkten för utredningens förslag inte fanns någon bestämmelse av det slag som numera finns i 12 kap. 8 a § UtL föreslog utredningen att en motsvarande bestämmelse skulle införas.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att erinra mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Medlemsstaterna ska enligt artikel 5 när de genomför direktivet respektera principen om non-refoulement, dvs. att en fördragsslutande stat inte får avvisa eller utvisa en flykting till gränsen mot ett område där hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp, politisk åskådning eller minoritet. Principen framgår av artikel 33 i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), av Europadomstolens praxis samt av artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Inte bara hot mot liv eller frihet omfattas av principen utan även risken för förföljelse. Skyddet är inte undantagslöst. Om personen i fråga utgör en fara för vistelselandets säkerhet eller har dömts för ett synnerligen grovt brott och därför utgör en samhällsfara i landet gäller inte principen. Däremot råder enligt principen ett absolut förbud mot att avvisa eller utvisa någon om det skulle medföra en reell risk för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Enligt artikel 11.5 i återvändandedirektivet ska tillämpningen av artikel 11.1–4 (inreseförbud) inte påverka rätten till internationellt skydd enligt definitionen i artikel 2 a i skyddsgrundsdirektivet.

Principen om non-refoulement innebär ett förbud mot att sända den enskilde både till gränsen mot ett område där han eller hon skulle riskera sådan behandling som beskrivits ovan och till ett område där denne riskerar att sändas vidare till ett annat område där sådan risk finns.

I svensk rätt finns regler om verkställighetshinder som motsvarar principen om non-refoulement i 12 kap. 1 och 2 §§ UtL. Det finns ett generellt förbud i 12 kap. 1 § UtL mot verkställighet som medför risk för dödsstraff, kroppsstraff eller för tortyr eller annan liknande behandling. Verkställighetshindret är absolut till skillnad från hindret i 12 kap. 2 § UtL. Enligt 12 kap. 2 § UtL får en avvisning eller utvisning av en utlänning inte verkställas till ett land där utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse och inte heller till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse. En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenligt med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskild svår art. Likaså får avvisning eller utvisning verkställas i vissa fall när det gäller utläningar som bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet.

Svensk rätt går i flera avseenden längre än de tillämpliga konventionsbestämmelserna. Artikel 33 i Genèvekonventionen avser t.ex. endast flyktingar medan 12 kap. 2 § UtL avser alla utläningar. I 12 kap. 3 § UtL finns även bestämmelser om verkställighetshinder beträffande utläningar som behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av miljökatastrof.

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att det som anges om principen om non-refoulement i direktivets artikel 5 är uppfyllt genom gällande rätt. Det finns därför inte något behov av författningsändringar.

För att uppfylla kraven i artikel 11.5 får ett återreseförbud inte utgöra ett hinder för en person att söka uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller alternativt skyddsbehövande. I 12 kap. 8 a § första stycket UtL stadgas numera att i de fall en utlänning ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas innan ansökan har prövats genom ett beslut som har vunnit laga kraft. Har sökanden utvisats på grund av brott får ett beslut om avvisning eller utvisning enligt andra stycket i samma paragraf verkställas när ansökan har prövats i en instans. Detsamma gäller om Migrationsverket har förordnat om omedelbar verkställighet. Regleringen har införts med anledning av genomförandet av asylprocedurdirektivet. Enligt regeringens bedömning behövs inte några ytterligare författningsändringar för att tillgodose direktivets krav i denna del.

11 Rättsmedel, biträde, m.m.

11.1 Rätten att överklaga

Regeringens förslag: Beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa, beslut att meddela återreseförbud och beslut att avslå en ansökan om upphävande av återreseförbud ska kunna överklagas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att invända mot utredningens förslag. *Hovrätten för Västra Sverige* anför att det ofta kan vara kort tid mellan ett beslut att upphäva en tidsfrist för frivillig avresa och skyldigheten att avresa och att därför jourverksamhet vid domstolarna kan krävas i de fall ett beslut om upphävande av tidsfrist överklagas. Hovrätten ifrågasätter om det är förenligt med direktivet att beslut angående förlängning av tidsfristen inte kan överklagas.

Skälen för regeringens förslag

Direktivets bestämmelser

Av artikel 13.1 i återvändandedirektivet framgår att en tredjelandsmedborgare ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1 (beslut om återvändande, beslut om inreseförbud och beslut om avlägsnande). Besluten ska kunna överklagas till en behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning.

Beslut om återvändande

Som framgår av avsnitt 7.1 motsvaras ett beslut om återvändande i direktivets mening i svensk rätt av ett beslut om avvisning eller utvisning. Alla avvisnings- och utvisningsbeslut enligt utlänningslagen kan överklagas i två instanser. En polismyndighets avvisningsbeslut kan enligt 14 kap. 2 § UtL överklagas till Migrationsverket. Migrationsverkets avvisnings- och utvisningsbeslut kan enligt 14 kap. 3 § UtL överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens beslut kan enligt 16 kap. 9 § UtL överklagas till Migrationsöverdomstolen. Detta gäller dock inte en migrationsdomstols beslut i mål om avvisning som i första instans prövats av en polismyndighet. Utöver möjligheten att överklaga kan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut omprövas (13 kap. 13 § UtL och 27 § FL).

Migrationsverkets utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan enligt 2 a § LSU överklagas till regeringen. Vid överklagande av Migrationsverkets beslut ska verket enligt 3 § LSU lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen. Migrationsöverdomstolen ska med ett eget yttrande lämna handlingarna vidare till regeringen. I yttrandet ska det särskilt anges om det finns vissa hinder

mot att beslutet verkställs. Finner Migrationsöverdomstolen att något sådant hinder finns, får regeringen inte avvika från den bedömningen. Har regeringen beslutat att utvisa en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll har han eller hon enligt 2 a § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut möjlighet att hos Högsta förvaltningsdomstolen ansöka om rättsprövning av regeringens beslut.

En sådan ordning har vid genomförandet av asylprocedurdirektivet motiverats enligt följande. Åtgärder som rör visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer beslutas enligt avdelning IV i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG), förkortat EG-fördraget, dvs. inom ramen för det EG-rättsliga samarbetet i den första pelaren. Enligt artikel 64.1 i EG-fördraget ska den avdelningen dock inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Det innebär att medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter som följer av det exklusiva ansvaret för lag och ordning och inre säkerhet inte inskränks av bestämmelser antagna med stöd av avdelning IV i fördraget. Regeringen konstaterar att det saknas praxis från EG-domstolen om den närmare räckvidden av artikel 64 i EG-fördraget. Artikel 64 i EG-fördraget kan medföra att bestämmelser i sekundärrätten inte kan tillämpas även om de är gynnande för enskilda. Artikel 64.1 i EG-fördraget ska dock inte tolkas så att asylprocedurdirektivet överhuvudtaget inte är tillämpligt på säkerhetsärenden. Inte heller ger artikel 64 i EG-fördraget utrymme att införa något generellt undantag från den enskildes rätt till domstolsprövning. Med hänsyn till att undantaget till rätten till domstolsprövning enbart gäller en särskild begränsad kategori ärenden där säkerhetsaspekten är särskilt kvalificerad är ordningen förenlig med unionsrätten (prop. 2009/10:31 s. 239f).

Efter Lissabonfördragets ikraftträdande återfinns bestämmelserna i artikel 64.1 i EG-fördraget i artikel 72 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Bestämmelserna är oförändrade. Förhållandet mellan artikel 64.1 EG-fördraget och asylprocedurdirektivet är det samma som förhållandet mellan artikel 72 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och återvändandedirektivet. Regeringen finner ingen anledning att göra någon annan bedömning beträffande instansordningen i ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll än den som gjorts i samband med genomförandet av asylprocedurdirektivet.

Hovrätten för Västra Sverige har väckt frågan om beslut om förlängning av tidsfrist för frivillig avresa ska kunna överklagas. Enligt direktivet finns det inte något krav på att sådana beslut ska kunna överklagas. Regeringen anser inte att en möjlighet att överklaga dessa beslut ändå bör införas.

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att direktivets krav i artikel 13.1 avseende beslut om återvändande är uppfyllda genom gällande rätt.

Beslut om inreseförbud

Som framgår av avsnitt 8.1 motsvaras ett beslut om inreseförbud i svensk rätt av ett beslut om återreseförbud. Enligt nuvarande ordning kan beslut om återreseförbud endast fattas i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning. Ett återreseförbud kan överklagas enligt bestämmelserna om överklagande av beslut om avvisning och utvisning. I avsnitt 8.1 föreslås att Migrationsverket och en polismyndighet ska kunna fatta beslut om återreseförbud när en utlänning inte lämnat landet när tiden för frivillig avresa har löpt ut, vilket innebär att Migrationsverket och en polismyndighet kommer att kunna besluta om återreseförbud utan att samtidigt fatta beslut om avvisning eller utvisning. Det bör därför införas en bestämmelse i 14 kap. UtL som anger att ett sådant beslut får överklagas. Den bör även omfatta Migrationsverkets beslut att avslå en ansökan om att upphäva ett beslut om återreseförbud.

Beslut om avlägsnande

En medlemsstat får enligt artikel 8.3 i återvändandedirektivet anta ett separat administrativt eller rättsligt beslut om avlägsnande. Med avlägsnande avses enligt artikel 3.5 verkställigheten av en skyldighet att återvända, dvs. den faktiska transporten ut ur medlemsstaten. Med ett beslut om avlägsnande torde därför avses ett beslut att verkställa ett återvändandebeslut. Som anges i avsnitt 7.7 fattas inte några sådana beslut i svensk rätt.

Beslut att upphäva en tidsfrist för frivillig avresa

I avsnitt 7.4 föreslås att en bestämmelse som innebär att den myndighet som är ansvarig för verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut får upphäva ett beslut om frivillig avresa i vissa fall. Regeringen anser att det bör införas en möjlighet att överklaga ett sådant beslut. Både en polismyndighets och Migrationsverkets beslut bör kunna överklagas till en migrationsdomstol.

Regeringen ser, till skillnad från *Hovrätten för Västra Sverige*, inte att denna överklagandemöjlighet föranleder någon jourverksamhet vid domstolarna. Situationer motsvarande den som hovrätten pekar på föreligger redan och det finns därför inte anledning att här ta upp frågan om jourdomstolar till behandling.

11.2 Befogenhet att pröva överklagade beslut och att meddela inhibition

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelse om befogenhet att pröva överklagade beslut och att meddela inhibition, är uppfylld genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att uppfylla direktivets krav.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att erinra mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Av artikel 13.2 i återvändandedirektivet framgår att den myndighet till vilken ett överklagande ska ske ska ha befogenhet att pröva beslut om återvändande, inklusive möjligheten att tillfälligt skjuta upp verkställigheten, om inte verkställigheten redan är uppskjuten enligt den nationella lagstiftningen.

Det finns inte någon regel i svensk rätt som uttryckligen anger att Migrationsverket eller en migrationsdomstol har befogenhet att överpröva de beslut som kan överklagas till respektive myndighet. Den naturliga utgångspunkten i svensk rätt är dock att den myndighet eller domstol till vilket ett överklagande gjorts också har befogenhet att överpröva det överklagade beslutet. Vidare finns erforderliga regler om inhibition i 12 kap. 10, 11 och 13 §§ UtL, 29 § FL samt 28 § FPL (jfr avsnitt 7.8). Några författningsändringar behövs således inte för att uppfylla direktivets krav i denna del.

11.3 Juridisk rådgivning och språklig hjälp

Regeringens bedömning: Återvändandenedirektivets bestämmelse om juridisk rådgivning och språklig hjälp, är uppfylld genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att uppfylla direktivets krav.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att invända mot utredningens bedömning. *Barnombudsmannen (BO)* påpekar att det juridiska biträdet bör inneha särskild kompetens och erfarenhet i barnrättsfrågor för att kunna tillvarata ett barns intressen på bästa sätt.

Skälen för regeringens bedömning: En tredjelandsmedborgare ska enligt artikel 13.3 i återvändandenedirektivet ha möjlighet att få juridisk rådgivning och biträde av ett ombud samt, om så är nödvändigt, språklig hjälp.

Av svensk rätt följer att den som för talan i ett mål eller ärende får anlita ombud eller biträde. Visar ombudet eller biträdet oskicklighet eller oförstånd eller är han eller hon olämplig på något annat sätt får han eller hon avvisas som ombud eller biträde i ärendet (9 § FL och 48 § FPL). Någon begränsning i utlänningars möjlighet att få juridisk rådgivning eller biträde finns inte. Om en utlänning vill anlita ombud eller biträde har han eller hon rätt till det. Regeringen anser inte att det finns anledning att särskilt föreskriva att ombud eller biträde ska ha särskild kompetens på vissa områden.

Ett ombud eller ett biträde kan behöva anlita tolk och kan i sådana fall få ersättning för kostnader för tolken enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619). Direktivets krav i artikel 13.3 att utlänningar ska få språklig hjälp om så är nödvändigt uppfylls enligt regeringens mening genom 27 § rättshjälpslagen och bestämmelserna om tolk och översättning i 8 § FL och 50 § FPL (jfr avsnitt 9.2).

Mot den angivna bakgrunden behövs inte några författningsändringar för att uppfylla direktivets krav i denna del.

11.4 Rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelse om kostnadsfritt rättsligt bistånd, är uppfylld genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att uppfylla direktivets krav.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att erinra mot utredningens bedömning. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* instämmer i bedömningen att Sverige uppfyller kraven på kostnadsfritt rättsligt bistånd men påpekar att det finns brister på verkställighetsstadiet. *Hovrätten för Västra Sverige* påpekar att artikeln torde ta sikte på alla situationer, således inte bara avvisning och utvisning utan även återreseförbud och avlägsnande, vilka inte omfattas av 18 kap. 1 § UtL. *Amnesty International – Svenska sektionen* och *Rädda Barnen* påpekar att det enligt praxis från Migrationsöverdomstolen inte föreligger laga grund för att förordna offentligt biträde när en utlänning är förvarstagen i Dublinärenden.

Skälen för regeringens bedömning: Artikel 13.4 i återvändandedirektivet föreskriver att medlemsstaterna ska se till att nödvändigt rättsligt bistånd eller biträde på begäran beviljas kostnadsfritt i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller bestämmelser om rättslig hjälp. Av skäl 11 till direktivet framgår att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning bör fastställa i vilka fall rättshjälp ska anses vara nödvändig. Därmed ges medlemsstaterna i stor utsträckning möjlighet att själva bestämma vad som ska anses vara nödvändig rättshjälp.

Av artikel 13.4 i direktivet framgår att medlemsstaterna får föreskriva att rätten till rättsligt bistånd och biträde underställs villkoren i artikel 15.3–15.6 i asylprocedurdirektivet. Enligt asylprocedurdirektivet ska medlemsstaterna se till att en asylsökande får kostnadsfritt rättsligt bistånd, med de begränsningar som anges i artikel 15.3–15.6. I artikel 15.3 a anges att rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd för asylsökande endast omfattar den process som följer av ett (första) avslagsbeslut i första instans till dess att nästa instans beslutat i ärendet. Rätten omfattar inte ytterligare överklaganden. En medlemsstat får vidare enligt art 15.3 i asylprocedurdirektivet begränsa rätten till kostnadsfritt bistånd till att omfatta endast de utlänningar som saknar tillräckliga tillgångar eller endast i de fall det är sannolikt att ett överklagande eller en omprövning kommer att godkännas. Belopps- eller tidsgränser får införas, förutsatt att gränserna inte innebär en godtycklig begränsning av rätten till rättsligt bistånd. Behörighetskrav för rådgivare samt föreskrifter om hur en begäran om rättsligt bistånd och biträde ska lämnas in och handläggas får också införas. En medlemsstat har möjlighet att ålägga utlänningar vars ekonomiska situation avsevärt förbättrats en viss återbetalnings-skyldighet.

Utläningar har i vissa mål och ärenden enligt utlänningslagen rätt till rättshjälp genom att ett offentligt biträde förordnas. Sådan rättshjälp är inte inkomstprövad och utläningen behöver således inte betala något för hjälpen. Regler om när ett offentligt biträde ska förordnas finns bl.a. i 18 kap. 1 § UtL. Ett offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden om avvisning, dock inte sådana ärenden hos polisen om inte utläningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, mål och ärenden om utvisning enligt 8 kap. 7 eller 7 a § UtL, mål och ärenden om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om ny prövning beviljats, i fråga om förvar i mål och ärenden om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning om utläningen hållits i förvar i mer än tre dagar samt mål och ärenden om hemsändande enligt 23 kap. 2 § UtL. När ett barn tagits i förvar och barnet saknar vårdnadshavare här i landet ska offentligt biträde alltid förordnas. Offentligt biträde ska inte förordnas om behov av biträde måste anses saknas.

Rätten till offentligt biträde enligt utlänningslagen är mer omfattande än rätten till rättsligt biträde enligt asylprocedurdirektivet. Presumptionsregeln i 18 kap. 1 § UtL innebär att ett offentligt biträde förordnas i nästan alla ärenden om avvisning och utvisning samt i verkställighetsärenden där en utläning är förvarstagen. Rätten till offentligt biträde gäller oavsett hos vilken förvaltningsmyndighet eller domstol ett ärende respektive ett mål handläggs och oberoende av om det beslut som meddelats är det första beslut som meddelats eller inte.

Enligt återvändandedirektivet bör det i nationell lagstiftning fastställas i vilka fall rättshjälp ska anses vara nödvändig. Bestämmelsen i 18 kap. 1 § UtL motsvarar det kravet. Till skillnad från *Hovrätten för Västra Sverige* anser regeringen att det inte krävs några författningsändringar beträffande rättshjälp avseende återreseförbud eller avlägsnande för att uppfylla direktivets krav.

Frågan om möjlighet till offentligt biträde i Dublinärenden var föremål för Migrationsöverdomstolens bedömning i mål UM 9345-09. Av avgörandet framgår att det kan föreligga rätt till offentligt biträde i Dublinärenden, exempelvis om ett sådant ärende inte enbart avser ett beslut om överförande enligt Dublinförordningen utan dessutom är förenat med ett beslut om förvar.

12 Förvar

12.1 Grundförutsättningar för verkställighetsförvar

Regeringens förslag: Verkställighetsförvar enligt utlänningslagen får användas endast när det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning och det finns en risk att utläningen annars bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Att det finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige ska enligt utredningens förslag inte kunna leda till verkställighetsförvar. Utredningen föreslår att även förvarsbestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll ska ändras.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att erinra mot utredningens förslag. *Barnombudsmannen (BO)*, *Svenska Röda Korset* och *FN:s barnfond - Unicef* uttrycker oro för att det av utredningen föreslagna begreppet nödvändigt kommer att leda till ett godtyckligt användande av förvarsinstitutet och har efterlyst en precisering av begreppet. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* anför att det är positivt att verkställighetsförvar enbart ska gälla i nödvändiga fall. *Säkerhetspolisen* ifrågasätter om artikel 15.1 verkligen utesluter möjligheten att hålla en utlänning i förvar på grund av befarad brottslighet och pekar på att ordvalet ”särskilt när” tyder på att artikel 15.1 inte innehåller en uttömmande uppräkningslista.

Skälen för regeringens förslag: 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. Denna 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 utlänningsfrihet inte ska begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall.

I artikel 15.1 anges vidare att verkställighetsförvar får användas endast för att förbereda ett återvändande eller för att genomföra ett avlägsnande, särskilt när det finns risk för att en utlänning avviker eller håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet.

I 10 kap. 1 § andra stycket 3 UtL anges att en utlänning som fyllt 18 år får tas i förvar om det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. I samma paragrafs tredje stycke finns den begränsningen att beslut om förvar enligt bl.a. andra stycket 3 endast får meddelas om det på grund av utlänningens personliga förhållanden finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige. I 8 § LSU anges att en utlänning får tas i förvar om det finns ett beslut om utvisning enligt den lagen eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas. En förutsättning är att det finns anledning anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller att hans eller hennes identitet är oklar.

I 10 kap. 1 § andra stycket 3 UtL anges att det är fråga om att *verkställa* ett beslut om avvisning eller utvisning. För att det inte ska råda någon tvekan om att både förberedelsefasen och genomförandefasen av ett avlägsnande omfattas anser regeringen, i likhet med utredningen, att ett förtydligande bör göras så att det i 10 kap. 1 § andra stycket 3 UtL uttryckligen anges att en utlänning får tas i förvar om det är fråga om att *förbereda eller genomföra* verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Reglerna i 10 kap. 2 § UtL om när ett barn får tas i verkställighetsförvar bör enligt regeringens mening ändras på samma sätt.

Utredningen föreslår att förvarsbestämmelserna i både utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll ska ändras på så sätt att det inte längre ska vara möjligt att ta en utlännings i förvar av det skälet att det finns anledning att anta att utlännings annars kommer att bedriva brottslig verksamhet i Sverige. Som grund för sitt förslag hänvisar utredningen till att direktivet enligt artikel 15.1 endast tillåter att verkställighetsförvar används för att förbereda eller för att genomföra ett avlägsnande, särskilt när det finns risk för att en utlännings avviker eller håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet. *Säkerhetspolisen* menar att artikels utformning tyder på att uppräknings i artikeln inte är uttömmande. Regeringen delar *Säkerhetspolisens* uppfattning och gör bedömningen att uppräknings i artikel 15.1 inte är uttömmande och att det därför är förenligt med direktivet att ta en utlännings i verkställighetsförvar om det annars finns en risk för att utlännings bedriver brottslig verksamhet i Sverige, under förutsättning att ett förvarstagande behövs för att förbereda eller genomföra avlägsnandet. Härtill kommer att reglerna om förvar i 10 kap. UtlL gäller både för avvisning och utvisning och oberoende av personens medborgarskap. Den av utredningen föreslagna ändringen skulle därmed även få betydelse för möjligheterna att besluta om förvar i samband med verkställighet av sådana avvisnings- och utvisningsbeslut som ligger utanför direktivets tillämpningsområde. Utredningen har inte gjort någon analys av sitt förslag i detta hänseende och något underlag för att bedöma den totala effekten av ändringen finns därför inte. Regeringen anser därför att det saknas beredningsunderlag för att göra någon annan bedömning än att risken för att en utlännings bedriver brottslig verksamhet i Sverige även i fortsättningen ska kunna utgöra grund för att ta en utlännings i verkställighetsförvar. Om möjligheten att beakta risken för brottslig verksamhet skulle tas bort är det annars möjligt att verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning kan hindras. En grundläggande förutsättning för förvar bör dock på samma sätt som enligt nuvarande ordning vara att det ska vara fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Det ska således inte vara möjligt att ta en utlännings i förvar enbart på den grunden att det befaras att han eller hon kan komma att bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

För att en person ska få tas i förvar inför verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut krävs att det finns *anledning att anta* att utlännings annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet. I bestämmelsen preciseras inte vad som får vägas in vid bedömningen. Utredningen föreslår att bestämmelserna om förvar omformuleras så att det blir tydligare vilka omständigheter som ska beaktas genom att en bedömning ska göras av *risken för* avvikande, i kombination med en regel om vilka omständigheter sin får beaktas vid prövningen. Regeringen ställer sig bakom detta. Rekvisitet risk är väl etablerat i annan lagstiftning och används i en rad skilda sammanhang. Det förekommer exempelvis i den processrättsliga lagstiftningen (24 kap. 1 § och 25 kap. 1 § RB). Utöver den rättspraxis som finns angående den hittillsvarande tillämpningen av förvar finns det således också möjlighet att luta sig mot rättspraxis och uttalanden beträffande annan lagstiftning när det gäller rekvisitet risk. I avsnitt 7.6 föreslår

regeringen att det införs en ny bestämmelse i utlänningslagen av vilken det direkt framgår vilka omständigheter som får beaktas vid bedömningen av om det finns risk för att en utlänningskommer att avvika. De omständigheter som anges i den bestämmelsen torde i allt väsentligt beaktas enligt nuvarande ordning vid prövningen av om det finns anledning att anta att en utlänningskommer att hålla sig undan. Det förhållandet att det införs en sådan regel innebär emellertid en uppstramning av regelsystemet genom att det inte längre blir möjligt att, vid den riskbedömning som ska göras när en förvarsfråga prövas, väga in vilken omständighet som helst utan enbart sådana omständigheter som lagstiftaren har angett. Tillsammans skapar således det nya rekvisitet risk och uppräknings av omständigheter som ska vägas in vid riskbedömningen en stramare, tydligare och bättre preciserad reglering, vilket ökar förutsebarheten och rättssäkerheten.

I en reviderad lydelse av 10 kap. 1 § tredje stycket UtlL bör mot ovan angiven bakgrund föreskrivas att förvar av en utlännings enligt andra stycket 2 eller 3 endast får meddelas om det annars finns en risk för att utlänningskommer bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

När det gäller förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll har regeringen, som framgår ovan, vid genomförandet av asylprocedurdirektivet funnit att artikel 64.1 i EG-fördraget innebär att medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter som följer av det exklusiva ansvaret för lag och ordning och inre säkerhet inte inskränks av bestämmelser antagna med stöd av avdelning IV i fördraget och att det därför är möjligt att göra undantag från rätten till domstolsprövning enligt asylprocedurdirektivet för ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Förhållandet mellan artikel 64.1 EG-fördraget och asylprocedurdirektivet är, som nämns ovan, det samma som förhållandet mellan artikel 64.1 i EG-fördraget och återvändandedirektivet. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande återfinns bestämmelserna i artikel 64.1 i EG-fördraget i artikel 72 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt. Bestämmelserna är oförändrade. Regeringen finner därför att återvändandedirektivet inte innebär att förvarsbestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll måste ändras. Regeringen anser, till skillnad från utredningen, att dessa bör behållas oförändrade.

12.2 Särskilt om förvar av barn

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelser om hänsynstagande till barnets bästa vid genomförandet av direktivet och om att ensamkommande barn och familjer med barn ska hållas i förvar så kort tid som möjligt, är uppfyllda genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att erinra mot utredningens bedömning. *Rädda Barnen* anför att lagen bör

förtydligas så att det framgår att barn endast får tas i förvar om det är förenligt med vad som är bäst för barnet och som en sista utväg. *Barnombudsmannen (BO)* vill starkt betona att barn som huvudregel inte ska tas i förvar och att detta tydligt bör framgå av lagtexten. *FN:s barnfond - Unicef* anför att det uttryckligen bör framgå av lagtexten att ett förvarstagande av ett barn endast får ske som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. *Rädda Barnen* och *Röda Korset* anför att ensamkommande barn aldrig ska tas i förvar. BO delar utredningens bedömning att hänsyn till barnets bästa tillgodoses genom portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtL. Röda Korset anser att barns speciella situation bör framgå av flera paragrafer och att portalparagrafen om barnets bästa inte är tillräcklig.

Skälen för regeringens bedömning: Medlemsstaterna ska ta hänsyn till barnets bästa. Det framgår av såväl artikel 5 a) i återvändanddirektivet 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. Bestämmelser om frihetsberövande av barn finns i artikel 37 (b) – (d) i barnkonventionen.

Av 1 kap. 10 § UtL framgår att det i fall som rör barn särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Bestämmelsen omfattar alla ärende- och måltyper enligt utlänningslagen. Regeringen delar *BO:s* uppfattning att Sverige genom denna portalparagraf uppfyller direktivets krav. Några ytterligare bestämmelser som efterlysts av *Rädda Barnen* och *Röda Korset* behövs inte för att uppfylla direktivet.

Av artikel 17.1 i direktivet framgår att ensamkommande barn och familjer med barn ska hållas i förvar endast som en sista utväg och under en så kort tid som möjligt. Bestämmelser om grunder för förvar finns i artikel 15.1 (se närmare avsnitt 12.1). Den artikeln är även tillämplig på de barn och familjer som omfattas av artikel 17.1. I förhållande till artikel 15.1 utgör artikel 17.1 således ytterligare en begränsning när det gäller att hålla en tredjelandsmedborgare i förvar.

I 10 kap. 2 § UtL finns bestämmelser om när ett barn får tas i förvar. I första stycket anges att ett barn får tas i förvar om

- det är sannolikt att barnet kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 6 § UtL eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet,
- risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och
- det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 10 kap. 7 § UtL.

Enligt 10 kap. 2 § andra stycket UtL får ett barn också tas i förvar, om

- 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 § UtL, och

- det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 10 kap. 7 § andra stycket UtL.

Av förarbetena till 10 kap. 2 § första stycket UtL framgår att en avvägning måste göras mellan angelägenheten av att barn tas i förvar

endast som en sista utväg och intresset av att verkställigheten inte fördröjs (prop. 1991/92:138 s. 10). Beträffande risken att ett barn håller sig undan framgår av förarbetena till utlänningslagen att det måste anses att barnet håller sig undan även om det är fråga om ett litet barn som helt utan eget agerande göms undan av sina föräldrar. Risk för undanhållande måste finnas i det enskilda fallet. Det kan t.ex. framgå av barnets eller vårdnadshavarens uppgifter eller beteende (prop. 1988/89:86 s. 175).

När det gäller tillämpningen av 10 kap. 2 § andra stycket UtL uttalas i förarbetena att först när en frivillig avresa visat sig omöjlig att åstadkomma ska förvar kunna användas som en sista utväg. Möjligheten att ta barn i förvar i andra fall än när det gäller avvisning med omedelbar verkställighet bör grundas på en dokumenterad vägran att medverka till en verkställighet (bet. 1992/93:SfU3 s. 20).

Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får enligt 10 kap. 3 § andra meningen UtL tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Enligt 10 kap. 5 § UtL får ett barn inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. Restriktivitet ska iakttas även vid tillämpningen av den bestämmelsen. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att återvändandendirektivets bestämmelser om barnets bästa och artikel 17.1 i direktivet är uppfyllda genom gällande rätt.

12.3 Tidsgränser för hur länge en utlänning får hållas i förvar

Regeringens förslag: En utlänning som har fyllt 18 år ska inte få hållas i förvar för verkställighet i mer än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synnerliga skäl ska utlänningen inte få hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av att utlänningen inte samarbetar eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader.

Beträffande utläningar som utvisats på grund av brott ska direktivets möjlighet till undantag utnyttjas. För utläningar som utvisats på grund av brott ska följaktligen tidsgränserna om tre och tolv månader inte gälla.

Utredningen föreslår att även om det finns synnerliga skäl för att hålla en utlänning som har fyllt 18 år i förvar i mer än två månader ska utlänningen inte få hållas i förvar längre tid än sex månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av att utlänningen inte samarbetar eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än arton månader.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att invända mot utredningens förslag. *Migrationsverket* anser att det är positivt att det fastställs tidsgränser för förvarstagna. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det är långtgående att myndigheters svårigheter att få fram nödvändiga handlingar ska kunna motivera fortsatt förvar under så

lång tid som arton månader. Vidare skulle enligt kammarrätten den lagtekniska utformningen kunna leda till att utrymmet för att besluta om långa förvarstider blir större än tidigare. Det nya tredje stycket bör enligt kammarrätten lyftas ut till en ny paragraf så att det tydliggörs att det är fråga om maximala tider för förvarstagande, allt under förutsättning att synnerliga skäl alltjämt föreligger. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* gör gällande att när en utlänning kan sitta i förvar så länge som arton månader kan det inte betraktas som ett verkställighetsförvar. *Rikspolisstyrelsen* efterfrågar ett klargörande av under vilka omständigheter en utlänning kan tas i förvar på nytt efter att han eller hon släppts på grund av att tidsgränsen löpt ut.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 15.1 i återvändanddirektivet ska verkställighetsförvar vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar. Av artikel 15.5 framgår att varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överskrida sex månader. Medlemsstaterna får enligt artikel 15.6 inte förlänga den perioden annat än med en begränsad tid som inte får överskrida ytterligare tolv månader i sådana fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från den berörde tredjelandsmedborgaren, eller beroende på att införskaftet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden.

Av 10 kap. 4 § UtIL framgår att en utlänning inte får hållas i förvar längre tid än 48 timmar för utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige. I övrigt får en utlänning som fyllt 18 år inte hållas i förvar mer än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får utlänningen dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Ett barn får enligt 10 kap. 5 § UtIL inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. I 10 kap. 9 § fjärde stycket UtIL anges att ett beslut om förvar omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Genom dessa bestämmelser bedömer regeringen att artikel 15.1 tillgodoses.

Som framgår finns i svensk rätt absoluta tidsgränser för hur länge en utlänning får hållas i förvar endast avseende utlänningar som hålls i förvar för utredning och avseende barn som hålls i förvar. För att uppfylla direktivets krav bör således bestämmelser som motsvarar artikel 15.5 och 15.6 införas.

Av artikel 15.5 framgår att varje medlemsstat ska fastställa en begränsad period för verkställighetsförvar, som inte får överskrida sex månader. Regeringen anser att en lämplig tidsperiod är tre månader. Den tidsgräns som anges i 10 kap. 4 § andra stycket UtIL för när det krävs synnerliga skäl för att kunna hålla någon i förvar för verkställighet bör dock behållas oförändrad.

Liksom utredningen anser regeringen att Sverige bör utnyttja den möjlighet direktivet ger att i vissa fall därutöver förlänga förvarstiden. En utlänning bör således kunna hållas i förvar längre tid än tre månader när verkställigheten drar ut på tiden på grund av att utlänningen inte samarbetar eller för att det tar lång tid att införskaffa nödvändiga

handlingar. Den sammanlagda förvarstiden enligt direktivet får inte överskrida arton månader enligt direktivet. Regeringen anser att en lämplig yttersta tidsgräns för verkställighetsförvar är tolv månader. I de fall verkställigheten drar ut på tiden på grund av att utläningen inte samarbetar eller för att det tar lång tid att införskaffa nödvändiga handlingar bör således tiden i förvar kunna förlängas med upp till nio månader. När det gäller barn ska nuvarande regler som innebär att ett barn aldrig får hållas i förvar i mer än högst 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, i högst ytterligare 72 timmar, behållas. Varken tidsgränsen om tre eller tolv månader kommer därför att gälla för förvarstagande av barn. När det gäller förvarstagande av vuxna som är föräldrar till minderåriga barn måste förutom tidsgränserna hänsyn även tas till att ett barn aldrig får skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar.

När det gäller *Kammarrättens i Stockholm* farhåga att den föreslagna regeln kommer att leda till längre förvarstider vill regeringen poängtera att avsikten inte är att förvarstiderna ska förlängas jämfört med nuvarande ordning. Det ska som framgår även fortsättningsvis krävas synnerliga skäl för verkställighetsförvar längre tid än två månader. Vid bedömningen av om synnerliga skäl föreligger har den tid som utläningen har suttit i förvar betydelse (RÅ 1991 ref. 8, RÅ 1993 ref. 15, RÅ 2005 ref. 60, RÅ 2006 ref. 5, MIG 2008:31, MIG 2008:44 och MIG 2010:15). Avsikten med den föreslagna regeln är att större press ska sättas på de verkställande myndigheterna så att dessa ser till att beslut om avvisning eller utvisning verkligen verkställs och att förvarstiderna snarare förkortas.

Bestämmelserna kommer att innebära att en del utläningar efter en viss tid kommer att frigges trots att det finns ett beslut om avvisning eller utvisning och trots att något beaktansvärt hinder mot verkställighet inte finns. Med hänsyn härtill finns det anledning att överväga om utläningar som utvisats på grund av brott bör undantas från tidsgränserna om tre och tolv månader. Att ett sådant undantag är möjligt följer av artikel 2.2 b. Dessa utläningar har ofta dömts för allvarlig brottslighet och regeringen anser därför att tidsgränserna om tre och tolv månader inte bör gälla för dem.

Rikspolisstyrelsen har efterfrågat ett klagörande av under vilka omständigheter en utläning kan tas i förvar på nytt efter att han eller hon släppts på grund av att tidsgränsen löpt ut. Mycket talar för att direktivet ska tolkas på det sättet att en utläning som har släppts ur förvar kan tas i förvar på nytt så länge den sammanlagda förvarstiden inte överskrider direktivets tidsgränser. En utläning torde också kunna tas i förvar på nytt om utläningen återvänder till Sverige efter det att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har verkställts, dvs. om utläningen har lämnat landet, även om han eller hon därmed sammanlagt kan komma att vara tagen i förvar längre tid än direktivet tillåter. Tolkningen av direktivet kan dock inte klagöras i nationell lagstiftning utan måste överlämnas till rättstillämpningen och är ytterst en fråga för EU-domstolen.

12.4 Beslutsmyndighet, möjlighet att överklaga och omedelbar frigivning

Regeringens bedömning: Den svenska regleringen av vilka myndigheter som får fatta beslut om förvar är förenlig med återvändandedirektivet. Direktivets bestämmelser om möjligheten att överklaga förvarsbeslut och beslut om omedelbar frigivning, överensstämmer med gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att uppfylla direktivets krav.

Den möjlighet som ges i direktivet att i exceptionella situationer göra undantag från kravet på att ett förvarsbeslut ska prövas så snart som möjligt bör inte utnyttjas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att erinra mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Vilken myndighet får fatta beslut om förvar?

Enligt artikel 15.2 i återvändandedirektivet ska beslut om förvar fattas av förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter.

Beslut om förvar kan enligt 10 kap. 12–14 §§ UtL fattas av en polismyndighet, Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Beslut om förvar i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan fattas av Säkerhetspolisen, Migrationsverket eller Migrationsöverdomstolen (9 – 9 b § LSU). I ärenden som handläggs av regeringen fattas beslut om förvar enligt 10 kap. 15 § UtL och 9 c § LSU av det statsråd som ska föredra ärendet (Regeringskanslibeslut). Regeringen kan besluta om upphävande av ett förvarsbeslut. Hos regeringen förekommer beslut om förvar i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll och ärenden angående upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott.

När det gäller beslut om förvar som fattas av förvaltningsmyndighet eller domstol uppfyller svensk rätt direktivets krav. Beslut om förvar i ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott kan undantas från direktivets tillämpningsområde med stöd av artikel 2.2 b eftersom de avser utläningar som utvisas på grund av brott. Direktivet hindrar alltså inte att regeringen fattar beslut i dessa ärenden. Så som närmare utvecklas i avsnitt 12.1 innebär direktivet inte heller att förvarsbestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll måste ändras. Några författningsändringar behövs därför inte för att uppfylla direktivets krav.

Möjligheten att i vissa fall överklaga ett förvarsbeslut

När ett beslut om förvar har fattats av en förvaltningsmyndighet ska myndigheten enligt artikel 15.2 tredje stycket i återvändandedirektivet antingen se till att ett beslut fattas om en snabb rättslig prövning av

förvarsbeslutets laglighet eller medge tredjelandsmedborgaren rätt att inleda ett förfarande för att få lagligheten av förvarsbeslutet prövad så snart som möjligt efter att de aktuella förfarandena inleddes. Medlemsstaterna ska i det senare fallet omedelbart informera den berörde tredjelandsmedborgaren om möjligheten att ge in en sådan ansökan.

En polismyndighets och Migrationsverkets förvarsbeslut får enligt 14 kap. 9 § UtIL överklagas till en migrationsdomstol. Besluten får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid. Mål om förvar ska enligt 16 kap. 4 § UtIL handläggas skyndsamt. Om beslut om förvar har fattas av ett statsråd kan Högsta förvaltningsdomstolen enligt 14 kap. 9 § UtIL pröva om förvaret ska bestå.

Av 21 § FL framgår att en part som har fått ett beslut av en förvaltningsmyndighet som går att överklaga ska underrättas om hur han eller hon kan överklaga beslutet om det går parten emot.

Den angivna möjligheten att överklaga ett beslut om förvar till domstol motsvarar enligt regeringen direktivets krav på en rätt att inleda ett förfarande för att få lagligheten av ett förvarsbeslut prövad. Genom bestämmelsen i 14 kap. 9 § UtIL uppfyller således gällande rätt det andra alternativet i artikel 15.2 tredje stycket. Genom bestämmelsen om överklagandehänvisning i 21 § FL uppfyller gällande rätt även informationskravet i artikeln. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav i denna del.

I artikel 18 ges en medlemsstat möjlighet att i exceptionella situationer göra undantag från några av direktivets bestämmelser. En medlemsstat kan i en sådan situation bl.a. tillämpa längre tidsfrister för rättslig prövning än de som beskrivs i artikel 15.2 tredje stycket. För att dessa undantag ska vara tillåtna krävs att det har uppstått en situation där ett exceptionellt stort antal tredjelandsmedborgare som ska återvända utgör en oförutsedd stor belastning på förvarsanläggningarna i en medlemsstat eller dess administrativa personal, eller personal inom rättsväsendet. Fråga är om Sverige bör utnyttja möjligheten som artikel 18 ger att medge undantag från bestämmelserna i artikel 15.2.

Enligt 16 kap. 4 § UtIL ska mål om förvar handläggas *skyndsamt* vilket innebär att mål om förvar ska handläggas som s.k. förtursmål i domstolarna. Det föreskrivs dock ingen bestämd tidsfrist inom vilket ett förvarsmål ska avgöras. Artikel 18 ger en medlemsstat en rätt att i exceptionella situationer tillämpa en längre tidsfrist än direktivets krav på *så snart som möjligt*. Redan i uttrycken *så snart som möjligt* och *skyndsamt* får anses ligga ett visst utrymme för att ta hänsyn till de situationer som beskrivs i artikel 18. Med hänsyn härtill och till att det i gällande rätt inte ställs upp någon bestämd tidsfrist inom vilken ett förvarsmål ska avgöras, anser regeringen att det inte finns något behov av att i detta avseende utnyttja undantagsmöjligheten i artikel 18.

Bestämmelser om omedelbar frigivning

Enligt artikel 15.2 i återvändandedirektivet ska en förvarstagen utlänning omedelbart frigges om kvarhållandet i förvar inte är lagligt. Av artikel 15.4 framgår att det inte längre är berättigat att hålla en person i förvar om det kommer fram att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre

föreligger på grund av rättsliga eller andra överväganden och att personen då omedelbart ska frigges. Samma sak gäller om de villkor som anges i artikel 15.1 inte längre är uppfyllda.

Enligt 10 kap. 9 § fjärde stycket UtL ska ett beslut om förvar omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet. Genom denna bestämmelse bedömer regeringen att kraven i artikel 15.2 och 15.4 tillgodoses. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav i denna del.

12.5 Omprövning av förvarsbeslut

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelse om omprövning av förvarsbeslut, är uppfylld genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav.

Utredningens förslag innebär att ett beslut om verkställighetsförvar alltid ska omprövas av en migrationsdomstol om en polismyndighet eller Migrationsverket har fattat förvarsbeslutet.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* och *Svenska Röda Korset* välkomnar utredningens förslag. *Länsrätten i Göteborg* (numera Förvaltningsrätten i Göteborg) däremot ifrågasätter om en så frekvent domstolsprövning verkligen behövs för att uppfylla direktivets krav. *Rikspolisstyrelsen* ifrågasätter om begreppet ”övervaka” i direktivet nödvändigtvis behöver innebära detsamma som ”överpröva”. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* föreslår att omprövning i stället ska ombesörjas av JO.

Skälen för regeringens bedömning: Beslut om förvar ska enligt artikel 15.3 i återvändandedirektivet i varje enskilt fall omprövas med lämpliga mellanrum. Omprövningen ska ske antingen på individens begäran eller ex officio. För längre perioder av förvar ska prövningen övervakas av en rättslig myndighet.

Ett beslut om verkställighetsförvar ska enligt 10 kap. 9 § första stycket UtL prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas. Om utlänningshållningen hålls kvar i förvar ska ny prövning fortlöpande ske inom samma tider. Direktivets krav på omprövning av förvarsbeslut är därmed uppfyllt. Den enskilde kan dessutom överklaga varje nytt förvarsbeslut till domstol. Regeringen anser därför, till skillnad från utredningen, att kravet att prövningen övervakas av en rättslig myndighet är uppfyllt. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav i denna del.

Regeringens förslag: En utlänning som har tagits i förvar och har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Förvarstagna som placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska, med undantag för utlänningar som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, hållas avskilda från övriga intagna.

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelser om förhållanden i samband med förvar, är uppfyllda genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav.

Den möjlighet som ges i direktivet att i exceptionella situationer göra undantag från bestämmelserna om placering av förvarstagna bör inte utnyttjas.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har inget förslag om att förvarstagna som placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska hållas avskilda från övriga intagna. Enligt utredningens förslag ska Migrationsverket, om det uppstår en exceptionell situation med ett stort antal utlänningar som ska återvända som utgör en oförutsedd stor belastning på lokaler för förvar och förvarets personal, få besluta att en utlänning som hålls i förvar enligt utlänningslagen ska få vistas i andra lokaler än sådana som har ordnats särskilt för detta ändamål. Vidare föreslår utredningen att Migrationsverket i en sådan situation ska få placera en utlänning som hålls i förvar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att invända mot utredningens förslag. *Svenska Röda Korset* anför att det i lag bör införas en uttrycklig regel om att förvarstagna som finns i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska hållas avskilda från övriga intagna. *Kriminalvården* och *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* ifrågasätter om Sverige uppfyller direktivet om förvarstagna som placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest inte hålls avskilda från övriga intagna. *Kriminalvården* ser stora problem med att det införs en regel om att förvarstagna inte ska omfattas av de begränsningar som gäller andra häktade när det gäller möjligheten att ta kontakt med omvärlden eftersom de förvarstagna då kan utsättas för påtryckningar från övriga intagna. Det finns därför skäl att begränsa personkretsen till enbart juridiska ombud, familjemedlemmar och behöriga konsulermyndigheter. *Kriminalvården* anser vidare att den befintliga regleringen gällande förvarstagna som befinner sig i häkte i huvudsak överensstämmer med vad som föreskrivs i återvändandedirektivet om möjligheter till kontakt med personer utanför anstalt eller häkteslokal. *Röda Korset* har välkomnat att det av lagtexten framgår att förvarstagna ska ha möjlighet att ta kontakt med omvärlden. *Kriminalvården* efterlyser att samråd bör ske mellan myndigheter om det uppstår en sådan exceptionell situation som nämns i direktivet eftersom platsituationen är ansträngd. *Sveriges advokatsamfund* anför att det är oacceptabelt att det i en sådan situation ska vara möjligt att placera

asylsökande på anstalt. *Malmö tingsrätt* föreslår att uttryckssättet ett exceptionellt stort antal utläningar ska bytas ut mot särskilda skäl.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Förvar ska enligt artikel 16.1 i återvändandedirektivet i regel ske i särskilda förvarsanläggningar. Om en medlemsstat inte kan tillhandahålla sådana särskilda anläggningar utan måste använda fängelseanläggningar, ska tredjelandsmedborgare i förvar hållas avskilda från övriga intagna.

Av 11 kap. 2 § UtL framgår att en utläning som tas i förvar ska placeras i särskilda förvarslokaler. Av 10 kap. 20 § UtL framgår att Migrationsverket under vissa förutsättningar kan besluta att en utläning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Till skillnad från utredningen anser regeringen att artikelns krav på avskildhet från övriga intagna gäller även när en medlemsstat som har särskilda förvarsanläggningar i vissa fall placerar förvarstagna i fängelseanläggningar. Regeringen delar därför *Röda Korsets*, *Kriminalvårdens* och *FARR:s* uppfattning att Sverige för att uppfylla direktivet måste införa en bestämmelse som föreskriver att förvarstagna som finns på kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska hållas avskilda från övriga intagna. En sådan bestämmelse kan lämpligen föras in i 10 kap. 20 § UtL. Medlemsstaterna får enligt artikel 2.2 b besluta att inte tillämpa direktivet på utläningar som utvisas på grund av brott. Enligt regeringens uppfattning är det rimligt att dessa utläningar under en kort period vistas på en fängelseanläggning där de avtjänat straff i väntan på att utvisningsdomen verkställs. Det undantag som artikel 2.2. b medger bör därför utnyttjas. Bestämmelsen om att förvarstagna som finns på kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska hållas avskilda från övriga intagna ska därför inte omfatta utläningar som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

I artikel 18 ges en medlemsstat möjlighet att i exceptionella situationer göra undantag från några av direktivets bestämmelser. En medlemsstat kan i en sådan situation bl.a. vidta nödgärder vad gäller förhållanden vid förvar som avviker från vad som föreskrivs i artikel 16.1. Fråga är om Sverige bör utnyttja denna möjlighet.

I 11 kap. 2 § första stycket UtL anges att en utläning som hålls i förvar ska vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Med *lokaler som har anordnats särskilt för detta ändamål* avses främst de särskilda utrymmen som Migrationsverket ställer i ordning för detta ändamål i anslutning till mottagningscentra eller på andra platser men även andra utrymmen som ordnas av Migrationsverket, t.ex. hotellrum omfattas av bestämmelsen. Regeringen anser, till skillnad från utredningen, att nuvarande bestämmelse ger ett tillräckligt utrymme för att hantera en eventuell situation som den som avses i artikel 18 i direktivet. Det finns därför inte någon anledning att föreskriva undantag i de svenska bestämmelser som motsvarar artikel 16.1.

Av artikel 16.2 framgår att tredjelandsmedborgare i förvar – på begäran – ska ges möjlighet att vid tillfälle ta kontakt med juridiska ombud, familjemedlemmar och behöriga konsulära myndigheter. Av artikel 16.5 framgår även indirekt att tredjelandsmedborgare i förvar ska ha möjlighet att ta kontakt med relevanta och behöriga nationella, internationella och icke-statliga organisationer och organ.

Bestämmelserna i 11 kap. 4 § UtL om bl.a. förvarstagnas rätt att ringa telefonsamtal och att ta emot besök tillförsäkras de förvarstagna den möjlighet till kontakt som artikel 16.2 och 16.5 stadgar. För utlänningar som hålls i förvar och har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Enligt 3 kap. 1 § häkteslagen finns en möjlighet till begränsningar av telefonsamtal och besök om de utgör en fara från säkerhetssynpunkt. Direktivet medger inte något sådant undantag. En uttrycklig regel bör därför införas som föreskriver att utlänningar som är förvarstagna och placerade i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska ges samma rätt att ta kontakt med personer utanför lokalen som utlänningar som vistas på en förvarsenhet. De farhågor som *Kriminalvården* framfört när det gäller en sådan ordning torde inte aktualiseras eftersom det också införs ett krav på avskildhet.

Särskild uppmärksamhet ska enligt artikel 16.3 ägnas åt situationen för utsatta personer. Akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas. I artikel 3 definieras vad som avses med utsatta personer (se närmare avsnitt 4.3).

En förvarstagen utlänning ska enligt 11 kap. 5 § första stycket UtL ges tillgång till hälso- och sjukvård enligt 4 § första stycket 3 lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och ska därmed erbjudas sådan sjukvård som direktivet föreskriver. Om en utlänning som hålls i förvar behöver sjukhusvård under förvarstiden ska han eller hon få det. För förvarstagna utlänningar som placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller enligt 5 kap. 1 § häkteslagen att en intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Därmed är direktivets krav uppfyllt också i denna del. Artikel 16.3 föranleder därför inga författningsändringar.

Enligt artikel 16.4 ska relevanta och behöriga nationella, internationella och icke-statliga organisationer och organ ha möjlighet att besöka sådana anläggningar för förvar som avses i artikel 16.1, i den mån de används för att hålla tredjelandsmedborgare i förvar. En medlemsstat får föreskriva att det krävs tillstånd för sådana besök. Genom hänvisningen i artikel 16.4 till artikel 16.1 klargörs att rätten för olika organisationer eller organ att göra besök endast avser förvarsanläggning och inte kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

I svensk rätt finns inga bestämmelser om organisationers rätt att besöka en förvarsanläggning. Det finns således varken regler om att de har rätt att göra besök eller regler om motsatsen. I praktiken finns dock inte någon begränsning vad gäller frivilligorganisationers besök i förvar. Olika frivilligorganisationer, såsom Röda Korset, har sedan lång tid regelbunden närvaro genom grupper av frivilliga vid Migrationsverkets förvarsenheter. Även om någon uttrycklig bestämmelse i enlighet med artikel 16.4 inte finns i svensk rätt står det klart att Sverige i praktiken uppfyller direktivets krav. Enligt regeringens mening finns därför inte något behov av att reglera rätten för organisationer att besöka ett förvar.

12.7 Inkvartering av familjer och ensamkommande barn

Regeringens förslag: En familj som hålls i förvar ska ha rätt till eget boende.

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelse om inkvartering av ensamkommande barn, är uppfylld genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav.

Den möjlighet som ges i direktivet att i exceptionella situationer göra undantag från kravet på att en familj ska hållas samman bör inte utnyttjas.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningens förslag ska Migrationsverket, om det uppstår en exceptionell situation med ett stort antal utlänningar som ska återvända som utgör en oförutsedd stor belastning på lokaler för förvar och förvarets personal, få göra undantag från regeln att en familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende.

Remissinstanserna: *Barnombudsmannen (BO)* och *FN:s barnfond - Unicef* tillstyrker förslaget att en familj som hålls i förvar ska ha rätt till eget boende. Även *Svenska Röda Korset* tillstyrker förslaget och uppmärksammar att förutom familjer också HBT-personer och personer med funktionsnedsättning kan ha särskilda behov. BO anser att 12 kap. 18 § tredje punkten UtL bör kompletteras med att vederbörlig hänsyn ska tas till familjelivet och hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren. BO instämmer i utredningens bedömning att några särskilda förvarsanläggningar för ensamkommande barn inte behövs. BO avstyrker att ett sådant undantag som föreslås vid exceptionella situationer införs. *Sveriges advokatsamfund* anför att det är oacceptabelt att det i en sådan situation ska vara möjligt att splittra en familj. *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* anser inte att en undantagsregel bör införas för barn.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Familjer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande ska enligt artikel 17.2 i återvändandedirektivet tillhandahållas separat inkvartering så att de tillförsäkras adekvat skydd för sitt privatliv. Att medlemsstaterna ska ta hänsyn till *skyddet för familjelivet* framgår av artikel 5 b). Vidare anges i skäl 22 att medlemsstaterna i överensstämmelse med Europakonventionen bör sätta rätten till familjeliv i främsta rummet när direktivet genomförs. Skyddet avser såväl rätten till respekt för privatlivet som rätten för familjemedlemmar att leva tillsammans.

I svensk rätt finns inte några bestämmelser om hur familjer ska vara inkvarterade när de hålls i förvar. Av Migrationsverkets styrdokument för förvar, Förvarsöversyn, Gemensamma riktlinjer, standarder och rutin, framgår bl.a. att varje sovrum i ett förvar bör rymma cirka två förvarsplatser. Det framgår vidare att några sovrum bör vara större så att t.ex. en barnfamilj kan bo tillsammans. I 2 kap. 2 § häkteslagen framgår att ingen intagen får placeras så att han eller hon vistas tillsammans med personer av motsatt kön. Sistnämnda bestämmelse är tillämplig på de utlänningar som enligt 10 kap. 20 § UtL är placerade i en

kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. Enligt 1 kap. 10 § UtL ska i fall som rör ett barn särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

Artikel 17.2 är tvingande och för att uppfylla dess krav bör det uttryckligen av utlänningslagen framgå att familjer som hålls i förvar har rätt till eget boende.

I artikel 18 ges en medlemsstat möjlighet att i exceptionella situationer göra undantag från några av direktivets bestämmelser. En medlemsstat kan i en sådan situation bl.a. vidta nödåtgärder vad gäller förhållanden vid förvar som avviker från vad som föreskrivs i artikel 17.2. Regeringen anser i likhet med *BO*, *Sveriges advokatsamfund* och *Rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar* att det inte bör införas någon undantagsbestämmelse avseende rätten till eget boende för familjer.

Av artikel 17.4 framgår att ensamkommande barn, så långt det är möjligt, ska förses med inkvartering i anläggningar med tillgång till personal och utrymmen som tar hänsyn till behoven hos personer i deras åldersgrupp.

Några särskilda regler om förvar av ensamkommande barn finns inte i svensk rätt. I Sverige finns inte heller några särskilda förvarsanläggningar för dessa barn. Enligt uppgift från Migrationsverket har sedan 2003 endast ett mycket litet antal ensamkommande barn per år hållits i förvar och det har även funnits år då något sådant förvarstagande inte förekommit. Enligt Migrationsverket finns särskilda barnhandläggare på förvarsenheterna som tjänstgör när barn ska tas emot på dessa. Underåriga barn får i regel vistas i de avdelningar som endast tar emot familjer eller kvinnor. Pojkar som närmar sig 18 års ålder, vilket utgör den större delen av de ensamkommande barnen, placeras dock i vissa fall på avdelningar tillsammans med män. Mot den angivna bakgrunden finner regeringen liksom *BO* att Sverige uppfyller direktivets krav i denna del. Några författningsändringar behövs därför inte för att uppfylla direktivets krav.

12.8 Aktiviteter och skolgång för barn som hålls i förvar

Regeringens förslag: Ett barn som hålls i förvar ska ges tillfälle till lek och aktivitet som lämpar sig för barnets ålder.

Regeringens bedömning: Återvändandedirektivets bestämmelse om att barn ska ha tillgång till undervisning, är uppfyllt genom gällande rätt. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot utredningens förslag och bedömning. *Migrationsverket* tillstyrker att etablerad praxis hos myndigheten när det gäller fritidsaktiviteter nu kommer till uttryck i lag. *FN:s barnfond - Unicef* tillstyrker att det i utlänningslagen förtydligas att barn som hålls i förvar ska ges tillfälle till lek. *Barnombudsmannen (BO)*, *Rädda Barnen*

och Unicef anför att alla barn bör ha rätt till skolgång och att det ska gälla även under förvarsperioden.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Underåriga som hålls i förvar ska enligt artikel 17.3 i återvändandedirektivet ha möjlighet att delta i fritidsverksamhet, inbegripet lekar och aktiviteter som lämpar sig för deras ålder och, beroende av vistelsens längd, ha tillgång till undervisning.

En utlänning som hålls i förvar ska enligt 11 kap. 3 § UtL ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Bestämmelsen gäller även för barn som hålls i förvar och på förvarsenheterna finns leksaker för barn i olika åldrar. Enligt regeringens mening bör dock bestämmelsen förtydligas så att det klart framgår att ett barn som hålls i förvar ska ges tillfälle till lek och aktivitet som lämpar sig för barnets ålder.

Barns rätt till skolgång behandlas i avsnitt 10.1. Rätten till skolgång gäller även under den tid ett barn hålls i förvar. En praktisk begränsning i rätten till skolgång finns dock eftersom barnet inte har rätt att lämna förvarsenheten för att gå till skolan. Enligt direktivet kan vistelsens längd beaktas när det gäller rätten till undervisning. Enligt svensk rätt kan ett barn endast hållas i förvar i 72 timmar. I undantagsfall kan tiden förlängas med som mest ytterligare 72 timmar. Eftersom ett barn enligt svensk rätt således endast kan hållas i förvar en kort tid anser regeringen, till skillnad från bl.a. *BO*, att någon uttrycklig bestämmelse som föreskriver att ett förvarstagen barn ska ha rätt till undervisning inte krävs för att uppfylla direktivets krav.

12.9 Information till förvarstagna

Regeringens förslag: Av utlänningslagen ska det uttryckligen framgå att en utlänning som hålls i förvar ska informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller vid förvaret.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Migrationsverket*, som är den enda remissinstans som yttrat sig särskilt i denna del, välkomnar förslaget.

Skälen för regeringens förslag: En tredjelandsmedborgare som hålls i förvar ska enligt artikel 16.5 i återvändandedirektivet systematiskt få information i vilken de regler som tillämpas i anläggningen förklaras och hans eller hennes rättigheter och skyldigheter fastställs. Detta inbegriper information om hans eller hennes rätt enligt nationell lagstiftning att kontakta de organisationer och organ som avses i artikel 16.4, dvs. relevanta och behöriga nationella, internationella och icke-statliga organisationer.

I utlänningslagen finns inga uttryckliga regler som motsvarar direktivets bestämmelse. Däremot finns vissa myndighetsföreskrifter, bl.a. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2007:1) för behandling i häkte som stadgar att den person som är placerad i häkte och är av utländsk härkomst har rätt att underrätta hemlandets konsulat

samt att den häktesplacerade har rätt att så snart som möjligt efter ankomsten få muntlig och skriftlig information om ordningsregler och det regelverk som i övrigt gäller för häktesvistelsen. Enligt de allmänna råden till bestämmelsen bör det vid tillfället också förklaras vilka kontakter med omvärlden som den häktesplacerade får ta.

För att säkerställa att förvarstagna behandlas på det sätt som utlänningslagen och lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. stadgar är det viktigt att de förvarstagna själva vet vilka rättigheter de har. Regeringen anser därför att en uttrycklig bestämmelse ska införas i utlänningslagen som motsvarar artikel 16.5. I bestämmelsen bör anges att en utlännings i förvar ska informeras både om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen och de regler som gäller för just honom eller henne i förvaret.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2012.

Beslut om avvisning eller utvisning som meddelats före ikraftträdandet av de nya reglerna ska verkställas enligt äldre bestämmelser.

Utredningens förslag är att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 december 2010. Några övergångsbestämmelser föreslås inte.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte i denna del. *Domstolsverket*, *Länsrätten i Stockholms län* (numera Förvaltningsrätten i Stockholm) och *Migrationsverket* ifrågasätter om inte övergångsbestämmelser bör införas.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 20 i återvändandedirektivet finns regler om när direktivet ska vara införlivat i medlemsstaternas lagstiftning. Enligt artikeln ska medlemsstaterna senast den 24 december 2010 sätta i kraft de lagar och förordningar som är nödvändiga för att följa direktivet. När det gäller artikel 13.4 är datum för genomförande den 24 december 2011. Regeringen har i avsnitt 11.4 gjort bedömningen att artikel 13.4 inte föranleder några författningsändringar. Det är angeläget att författningsförslagen kan träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår därför att samtliga författningsförslag ska träda i kraft den 1 april 2012.

De föreslagna reglerna ska, om inte annat särskilt föreskrivs, tillämpas vid prövning som sker från och med den dag då de nya reglerna träder i kraft (jfr RÅ 1991 ref. 1). Det innebär att de nya bestämmelserna tillämpas från ikraftträdandet och att bl.a. tidsgränser för förvar även kommer att gälla för de utlännings som tagits i förvar före ikraftträdandet. I lagrådsremissen föreslås att beslut om avvisning eller utvisning som huvudregel ska innehålla en tidsfrist för frivillig avresa. Beslut som inte innehåller en sådan tidsfrist ska enligt vad som föreslås verkställas snarast möjligt. Ett beslut om avvisning eller utvisning som har fattats före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna innehåller inte någon tidsfrist för frivillig avresa, men ska enligt nuvarande ordning som

huvudregel inte verkställas snarast möjligt utan inom två respektive fyra veckor. En övergångsbestämmelse som innebär att beslut om avvísning eller utvisning som meddelats före ikraftträdandet av de nya reglerna ska verkställas enligt äldre bestämmelser bör därför införas.

14 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: De föreslagna reglerna beräknas leda till ökade kostnader för domstolarna och Migrationsverket. Dessa bör finansieras genom en omfördelning av medel inom utgiftsområdet 8 Migration. Sammantaget beräknas kostnaderna för reformen uppgå till 41,5 miljoner kronor årligen från ikraftträdandet.

Utredningen bedömer att förslagen ryms inom befintliga anslagsramar.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte något att erinra mot utredningens bedömning. *Kammarrätten i Stockholm*, *Länsrätten i Göteborg* (numera Förvaltningsrätten i Göteborg), *Rikspolisstyrelsen* och *Migrationsverket* ifrågasätter om förslaget ryms inom befintliga anslagsramar.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget att ett beslut om avvísning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist för frivillig avresa eller ett återreseförbud innebär en viss ökad arbetsbelastning för Migrationsverket och migrationsdomstolarna.

Polismyndigheterna föreslås få behörighet att meddela återreseförbud och får därmed en ny arbetsuppgift. Eftersom återreseförbudet oftast meddelas samtidigt som ett beslut om avvísning utgör det dock endast ett ytterligare moment i den prövning som ändå företas. Någon större ökad arbetsbelastning för polismyndigheterna torde därför inte uppstå.

Vidare föreslås Migrationsverket kunna förlänga en tidsfrist för frivillig avresa och i vissa fall meddela ett beslut om återreseförbud i efterhand. Migrationsverket föreslås dessutom få behörighet att upphäva ett lagakraftvunnet beslut om återreseförbud. Dessa förslag innebär att Migrationsverket påförs flera nya arbetsuppgifter. Det är svårt att överblicka hur mycket arbete uppgifterna kommer att generera för Migrationsverket, men en viss ökad arbetsbelastning kommer att uppstå.

För domstolarnas del kan de föreslagna utökade möjligheterna att överklaga leda till en viss kostnadsökning hos migrationsdomstolarna.

Förslaget att familjer ska erbjudas eget boende när de hålls i förvar bedömer regeringen kan genomföras genom att förvarsenheterna organiserar om befintliga utrymmen så att vissa rum reserveras för familjer. Någon kostnadsökning torde inte uppstå men på vissa förvarsenheter kan förslaget medföra att enheten inte har möjlighet att ta emot lika många förvarstagna som tidigare.

Övriga förslag kommer enligt regeringens bedömning endast att marginellt påverka de myndigheter och domstolar som handlägger utlänningsärenden.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2011 föreslagit en omfördelning av medel inom utgiftsområde 8 Migration för att finansiera förslaget. Sammantaget beräknas kostnaderna för reformen uppgå till 41,5 miljoner kronor årligen från ikraftträdandet.

15 Författningskommentar

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

1 kap. Lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser

15 § Ska det vid tillämpningen av denna lag göras en bedömning av om det finns risk för att en utlänning avviker, får hänsyn endast tas till om denne

- 1. tidigare har hållit sig undan,*
- 2. har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning,*
- 3. har uppträtt under olika identiteter,*
- 4. inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd,*
- 5. medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information,*
- 6. tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud,*
- 7. har dömts för ett brott som kan leda till fängelse, eller*
- 8. har utvisats av allmän domstol på grund av brott.*

Paragrafen, som är ny, anger vilka omständigheter som får beaktas vid bedömningen av om det finns risk för att en utlänning avviker. Övervägandena finns i avsnitt 7.6. Paragrafen genomför artikel 3.7 i återvändandedirektivet.

Om det vid tillämpningen av utlänningslagen ska göras en bedömning av om det finns risk för att en utlänning avviker, får endast hänsyn tas till de omständigheter som räknas upp i paragrafen. Dessa kan ensamma eller i förening läggas till grund för bedömningen av om det finns risk för avvikande.

8 kap. Avvisning och utvisning

18 a § Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om utlänningen avvisas och till fyra veckor om utlänningen utvisas. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist bestämmas.

En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas, om

- 1. det finns risk för att utlänningen avviker,*
- 2. utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet,*
- 3. utlänningen genom ett avvisningsbeslut nekas att resa in i landet,*
- 4. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns och då avvisas,*
- 5. utlänningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet,*

6. utlänningen utvisas av allmän domstol på grund av brott, eller
7. utlänningen är en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om tidsfrist för frivillig avresa. Övervägandena finns i avsnitt 7.3. Paragrafen genomför artikel 7 i återvändandedirektivet.

Av *första stycket* framgår att en utlänning som huvudregel ska beviljas en tidsfrist för frivillig avresa och att fristen normalt ska bestämmas till två veckor vid avvisning och fyra veckor vid utvisning. Om det finns särskilda skäl får en längre frist bestämmas. Exempel på sådana särskilda skäl kan vara att ett barn går i skolan och snart ska avsluta en termin eller ta examen eller att en utlänning som vistats länge i landet behöver längre tid för att förbereda avresan. I fall som rör barn kan portalstadgandet om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtlL leda till att en längre tidsfrist ska meddelas.

I *andra stycket* finns bestämmelser som anger när en tidsfrist för frivillig avresa inte ska beviljas. *Punkten 1* behandlar risk för avvikande. I 1 kap. 15 § anges de omständigheter som får beaktas vid bedömningen av om det finns risk att en utlänning avviker. *Punkten 2* behandlar utläningar som utgör en risk för allmän ordning och säkerhet. Begreppet allmän ordning och säkerhet återfinns sedan tidigare bl.a. i 8 kap. 11 § och 12 kap. 2 §. I *punkterna 3–7* anges de avvisnings- och utvisningsbeslut som aldrig ska innehålla någon tidsfrist för frivillig avresa. *Punkten 3* är tillämplig när någon anländer till ett gränsövergångsställe, jfr 6 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97). *Punkten 4* är endast tillämplig om en utlänning försöker ta sig in i landet utan att det sker vid ett gränsövergångsställe. Om utlänningen avvisas i ett senare skede, t.ex. efter att en ansökan om uppehållstillstånd avslagits, är bestämmelsen inte tillämplig även om utlänningen från början hejdats i samband med att han eller hon avvisas vid en yttre gräns. I artikel 2.2 i förordningen (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) definieras begreppet yttre gräns.

18 b § 1 ett beslut om avvisning eller utvisning som innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlänningen upplysas om att ett återreseförbud kan meddelas om han eller hon inte lämnat landet senast när tidsfristen löper ut.

Tidsfristen för frivillig avresa börjar löpa när beslutet om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft eller när utlänningen förklarat sig nöjd med beslutet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om frivillig avresa. Övervägandena finns i avsnitt 7.3 och 8.4.

Av *första stycket* framgår att det i ett beslut om avvisning eller utvisning som innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska anges att utlänningen kan meddelas ett återreseförbud om han eller hon inte lämnat landet senast när tidsfristen för frivillig avresa löper ut.

I *andra stycket* anges att tidsfristen för frivillig avresa börjar löpa när beslutet om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft eller utlänningen förklarat sig nöjd med beslutet om avvisning eller utvisning. Att en utlänning kan avge en nöjdförklaring framgår av 15 kap. 1 §.

19 § *Finns inte förutsättningar att meddela en tidsfrist för frivillig avresa enligt 18 a § ska en polismyndighets beslut om avvisning och Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Ett beslut om avvisning varigenom en utlänning nekas att resa in i landet ska dock inte förenas med ett återreseförbud.*

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem *eller som avser en utlänning som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §*, får förenas med ett återreseförbud endast om beslutet har meddelats av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Paragrafen reglerar i vilka fall ett beslut om avvisning eller utvisning ska förenas med återreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 8.1. Ändringarna genomför artikel 11.1 samt 11.3 andra och tredje styckena i återvändandedirektivet.

Finns inte förutsättningar att meddela en tidsfrist för frivillig avresa ska enligt *första stycket* ett avlägsnandebeslut förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Att en utlänning har barn eller andra nära anhöriga i Sverige eller i någon annan Schengenstat som han eller hon inte kan träffa om ett återreseförbud meddelas kan vara sådana särskilda skäl. Hänsynen till barnets bästa kan leda till att ett återreseförbud inte meddelas trots att så annars skulle ha skett. Av första stycket följer att ett återreseförbud inte ska meddelas vid beslut om avvisning varigenom en utlänning nekas att resa in i landet.

Av *andra stycket* framgår att EES-medborgare eller sådana medborgares familjemedlemmar och utlänningar som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § (s.k. bevispersoner) endast kan meddelas ett återreseförbud om av- eller utvisningsbeslutet har fattats av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

19 a § *Tiden för återreseförbud enligt 19 eller 21 § ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.*

Paragrafen, som är ny, anger hur länge ett återreseförbud ska gälla. Övervägandena finns i avsnitt 8.2. Paragrafen genomför artikel 11.2 i återvändandedirektivet.

Av paragrafen framgår att ett återreseförbud som inte gäller en utlänning som har utvisats på grund av brott ska vara tidsbegränsat. Återreseförbudet får som huvudregel bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas. I fall som rör barn ska portalstadgandet om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtlL beaktas vid fastställandet av återreseförbudets längd. Det kan innebära att en kortare tidsperiod bestäms när ett barn berörs.

20 § *En utlänning som med stöd av 13, 19 eller 21 § eller 12 kap. 14 a eller 15 a § har meddelats ett återreseförbud får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillstånd till besök för en utlänning som har meddelats ett återreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Paragrafen kompletteras med hänvisningar till de nya paragraferna om återreseförbud, 12 kap. 14 a och 15 a §§. Övriga ändringar är endast språkliga.

20 a § *Har en utlänning meddelats ett återreseförbud enligt 19 eller 21 § eller 12 kap. 14 a eller 15 a § och beslutet vunnit laga kraft, får Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen helt eller delvis upphäva förbudet, om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.*

Migrationsverket får dock inte upphäva ett återreseförbud som meddelats av domstol. Om Migrationsverket finner att ett sådant återreseförbud bör upphävas ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut ifråga om upphävande hade kunnat överklagas.

Paragrafen, som är ny, behandlar upphävande av återreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 8.3. Paragrafen genomför till viss del artikel 11.3 i återvändandedirektivet.

Av första stycket framgår att Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen får upphäva ett lagakraftvunnet beslut om återreseförbud som inte är meddelat av allmän domstol, om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla. Det kan t.ex. vara sådana skäl som skulle ha lett till att återreseförbud inte meddelats om de förelegat vid det ursprungliga beslutet. Ett annat skäl kan vara att utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I ett sådant fall bör uppehållstillståndets längd och grunden för tillståndet beaktas vid bedömningen av om återreseförbudet ska upphävas. I fall som rör barn ska portalstadgandet om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL beaktas vid bedömningen av om ett återreseförbud ska upphävas.

I andra stycket anges att Migrationsverket inte får upphäva ett återreseförbud som meddelats av domstol. Om Migrationsverket finner att ett sådant återreseförbud bör upphävas ska verket med eget yttrande lämna över ärendet till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut ifråga om upphävande hade kunnat överklagas.

20 b § *I ett sådant fall som avses i 20 a § första stycket får utlänningen ansöka om upphävande av återreseförbudet hos Migrationsverket.*

Paragrafen, som är ny, behandlar ansökan om upphävande av återreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Av paragrafen framgår att en utlänning som har meddelats ett återreseförbud enligt utlänningslagen som inte avser utvisning på grund av brott får ansöka hos Migrationsverket om att få ett sådant förbud upphävt. Prövningen ska ske enligt 20 a §. Det innebär bl.a. att Migrationsverket inte får upphäva ett återreseförbud som meddelats av domstol.

10 kap. Förvar och uppsikt avseende utläningar

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

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

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

1. det är nödvändigt för att en utredning om utläningens rätt att stanna i Sverige *ska* kunna genomföras,

2. det är sannolikt att utläningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 1, 2 eller 7 §, eller

3. det är fråga om att *förbereda eller genomföra verkställigheten* av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar av en utläning enligt andra stycket 2 eller 3 får meddelas endast om det *annars finns en risk att utläningen bedriver brottlig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvar. Övervägandena finns i avsnitt 12.1. Ändringarna genomför till viss del artikel 15.1 i återvändandedirektivet.

Ändringen i *andra stycket punkten 3* förtydligar att en utläning får tas i verkställighetsförvar både för att förbereda och för att genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att verkställighetsförvar endast får användas om det *annars finns en risk att utläningen bedriver brottlig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten*. Vilka omständigheter som får beaktas vid bedömningen av om det finns risk att en utläning avviker anges i 1 kap. 15 §. En utläning kan hindra verkställigheten bl.a. genom att vägra att medverka till att resedokument upprättas eller att vägra att samarbeta på annat sätt. Att i verkställighetsskedet göra sig av med pass och andra resedokument kan också vara en omständighet som faller in under bestämmelsen.

2 § Ett barn får tas i förvar, om

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

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

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

Ett barn får också tas i förvar, om

1. det är fråga om att *förbereda eller genomföra verkställigheten* av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvar av barn. Övervägandena finns i avsnitt 12.1. Ändringarna genomför till viss del artikel 15.1 i återvändandedirektivet.

Ändringarna i *första stycket punkten 1* och *andra stycket punkten 1* förtydligar att barn får tas i verkställighetsförvar både för att förbereda och för att genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. I första stycket punkten 1 har dessutom hänvisningen till 8 kap. 6 § tagits bort. Någon ändring i sak är inte avsedd.

4 § En utlänning får inte hållas i förvar för utredning med stöd av 1 § andra stycket 1 längre tid än 48 timmar.

En utlänning får inte hållas i förvar för verkställighet med stöd av 1 § andra stycket 3 längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen av allmän domstol utvisats på grund av brott.

I andra fall än som avses i första och andra styckena får en utlänning som har fyllt 18 år inte hållas i förvar längre tid än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur länge en utlänning får hållas i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 12.3. Ändringen genomför artikel 15.5 och 15.6 i återvändandedirektivet.

Av *andra stycket* framgår att huvudregeln för verkställighetsförvar är att utlänningen inte får hållas i förvar längre tid än två månader. Om det finns synnerliga skäl för en längre tid får dock tiden utsträckas. En förvarstid som överstiger tre månader är endast tillåten om det är sannolikt att verkställigheten kommer att dra ut på tiden på grund av att utlänningen inte samarbetar eller för att det tar tid att få fram nödvändiga handlingar. Exempel på bristande samarbete kan vara att utlänningen vägrar att besöka en ambassad eller ett konsulat trots att personlig närvaro är en förutsättning för att resedokument ska kunna utfärdas eller att utlänningen vägrar att underteckna ett resedokument. Även om utlänningen brister i samarbete eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar får han eller hon inte hållas i förvar i mer än tolv månader. Har en utlänning utvisats på grund av brott gäller inte tidsgränserna om tre och tolv månader.

Hålls utlänningen i förvar med stöd av andra bestämmelser än 1 § andra stycket 1 eller 3, följer av *tredje stycket* att utlänningen inte får hållas i förvar längre tid än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

9 § Ett beslut om förvar enligt 4 § andra eller tredje stycket ska prövas på nytt inom två veckor från den dag då det började verkställas. I de fall det finns beslut om avvisning eller utvisning ska beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas.

Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet.

Om utlänningen hålls kvar i förvar eller fortfarande ska stå under uppsikt, ska ny prövning fortlöpande ske inom samma tider.

Ett beslut om förvar eller uppsikt ska omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om omprövning av förvarsbeslut.

Första stycket har ändrats till följd av ändringen i 10 kap. 4 §.

20 § Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar *ska* placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen *av allmän domstol* har utvisats på grund av brott,
2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket 2 eller 3 ska hållas avskild från övriga intagna.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Paragrafen innehåller bestämmelser om placering av förvarstagna utlänningar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Övervägandena finns i avsnitt 12.6. Ändringen genomför artikel 16.1 i återvändandedirektivet.

Första stycket punkten 1 har anpassats språkligt till bl.a. 5 kap. 6 § och 5 kap. 20 §.

Det nya *andra stycket* innebär att en utlänning som inte har utvisats på grund av brott och som placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest inte får vistas tillsammans med andra intagna.

11 kap. Hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas

1 § En utlänning som hålls i förvar *ska* behandlas humant och hans eller hennes värdighet *ska* respekteras. *Utlänningen ska informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller vid förvaret.*

Verksamhet som rör förvar *ska* utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 12.9. Ändringarna genomför artikel 16.5 i återvändandedirektivet.

Av tillägget i *första stycket* framgår att en utlänning som hålls i förvar ska informeras om sina rättigheter och skyldigheter samt om de regler som gäller vid förvaret. Bestämmelsen omfattar alla utlänningar som hålls i förvar oberoende av var de placerats. Informationen kan t.ex. gälla rätten att ta kontakt med personer utanför förvaret, anstalten, häktet eller arresten.

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

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om placering och behandling av förvarstagna. Övervägandena finns i avsnitt 12.6. Ändringarna genomför artikel 16.2 och 16.4 i återvändandedirektivet.

Av ändringen i *första stycket* framgår att det i 10 kap. 20 § finns bestämmelser som medger att en förvarstagen utlänning vistas i andra lokaler än sådana som har ordnats särskilt för detta ändamål.

Av ändringen i *tredje stycket* följer att en förvarstagen som har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska ha samma rätt att ta kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen som vistas i ett förvar. Utlänningen ska alltså i princip kunna ha obegränsad kontakt med enskilda, frivilligorganisationer, samfund och myndigheter.

3 § En utlänning som hålls i förvar ska ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. *Ett barn som hålls i förvar ska ges möjlighet till lek och aktivitet som är lämpliga för barnets ålder.*

En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende.

Paragrafen innehåller bestämmelser om aktiviteter m.m. för förvarstagna. Övervägandena finns i avsnitt 12.7. Ändringarna genomför artiklarna 5 samt 17.2 och 17.3 i återvändandedirektivet.

Tillägget i *första stycket* utgör ett förtydligande av att ett barn som hålls i förvar ska ges möjlighet till lek och aktivitet som lämpar sig för barnets ålder.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att en familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende. En familj som vill ha sådant boende får alltså inte splittras. Begreppet familj torde även omfatta samkönade par (jfr Europadomstolens avgörande i målet *Schalk och Kopf mot Österrike*, dom den 24 juni 2010).

12 kap. Verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning

3 a § *Ett beslut om avvísning eller utvisning av ett ensamkommande barn får inte verkställas om inte den verkställande myndigheten har försäkrat sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om verkställighetshinder avseende beslut om avvísning eller utvisning av ett ensamkommande barn. Övervägandena finns i avsnitt 7.9. Ändringen genomför artikel 10.2 i återvändandedirektivet.

Av paragrafen följer att verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning av ett ensamkommande barn inte får ske om det inte säkerställs att barnet tas om hand av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn. En sådan enhet kan utgöras av en social myndighet, ett barnhem eller annan institution som på ett lämpligt sätt kan ta emot och ta hand om barnet.

Att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa

14 a § *Den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten av ett beslut om avvísning eller utvisning får upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig*

avresa, om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker eller utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa gäller omedelbart.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om upphävande av ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa. Övervägandena finns i avsnitten 7.4 och 8.1. Paragrafen genomför artiklarna 8.2 och 11.1 i återvändandendirektivet.

Ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa får enligt *första stycket* upphävas om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker eller utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet. I 1 kap. 15 § anges de omständigheter som får beaktas vid bedömningen av om det finns risk för att en utlänning avviker. Bedömningen av om utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet kan grundas på händelser som inträffat såväl före som efter beslutet om avvisning eller utvisning. Beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa fattas av den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning.

I *andra stycket* föreskrivs att ett beslut att upphäva en tidsfrist för frivillig avresa ska förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Att en utlänning har barn eller andra nära anhöriga i Sverige eller i någon annan Schengenstat som han eller hon inte kan träffa om ett återreseförbud meddelas kan vara sådana särskilda skäl (jfr 8 kap. 19 §). Hänsynen till barnets bästa kan leda till att ett återreseförbud inte meddelas trots att så annars skulle ha skett. Ett beslut om återreseförbud kan överklagas enligt 14 kap. 7 a §. Av *andra stycket* framgår vidare att ett återreseförbud som inte gäller en utlänning som har utvisats på grund av brott ska vara tidsbegränsat. Återreseförbud som meddelas i samband med ett avlägsnandebeslut får som huvudregel bestämmas till högst fem år. Någon ändring avseende praxis såvitt avser ett återreseförbuds längd är inte avsedd. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får en längre tidsperiod än fem år bestämmas. I fall som rör barn ska portalstadgandet om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL beaktas vid fastställandet av återreseförbudets längd. Det kan innebära att en kortare varaktighet av ett återreseförbud bestäms när ett barn berörs.

Ett beslut om upphävande av ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa gäller enligt *tredje stycket* omedelbart. Ett sådant beslut kan överklagas till en migrationsdomstol enligt 14 kap. 7 a §. Domstolen har möjlighet att besluta om inhibition enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Att förlänga en tidsfrist för frivillig avresa

14 b § *Om det av särskilda skäl finns behov av en längre tidsfrist för frivillig avresa får Migrationsverket eller en polismyndighet förlänga tidsfristen.*

Paragrafen, som är ny, ger möjlighet att förlänga en tidsfrist för frivillig avresa. Övervägandena finns i avsnitt 7.3. Paragrafen genomför artikel 7.2 i återvändandedirektivet.

Av paragrafen framgår att Migrationsverket och en polismyndighet får förlänga en tidsfrist för frivillig avresa om det av särskilda skäl finns behov av en längre tidsfrist. Så kan vara fallet om det föreligger sådana skäl som kan medföra att en längre tidsfrist än två respektive fyra veckor beviljas i ett avlägsnandebeslut enligt 8 kap. 18 a §. Ett behov av en längre tidsfrist kan även uppkomma om det tar tid att få fram nödvändiga resedokument. För att en förlängning ska ske i en sådan situation bör utlänningen visa att han eller hon är aktiv för att få fram dokumenten. Ett behov av en förlängning av tidsfristen kan också uppkomma om utlänningen efter att ett avlägsnandebeslut har vunnit laga kraft ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande eller ansöker om uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a §. Detsamma gäller om utlänningen åberopar nya omständigheter enligt 12 kap. 19 § eller om ett beslut om avvisning eller utvisning har inhiberats. I fall som rör barn ska portalstadgandet om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL beaktas vid bedömningen av om det finns ett behov av en längre tidsfrist. Ett avslag på en ansökan om förlängning kan inte överklagas.

15 § Beslut om avvisning eller utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt.

Innehåller ett beslut om avvisning eller utvisning en tidsfrist för frivillig avresa ska utlänningen lämna landet senast när tidsfristen löper ut. Om utlänningen inte lämnat landet när tidsfristen löpt ut eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa dessförinnan upphävts enligt 14 a §, ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter.

Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning av en EES-medborgare eller hans eller hennes familjemedlem som har rest in i Sverige får ske tidigast fyra veckor från den dag EES-medborgaren eller familjemedlemmen fick del av beslutet, om det inte finns synnerliga skäl för att verkställa beslutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 7.7. Ändringarna genomför artikel 8.1 och 8.2 i återvändandedirektivet.

Av ändringen i *första stycket* framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt.

Innehåller ett beslut om avvisning eller utvisning en tidsfrist för frivillig avresa ska, enligt det nya andra stycket, utlänningen lämna landet senast när tidsfristen löper ut. Om utlänningen inte har lämnat landet när tidsfristen har löpt ut eller om tidsfristen har upphävts ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter. Om en utlänning lämnar landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning inom tidsfristen för frivillig avresa men därefter återvänder till Sverige kan beslutet verkställas på nytt enligt bestämmelserna i 23 §.

15 a § *Har en utlänning inte lämnat landet när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud. Återreseförbudet ska bestämmas till ett år.*

Återreseförbud enligt första stycket får dock inte meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition, en ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om ny prövning eller om särskilda skäl talar mot att ett sådant förbud meddelas.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om återreseförbud när en utlänning inte har lämnat landet när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut. Övervägandena finns i avsnitt 8.1. Paragrafen genomför artikel 11.1 b i återvändandenedirektivet.

Enligt *första stycket* ska Migrationsverket eller en polismyndighet meddela återreseförbud om en utlänning inte lämnat landet när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut. Återreseförbudet ska bestämmas till ett år. Bestämmelsen ska inte tillämpas på beslut om avvisning och utvisning som fattas före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna eftersom sådana beslut inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa.

Av *andra stycket* framgår ett återreseförbud enligt första stycket inte får meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition, en ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om ny prövning. Inhibition kan i aktuella fall meddelas enligt 12 §, 12 a § eller 18 §. Bestämmelser om att verkställighet inte får ske på grund av en ansökan om uppehållstillstånd finns i 8 a § och på grund av en ansökan om ny prövning i 19 §. Ett återreseförbud får inte heller meddelas om särskilda skäl talar mot att ett sådant förbud meddelas. Sådana särskilda skäl kan vara att utlänningen har barn eller andra nära anhöriga i Sverige eller i någon annan Schengenstat eller att det av omständigheter som ligger utanför utlänningens kontroll inte varit möjligt för denne att lämna landet. I fall som rör barn ska portalstadgandet om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL beaktas vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot att återreseförbud ska meddelas.

13 kap. Handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna m.m.

10 § *Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser*

- resedokument,
- uppehållstillstånd,
- statusförklaring,
- tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- avvisning eller utvisning,
- återreseförbud,
- förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,
- förvar eller uppsikt, eller
- kroppsvisitation.

Vid beslut i fråga om nationell visering eller arbetstillstånd får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om nationell visering, om beslutet går utlänningen emot och utlänningen omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och

dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara medborgare i en EES-stat eller i Schweiz.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utformningen av vissa beslut. Övervägandena finns i avsnitt 9.1. Ändringarna genomför artiklarna 12.1, 14.2 och 15.2 i återvändandedirektivet.

Avser ett beslut något av det som uppräknas i *första stycket*, ska beslutet vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

För beslut rörande andra frågor än de som anges i paragrafen regleras motiveringsskyldigheten i 20 § förvaltningslagen (1986:223) (jfr prop. 2004:05:170 s. 305). Hur ett beslut rörande visering som inte är nationell ska utformas regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

14 kap. Överklagande av förvaltningsmyndigheternas beslut

Återreseförbud och beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa

7 a § *En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut att meddela återreseförbud eller att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa får överklagas till en migrationsdomstol.*

Migrationsverkets avslag på en ansökan om att upphäva ett återreseförbud får överklagas till en migrationsdomstol.

Tidsfristen för överklagande av Migrationsverkets beslut om återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § börjar löpa den dag beslutet om återreseförbud meddelas.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överklagande av beslut i fråga om återreseförbud och beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa. Övervägandena finns i avsnitt 11.1. Paragrafen genomför artikel 13.1 i återvändandedirektivet.

Enligt *första stycket* kan en polismyndighets eller Migrationsverkets beslut om återreseförbud överklagas. Beslut om återreseförbud kan meddelas enligt 8 kap. 19 § samt 12 kap. 14 a och 15 a §§. Enligt första stycket är det också möjligt att överklaga en polismyndighets eller Migrationsverkets beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa. Beslut om att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa kan meddelas enligt 12 kap. 14 a §.

Av *andra stycket* framgår att Migrationsverkets avslag på en ansökan om att upphäva ett återreseförbud kan överklagas till en migrationsdomstol.

Enligt 12 kap. 15 a § ska Migrationsverket meddela ett återreseförbud för en utlänning som meddelats en tidsfrist för frivillig avresa men inte lämnat landet när tidsfristen löpt ut. I ett sådant fall ska, enligt *tredje stycket*, tidsfristen för överklagande av återreseförbudet börja löpa den dag förbudet meddelas. I ett beslut om avvisning eller utvisning som innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlänningen enligt 8 kap. 18 a § upplysas om att ett återreseförbud kan meddelas om han eller hon inte lämnat landet senast när tidsfristen löper ut.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2012.

2. För beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats före ikraftträdandet gäller 12 kap. 15 § i sin äldre lydelse.

Av *andra punkten* framgår att 12 kap. 15 § i sin äldre lydelse ska tillämpas om beslutet om avvisning eller utvisning är fattat före ikraftträdandet.

15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

4 b § *Har en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem enligt 4 §, eller motsvarande äldre bestämmelser, förbjudits att återvända till Sverige får regeringen helt eller delvis upphäva förbudet, om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om upphävande av återreseförbud för en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Av paragrafen framgår att regeringen får upphäva ett återreseförbud som har meddelats en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem. Hittills har denna möjlighet reglerats genom en hänvisning i 5 § till 8 kap. 20 a § utlänningslagen (2005:716). Någon ändring i sak är inte avsedd.

5 § I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar:

- 1 kap. 3 b § om EES-medborgare,
- 1 kap. 13 § om skyndsam handläggning,
- 3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,
- 4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och andra skyddsbehövande,
- 5 kap. 1–1 c, 3–10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,
- 8 kap. 7 a § om utvisning av utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn,
- 8 kap. 17 a § om sådana hänsyn som ska tas till anknytningen till Sverige, om fråga uppkommit om utvisning av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem,
- 9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,
- 10 kap. 1, 2, 4, 5–10 §§, 11 § första och andra styckena och 17 § om förvar och uppsikt,
- 12 kap. 1–5, 13 a och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om utvisning,
- 13 kap. 1–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,
- 13 kap. 10 § om motivering av beslut,
- 13 kap. 11 § om tolkersättning,
- 13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,
- 13 kap. 15 och 16 §§ om DNA-analys,
- 16 kap. 1 § andra stycket om Migrationsöverdomstolen,
- 17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter,
- 18 kap. 1 § andra stycket om offentligt biträde för barn, samt
- 19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.

Paragrafen innehåller hänvisningar till bestämmelser i utlänningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Ändringen innebär att hänvisningen till 8 kap. 20 a § UtL tas bort. Motsvarande regel förs in i 4 b §.

Återvändandedirektivet

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2008/115/EG
av den 16 december 2008
om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av
tredjelandsmedborgare som vistas
olagligt i medlemsstaterna

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA
UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska
gemenskapen, särskilt artikel 63.3 b,

med beaktande av kommissionens förslag,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget¹, och

av följande skäl:

(1) Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 fastställdes en sammanhållen strategi för invandring och asyl, som omfattar inrättande av ett gemensamt asylsystem, en politik för laglig invandring och kampen mot olaglig invandring.

(2) Vid sitt möte den 4–5 november 2004 i Bryssel efterlyste Europeiska rådet upprättandet av en effektiv politik för avlägsnande och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder för personers återsändande på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet.

(3) Den 4 maj 2005 antog Europarådets ministerkommitté 20 principer för påtvingat återvändande.

(4) Det är nödvändigt att det fastställs tydliga, öppna och rättvisa regler för tillhandahållandet av en effektiv återvändandepolitik, vilket är en nödvändig del av en väl förvaltd migrationspolitik.

(5) I detta direktiv bör ett antal horisontella bestämmelser fastställas som ska gälla för alla tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa, vistelse eller bosättning i en medlemsstat.

(6) Medlemsstaterna bör se till att tredjelandsmedborgares olagliga vistelser bringas att upphöra genom ett rättvist och öppet förfarande. I enlighet med de allmänna principerna i EG-rätten ska beslut som fattas enligt detta direktiv avse ett enskilt fall och grundas på objektiva kriterier, vilket innebär att även omständigheter utöver det faktum att

¹ Europaparlamentets yttrande av den 18 juni 2008 (ännu ej offentliggjort i EUT) och rådets beslut av den 9 december 2008.

personens vistelse är olaglig bör beaktas. När medlemsstaterna använder standardformulär för beslut i samband med återvändande, dvs. beslut om återvändande och, om sådana utfärdats, inreseförbud och beslut om återsändande, bör de respektera den principen och fullt ut rätta sig efter alla tillämpliga bestämmelser i detta direktiv.

(7) Det betonas att återtagandeaftal med tredjeländer, såväl från gemenskapens sida som bilateralt, är nödvändiga för att underlätta återvändandet. Internationellt samarbete med ursprungsländerna i samtliga skeden av återvändandet är en förutsättning för att det ska vara möjligt att uppnå ett hållbart återvändande.

(8) Det är ett erkänt faktum att medlemsstaterna har en legitim rätt att avvisa tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, förutsatt att rättvisa och effektiva asylsystem har införts där principen om "non-refoulement" respekteras fullt ut.

(9) I enlighet med rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus¹ bör en tredjelandsmedborgare som har ansökt om asyl i en medlemsstat inte anses vistas olagligt på den medlemsstatens territorium förrän ett beslut om avslag på asylansökan eller ett beslut om upphävande av personens rätt till vistelse som asylsökande har trätt i kraft.

(10) Om det saknas anledning att tro att det skulle underminera syftet med ett återvändandeförfarande, är frivilligt återvändande att föredra framför påtvingat återvändande och en tidsfrist för frivillig avresa bör beviljas. En förlängning av tidsfristen för frivillig avresa bör föreskrivas när detta anses nödvändigt på grund av specifika omständigheter i enskilda fall. För att främja frivilligt återvändande bör medlemsstaterna tillhandahålla ökat bistånd och rådgivning i samband med återvändandet och på bästa sätt utnyttja de relevanta finansieringsmöjligheter som erbjuds genom Europeiska återvändandefonden.

(11) För att säkerställa ett effektivt skydd för de berördas intressen bör det införas gemensamma miniminormer för rättssäkerhetsgarantier som ska gälla vid beslut i anslutning till återvändande. Nödvändig rättshjälp bör ställas till förfogande för dem som saknar tillräckliga tillgångar. Medlemsstaterna bör i sin nationella lagstiftning fastställa i vilka fall rättshjälp ska anses vara nödvändig.

(12) Hänsyn bör tas till situationen för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i ett land men för tillfället inte kan avlägsnas. Deras grundläggande existensvillkor bör fastställas i enlighet med nationell lagstiftning. För att de ska kunna påvisa sin särskilda situation vid administrativa granskningar eller kontroller bör dessa personer ges en skriftlig bekräftelse av sin situation. Medlemsstaterna bör ha stort

¹ EUT L 326, 13.12.2005, s. 13.

utrymme för skönsmässig bedömning angående form och format för den skriftliga bekräftelsen och bör även kunna ta med den i beslut som har samband med återvändande som antas i enlighet med detta direktiv.

(13) Användningen av tvångsåtgärder bör uttryckligen följa proportionalitetsprincipen och effektivitetsprincipen i fråga om använda medel och eftersträvar mål. Det bör införas miniminormer för påtvingat återvändande, med beaktande av rådets beslut 2004/573/EG av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande¹. Medlemsstaterna bör kunna tillgripa olika möjligheter för att kontrollera påtvingat återvändande.

(14) Verkningarna av nationella återvändandeåtgärder bör ges en europeisk dimension genom införande av ett inreseförbud som förbjuder inresa och vistelse på alla medlemsstaters territorium. Inreseförbudets varaktighet bör fastställas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och bör i normala fall inte överstiga fem år. Att den berörda tredjelandsmedborgaren redan har omfattats av mer än ett beslut om återvändande eller beslut om avlägsnande, eller har rest in på en medlemsstats territorium under tiden för ett inreseförbud bör i detta sammanhang särskilt beaktas.

(15) Det bör tillkomma medlemsstaterna att besluta huruvida prövning av beslut i samband med återvändande innebär att den myndighet eller det organ som prövar beslutet har befogenhet att fatta ett eget beslut om återvändandet som ersätter det tidigare beslutet.

(16) Användning av förvar för avlägsnande bör begränsas och följa proportionalitetsprincipen i fråga om använda medel och eftersträvar mål. Förvar är motiverat endast för att förbereda återvändandet eller för att genomföra avlägsnandeprocessen och om andra, mindre ingripande, åtgärder är otillräckliga.

(17) Tredjelandsmedborgare i förvar bör behandlas humant och värdigt med respekt för deras grundläggande rättigheter och i överensstämmelse med internationell och nationell rätt. Med undantag för det inledande gripande som de rättsvärdande myndigheterna genomför av personen i fråga, vilket regleras av nationell lagstiftning, bör frihetsberövandet förläggas till särskilda förvarsanläggningar.

(18) Medlemsstaterna bör snabbt få tillgång till uppgifter om inreseförbud som utfärdats av andra medlemsstater. Detta informationsutbyte bör genomföras i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om

¹ EUT L 261, 6.8.2004. s. 28.

inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) ¹.

(19) Samarbete mellan de berörda institutionerna på samtliga nivåer i samband med återvändandet samt utbyte och främjande av bästa praxis, bör åtfölja genomförandet av detta direktiv och ge upphov till ett europeiskt mervärde.

(20) Eftersom målet med detta direktiv, nämligen att införa gemensamma regler om återvändande, avlägsnande, användning av tvångsmedel, förvar och inreseförbud, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, och det därför, på grund av direktivets omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går direktivet inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

(21) Medlemsstaterna bör genomföra bestämmelserna i detta direktiv utan diskriminering på grund av kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

(22) I överensstämmelse med 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter bör barnets bästa komma i främsta rummet när medlemsstaterna genomför detta direktiv. I överensstämmelse med Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna bör rätten till skydd för familjelivet komma i främsta rummet när medlemsstaterna genomför detta direktiv.

(23) Tillämpningen av detta direktiv påverkar inte de förpliktelser som följer av Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 om flyktingars rättsliga ställning, i dess ändrade lydelse enligt New York-protokollet av den 31 januari 1967.

(24) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

(25) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fogade protokollet om Danmarks ställning, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt i Danmark. Eftersom detta direktiv – i den omfattning som det gäller för tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa i enlighet med kodexen om Schengengränserna² – bygger på

¹ EUT L 381, 28.12.2006, s. 4.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, 13.4.2006, s. 1).

Schengenregelverket enligt bestämmelserna i avdelning IV i tredje delen av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, ska Danmark, i enlighet med artikel 5 i nämnda protokoll, inom en tid av sex månader efter det att rådet har antagit detta direktiv besluta om huruvida landet ska genomföra det i sin nationella lagstiftning.

(26) I den omfattning som det ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa i enlighet med kodexen om Schengengränserna utgör detta direktiv en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Storbritannien inte deltar, i enlighet med rådets beslut 2000/365/EG av den 29 maj 2000 om en begäran från Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket¹. I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det protokoll om Förenade kungarikets och Irlands ställning som fogats till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, och utan att det påverkar artikel 4 i det protokollet, deltar inte Förenade kungariket i detta beslut och är inte bundet av det i dess helhet och omfattas inte av dess tillämpning.

(27) I den omfattning som det ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa i enlighet med kodexen om Schengengränserna utgör detta direktiv en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar, i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket². I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det protokoll om Förenade kungarikets och Irlands ställning som fogats till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, och utan att det påverkar artikel 4 i det protokollet, deltar inte Irland i detta beslut och är inte bundet av det i dess helhet och omfattas inte av dess tillämpning.

(28) När det gäller Island och Norge utgör detta direktiv – i den omfattning som det ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa i enlighet med kodexen om Schengengränserna – en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i den mening som avses i avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa två staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, som omfattas av det område som avses i artikel 1.C i rådets beslut 1999/437/EG av³ om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtalet.

(29) När det gäller Schweiz utgör detta direktiv – i den omfattning som det ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa i enlighet med kodexen om Schengengränserna – en utveckling av de bestämmelser i

¹ EGT L 131, 1.6.2000, s. 43.

² EGT L 64, 7.3.2002, s. 20.

³ EGT L 176, 10.7.1999, s. 31.

Schengenregelverket i den mening som avses i avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, som omfattas av det område som avses i artikel 1.C i rådets beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/146/EG av¹ om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av det avtalet.

(30) När det gäller Liechtenstein utgör detta direktiv - i den omfattning som det ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa i enlighet med kodexen om Schengenränsema - en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i den mening som avses i protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, som omfattas av det område som avses i artikel 1.C i beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/261/EG² om undertecknande på Europeiska gemenskapens vägnar och provisorisk tillämpning av vissa bestämmelser i det protokollet.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL 1

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Syfte

I detta direktiv föreskrivs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig, i överensstämmelse med grundläggande rättigheter som allmänna principer för gemenskapsrätten och internationell rätt, inklusive flyktingsskydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.

¹ EUT L 53, 27.2.2008, s. 1.

² EUT L 83, 26.3.2008, s. 3.

Artikel 2

Tillämpningsområde

1. Detta direktiv ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.
2. Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som
 - a) har nekats inresa i enlighet med artikel 13 i kodexen om Schengengränsema eller som grips eller hejdas av de behöriga myndigheterna i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som inte därefter har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten,
 - b) har ådömts att återvända som en straffrättslig påföljd, eller som en följd av en straffrättslig påföljd, i enlighet med den nationella lagstiftningen, eller som är föremål för utlänningsförfaranden.
3. Detta direktiv ska inte tillämpas på personer som har rätt till fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen i enlighet med artikel 2.5 i kodexen om Schengengränsema.

Artikel 3

Definitioner

I detta direktiv gäller följande definitioner:

1. *tredjelandsmedborgare*: personer som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 17.1 i fördraget och som heller inte är personer som har rätt till fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen i enlighet med artikel 2.5 i kodexen om Schengengränsema.
2. *olaglig vistelse*: vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i kodexen om Schengengränsema eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.
3. *återvändande*: en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den sker frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till

— ursprungslandet, eller

— ett transitland i enlighet med återtagandeavtal med gemenskapen eller bilaterala återtagandeavtal eller andra arrangemang, eller

— ett annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.

4. *beslut om återvändande*: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända.

5. *avlägsnande*: verkställigheten av skyldigheten att återvända, det vill säga den faktiska transporten ut ur medlemsstaten.

6. *inreseförbud*: ett administrativt eller rättsligt beslut om förbud mot inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium under en viss period, som åtföljer ett beslut om återvändande.

7. *risk för avvikande*: 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.

8. *frivillig avresa*: fullgörande av skyldigheten att återvända inom den tidsram som fastställts i beslutet om återvändande.

9. *utsatta personer*: underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn och personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Artikel 4

Förmånligare bestämmelser

1. Detta direktiv ska inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i

a) bilaterala eller multilaterala avtal mellan gemenskapen, eller gemenskapen och dess medlemsstater, och ett eller flera tredjeländer,

b) bilaterala eller multilaterala avtal mellan en eller flera medlemsstater och ett eller flera tredjeländer.

2. Detta direktiv ska inte påverka tillämpningen av eventuella förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgaren i gemenskapens regelverk om invandring och asyl.

3. Detta direktiv ska inte påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som det är

tillämpligt på, förutsatt att dessa förmånligare bestämmelser är förenliga med detta direktiv.

4. När det gäller tredjelandsmedborgare som undantas från direktivets räckvidd i enlighet med artikel 2.2 a ska medlemsstaterna

a) se till att deras behandling och skyddsnivån inte är mindre förmånliga än vad som föreskrivs i artikel 8.4 och 8.5 (begränsad användning av tvångsmedel), artikel 9.2 a (uppskov med avlägsnande), artikel 14.1 b och 14.1 d (akutsjukvård och beaktande av utsatta personers behov) samt artiklarna 16 och 17 (förhållanden i samband med förvar) och

b) respektera principen om "non-refoulement".

Artikel 5

"Non-refoulement", barnets bästa, familjeliv och hälsotillstånd

När medlemsstaterna genomför detta direktiv ska de ta vederbörlig hänsyn till

a) barnets bästa,

b) familjeliv,

c) hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren,

och respektera principen om "non-refoulement".

KAPITEL II

AVSLUTANDE AV DEN OLAGLIGA VISTELSEN

Artikel 6

Beslut om återvändande

1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.

2. Tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan

medlemsstat, ska ofördröjligen bege sig till den medlemsstatens territorium. Om den tredjelandsmedborgare som berörs av detta krav inte följer detsamma eller om dennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska punkt 1 tillämpas.

3. Medlemsstaterna får avstå från att utfärda ett beslut om återvändande till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium om den berörda tredjelandsmedborgaren återtas av en annan medlemsstat enligt bilaterala avtal eller arrangemang som gäller den dag detta direktiv träder i kraft. Den medlemsstat som har återtagit den berörda tredjelandsmedborgaren ska i så fall tillämpa punkt 1.

4. Medlemsstaterna får när som helst, av ömmande skäl eller av humanitära eller andra skäl, bevilja ett självständigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt att stanna i landet till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium. I sådana fall ska inget beslut om återvändande utfärdas. Om ett sådant beslut redan har utfärdats ska det återkallas eller tillfälligt skjutas upp under giltighetstiden för uppehållstillståndet eller någon annan beviljad rätt att stanna.

5. Om en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium är föremål för ett förfarande för förlängning av hans eller hennes uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att stanna i landet, ska den berörda medlemsstaten överväga att avstå ifrån att utfärda ett beslut om återvändande till dess att förfarandet har avslutats, utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 6.

6. Detta direktiv ska inte hindra medlemsstaterna från att anta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande och/eller ett beslut om avlägsnande och/eller inreseförbud inom ramen för ett enda administrativt eller rättsligt beslut i enlighet med deras nationella lagstiftning, utan att det påverkar tillämpningen av rättssäkerhetsgarantierna enligt kapitel III och andra relevanta bestämmelser i gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning.

Artikel 7

Frivillig avresa

1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2 och 4 ska det i återvändandebeslutet fastställas en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa. Medlemsstaterna får i sin nationella lagstiftning föreskriva att en sådan tidsfrist får beviljas först efter ansökan från den berörda tredjelandsmedborgaren. Medlemsstaterna ska i så fall informera de

berörda tredjelandsmedborgarna om möjligheten att ge in en sådan ansökan.

Den tidsfrist som föreskrivs i första stycket innebär inte att den berörda tredjelandsmedborgaren inte kan avresa tidigare.

2. Medlemsstaterna ska, när så är nödvändigt, förlänga fristen för frivillig avresa med en lämplig tid, med beaktande av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. vistelsens längd, förekomsten av skolbarn eller av andra familjeband och sociala band.

3. Vissa förpliktelser som syftar till att förhindra att den berörda personen avviker, till exempel att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna, deponering av tillräcklig garantisumma, inlämnande av handlingar eller skyldighet att stanna på en viss plats, får åläggas under tidsfristen i fråga.

4. Om det finns risk för avvikande eller om en ansökan om laglig vistelse avisats såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet, får medlemsstaterna avstå från att bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa eller bevilja en kortare tidsfrist än sju dagar.

Artikel 8

Avlägsnande

1. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet om återvändande om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats i enlighet med artikel 7.4, eller om åläggandet att återvända inte har hörtsammats inom den tid för frivilligt återvändande som beviljats i enlighet med artikel 7.

2. Om medlemsstaten har beviljat en tidsfrist för frivillig avresa i enlighet med artikel 7, får beslutet om återvändande verkställas först när tiden löpt ut, såvida inte en risk som avses i artikel 7.4 uppstår under denna tid.

3. Medlemsstaterna får anta ett separat administrativt eller rättsligt beslut om avlägsnande.

4. Om medlemsstaterna – som en sista utväg – använder tvångsmedel vid avlägsnandet av en tredjelandsmedborgare som motsätter sig avlägsnande, ska dessa åtgärder vara proportionerliga och inte innebära

mer tvång än skäligen. De ska genomföras enligt nationell lagstiftning i överensstämmelse med grundläggande rättigheter och med vederbörlig respekt för den berörda tredjelandsmedborgarens värdighet och fysiska integritet.

5. När avlägsnandet genomförs med flyg ska medlemsstaterna ta hänsyn till de gemensamma riktlinjer för säkerhetsbestämmelser i samband med gemensamma återsändanden med flyg som fogas till beslut 2004/573/EG.

6. Medlemsstaterna ska sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden.

Artikel 9

Uppskjutande av verkställighet

1. Medlemsstaterna ska skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet

a) om det strider mot principen om "non-refoulement" eller

b) så länge som verkställigheten av avlägsnandet skjutits upp enligt artikel 13.2.

2. Medlemsstaterna får skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet under en lämplig tidsperiod, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Medlemsstaterna ska särskilt beakta

a) tredjelandsmedborgarens fysiska eller psykiska tillstånd,

b) tekniska omständigheter, som brist på transportkapacitet eller att avlägsnandet misslyckades på grund av bristande identitetshandlingar.

3. Om verkställigheten av avlägsnandet skjutits upp i enlighet med punkterna 1 och 2, får den berörda tredjelandsmedborgaren åläggas de skyldigheter som anges i artikel 7.3.

Artikel 10

Återvändande och avlägsnande av ensamkommande barn

1. Innan ett beslut fattas om att utfärda ett beslut om återvändande beträffande ett ensamkommande barn, ska stöd av lämpliga organ som inte är verkställande myndighet beviljas med vederbörlig hänsyn till barnets bästa.

2. Innan myndigheterna i en medlemsstat avlägsnar ett ensamkommande barn från medlemsstatens territorium, ska de försäkra sig om att barnet kommer att överlämnas till en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en lämplig mottagningsenhet i mottagarlandet.

Artikel 11

Inreseförbud

1. Beslut om återvändande ska åtföljas av ett inreseförbud

- a) om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats, eller
- b) om åläggandet att återvända inte har hörtsammats.

I andra fall får beslut om återvändande åtföljas av ett inreseförbud.

2. Inreseförbudets varaktighet ska fastställas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och ska i princip inte överstiga fem år. Det får emellertid överstiga fem år om tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

3. Medlemsstaterna ska överväga att upphäva ett inreseförbud, eller besluta att det tills vidare inte ska gälla, om en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett inreseförbud utfärdat i enlighet med punkt 1 andra stycket kan visa att han eller hon har lämnat en medlemsstats territorium i full överensstämmelse med ett beslut om återvändande. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1 första stycket b, ska beslut om inreseförbud inte fattas avseende offer för människohandel som har beviljats uppehållstillstånd i enlighet med rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004, om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna¹, förutsatt att den berörda tredjelandsmedborgaren inte utgör något hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

Medlemsstaterna får i enskilda fall av humanitära skäl avstå från att utfärda eller upphäva ett inreseförbud, eller besluta att det tills vidare inte ska gälla.

Medlemsstaterna får i enskilda fall eller i vissa kategorier av fall av andra skäl återkalla ett inreseförbud, eller besluta att det tills vidare inte ska gälla.

¹ EUT L 261, 6.8.2004, s. 19.

4. När en medlemsstat överväger att utfärda ett uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att stanna i landet för en tredjelandsmedborgare för vilken ett inreseförbud har utfärdats av en annan medlemsstat, ska den först rådfråga den medlemsstat som utfärdat inreseförbudet och ta hänsyn till den statens intressen i enlighet med artikel 25 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet¹.

5. Tillämpningen av punkterna 1–4 ska inte påverka rätten till internationellt skydd enligt definitionen i artikel 2 a i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet² i medlemsstaterna.

KAPITEL III

RÄTTSSÄKERHETSGARANTIER

Artikel 12

Utformning

1. Beslut om återvändande och eventuella beslut om inreseförbud och beslut om avlägsnande, ska utfärdas skriftligt och innehålla en redovisning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna, liksom uppgift om tillgängliga rättsmedel.

Om rätten till information enligt nationell lagstiftning får inskränkas, särskilt för att skydda nationell säkerhet, försvaret eller allmän säkerhet samt för förebyggande, undersökning och avslöjande av brott och åtal för brott, får informationen om de faktiska omständigheterna begränsas.

2. Medlemsstaterna ska på begäran tillhandahålla en skriftlig eller muntlig översättning av de viktigaste delarna av ett beslut om återvändande i enlighet med punkt 1, inbegripet information om tillgängliga rättsmedel, på ett språk som tredjelandsmedborgaren förstår eller rimligen kan förväntas förstå.

3. Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa punkt 2 på tredjelandsmedborgare som har rest in olagligt på en medlemsstats

¹ EUT L 239, 22.9.2000, s. 19.

² EUT L 304, 30.9.2004, s. 12.

territorium utan att därefter ha fått tillstånd eller rätt att stanna i den medlemsstaten.

I sådana fall ska beslut om återvändande i enlighet med punkt 1 meddelas genom ett standardformulär enligt nationell lagstiftning.

Medlemsstaterna ska tillhandahålla skriftlig allmän information om huvudpunkterna i standardformuläret på åtminstone fem av de språk som oftast används eller förstås av olagliga migranter som reser in i den berörda medlemsstaten.

Artikel 13

Rättsmedel

1. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inför en behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning.

2. Den myndighet eller det organ som nämns i punkt 1 ska ha befogenhet att pröva sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inbegripet möjligheten att tillfälligt skjuta upp verkställigheten, om inte verkställigheten redan är tillfälligt uppskjuten enligt den nationella lagstiftningen.

3. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha möjlighet att få juridisk rådgivning och biträde av ett ombud samt, om så är nödvändigt, språklig hjälp.

4. Medlemsstaterna ska se till att nödvändigt rättsligt bistånd och/eller biträde på begäran beviljas kostnadsfritt i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller bestämmelser om rättshjälp och får föreskriva att kostnadsfri rättshjälp och/eller biträde underställs villkoren i artikel 15.3–15.6 i direktiv 2005/85/EG.

Artikel 14

Garantier i avvaktan på återvändande

1. Medlemsstaterna ska, med undantag för den situation som omfattas av artiklarna 16 och 17, säkerställa att under den tidsfrist för frivillig avresa som beviljats enligt artikel 7 och under tidsperioder för vilka

verkställigheten av avlägsnandet skjutits upp enligt artikel 9, följande principer beaktas så långt som möjligt i fråga om tredjelandsmedborgare:

- a) De familjemedlemmar som befinner sig på territoriet ska hållas samlade.
- b) Akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas.
- c) Beroende på vistelsens längd ska underåriga ges tillträde till det grundläggande utbildningsväsendet.
- d) Utsatta personers särskilda behov ska beaktas.

2. Medlemsstaterna ska se till att de personer som avses i punkt 1 i enlighet med nationell lagstiftning erhåller en skriftlig bekräftelse på att tidsfristen för frivillig avresa har förlängts i enlighet med artikel 7.2 eller att verkställigheten av beslutet om återvändande har skjutits upp.

KAPITEL IV

FÖRVAR INFÖR AVLÄGSNANDE

Artikel 15

Förvar

1. Om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när

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

Förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.

2. Ett beslut om förvar ska fattas av förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter.

Ett beslut om förvar ska utfärdas skriftligt och med angivande av de faktiska och rättsliga omständigheterna.

När ett beslut om förvar har fattats av förvaltningsmyndigheter ska medlemsstaterna

a) antingen så snart som möjligt efter det att en person tagits i förvar se till att ett beslut fattas om snabb rättslig prövning av förvarsbeslutets laglighet,

b) eller medge den berörda tredjelandsmedborgaren rätt att inleda förfaranden för att få lagligheten av förvarsbeslutet prövat så snart som möjligt efter det att de aktuella förfarandena inleddes. Medlemsstaterna ska i detta fall omedelbart informera den berörda tredjelandsmedborgaren om möjligheten att inge en sådan ansökan.

Den berörda tredjelandsmedborgaren ska friges omedelbart om kvarhållandet i förvar inte är lagligt.

3. I varje enskilt fall ska beslutet om förvar omprövas med lämpliga mellanrum, antingen på begäran av den berörda tredjelandsmedborgaren eller ex officio. För längre perioder av förvar ska prövningar övervakas av en rättslig myndighet.

4. När det framkommer att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre föreligger på grund av rättsliga eller andra överväganden, eller de villkor som fastställs i punkt 1 inte längre föreligger, upphör hållandet i förvar att vara berättigat och den berörda personen ska omedelbart friges.

5. Tredjelandsmedborgaren ska hållas i förvar så länge som de villkor som fastställs i punkt 1 uppfylls och så länge som det är nödvändigt för att försäkra sig om att avlägsnandet kan genomföras. Varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överskrida sex månader.

6. Medlemsstaterna får inte förlänga den period som avses i punkt 5 annat än med en begränsad tid som inte överskrider ytterligare tolv månader i enlighet med nationell rätt i sådana fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid

a) på grund av bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida, eller

b) beroende på att införskaffandet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden.

Artikel 16

Förhållanden i samband med förvar

1. Förvar ska i regel ske i särskilda förvarsanläggningar. Om en medlemsstat inte kan tillhandahålla sådana särskilda anläggningar, utan måste använda fängelseanläggningar, ska tredjelandsmedborgare i förvar hållas avskilda från vanliga interner.

2. Tredjelandsmedborgare i förvar ska – på begäran – ges möjlighet att vid tillfälle ta kontakt med juridiska ombud, familjemedlemmar och behöriga konsulära myndigheter.

3. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt situationen för utsatta personer. Akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas.

4. Relevanta och behöriga nationella, internationella och icke-statliga organisationer och organ ska ha möjlighet att besöka sådana anläggningar för förvar som avses i punkt 1, i den mån de används för att hålla tredjelandsmedborgare i förvar i enlighet med detta kapitel. För sådana besök får tillstånd krävas.

5. Tredjelandsmedborgare som hålls i förvar ska systematiskt erhålla information i vilken de regler som tillämpas i anläggningen förklaras och deras rättigheter och skyldigheter fastställs. Detta inbegriper information om deras rätt enligt nationell lagstiftning att kontakta de organisationer och organ som avses i punkt 4.

Artikel 17

Förvar av underåriga och familjer

1. Ensamkommande barn och familjer med underåriga ska endast hållas i förvar som en sista utväg och under en så kort tid som möjligt.

2. Familjer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande ska tillhandahållas separat inkvartering så att de tillförsäkras adekvat skydd för sitt privatliv.

3. Underåriga som hålls i förvar ska ha möjlighet att delta i fritidsverksamhet, inbegripet lekar och aktiviteter som lämpar sig för deras ålder och, beroende på vistelsens längd, ha tillgång till undervisning.

4. Så långt det är möjligt ska ensamkommande barn förses med inkvartering i anläggningar med tillgång till personal och utrymmen som tar hänsyn till behoven hos personer i deras åldersgrupp.

5. När underåriga hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande ska barnets bästa komma i främsta rummet.

Artikel 18

Nödsituationer

1. I situationer där ett exceptionellt stort antal tredjelandsmedborgare som ska återvända utgör en oförutsett stor belastning på förvarsanläggningarna i en medlemsstat eller dess administrativa personal, eller personal inom rättsväsendet, får medlemsstaten i fråga så länge som den exceptionella situationen består besluta att tillämpa längre tidsfrister för rättslig prövning än dem som beskrivs i artikel 15.2 tredje stycket och vidta nödåtgärder vad gäller förhållanden vid förvar som avviker från vad som föreskrivs i artiklarna 16.1 och 17.2.

2. Medlemsstaten ska informera kommissionen när den tillgriper sådana exceptionella åtgärder. Den ska också informera kommissionen så snart som de förhållanden som motiverar dessa åtgärder inte längre föreligger.

3. Denna artikel får inte på något sätt tolkas som att den tillåter medlemsstaterna att åsidosätta sin allmänna skyldighet att vidta alla lämpliga, både allmänna och särskilda, åtgärder för att säkerställa att deras skyldigheter enligt detta direktiv uppfylls.

KAPITEL V

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 19

Rapportering

Kommissionen ska vart tredje år rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv i medlemsstaterna och vid behov föreslå nödvändiga ändringar.

Kommissionen ska lämna sin första rapport senast den 24 december 2013 och vid det tillfället särskilt inrikta sig på tillämpningen av artikel 11, artikel 13.4 och artikel 15 i medlemsstaterna. Med avseende på artikel

13.4 ska kommissionen särskilt bedöma de ekonomiska och administrativa konsekvenserna i medlemsstaterna.

Artikel 20

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska senast den 24 december 2010 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. Med avseende på artikel 13.4 ska medlemsstaterna senast den 24 december 2011 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska senast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 21

Förhållandet till Schengenkonventionen

Detta direktiv ersätter bestämmelserna i artiklarna 23 och 24 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet.

Artikel 22

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 23

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdat i Strasbourg den 16 december 2008.

På Europaparlamentets vägnar

H.-G. PÖTTERING

Ordförande

På rådets vägnar

B. LE MAIRE

Ordförande

Sammanfattning av förvarsutredningens delbetänkande

Uppdraget

Förvarsutredningen har i uppdrag att göra en översyn av de regler om förvar som gäller enligt utlänningslagen. Utredningen har också fått i uppdrag att ta ställning till frågor som rör genomförandet av två EG-direktiv.

I det här delbetänkandet redovisas den del av uppdraget som rör frågor om hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet) ska genomföras i svensk rätt.

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen ta ställning till hur återvändandedirektivet ska genomföras i svensk rätt. I samtliga frågor som avser genomförandet av direktivet ska utredningen redogöra för svensk rätt på området och bedöma om denna står i överensstämmelse med direktivets bestämmelser. Utredningsuppdraget omfattar direktivets konsekvenser och behovet av eventuella regeländringar, inte bara med avseende på utlänningslagen och utlänningsförordningen utan också avseende andra relevanta författningar. Utredningen ska även ta ställning till om det fordras författningsändringar eller andra åtgärder för att genomföra direktivet i svensk rätt. Slutligen ska utredningen lägga fram förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som direktivet ger anledning till.

Bakgrund

Europaparlamentet och rådet antog återvändandedirektivet den 16 december 2008. Direktivet ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 24 december 2010. Syftet med direktivet är att medlemsstaterna ska införa gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Ett underliggande syfte med direktivet torde vara att skapa incitament för en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat att frivilligt lämna medlemsstatens territorium.

Enligt utredningens bedömning uppfyller svensk rätt i betydande utsträckning de krav som ställs upp i direktivet. Det krävs dock ett flertal ändringar i utlänningslagen och utlänningsförordningen för att kunna uppfylla direktivets samtliga krav.

Direktivets tillämpningsområde

Enligt direktivets bestämmelser ska det tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Utredningen föreslår att direktivets bestämmelser i vissa fall även ska kunna tillämpas på utlänningar som vistas lagligt i Sverige. Enligt utredningens förslag ska direktivet inte tillämpas på utlänningar som är föremål för utlänningsförfaranden. Vidare föreslår utredningen att

utlänningar som grips eller hejdas i samband med att de olagligen passerar en yttre gräns och utlänningar som utvisats på grund av brott i vissa fall ska undantas från direktivets tillämpningsområde.

Tidsfrist för frivillig avresa

Enligt direktivet ska som huvudregel alla beslut om avvisning eller utvisning innehålla en tidsfrist för frivillig avresa, dvs. en tidsfrist inom vilken en utlänning frivilligt ska lämna landet. Mot bakgrund av direktivets bestämmelser i denna del föreslår utredningen följande.

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska som huvudregel innehålla en tidsfrist för frivillig avresa. Tidsfristen ska bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och vara sju till trettio dagar lång. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist meddelas. Migrationsverket får också förlänga en tidsfrist för frivillig avresa om det finns särskilda skäl.

I vissa fall ska en tidsfrist för frivillig avresa inte meddelas. Det gäller om det finns en risk för avvikande eller om en utlänning utgör en risk för allmän ordning och säkerhet eller nationell säkerhet. Om en utlänning avvisas av en polismyndighet eller av Migrationsverket efter att han eller hon hejdats i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns ska beslutet om avvisning inte heller innehålla någon tidsfrist för frivillig avresa. Inte heller ska Migrationsverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet eller en allmän domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott innehålla någon tidsfrist för frivillig avresa.

Den myndighet som är ansvarig för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning får upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa. Det får ske om det under tidsfristen inträffar en händelse eller framkommer uppgifter som gör att det finns en risk för avvikande eller som innebär att en utlänning ska anses utgöra en risk för allmän ordning och säkerhet eller nationell säkerhet. En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa får överklagas till migrationsdomstol. Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska gälla omedelbart.

Beslut om avvisning och utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt. I andra fall ska en utlänning lämna landet senast när tidsfristen för frivillig avresa löper ut. Om utlänningen inte lämnat landet inom den föreskrivna tiden, eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa dessförinnan upphävts ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter.

Risk för avvikande

Begreppet risk för avvikande är centralt i direktivet. Begreppet har betydelse för såväl reglerna om frivillig avresa som avlägsnande, återreseförbud och förvar.

Utredningen föreslår att det införs en ny bestämmelse i utlänningslagen där det anges vilka överväganden som ska göras vid bedömningen av om det finns en risk för avvikande. Enligt förslaget ska hänsyn tas till

omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen ska det särskilt tas hänsyn till om utlänningen 1) tidigare har hållit sig undan, 2) uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning, 3) har uppträtt under olika identiteter och har använt sig av falska dokument till stöd för det, 4) inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av asylansökan, 5) har åberopat skäl som i alla väsentliga delar har varit felaktiga eller har undanhållit väsentlig information, t.ex. genom att ge in falska handlingar, 6) tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud, 7) har dömts för brott som inte är bagatellartade, eller 8) har utvisats på grund av brott.

Återreseförbud

I direktivet finns en tvingande regel om att ett beslut om avvisning eller utvisning ska åtföljas av ett återreseförbud om någon tidsfrist för frivillig avresa inte har beviljats eller om en person inte har följt ett beslut om att återvända. En medlemsstat har dock ett utrymme att av humanitära skäl avstå från att utfärda ett återreseförbud. I andra fall får ett beslut om avvisning eller utvisning åtföljas av ett återreseförbud. Mot bakgrund av direktivets regler om återreseförbud föreslår utredningen följande.

En polismyndighets beslut om avvisning och Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning ska förenas med ett återreseförbud om beslutet om avvisning eller utvisning inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa. Ett sådant beslut ska dock inte meddelas om det finns humanitära skäl däremot.

Om en tidsfrist för frivillig avresa har beviljats ska Migrationsverket meddela ett återreseförbud om en utlänning inte lämnat landet när tidsfristen gått ut. Inte heller ett sådant beslut ska dock meddelas om det finns humanitära skäl däremot. Beslutet ska meddelas om en utlänning inte själv visar att han eller hon lämnat landet i enlighet med beslutet inom föreskriven tid och det inte heller i övrigt framkommit att han eller hon har gjort det. Migrationsverkets beslut ska kunna överklagas till en migrationsdomstol i första instans och till Migrationsöverdomstolen i andra instans.

Ett återreseförbud ska även meddelas av en polismyndighet eller av Migrationsverket om någon av dessa myndigheter upphäver ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa. Humanitära skäl mot ett återreseförbud ska dock beaktas även i dessa fall och ett beslut om återreseförbud ska kunna överklagas på samma sätt som andra sådana beslut.

Ett återreseförbud, som inte avser en utlänning som utvisats på grund av brott, ska meddelas för viss tid, dock högst fem år. Om utlänningsen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet eller nationell säkerhet får förbudet dock bestämmas till en längre tid.

En utlänning ska i ett beslut om avvisning eller utvisning som innehåller en tidsfrist för frivillig avresa upplysas om att han eller hon kan få ett återreseförbud om han eller hon inte lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när tidsfristen för frivillig avresa gått ut. Om denna upplysning tagits in i beslutet om avvisning eller utvisning, börjar tiden för överklagande av ett senare meddelat

återreseförbud att löpa den dag avvisnings- eller utvisningsbeslutet meddelas.

Ett återreseförbud ska kunna upphävas om det finns särskilda skäl till att det inte längre ska gälla. Migrationsverket ska ges behörighet att fatta sådana beslut. Behörigheten ska omfatta verkets egna lagakraftvunna beslut om återreseförbud men även lagakraftvunna beslut om återreseförbud som meddelats av en polismyndighet, en migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen. Behörigheten ska dessutom omfatta återreseförbud som meddelats en EES-medborgare eller hans eller hennes familjemedlem.

Ett avslag på en ansökan om att upphäva ett återreseförbud ska kunna överklagas till en migrationsdomstol i första instans och till Migrationsöverdomstolen i andra instans.

Förvar

Direktivet innehåller ett flertal regler om förvar. Utredningen föreslår att de svenska reglerna förtydligas så att det framgår att s.k. verkställighetsförvar får ske endast när det är nödvändigt för att förbereda eller genomföra en verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Det föreslås även att de svenska reglerna ändras så att beslut om förvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 2–3 utlänningslagen endast får meddelas om det finns en risk för avvikande eller om en utlänning håller sig undan eller på annat sätt förhindrar förberedelserna inför en verkställighet.

Direktivet ställer krav på att för längre perioder av förvar ska prövningar övervakas av en rättslig myndighet. Med hänsyn till detta krav föreslår utredningen följande.

Ny prövning av beslut om verkställighetsförvar ska alltid göras av en migrationsdomstol, om inte Migrationsöverdomstolen är handläggande myndighet. Prövningen i en migrationsdomstol ska ske på begäran av den myndighet som handlägger ärendet. Den handläggande myndigheten ska begära en ny prövning senast sju veckor från den dag beslutet om förvar började verkställas eller migrationsdomstolen senast gjorde en ny prövning. Begär inte en handläggande myndighet en ny prövning inom denna tid upphör beslutet om förvar att gälla. Om det finns synnerliga skäl får dock migrationsdomstolen, efter att frågan hänskjutits till domstolen, besluta att ett beslut om förvar ska fortsätta att gälla i avvaktan på en ny prövning.

I direktivet finns bestämmelser om hur länge verkställighetsförvar får pågå. Utredningen föreslår därför att det införs bestämmelser om tidsgränser för hur länge verkställighetsförvar får pågå. Utredningen föreslår i den delen följande.

Huvudregeln ska vara att en utlänning inte får hållas i förvar i mer än sex månader. Sverige ska dock utnyttja den möjlighet direktivet ger att i vissa fall förlänga förvarstiden utöver sex månader. En utlänning ska kunna hållas i fortsatt förvar när verkställigheten drar ut på tiden på grund av att utlänningen inte samarbetar eller för att det tar lång tid att införskaffa nödvändiga handlingar. Den förlängda förvarstiden får dock

inte överskrida tolv månader. Utlänningar som utvisats på grund av brott ska undantas från de föreslagna reglerna.

Övrigt

Utöver de ovan angivna förslagen har utredningen även funnit anledning att föreslå ett antal andra ändringar om bl.a. utformningen av beslut och förhållandena i samband med förvar. Familjer som hålls i förvar föreslås ha rätt till ett eget boenderum.

Ikraftträdande och konsekvenser

Förslagen bör träda i kraft senast den 1 december 2010. Enligt vår bedömning kommer de föreslagna ändringarna inte att leda till några kostnadsökningar.

Förvarsutredningens lagförslag

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 8 kap. 20 a § ska upphöra att gälla,

dels att 8 kap. 1, 19 och 20 §§, 10 kap. 1, 2, 4, 10 och 12 §§, 11 kap. 1, 2 och 3 §§, 12 kap. 4, 15, 16 och 22 §§, 13 kap. 10 och 13 §§ och 14 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i 12 kap. innan den nya paragrafen 14 a § och i 14 kap. innan den nya paragrafen 7 a § införs nya rubriker med följande lydelse,

dels att det i 1 kap. införs en ny paragraf, 14 §, i 8 kap. införs fem nya paragrafer, 2 a §, 18 a §, 18 b §, 19 a §, 19 b § och 22 §, i 12 kap. införs två nya paragrafer, 3 a § och 14 a §, samt i 14 kap. införs en ny paragraf, 7 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

14 §

Vid bedömningen av om det finns en risk för avvikande ska hänsyn tas till omständigheterna i det enskilda fallet. Särskild hänsyn ska tas till om utlännings-

- 1. tidigare har hållit sig undan,*
- 2. uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvissning eller utvisning,*
- 3. har uppträtt under olika identiteter och har använt sig av falska dokument till stöd för det,*
- 4. inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av asylansökan,*
- 5. har åberopat skäl som i alla väsentliga delar har varit felaktiga eller har undanhållit väsentlig information, till exempel genom att ge in falska handlingar,*

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98, Celex 32008L0115).

6. tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud,

7. har dömts för brott som inte är bagatellartade, eller

8. har utvisats på grund av brott.

8 kap.

1 §²

En utlänning får avvisas

1. om han eller hon saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,

2. om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,

3. om det vid utlänningens ankomst till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där,

4. om han eller hon vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten,

5. om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen, eller

6. om han eller hon har avvisats eller utvisats från en stat som ingår i Europeiska unionen eller från Island, Norge eller Schweiz och förhållandena är sådana som avses i 7 kap. 6 § eller beslutet om avvísning eller utvisning har grundats på att utlänningen inte har följt gällande bestämmelser om en utlänningens inresa eller vistelse i den staten.

En EES-medborgare får inte avvisas enligt första stycket 1, om han eller hon på annat sätt än genom innehav av pass kan styrka sin

En utlänning får avvisas

1. om han eller hon saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,

2. om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,

3. om det vid utlänningens ankomst till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där,

4. om han eller hon vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten, *eller*

5. om han eller hon har avvisats eller utvisats från en stat som ingår i Europeiska unionen eller från Island, Norge eller Schweiz och förhållandena är sådana som avses i 7 kap. 6 § eller beslutet om avvísning eller utvisning har grundats på att utlänningen inte har följt gällande bestämmelser om en utlänningens inresa eller vistelse i den staten.

En EES-medborgare får inte avvisas enligt första stycket 1, om han eller hon på annat sätt än genom innehav av pass kan styrka sin identitet. Detsamma *ska* gälla en

² Senaste lydelse 2006:946.

identitet. Detsamma *skall* gälla en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare.

En EES-medborgare och hans eller hennes familjemedlem får inte avvisas enbart på den grunden att han eller hon inte uppfyller vad som sägs i artikel 5.1 c i Schengenkonventionen i fråga om tillräckliga medel för uppehälle.

EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare.

2 a §

Bestämmelser om nekad inresa för utlänningar finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer³ (kodexen om Schengengränserna).

18 a §

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och vara sju till trettio dagar lång. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist meddelas.

En tidsfrist för frivillig avresa ska inte meddelas om det finns en risk för avvikande eller om utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet eller nationell säkerhet.

Om en utlänning hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns och då avvisas ska beslutet om avvisning inte innehålla någon tidsfrist för frivillig avresa. Inte heller ska Migrationsverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet och en allmän domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott innehålla någon tidsfrist för frivillig avresa.

³ EUT L 105, 13.4.2006, s. 1 (Celex 32006R0562).

En utlänning ska i ett beslut om avvisning eller utvisning som innehåller en tidsfrist för frivillig avresa upplysas om att han eller hon kan få ett återreseförbud om han eller hon inte lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när tidsfristen för frivillig avresa gått ut.

Tidsfristen börjar löpa när beslutet om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft eller när utlänningen förklarat sig nöjd med beslutet (nöjdförklaring).

18 b §

Migrationsverket får förlänga en tidsfrist för frivillig avresa som inte löpt ut om det finns särskilda skäl.

19 §⁴

När Migrationsverket beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan att ha tillstånd av Migrationsverket eller, i ett säkerhetsärende, regeringen.

En polismyndighets beslut om avvisning och Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning, som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa enligt 18 a §, ska förenas med ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige utan att ha tillstånd av Migrationsverket, eller i ett säkerhetsärende regeringen. Ett sådant beslut ska dock inte meddelas om det finns humanitära skäl däremot.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-medborgare eller hans eller hennes familjemedlem, får förenas med ett sådant förbud som avses i första stycket endast om beslutet har fattats på grund av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en utlänning som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § får förenas med ett sådant förbud som avses i första stycket endast om beslutet har fattats på grund av hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller nationell säkerhet.

⁴ Senaste lydelse 2006:219.

19 a §

Om en utlänning beviljats en tidsfrist för frivillig avresa men inte lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när tidsfristen gått ut ska Migrationsverket meddela ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Ett sådant beslut ska dock inte meddelas om det finns humanitära skäl däremot.

19 b §

Förbud enligt 19, 19 a, 21 §§ eller 12 kap. 14 a § ska meddelas för viss tid, dock högst fem år.

Om en utlänning utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet eller nationell säkerhet får förbudet dock bestämmas till en längre tid.

20 §

En utlänning som med stöd av 13, 19 eller 21 § har förbjudits att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

Om en utlänning har förbjudits att återvända till Sverige i ett säkerhetsärende ges ett sådant tillstånd som avses i första stycket i stället av regeringen.

En utlänning som med stöd av 13, 19, 19 a, 21 §§ eller 12 kap. 14 a § har förbjudits att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

22 §

Om en utlänning har meddelats ett förbud att återvända till Sverige enligt 19, 19 a, 21 §§ eller 12 kap. 14 a §, får Migrationsverket helt eller delvis upphäva förbudet om det har vunnit laga kraft och om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

10 kap.

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.

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 förhållanden eller personliga omständigheter finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.*

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 *ska* kunna genomföras,

2. det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 1, 2 eller 7 § eller

3. *det är nödvändigt för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.*

Beslut om förvar av en utlänning enligt andra stycket 2 eller 3 får meddelas endast om *det finns en risk för avvikande eller om utlänningen håller sig undan eller på annat sätt förhindrar förberedelserna inför en verkställighet.*

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

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 nödvändigt för att förbereda eller genomföra verkställigheten av 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 nödvändigt för att*

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.

förbereda eller genomföra verkställigheten av 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.

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.

En utlänning som har tagits i förvar med stöd av 1 § andra stycket 3 och tredje stycket och som inte har utvisats på grund av brott, får inte hållas i förvar i mer än sex månader. Om verkställighet inte kunnat ske inom denna tid och det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att nödvändiga handlingar tar tid att införskaffa, får dock utlänningen hållas i förvar upp till arton månader.

10 §

Beslut om förvar eller uppsikt som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla.

När det gäller en ny prövning som ska göras av en migrationsdomstol med stöd av 12 § andra stycket upphör ett beslut om förvar att gälla om den handläggande myndigheten inte begärt en ny prövning senast sju veckor från den dag beslutet om förvar började verkställas eller en migrationsdomstol senast gjorde en ny prövning. Om det finns synnerliga skäl får dock migrationsdomstolen, efter att frågan hänskjutits till domstolen, besluta att ett beslut om förvar ska fortsätta att gälla i

12 §

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet.

Vid en ny prövning av beslut om förvar enligt 9 § första stycket andra meningen och tredje stycket ska dock beslutet fattas av en migrationsdomstol om en polismyndighet eller Migrationsverket är handläggande myndighet. Prövningen i en migrationsdomstol ska ske på begäran av den handläggande myndigheten.

Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt, avvisas eller utvisas, *skall* den myndighet eller domstol som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande *skall* hållas i förvar eller stå under uppsikt.

Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt, avvisas eller utvisas, *ska* den myndighet eller domstol som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande *ska* hållas i förvar eller stå under uppsikt.

11 kap.

1 §

En utlänning som hålls i förvar *skall* behandlas humant och hans eller hennes värdighet *skall* respekteras.

Verksamhet som rör förvar *skall* utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

En utlänning som hålls i förvar *ska* behandlas humant och hans eller hennes värdighet *ska* respekteras.

Verksamhet som rör förvar *ska* utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

En utlänning som hålls i förvar ska informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller för honom eller henne.

2 §

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag *skall* vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

Migrationsverket har ansvaret för utlänning som hålls i förvar.

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag *ska* vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

behandlingen och tillsynen av en

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och

anhållna m.fl. i tillämpliga delar. Utlänningen *skall*, utöver vad som följer av nämnda lag, beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

anhållna m.fl. i tillämpliga delar. Utlänningen *ska*, utöver vad som följer av nämnda lag, *ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför lokalen, utom om kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör anstalten, häktet eller arresten. Utlänningen ska även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.*

Om det uppstår en situation där ett exceptionellt stort antal utlänningar som ska återvända utgör en oförutsett stor belastning på lokaler för förvar och dess personal får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar enligt denna lag får vistas i andra lokaler än de som avses i första stycket. Migrationsverket får i samma situation även besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest utan att någon av de förutsättningar som anges i 10 kap. 20 § första stycket finns.

3 §

En utlänning som hålls i förvar *skall* ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus.

En utlänning som hålls i förvar *ska* ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. *Ett barn som hålls i förvar ska ges möjlighet till lek och aktivitet som lämpar sig för barnets ålder.*

En familj som hålls i förvar har rätt att vara tillsammans och att ha ett eget boenderum.

Om det uppstår en situation där ett exceptionellt stort antal utlänningar som ska återvända utgör en oförutsett stor belastning på lokaler för förvar och dess personal får undantag göras från vad som föreskrivs i andra stycket.

12 kap.

3 a §

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas innan ansökan prövats i en instans eller ett beslut fattats om att inte pröva ansökan eller att inte bevilja en ny prövning.

4 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av regeringen, Migrationsöverdomstolen, en migrationsdomstol eller Migrationsverket *skall* verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet.

Ett beslut om avvisning som meddelas av en polismyndighet samt allmän domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott *skall* verkställas genom att utlänningen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket utlänningen kom till Sverige. Om verkställighet inte kan genomföras till något av dessa länder får en utlänning i stället sändas till ett land som utlänningen har anknytning till.

En utlänning som *skall* avvisas eller utvisas får alltid sändas till ett land som utlänningen visar att mottagande kan ske i.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av regeringen, Migrationsöverdomstolen, en migrationsdomstol eller Migrationsverket *ska* verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet.

Ett beslut om avvisning som meddelas av en polismyndighet samt allmän domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott *ska* verkställas genom att utlänningen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket utlänningen kom till Sverige. Om verkställighet inte kan genomföras till något av dessa länder får en utlänning i stället sändas till ett land som utlänningen har anknytning till.

En utlänning som *ska* avvisas eller utvisas får alltid sändas till ett land som utlänningen visar att mottagande kan ske i.

Ett beslut om avvisning eller utvisning av ett ensamkommande barn får inte verkställas om inte den verkställande myndigheten har försäkrat sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller lämplig mottagningsenhet.

Att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa

14 a §

Den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning får upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa. Det får ske om det under tidsfristen inträffar en händelse eller framkommer uppgifter som gör att det finns en risk för avvikande eller innebär att utlänningen får anses utgöra en risk för allmän ordning och säkerhet eller nationell säkerhet.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa gäller omedelbart.

Ett beslut enligt första stycket ska förenas med ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige utan att ha tillstånd av Migrationsverket, eller i ett säkerhetsärende regeringen. Ett sådant beslut ska dock inte meddelas om det finns humanitära skäl däremot.

15 §⁵

En polismyndighets beslut om avvisning, Migrationsverkets beslut om avvisning enligt 8 kap. 4 § andra stycket, Migrationsverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet och en allmän domstols lagakraftvunna dom eller beslut om utvisning på grund av brott skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall skall en utlänning som avvisas lämna landet inom två veckor och en utlänning som utvisas lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestämts i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det måste antas att utlänningen inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall beslutet verkställas snarast möjligt av den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten.

Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning av en EES-medborgare eller hans eller hennes familjemedlem som har rest in i Sverige får ske tidigast fyra veckor från den dag EES-medborgaren eller familjemedlemmen fick del av beslutet, om det inte finns synnerliga skäl för att verkställa beslutet.

Beslut om avvisning och utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt.

I andra fall ska en utlänning lämna landet senast när tidsfristen för frivillig avresa går ut. Om utlänningen inte lämnat landet inom den föreskrivna tiden, eller om beslutet om tidsfristen för frivillig avresa dessförinnan upphävts enligt 14 a §, ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter.

16 §

Om Migrationsverket efter omprövning beviljar en utlänning tidsbegränsat uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett av verket fattat beslut om avvisning eller utvisning. Om Migrationsverket meddelar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas medan tillståndet gäller.

Motsvarande gäller om en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen i ett överklagat eller överlämnat ärende

Om Migrationsverket efter omprövning beviljar en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett av verket fattat beslut om avvisning eller utvisning och ett därmed förenat förbud att återvända till Sverige. Om Migrationsverket meddelar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas medan tillståndet gäller.

⁵ Senaste lydelse 2006:219.

beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning.

Migrationsverket får dock inte upphäva en allmän domstols dom eller beslut om utvisning enligt 8 kap. 8 § eller meddela uppehållstillstånd för den som har utvisats genom en sådan dom eller ett sådant beslut.

22 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Om beslutet har förenats med ett förbud att återvända till Sverige med längre giltighetstid, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut.

Ett beslut om utvisning som har meddelats av allmän domstol upphör alltid att gälla när tiden för återreseförbudet går ut.

Om permanent uppehållstillstånd Om permanent uppehållstillstånd meddelas, upphör ett beslut om meddelas, upphör ett beslut om avvisning eller utvisning och ett avvisning eller utvisning *och ett därmed förenat förbud att återvända till Sverige* att gälla.

13 kap.

10 §⁶

Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall alltid innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Ett beslut ska vara skriftligt och alltid innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser
– uppehållstillstånd,
– en tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
– avvisning eller utvisning,
– förbud att återvända till Sverige,
– förlängning av tidsfrist för frivillig avresa,
– upphävande av beslut om tidsfrist för frivillig avresa, eller
– förvar eller uppsikt.

Vid beslut i fråga om visering eller arbetstillstånd får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om visering, om beslutet går utlänningen emot och utlänningen omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara medborgare i ett EES-land eller i Schweiz.

13 §

Finner Migrationsverket att ett Finner Migrationsverket att ett beslut som verket har meddelat som beslut som verket har meddelat som

⁶ Senaste lydelse 2006:219.

första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, *skall* verket ändra beslutet, om det inte blir till nackdel för utlännen.

Skyldigheten gäller inte, om Migrationsverket har lämnat över handlingarna i ärendet till en migrationsdomstol.

I säkerhetsärenden gäller 27 § förvaltningslagen (1986:223) i stället för vad som föreskrivs i första och andra styckena.

första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, *ska* verket ändra beslutet, om det inte blir till nackdel för utlännen.

För beslut om förbud att återvända till Sverige som vunnit laga kraft finns särskilda bestämmelser.

14 kap.

3 §⁷

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär

– avslag på en ansökan om visering eller återkallelse av visering för en utlänning som är familjemedlem till en EES-medborgare, utan att själv vara EES-medborgare,

– avvisning eller utvisning,

– avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller

– återkallelse av ett uppehållstillstånd eller av tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd eller beslut om återkallelse av arbetstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol, om frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet *avser*

– avslag på en ansökan om visering eller återkallelse av visering för en utlänning som är familjemedlem till en EES-medborgare, utan att själv vara EES-medborgare,

– avvisning eller utvisning *och i förekommande fall en därmed förenad tidsfrist för frivillig avresa,*

– avslag på en ansökan om att upphäva ett förbud att återvända till Sverige,

– avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller

– återkallelse av ett uppehållstillstånd eller av tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

⁷ Senaste lydelse 2006:219.

***Förbud att återvända till Sverige
samt beslut att upphäva ett beslut
om tidsfrist för frivillig avresa***

7 a §

*En polismyndighets eller
Migrationsverkets beslut om förbud
att återvända till Sverige eller om att
upphäva ett beslut om tidsfrist för
frivillig avresa får överklagas till en
migrationsdomstol.*

*Om det i ett beslut om avvisning
eller utvisning som innehåller en
tidsfrist för frivillig avresa har
angetts att en utlänning kan få ett
förbud att återvända till Sverige om
han eller hon inte lämnat landet i
enlighet med beslutet om avvisning
eller utvisning när tidsfristen gått ut,
börjar tiden för överklagande av ett
senare meddelat förbud att
återvända till Sverige att löpa den
dag det beslutet meddelas.*

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

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

Härigenom föreskrivs⁸ i fråga om lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll att 8 § ska ha följande lydelse.

8 §⁹

En utlänning får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt denna lag eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns *anledning anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige* eller hans eller hennes identitet är oklar. Om utlänningen är under 18 år, får han eller hon inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans eller hennes vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.

En utlänning får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt denna lag eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns *en risk för avvikande enligt 1 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716), om utlänningen håller sig undan eller på annat sätt försvårar en verkställighet* eller hans eller hennes identitet är oklar. Om utlänningen är under 18 år, får han eller hon inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans eller hennes vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.

Under de förutsättningar som anges i första stycket kan utlänningen ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

⁸ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98, Celex 32008L0115).

⁹ Senaste lydelse 2005:720.

Förteckning över remissinstanserna

Följande myndigheter och organisationer har anmodats att inkomma med remissvar. Remissinstanser vars fullständiga namn satts inom parentes har inte inkommit med något yttrande.

1. Riksdagens ombudsmän
2. Hovrätten för Västra Sverige
3. Malmö tingsrätt
4. Kammarrätten i Stockholm
5. Länsrätten i Stockholms län
6. Länsrätten i Göteborg
7. Länsrätten i Skåne län
8. Justitiekanslern
9. Domstolsverket
10. Rättshjälpsmyndigheten
11. Åklagarmyndigheten
12. Rikspolisstyrelsen
13. Säkerhetspolisen
14. Kriminalvården
15. Migrationsverket
16. (Ambassaden i Bagdad)
17. (Ambassaden i Kabul)
18. Statens skolverk
19. Statens skolinspektion
20. Socialstyrelsen
21. Barnombudsmannen
22. (Stockholms kommun)
23. Göteborgs kommun
24. Malmö kommun
25. (Stockholms läns landsting)
26. Region Skåne
27. (Västra Götalandsregionen)
28. Sveriges Kommuner och Landsting
29. Stockholms universitet, juridiska fakulteten
30. Svenska Röda Korset
31. Rädda Barnen
32. Sveriges advokatsamfund
33. (FN:s flyktingkommissariat – UNHCR)
34. FN:s barnfond – UNICEF
35. Amnesty International – Svenska sektionen
36. Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd – FARR
37. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar