

Kontroll av förvarsbesluts giltighet

RS/0412021



Fastställelsebeslut: RA/072/2021			Version 1.0
Beslutsdatum: 2021-03-25			
Gäller för: hela myndigheten			
Gäller från och med: 2021-03-25			
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
ange datum	nummer	inhåll	XX/XXX/XXXX
ange datum	nummer	inhåll	XX/XXX/XXXX

Fakta om rättsliga ställningstaganden

Rättsliga ställningstaganden utgör Migrationsverkets uttalanden om hur en författning bör tolkas och är styrande för myndighetens medarbetare. De beslutas av chefen för rättsavdelningen.

Rättsliga ställningstaganden förs in i en särskild dokumentserie, RS-serie. Dokumentserien är gemensam för hela myndigheten. Beslut om fastställande, ändringar och upphävande av ett rättsligt ställningstagande förs in i beslutsdokumentserien för chefen för rättsavdelningen.

Innehållsförteckning

Fakta om rättsliga ställningstaganden	1
1. Syfte och bakgrund	3
2. Gällande rätt.....	3
3. Rättslig bedömning	3
3.1 Verkställighet av beslut om förvar	3
3.1.1 Förvarsenhetens ansvar inför verkställighet av ett beslut om förvar	3
3.1.2 Förvarsenhetens ansvar inför beslut om avskiljande eller häktesplacering	5
3.2 Förvarsenhetens ansvar för löpande kontroll av frihetsberövandets giltighet.....	5
3.2.1 Förvarsenhetens ansvar för kontroll av nya beslut om förvar	6
3.2.2 Förvarsenhetens ansvar för kontroll av tidsfrister.....	6

1. Syfte och bakgrund

Detta rättsliga ställningstagande syftar till att ge vägledning om vilket ansvar förvarsenheten har för kontroll av förvarsbeslutets giltighet vid verkställighet av ett frihetsberövande, samt vilket ansvar förvarsenheten har för att kontrollera förvarsbeslutets fortsatta giltighet under den tid som frihetsberövandet pågår.

2. Gällande rätt

Se bilaga.

3. Rättslig bedömning

Frihetsberövande är en av de mest ingripande formerna av myndighetsutövning som kan riktas mot en enskild. Av den anledningen ställs det särskilda krav på de myndigheter som har del i att frihetsberöva människor när det kommer till att kontrollera att det finns laglig grund för ett frihetsberövande, för att motverka att personer blir frihetsberövade utan laglig grund.¹ De kontroller som förvarsenheten gör i samband med att ett beslut om förvar verkställs, och därefter under tiden som förvarstagandet pågår, fyller alltså en viktig funktion i att minimera risken för oriktiga frihetsberövanden.

3.1 Verktällighet av beslut om förvar

3.1.1 Förvarsenhetens ansvar inför verkställighet av ett beslut om förvar

När förvarsenheten ska verkställa ett beslut om förvar har enheten ett ansvar för att göra en första kontroll av beslutets formella giltighet. Det förutsätter alltså att enheten har tillgång till dels beslutet om förvar, dels eventuellt avlägsnandebeslut för det fall sådant finns. Detta gäller oavsett om det är Migrationsverket eller någon annan myndighet som är den myndighet som fattat beslut om förvar.

¹ Se JO:s beslut från den 9 mars 2016 (dnr 6050-2015).

Kontroll innan beslutet om förvar verkställs

Denna kontroll omfattar följande omständigheter:

- Att det finns ett gällande beslut om förvar.
- Att beslutet om förvar fattats av en myndighet som enligt lag får fatta beslut om förvar.²

Dessa kontroller ska göras innan beslutet om förvar verkställs. Beslutet om förvar ska endast verkställas om dessa båda förutsättningar är uppfyllda.

Kontroll efter att beslutet om förvar verkställts

Förvarsenheten har också ett ansvar för att göra en mer ingående kontroll av beslutet om förvar och underlaget för detta. Denna mer ingående kontroll syftar till att i ett tidigt skede upptäcka eventuella oklarheter i förvarsbeslutet. Det kan alltså sägas utgöra ett slags kontrollfunktion, och bör i ett första skede utföras så snart som möjligt efter det att förvarsbeslutet verkställts. Det är dock viktigt att kontrollerna även utförs löpande under frihetsberövandets gång när det uppkommer omständigheter som gör att det kan finnas anledning att fundera över frihetsberövandets giltighet. Kontrollen bör omfatta omständigheter som kan vara av betydelse för förvarsbeslutets giltighet, som t.ex. frågan om handläggande myndighet, grunden för beslutet om förvar, samt eventuella tidsfristsfrågor. Om det konstateras att det finns brister eller oklarheter i beslutet om förvar eller i underlaget för beslutet måste förvarsenheten agera. Hur enheten ska agera beror på om Migrationsverket är handläggande myndighet i förvarsärendet eller inte.

Om Migrationsverket är handläggande myndighet och förvarsenheten är den enhet på verket som enligt interna rutiner är ansvarig för förvarsärendet, får övervägas om bristerna kan läkas, t.ex. genom ett nytt beslut om förvar eller genom en tjänsteanteckning, eller om bristerna är så allvarliga att den förvarstagne ska tas ur förvar.

Om Migrationsverket däremot inte är handläggande myndighet, eller om förvarsenheten inte är den enhet på verket som enligt interna rutiner är ansvarig för förvarsärendet, är det den handläggande myndigheten/enheten som har det formella ansvaret för beslutets giltighet. Förvarsenheten kan i detta läge inte överpröva en annan myndighets eller enhets beslut. Det betyder att förvarsenheten inte kan besluta att ta en person ur förvar om brister i förvarsbeslutet upptäcks. Förvarsenheten har dock ett ansvar att såsom verkställande enhet kontakta ansvarig myndighet/enhet och uppmärksamma dem på de brister som upptäckts. Detta syftar till att ansvarig myndighet/enhet ska ha möjlighet att ta ställning till de oklarheter och brister som upptäckts vid förvarsenhetens kontroll.

² Denna kontroll syftar inte till att kontrollera att den myndighet som fattat förvarsbeslutet är den handläggande myndigheten, utan endast att det är en myndighet som enligt lag har rätt att fatta beslut om förvar.

För att det ska vara möjligt att i efterhand bekräfta att kontroll har skett och att enheten har kontaktat ansvarig myndighet/enhet, är det av central betydelse att såväl resultatet av kontrollen som kontakten med den ansvariga myndigheten/enheten dokumenteras.³

3.1.2 Förvarsenhetens ansvar inför beslut om avskiljande eller häktesplacering

Beslut om att avskilja en förvarstagen eller placera denne i häkte inskränker den förvarstagnes rörelsefrihet ytterligare. Det är därför viktigt att förvarsenheten inför ett sådant beslut gör en sådan mer ingående kontroll av förvarsbeslutets giltighet, som beskrivs i avsnitt 3.1.1 ovan. Kontrollen bör omfatta frågan om grunden för förvaret, frågan om handläggande myndighet och eventuella tidsfristfrågor. Skulle man vid denna ingående kontroll kunna konstatera att det finns formella brister i förvarsbeslutets giltighet bör inte beslut om ytterligare frihetsinskränkningar fattas förrän dessa brister utretts, och vid behov åtgärdats av den handläggande myndigheten.⁴ Ett exempel på när ett placeringsbeslut inte bör fattas utan att bristerna åtgärdats är när det står klart att beslutet om förvar fattats med stöd av fel lag, eller då den myndighet som fattat beslutet inte varit handläggande myndighet.

Om rättsläget i frågan är oklart, eller om de båda myndigheterna inte är överens om det föreligger en brist i underlaget, ska förvarsenheten dokumentera de eventuella brister som konstaterats och att dessa påtalats för den handläggande myndigheten/enheten. Om den handläggande myndigheten/enheten inte bedömer att det finns några brister i underlaget ska förvarsenheten dokumentera även detta. I ett sådant läge bör förvarsenheten normalt sett inte underlåta att fatta beslut om avskiljande/placering om förutsättningarna för detta i övrigt är uppfyllda. Är situationen däremot sådan att det är en allvarlig brist som konstaterats, och rättsläget bedöms vara klart, ska något placeringsbeslut inte fattas.

3.2 Förvarsenhetens ansvar för löpande kontroll av frihetsberövandets giltighet

Förvarsenheten har ett ansvar för att kontrollera frihetsberövandets lagenlighet även under den tid förvaret består. Detta omfattar dels en kontroll i samband med att det fattas nytt beslut om förvar i ärendet, dels en löpande bevakning av tidsfrister. Enhetens ansvar i detta avseende har sin grund i att enheten, som rent fysiskt kontrollerar den förvarstagne, har goda förutsättningar för att upptäcka och agera om grunden för frihetsberövandet upphör.⁵

³ Se JO:s beslut från den 9 mars 2016 (dnr 6050-2015).

⁴ JO har i ett beslut från den 23 november 2017 (dnr 1210-2016) riktat kritik mot Migrationsverket för att verket fattat beslut om placering i häkte utan att ha tagit del av den ändring av ett förvarsbeslut som Polismyndigheten skulle göra, och utan att det hade gjorts en tillräckligt ingående kontroll av förvarsbeslutets giltighet.

⁵ Se JO:s beslut från den 9 mars 2016 (dnr 6050-2015).

3.2.1 Förvarsenhetens ansvar för kontroll av nya beslut om förvar

När det fattas nytt beslut om förvar under pågående förvarstagande aktualiseras en liknande kontroll som den som beskrivs ovan under avsnitt 3.1.1. På samma sätt som beskrivs ovan är förvarsenheten skyldig att agera om brister identifieras. Hur enheten ska agera är beroende av om verket är handläggande myndighet eller inte.

3.2.2 Förvarsenhetens ansvar för kontroll av tidsfrister

Under ett förvarstagande löper ett antal tidsfrister. Att dessa upprätthålls är av betydelse för att förvarstagandet ska fortsätta vara lagligt. Vilka åtgärder förvarsenheten ska vidta är beroende av vilken sorts tidsfrist det är som överskrids och av om det är förvarsenheten som är ansvarig för förvarsbeslutet. Syftet med kontrollerna är att undvika att tidsfrister överskrids. Om det är en annan myndighet eller enhet på Migrationsverket, är det viktigt att förvarsenheten har kontakt med myndigheten/enheten inför att en tidsfrist är på väg att löpa ut.

Tidsfrister som omnämns i 10 kap. 9 § utlänningslagen

Av 10 kap. 10 § utlänningslagen framgår att ett beslut om förvar som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla. Av 10 kap. 9 § samma lag framgår inom vilka tidsfrister som ett beslut om förvar ska omprövas. Om en tidsfrist i 10 kap. 9 § utlänningslagen överskrids finns det alltså inte längre något gällande beslut om förvar. Förvarsenheten har därför ett särskilt ansvar för att bevaka att tidsfristerna i 10 kap. 9 § utlänningslagen upprätthålls.

Om Migrationsverket är handläggande myndighet och förvarsenheten är den enhet som enligt interna rutiner är ansvarig för förvarsbeslutet ska enheten omgående släppa den förvarstagne ur förvar om en tidsfrist i 10 kap. 9 § överskrids.

När förvarsenheten inte är ansvarig för förvarsbeslutet gäller följande. Migrationsverket/förvarsenheten är inte en överprövande myndighet/enhet. Det betyder att handläggande myndighets/enhets bedömning av om en tidsfrist överskridits blir bindande för förvarsenheten.

Även om förvarsenheten bedömer att en tidsfrist har löpt ut är det först om denna bedömning delas av ansvarig myndighet/enhet som förvarsenheten kan och ska släppa personen ur förvar. Om förvarsenheten bedömer att en tidsfrist har passerats, och enheten inte fått del av något nytt beslut om förvar, måste förvarsenheten genom omgående kontakt med ansvarig myndighet/enhet kontrollera om de delar uppfattningen att tidsfristen har passerats. Om så är fallet ska förvarsenheten omgående släppa personen ur förvar, eftersom förvarsbeslutet då har upphört att gälla. Kontakterna med ansvarig myndighet/enhet ska dokumenteras.

Tidsfrister som inte omnämns i 10 kap. 9 § utlänningslagen

Det finns också andra tidsfrister som är av betydelse för förvarstagandets laglighet, men där ett passerande inte i sig innebär att förvarsbeslutet upphör att gälla. Att en sådan tidsfrist passerar betyder dock enligt Migrationsverkets mening att ett fortsatt förvarstagande av en person blir olagligt.

Däremot betyder det inte att förvarsbeslutet som sådant har upphört att gälla, på det sätt som anges i 10 kap.10 § utlänningslagen. Detta rör sig om tidsfristerna för utredningsförvar och tremånadersprövning i 10 kap. 4 § utlänningslagen, tolv månadersfristen för verkställighetsförvar i samma paragraf, tidsfristen för förvar av barn i 10 kap. 5 § utlänningslagen, tidsfristen i art. 28 Dublinförordningen, och den grundläggande tidsfristen för överföring i Dublinförordningen. Detsamma gäller också om det avlägsnandebeslut som ligger till grund för ett beslut om verkställighetsförvar preskriberas.

Om Migrationsverket är handläggande myndighet och förvarsenheten är den enhet som enligt interna rutiner är ansvarig för förvarsbeslutet ska enheten omgående fatta beslut om att ta den förvarstagne ur förvar om en av de ovan nämnda tidsfristerna överskrids.

När förvarsenheten inte är ansvarig för förvarsbeslutet gäller följande. Migrationsverket/förvarsenheten är inte en överprövande myndighet/enhet. Det betyder att handläggande myndighets/enhets bedömning av om en tidsfrist överskridits eller ej blir bindande för förvarsenheten. Om förvarsenheten bedömer att en tidsfrist har överskridits ska enheten omgående uppmärksamma ansvarig myndighet/enhet på detta. Till skillnad från vad som gäller ovan är det dock i denna situation handläggande myndighet/ansvarig enhet som har ansvar för att fatta beslut om att ta den förvarstagne ur förvar. Kontakten med ansvarig myndighet/enhet ska dokumenteras.

Bilaga till RS/041/2021*JO:s beslut från den 9 mars 2016 (dnr 6050-2015)*

En person hade häktats i sin utevaro. Häkttningsförhandling skulle ha ägt rum inom fyra dygn efter det att häkttningsbeslutet hade verkställts. Av oklara skäl skedde aldrig någon förhandling, och därmed saknades laglig grund för att hålla den intagne frihetsberövad efter det att de fyra dygna hade passerat. Trots detta blev den intagne kvar i häktet i ytterligare sex veckor.

JO konstaterade att åtgärden att frihetsberöva en enskild är en av de mest ingripande formerna av myndighetsutövning. Kriminalvården har – i egenskap av myndighet som verkställer sådana beslut – en central funktion i den frihetsberövande processen. Eftersom Kriminalvården är den som rent fysiskt kontrollerar den frihetsberövade har myndigheten också goda förutsättningar att upptäcka och slå larm om en intagen har ”glömts bort” av någon av de andra aktörerna i processen. Av dessa skäl var det enligt JO fullt rimligt att kräva att Kriminalvården tar ansvar för att myndighetens verksamhetsställen inte bara genomför den inledande kontrollen av grunden för frihetsberövandet, utan även under hela frihetsberövandet håller sig uppdaterade om att grunden består. Om det accepterades att Kriminalvården inte behöver ta ett sådant ansvar fanns det enligt JO en inte obetydlig risk för att det som inträffade i det aktuella ärendet skulle komma att hända igen. JO konstaterade att detta är helt oacceptabelt i en rättsstat.

JO:s beslut från den 23 november 2017 (dnr 1210-2016)

Migrationsverket hade beslutat att överföra en person till Tyskland i enlighet med Dublinförordningen. Polismyndigheten beslutade att ta personen i förvar med stöd av utlänningslagen utan att vara handläggande myndighet i förvarsfrågan. Dagen efter att beslutet fattats gjordes ändringar i beslutet som bl.a. innebar en ny rättslig bedömning. Efter begäran från Polismyndigheten beslutade Migrationsverket att placera den förvarstagne i häkte, trots att Polismyndigheten inte varit behörig att fatta förvarsbeslutet.

JO konstaterade att ärendet visade att det är nödvändigt att verket tar del av det förvarsbeslut, och i förekommande fall det avlägsnandebeslut, som ligger till grund för en framställning om frihetsberövande åtgärder. En sådan ordning gör det möjligt för verket att upptäcka formella brister i besluten. Om formella brister konstateras kan det finnas anledning att göra mer ingående kontroller av beslutets laglighet. Eftersom Migrationsverket hade konstaterat formella brister i förvarsbeslutet fanns det anledning att göra en mer ingående kontroll av beslutets laglighet. Det fanns enligt JO skäl att anta att Migrationsverket vid en sådan kontroll skulle ha upptäckt att förvarsbeslutet inte hade stöd i lag. Migrationsverket kritiserades för att placeringsbeslutet fattades innan man hade tagit del av den ändring i förvarsbeslutet som Polismyndigheten skulle göra och utan att det hade gjorts en tillräckligt ingående kontroll av förvarsbeslutets laglighet.