



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
HANDELSHÖGSKOLAN

# I tryggt förvar?

En rättssäkerhetsanalys av möjligheten till domstolsprövning av förvarsbeslut

Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet  
Examensarbete HRO 800, 30 hp  
Juristprogrammet höstterminen 2023

Författare: Madeleine Axelsson  
Handledare: Sara Stendahl  
Examinator: Allison Östlund

## Sammanfattning

I denna uppsats genomförs en kritisk undersökning av rättssäkerheten i utlänningslagens regler avseende domstolsprövning av förvarsbeslut. Ett frihetsberövande beslut om förvar kan fattas av Migrationsverket, Polismyndigheten, migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. I de fall det initiala beslutet fattas av Migrationsverket eller Polismyndigheten så är det upp till den förvarstagna att själv överklaga beslutet till migrationsdomstol om denne vill få till stånd en domstolsprövning av förvarsbeslutet. Detta innebär att en utlänning kan vara frihetsberövad upp till tolv månader baserat på myndighetsbeslut, utan att beslutet någon gång laglighetsprövas av domstol. I uppsatsen identifieras ett flertal rättssäkerhetsbrister, däribland att den enskilde i stor utsträckning förväntas tillvarata sina rättigheter på egen hand, vilket är problematiskt med hänsyn till att de individer som kan bli föremål för förvar tillhör en resurssvag grupp. Det konstateras också att det föreligger en dissonans mellan svensk rätt och artikel 15.3 i EU:s återvändandedirektiv, där direktivet uppställer strängare krav på domstolsprövning än vad som reflekteras i den nationella lagstiftningen. För att stärka den enskildes rättssäkerhet och säkerställa uppfyllandet av Sveriges EU-rättsliga åtaganden föreslås att obligatorisk domstolsprövning av långvariga förvar bör införas i utlänningslagen.

Nyckelord: Förvar, Migrationsrätt, Rättssäkerhet, Domstolsprövning, EU-rätt, Återvändandedirektivet

# Innehållsförteckning

<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGSLISTA</b> .....	<b>5</b>
<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1 BAKGRUND OCH PROBLEMFÖRMULERING .....	6
1.2 UPPSATSENS SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	8
1.3 METOD OCH MATERIAL.....	9
1.3.1 Rättsdogmatisk metod.....	9
1.3.2 EU-rättslig metod.....	10
1.3.3 Rättsanalytisk metod.....	11
1.4 AVGRÄNSNINGAR .....	12
1.5 TIDIGARE FORSKNING .....	14
1.6 DEN FORTSATTA FRAMSTÄLLNINGEN .....	15
<b>2. RÄTTSSÄKERHET SOM TEORETISKT RAMVERK OCH ANALYSVERKTYG</b> .....	<b>16</b>
2.1 LEGALITET, RÄTTSSKYDD ELLER RÄTTSSÄKERHET?.....	16
2.2 GÄNGSE UPPFATTNINGAR OM RÄTTSSÄKERHET .....	18
2.2.1 Formell rättssäkerhet.....	18
2.2.2 Materiell rättssäkerhet.....	19
2.2.3 Rättssäkerhet – ”rättens” eller ”människans” säkerhet? .....	20
2.2.4 Social rättssäkerhet.....	21
2.3 RÄTTSSÄKERHETSBEGREPPET I UPPSATSEN .....	22
2.3.1 Förutsebarhet.....	22
2.3.2 Rätten till domstolsprövning.....	23
2.3.3 Rättstrygghet.....	24
<b>3. INRAMNING AV FÖRVAR SINSTITUTET</b> .....	<b>26</b>
3.1 EN KORTFATTAD PRESENTATION AV FÖRVAR .....	26
3.2 HISTORISK EXPOSÉ .....	26
<b>4. FÖRVARSTAGANDET</b> .....	<b>30</b>
4.1 GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER .....	30
4.1.1 Skydd mot frihetsberövanden.....	30
4.1.2 Rätten till domstolsprövning.....	32
4.1.3 Allmänna förutsättningar.....	34
4.2 GRUNDER FÖR FÖRVAR.....	35
4.2.1 Identitetsförvar.....	35
4.2.2 Utredningsförvar.....	36
4.2.3 Sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar .....	36
4.3 DE PROCESSUELLA RAMARNA .....	38
4.3.1 Beslutsfattandet.....	38
4.3.2 Omprövning .....	39
4.3.3 Överklagande.....	40
4.3.4 Skriftligt eller muntligt förfarande i migrationsdomstol?.....	41
4.4 PROCESSRAMEN FÖR FÖRVAR JÄMFÖRT MED ANDRA FRIHETSBERÖVANDEN ENLIGT SVENSK RÄTT .....	42
4.5 SLUTSATS .....	45
<b>5. UTLÄNNINGSLAGEN OCH EU-RÄTTEN</b> .....	<b>46</b>
5.1 ÅTERVÄNDANDEDIREKTIVET.....	46
5.1.1 Direktivets rättsverkan.....	46
5.1.2 Artikel 15 återvändandedirektivet.....	47
5.2 SVERIGES FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL ARTIKEL 15 ÅTERVÄNDANDEDIREKTIVET.....	48
5.3 SLUTSATS .....	52
<b>6. RÄTTSSÄKERHETSANALYS</b> .....	<b>55</b>
6.1 FÖRUTSEBARHET .....	55
6.2 RÄTTEN TILL DOMSTOLSPRÖVNING .....	57

6.3 RÄTTSTRYGGHET.....	60
<b>7. AVSLUTANDE REFLEKTION.....</b>	<b>63</b>
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING.....</b>	<b>65</b>

## Förkortningslista

<b>Europakonventionen</b>	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
<b>Europadomstolen</b>	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
<b>EU</b>	Europeiska unionen
<b>Flyktingkonventionen</b>	1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning
<b>FN</b>	Förenta nationerna
<b>FPL</b>	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
<b>FL</b>	Förvaltningslag (2017:900)
<b>Mottagandedirektivet</b>	Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EG av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd
<b>Prop.</b>	Proposition
<b>RF</b>	Regeringsform (1974:152)
<b>RB</b>	Rättegångsbalk (1942:740)
<b>SOU</b>	Statens offentliga utredningar
<b>UtlL</b>	Utlänningslag (2005:716)
<b>Återvändandedirektivet</b>	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 medlemsländerna
<b>LVU</b>	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
<b>LPT</b>	Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
<b>LVM</b>	Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund och problemformulering

Rörelsefriheten utgör en av de grundläggande pelarna i en demokratisk stat och skyddas av 2 kap. 2 § regeringsformen (1974:152, RF). Denna rättighet ger såväl svenska som utländska medborgare frihet att förflytta sig fritt inom samhället utan risk att bli föremål för tvångsmässiga statliga ingripanden eller omhändertaganden. Rörelsefriheten är dock inte absolut, den kan under vissa förutsättningar inskränkas genom lag.<sup>1</sup> Ett exempel på en sådan inskränkning av rörelsefriheten är utlänningslagens (2005:716, UtL) regler om förvar.

Förvar är Migrationsverkets låsta enheter där personer utan uppehållstillstånd i Sverige kan hållas frihetsberövade i väntan på utredning, avvisning eller utvisning. Förvar kan således användas för att underlätta en utredning om uppehållstillstånd, eller för att förhindra att en person håller sig undan i väntan på ett avlägsnande. Beslut om förvar fattas av antingen Migrationsverket, Polismyndigheten, migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen enligt 10 kap. 12–17 §§ UtL. Som huvudregel ska förvarsbeslutet sedan omprövas inom två veckor, 10 kap. 9 § UtL. Om det redan finns ett utvisnings- eller avvisningsbeslut ska förvarsbeslutet omprövas senast inom två månader. Efter detta ska omprövning av förvarsbeslut ske kontinuerligt enligt samma tidsintervaller, och det är den handläggande myndigheten som är ansvarig för omprövningsbesluten, 10 kap. 12 § UtL.

Ett frihetsberövande är en av de mest ingripande åtgärderna som en stat kan vidta mot en enskild. För att säkerställa den enskildes rättssäkerhet vid sådana ingripanden spelar möjligheten att få sitt beslut laglighetsprövat av domstol utan oskäligt dröjsmål en central roll. Denna rättighet är lagfäst i 2 kap. 9 § RF. Beslut om förvar är dock inte underkastade obligatorisk domstolsprövning. UtL förskriver varken krav på att grundbeslutet om frihetsberövande fattas av domstol, eller krav på att beslutet underställs laglighetsprövning av domstol när frihetsberövandet pågått en viss tid. I de fall Migrationsverket eller Polismyndigheten är handläggande myndighet måste den förvarstagna själv överklaga beslutet för att få till stånd domstolsprövning, 14 kap. 9 § UtL. Detta innebär att en utlänning kan vara frihetsberövad i upp till 12 månader, endast baserat på myndighetsbeslut. Avsaknaden av obligatorisk domstolsprövning gör förvar till lite av en udda fågel bland frihetsberövanden i

---

<sup>1</sup> Se avsnitt 4.1.

svensk rätt, eftersom de processuella reglerna för både häktning och tvångsomhändertaganden enligt LVU, LVM och LPT föreskriver automatisk domstolsprövning efter en viss tid.<sup>2</sup>

Frånvaron av obligatorisk domstolsprövning av förvarsbeslut har väckt frågor om rättssäkerheten och rättighetskyddet för de som berörs av dessa beslut. Frågan om att införa obligatorisk domstolsprövning av förvarsbeslut diskuterades redan 2011 i en statlig utredning.<sup>3</sup> I utredningen konstaterades att det inte är rimligt att ett beslut om förvar kan fattas av en myndighet och sedan förlängas efter en omprövning av samma myndighet, utan att beslutet över huvud taget prövas av domstol.<sup>4</sup> Trots rekommendationen om att införa en sådan prövningsmekanism ledde detta förslag aldrig till någon lagändring. I mars 2018 lämnade dessutom Europeiska unionens råd en rekommendation som uppmanade Sverige att genom lag försäkra att beslut om förvar vid längre förvarstider prövas av domstol, för att säkerställa att de nationella reglerna överensstämmer med artikel 15.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG (återvändandedirektivet).<sup>5</sup> Sverige har dock inte tagit fasta på rådets rekommendation.

Frågan om förvar är högaktuell, och regeringen har vid ett flertal tillfällen understrukit att det är en prioriterad politisk fråga att stärka återvändandeverksamheten.<sup>6</sup> Enligt Tidöavtalet är det ett uttalat mål att skapa ett paradigmskifte inom svensk migrationspolitik, och Tidöpartierna har kommit överens om att det ska genomföras särskilda satsningar för ett intensifierat återvändande.<sup>7</sup> Nyligen beslutade regeringen att tillsätta ytterligare en statlig utredning i syfte att göra en översyn över förvarsinstitutet och skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk.<sup>8</sup> Utredaren ska bland annat ta ställning till om det bör införas möjligheter att ta utlänningar i förvar i fler situationer än vad som i dag är möjligt. Utredaren ska också undersöka om det bör införas utökade möjligheter till tvångs- och frihetskränkande åtgärder i samband med förvaret.

---

<sup>2</sup> Se avsnitt 4.4.

<sup>3</sup> SOU 2011:17.

<sup>4</sup> Ibid. s. 17 f.

<sup>5</sup> Europeiska unionens Råd, rekommendation 2018/0022.

<sup>6</sup> Justitiedepartementet, *Uppdrag att inrätta återvändandecenter*, s. 3.

<sup>7</sup> Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, *Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige*, s. 29 ff.

<sup>8</sup> Dir. 2023:119.

När det finns en politisk ambition att skärpa regler som redan begränsar en grundlagsskyddad rättighet är det av stor vikt att eventuella författningsändringar inte sker på bekostnad av rättssäkerhet. Strängare regler kan till och med påkalla en översyn av befintliga rättssäkerhetsventiler, för att säkerställa att dessa tillfredsställer den enskildes rättigheter på ett ändamålsenligt vis. När det gäller förvar är det ännu för tidigt att spekulera i vad den pågående utredningen kommer att utmytna i, men de politiska vindar som blåser väcker en del betänkligheter ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Detta blir särskilt påtagligt med tanke på att Sverige inte vidtagit några åtgärder i syfte att följa EU:s rekommendationer att införa obligatorisk domstolsprövning. Mot denna bakgrund vill jag ur ett rättssäkerhetsperspektiv analysera de nuvarande reglerna i UtIL som rör möjligheten att få myndigheters beslut om förvar prövat av domstol.

## 1.2 Uppsatsens syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med denna uppsats är att utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv kritiskt analysera de bestämmelser i UtIL som reglerar möjligheten för den enskilde att få ett beslut om förvar prövat av domstol.<sup>9</sup> För att uppfylla uppsatsens syfte avser jag att besvara följande forskningsfrågor.

1. Vad är gällande rätt avseende möjligheten för den enskilde att få ett beslut om förvar underställt domstolsprövning? Denna frågeställning inkluderar flera olika aspekter, nämligen på vilka grunder ett förvarsbeslut kan fattas, vilka grundläggande rättigheter som är tillämpliga vid frihetsberövandet samt vilka processuella ramar som gäller vid ett beslut om förvar.
2. Hur förhåller sig de nuvarande bestämmelserna om domstolsprövning av förvarsbeslut i UtIL till kraven i artikel 15 återvändardirektivet?

---

<sup>9</sup> I uppsatsen tillämpas ett rättssäkerhetsbegrepp som omfattar tre specifika kriterier; förutsebarhet, rätten till domstolsprövning och rättstrygghet.<sup>9</sup> Dessa kriterier är formulerade med utgångspunkt i flera rättsvetares teoribildning avseende rättssäkerhet, se bland annat Gustafsson, Håkan (2002), Frändberg, Åke (2000), Peczenik, Aleksander (1995). Rättssäkerhetsbegreppet kommer utvecklas inom ramen för kapitel 2, och kriterierna är särskilt utformade med hänsynstagande till den migrationsrättsliga kontexten, de utmaningar en utländsk person kan möta i processen av att bli satt i förvar samt till den begränsning som ett frihetsberövande utgör i den enskildes personliga frihet.

## 1.3 Metod och material

### 1.3.1 Rättsdogmatisk metod

Den första frågeställningen tar avstamp i det som Westberg beskriver som en regelorienterad ansats.<sup>10</sup> Den regelorienterade ansatsens kärna ligger enligt Westberg i att undersöka rättsnormer i syfte att fastställa gällande rätt, eller mer specifikt uttryckt, att finna lösningen på vissa regel-tekniska tolknings- eller tillämpningsproblem. Detta brukar även beskrivas som traditionell rättsdogmatisk metod, vilken sålunda är den grundläggande metodologiska utgångspunkten i denna uppsats.<sup>11</sup> Angreppssättet karakteriseras av ett slutet betraktelsesätt på så vis att materialet är begränsat till de traditionella rättskällorna, vilka tillmäts vikt i förhållande till deras inbördes auktoritet enligt rättskälleläran.<sup>12</sup>

Detta arbete är regelorienterat såtillvida att det är de specifika bestämmelser som reglerar möjligheten till domstolsprövning av förvarsbeslut som är föremål för undersökning. De traditionella rättskällorna, det vill säga lagtext, rättspraxis, förarbeten och doktrin, används för att besvara den första frågeställningen och därmed uttolka gällande rätt. Bland de lagar som är särskilt centrala för arbetet kan nämnas UtIL och RF. Till grund för att tolka gällande rätt om förvar utgör förarbetena till UtIL en viktig rättskälla. De materiella reglerna om förvar, som regleras i 10 kap. UtIL, har i stort sett haft samma utformning sedan 1 januari 1976. En del förändringar har visserligen skett, men propositioner från 1976 och framåt är fortfarande relevanta för tolkningen av det gällande rättsläget. Det kan noteras att doktrin inte anses utgöra en auktoritativ rättskälla, men i praktiken kan den vara av relevans vid tolkningen rätten.<sup>13</sup> Vid min uttolkning av reglerna om förvar i UtIL har bland annat Sandesjös och Wikréns lagkommentar varit av stor vikt.<sup>14</sup>

Vid frihetsberövanden aktualiseras flera grundläggande rättigheter enligt bland annat Europakonventionen och RF. Dessa grundläggande rättigheter, såsom rätten till domstolsprövning och skyddet mot frihetsberövande, är centrala för framställningen och besvarandet av den första frågeställningen. I detta avseende kompletteras den rättsdogmatiska metoden med folkrättslig metod. Europakonventionen är inkorporerad i svensk lag sedan

---

<sup>10</sup> Westberg, Peter (1992) s. 423 ff.

<sup>11</sup> Kleineman, Jan (2018) s. 21 ff.

<sup>12</sup> Sandgren, Claes (2021), s. 47 f.

<sup>13</sup> Ibid. s. 47 f.

<sup>14</sup> Sandesjö, Håkan, Wikrén, Gerhard (2022).

1995 och intar en särställning i det svenska rättssystemet eftersom konventionen omnämns i RF.<sup>15</sup> Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte strida mot Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Bestämmelsen ger visserligen inte Europakonventionen grundlagsstatus, men om en norm bryter mot konventionen, bryter den även mot RF.<sup>16</sup> I det avsnitt som behandlar de grundläggande rättigheterna utgör ett antal avgöranden från Europadomstolen relevanta rättskällor i uttolkningen av Europakonventionen. Eftersom uppsatsen handlar om möjligheten till domstolsprövning aktualiseras artikel 6 i Europakonventionen, vilken är den artikel som reglerar rätten till domstolsprövning och en rättssäker process. Europadomstolen har emellertid fastslagit att artikel 6 inte omfattar förvarstagan, vilket kommer att utvecklas mer nedan.<sup>17</sup> Däremot stadgar artikel 5 i konventionen både ett skydd mot frihetsberövande och en rätt till domstolsprövning av frihetsberövande åtgärder, varför tonvikten kommer att läggas på denna bestämmelse. I tolkningen av Europakonventionen och Europadomstolens praxis har *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* utgjort en viktig källa.<sup>18</sup>

### ***1.3.2 EU-rättslig metod***

Den andra frågeställningen besvaras dels genom rättsdogmatisk metod, dels genom EU-rättslig metod. De svenska reglerna om förvar bygger i stor utsträckning på EU-rätt, och EU-rättslig metod kommer därför att användas som ett tillvägagångssätt att hantera och tolka de EU-rättsliga källorna.<sup>19</sup> Enligt Reichel kan EU-rätten beskrivas som en autonom rättsordning och dess olika rättskällor påverkar utformningen och tolkningen av medlemsstaternas nationella lagstiftning. Ett av EU-rättens särdrag är att EU-domstolen har exklusiv kompetens att uttolka de bindande rättsakter som instiftats av EU:s rättsliga organ.<sup>20</sup> Detta medför att EU-domstolens avgöranden väger tungt i tolkningen av direktiven. När det kommer till regleringen kring förvar är det framför allt återvändandedirektivet som aktualiseras. Frågan om laglighetsprövning av förvarsbeslut regleras i artikel 15 i direktivet. EU-domstolen har fastslagit att artikel 15 i återvändandedirektivet har direkt effekt.<sup>21</sup> Detta innebär att

---

<sup>15</sup> Åhman, Karin (2023) s. 38.

<sup>16</sup> Danelius, Hans (et.al.) (2023) s. 48.

<sup>17</sup> Se vidare avsnitt 4.1.2

<sup>18</sup> Danelius, Hans (et.al.) (2023).

<sup>19</sup> Reichel, Jane (2018) s. 109 ff.

<sup>20</sup> Ibid. s. 111.

<sup>21</sup> Mål C-61/11 PPU mot El Dridi.

bestämmelsen har rättslig verkan direkt mellan medlemsstaten och den enskilde, trots att direktivet som helhet riktar sig till medlemsstaten.<sup>22</sup>

Utöver de rättsakter som har direkt effekt förekommer även *soft law*-instrument inom unionsrätten, det vill säga icke-bindande dokument i form av rekommendationer, riktlinjer och vägledningar.<sup>23</sup> Dessa dokument utfärdas av olika EU-organ som ett led i att säkerställa att EU-rätten genomförs i medlemsstaterna. Som redan nämnts i framställningens inledande avsnitt är rekommendation 6929/18 från EU:s råd särskilt intressant för uppsatsen, eftersom den berör frågan om UtlL:s förenlighet med artikel 15 i återvändandedirektivet.<sup>24</sup> Vidare har Kommissionen antagit en ”Handbok om återvändande” som syftar till att säkerställa att de gemensamma normerna som fastslås i återvändandedirektivet tillämpas på ett enhetligt sätt av medlemsstaterna.<sup>25</sup> Denna handbok används som tolkningsverktyg i uppsatsen.

Att rekommendationer utgör *soft law* innebär att de i regel inte kan bli föremål för domstolskontroll av EU-domstolen.<sup>26</sup> Dock menar Reichel att rekommendationer och andra *soft law*-instrument otvivelaktigt har en normerande effekt i praktiken. Dessutom har EU-domstolen i ett avgörande konstaterat att medlemsstaterna faktiskt kan vara skyldiga att ta hänsyn till rekommendationerna, ”särskilt när dessa bidrar till tolkningen av nationella bestämmelser som antagits för dess genomförande, eller när de har till syfte att utfylla bindande gemenskapsrättsliga bestämmelser”.<sup>27</sup>

### ***1.3.3 Rättsanalytisk metod***

Trots att uppsatsen tar avstamp i en regelorienterad ansats har jag inte valt att använda den rättsdogmatiska metoden som verktyg för att komma till rätta med något regel-tekniskt problem som anknyter till bestämmelserna. I stället tar jag avstamp i det regelverk som hanterar möjligheten till domstolsprövning av förvarsbeslut för att utröna *om* det finns ett problem.<sup>28</sup> Med detta menar jag att uppsatsens syfte inte är begränsat till att fastställa gällande rätt, men att systematiseringen av rättsnormerna i fråga likväl är en nödvändig pusselbit för att

---

<sup>22</sup> Mål C-41-74 Yvonne van Duyn mot Home Office.

<sup>23</sup> Reichel, Jane (2018) s. 127 f.

<sup>24</sup> Europeiska unionens Råd, rekommendation 2018/0022.

<sup>25</sup> EU-kommissionen, rekommendation 2017/2338.

<sup>26</sup> Reichel, Jane (2018) s. 128.

<sup>27</sup> Mål C-322/88 Grimaldi.

<sup>28</sup> Inspirationen till detta upplägg kommer från Sebasitan Wejedeals metodologiska överväganden i avhandlingen *Rätten till Biträde – Om Biträdeskostnaders Hantering Vid Svenska Domstolar* (2017).

nå slutmålet. Att uppsatsens ramverk sträcker sig längre än till beskrivningen av gällande rätt innebär att jag kommer använda mig av en rättsanalytisk metod för att uppfylla uppsatsens övergripande syfte. Denna metod tillåter en analys av rätten, som baseras på material som går bortom de strikt traditionella rättskällorna.<sup>29</sup> Bland det material som varit viktigt i den djupare analysen av regelverket kan bland annat nämnas den s.k. Förvarsutredningen, SOU 2011:17. Som en del av analysen placerar jag även förvarsreglerna i en historisk kontext, för vilken antologin *Flyktinfångelser* och äldre förarbeten utgör viktiga källor.<sup>30</sup> Som ett led i den rättsanalytiska metoden genomförs även en kortfattad jämförelse mellan förvar och andra frihetsberövanden i svensk rätt. Jämförelsen är tänkt att fördjupa förståelsen för förvarsinstitutet och visa på hur regleringen avseende domstolsprövning av frihetsberövanden ser ut enligt annan lagstiftning.

Inom ramen för den rättsanalytiska metoden kan material analyseras och granskas utifrån en viss infallsvinkel.<sup>31</sup> I denna framställning kommer analysen utgå från ett rättssäkerhetsperspektiv. Innebörden av begreppet rättssäkerhet varierar beroende på kontext, följaktligen är det centralt för både uppsatsens tillförlitlighet och genomförandet av analysen att begreppet preciseras och definieras närmare. I uppsatsens andra kapitel formuleras därför ett rättssäkerhetsbegrepp där bland annat Åke Frändbergs, Aleksander Peczeniks och Håkan Gustafssons syn på rättssäkerhetsbegreppet presenteras.<sup>32</sup> Med utgångspunkt i de olika rättsvetarnas teoribildning avseende rättssäkerhet formulerar jag tre rättssäkerhetskriterier som sedan kommer användas som verktyg i analysen av förvarsreglerna.

## 1.4 Avgränsningar

11 kap. i UtlL innehåller bestämmelser om tvångs- eller frihetsinskränkande restriktioner inom ramen för förvarstagandet. Exempel på dessa åtgärder är bland annat möjligheten för den handläggande myndigheten att neka eller övervaka besök enligt 11 kap. 4 § UtlL, begränsa den förvarstagnas rörelsefrihet enligt 11 kap 6 §, utföra kroppsvisitation enligt 11 kap. 9 § UtlL och undersöka den förvarstagnas försändelser enligt 11 kap. 10 § UtlL. Dessa regler kommer inte beröras då det är själva huvudbeslutet om förvar enligt 10 kap. 1 § UtlL

---

<sup>29</sup> Sandgren, Claes (2021). s. 53 f.

<sup>30</sup> Andersson, Ulrika (et al.) (2016).

<sup>31</sup> Sandgren, Claes (2021). s. 55.

<sup>32</sup> Gustafsson, Håkan (2002), Frändberg, Åke (2000), Peczenik, Aleksander (1995).

som står i fokus för uppsatsen. Som ett alternativ till förvar kan en utlänning bli ställd under uppsikt enligt 10 kap. 6 § och 10 kap. 8 § UtIL, dessa regler kommer bara beröras kortfattat.

Statens möjligheter att fatta beslut om förvar regleras inte bara i UtIL då förvarsbestämmelser även finns i lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Enligt denna lag ges säkerhetspolisen möjlighet att ansöka om utvisning av utlänningar som kan antas komma att begå eller medverka till terrorbrott, eller på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Reglerna som rör förvar enligt denna lag kommer inte att behandlas inom ramen för uppsatsen.

I kap. 10 UtIL finns särskilda bestämmelser avseende förvarsbeslut som rör barn. Barn utgör ett unikt rättssubjekt och frihetsberövande av barn aktualiserar fler och andra aspekter än för frihetsberövande av vuxna, som exempelvis barns rättigheter enligt barnkonventionen. Trots att förvarsbeslut som omfattar barn är intressant att undersöka ur ett rättssäkerhetsperspektiv så sträcker sig ämnet utanför denna uppsats ramar. Undersökningen är således avgränsad till förvarstaggande av vuxna, det vill säga personer över 18 år.

Uppsatsens andra frågeställning kretsar kring artikel 15 i återvändandedirektivet, som innehåller bestämmelser kring förvar i samband med återvändandeförfaranden. Artikel 15 reglerar bland annat hur ett förvarsbeslut ska fattas, inom vilka tidsspann förvarsbeslutet ska omprövas och hur länge förvaret får bestå. Dock kommer inte alla punkter i artikeln att behandlas, då det framför allt är artikel 15.2 och artikel 15.3, speciellt sista meningen i artikel 15.3, som är relevanta för uppsatsens syfte. Förutom återvändandedirektivet finns det även bestämmelser om förvar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU (mottagandedirektivet). Mottagandedirektivet är tillämpligt på tredjelandsmedborgare och statslösa som söker internationellt skydd, artikel 3.1 i direktivet. Trots dessa bestämmelser i mottagandedirektivet är min avsikt att begränsa undersökningen till de krav som ställs för förvar enligt artikel 15 återvändandedirektivet. Detta beror bland annat på att mottagandedirektivet inte föranleder samma spörsmål kring UtIL:s förenlighet med EU-rätten som återvändandedirektivet gör när det gäller domstolsprövning av förvarsbeslut.

Jag avser inte att göra en uttömmande redogörelse av allt som sagts om rättssäkerhetsbegreppet, i stället har jag valt ut några av de rättsvetenskapliga perspektiv som

fått stort genomslag i rättssäkerhetsdebatten.<sup>33</sup> Baserat på bland annat Peczeniks, Gustafssons och Frändbergs uppfattningar om rättssäkerhet har jag valt ut ett antal rättssäkerhetskriterier som är särskilt relevanta för bestämmelserna om förvar.

## 1.5 Tidigare forskning

Innan jag fördjupar mig i uppsatsens undersökningsföremål är det relevantt att först presentera det aktuella forskningsläget inom ämnet. Detta avsnitt syftar till att ge en översikt över befintlig forskning och positionera uppsatsen i ett sammanhang. Inom den svenska rättsvetenskapliga litteraturen är frågan om förvar relativt outforskad.<sup>34</sup> Tidigare studier har bland annat inriktats på hur UtIL förhåller sig till de grundläggande principerna för användandet av tvångsmedel,<sup>35</sup> förhållandena inom förvarsanläggningar<sup>36</sup> och förvarsinstitutet generellt.<sup>37</sup>

På ett internationellt plan finns det mer forskning att tillgå avseende domstolsprövning av förvarsbeslut. Stefanelli har genomfört en komparativ studie av Storbritanniens, EU:s och USA:s migrationsreglering i syfte att undersöka i vilken utsträckning rättslig prövning utgör ett meningsfullt skydd för de förvarstagnas rätt till frihet.<sup>38</sup> På liknande sätt har Wilsher forskat kring juridiken, historien och politiken bakom förvar med särskilt fokus på Storbritannien, EU och USA.<sup>39</sup> Wilsher har bland annat belyst att migration traditionellt har diskuterats ur en säkerhetspolitisk synvinkel inom EU. Det finns även forskning som utforskar återvändandedirektivet och dess påverkan på utvecklingen av respektive medlemsstats migrationslagstiftning<sup>40</sup> samt vilken roll de nationella domarna har spelat i implementeringen av direktivet.<sup>41</sup>

En lucka som jag identifierat inom den rättsvetenskapliga forskningen är en djupgående rättssäkerhetsanalys av möjligheten till domstolsprövning av förvarsbeslut enligt svensk rätt, samt hur UtIL förhåller sig till återvändandedirektivet. Frågan om obligatorisk

---

<sup>33</sup> Gustafsson, Håkan (2002), Frändberg, Åke (2000), Peczenik, Aleksander (1995).

<sup>34</sup> Andersson, Simon (2020) s. 367.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Andersson, Ulrika (et al.) (2016).

<sup>37</sup> Melander, Göran (1981).

<sup>38</sup> N. Stefanelli, Justine (2020).

<sup>39</sup> Wilsher, Daniel (2012).

<sup>40</sup> Majcher, Izabella, J. Flynn, Michael, Grange, Mariette (2020).

<sup>41</sup> Moraru, Madalina Bianca, Cornelisse, Galina, De Bruycker, Philippe (2020).

domstolsprövning av förvarsbeslut har visserligen undersökts inom ramen för en studentuppsats från 2013, men tio år har passerat sedan uppsatsen skrevs och det finns anledning att besöka ämnet på nytt.<sup>42</sup> Dessutom särskiljer sig denna uppsats på så vis att regelverket analyseras utifrån ett övergripande rättssäkerhetsperspektiv. Beträffande rättssäkerhet finns det en riklig tillgång på rättsvetenskaplig forskning som kommer utforskas närmare inom ramen för uppsatsens teoretiska kapitel.<sup>43</sup>

## 1.6 Den fortsatta framställningen

I det följande kapitlet (2) presenteras rättssäkerhetsbegreppet, som utgör uppsatsens teoretiska ramverk och analysverktyg. I kapitel 3 följer en kortfattad presentation av förvarsinstitutet samt en översikt av förvarsreglernas historiska bakgrund. Avsikten med detta bakgrundskapitel är att placera förvarsinstitutet i en kontext och på så vis bidra till en djupare förståelse av regelverket. I nästföljande kapitel (4) besvaras uppsatsens första frågeställning genom en utredning kring gällande rätt avseende den enskildes möjlighet att få ett beslut om förvar underställt domstolsprövning. Vidare presenteras även en kortfattad jämförelse mellan förvar och andra frihetsberövanden i svensk rätt. I kapitel 5 besvaras uppsatsens andra frågeställning och innehåller därav en utredning beträffande hur UtIL förhåller sig till artikel 15 återvändandedirektivet. I kapitel 6 uppfylls uppsatsens övergripande syfte genom en analys av det som framkommit av utredningarna i kapitel 4 och 5 utifrån de rättssäkerhetskriterier som presenterats i kapitel 2. I det sista kapitlet (7) presenteras en kortfattad, avslutande reflektion.

---

<sup>42</sup> Sandberg, Benny (2013) *Domstolsprövning av förvarsbeslut, En analys av förvarsbestämmelserna enligt utlänningslagen och en jämförelse med de övriga nordiska ländernas förvarsbestämmelser*.

<sup>43</sup> Gustafsson, Håkan (2002), Frändberg, Åke (2000), Mannelqvist, Ruth, Asplund, Ida, Enqvist, Lena (2017), Zila, Josef (1990), Peczenik, Aleksander (1995).

## 2. Rättssäkerhet som teoretiskt ramverk och analysverktyg

Rättssäkerhet beskrivs ofta som en nödvändig premiss för en rättsstats existens och som en av grundpelarna i ett demokratiskt samhälle. Rättssäkerhetsbegreppet har otvivelaktigt fått ett stort socialt genomslag och omnämns i såväl politiska som rättsliga diskurser. Vikten av rättssäkerhet poängteras utifrån både den enskilde individens och samhällets perspektiv.<sup>44</sup>

Rättssäkerhet används, precis som i denna uppsats, som ett analysverktyg i rättsvetenskaplig forskning och i förlängningen som grund till kritik mot enskilda staters rättssystem.

Användningsområdena förefaller vara otaliga, men vad är det egentligen vi menar när vi pratar om rättssäkerhet i en rättsvetenskaplig kontext? Inom rättsvetenskapen har rättssäkerhetsbegreppet varit föremål för flitig diskussion i decennier, och det finns många olika uppfattningar av begreppets innebörd. Begreppet är relativt och skiftar innebörd beroende på vilken kulturell, historisk eller rättslig kontext det används i. Till följd av rättssäkerhetsbegreppets flexibilitet och de skilda tolkningarna av dess innebörd menar både Frändberg och Gustafsson att rättssäkerhet behöver definieras när det används.<sup>45</sup> Det är mot denna bakgrund som detta kapitel kommer att ägnas åt att förtydliga och utveckla uppsatsens rättssäkerhetsperspektiv.

### 2.1 Legalitet, rättsskydd eller rättssäkerhet?

Gustafsson poängterar att rättssäkerhet ofta ges en för bred och oprecis definition, varför rättssäkerhet blandas ihop med andra rättsbegrepp. I syfte att bringa klarhet i begreppsförvirringen gör Gustafsson en distinktion mellan legalitet, rättsskydd och rättssäkerhet.<sup>46</sup> *Legalitet* relaterar till förhållandet mellan staten och rättsordningen, och innebär kortfattat att såväl regeringen, myndigheter och domstolar är underkastade rättsordningens regler.<sup>47</sup> Legalitet benämns ofta som lagbundenhetens princip eller legalitetsprincipen och finns kodifierad på olika ställen, men allra tydligast framgår principen av 1 kap. 1 § 3 st. RF ”den offentliga makten utövas under lagarna”. Legalitetsprincipen kräver att myndigheter och domstolar har stöd i lag för att kunna döma en enskild till straff eller ålägga en enskild något.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Mannelqvist, Ruth, Asplund, Ida & Enqvist, Lena (2017) s. 235 f.

<sup>45</sup> Gustafsson, Håkan (2002) s. 386 och Frändberg, Åke (2000), s. 271.

<sup>46</sup> Gustafsson, Håkan (2002) s. 304 ff.

<sup>47</sup> Ibid. s. 304.

<sup>48</sup> Ibid. s. 304.

Enligt Gustafsson betecknar *rättsskydd* relationen mellan individen och staten, där rättsordningen skyddar den enskilde mot statlig våldsanvändning.<sup>49</sup> Gustafsson menar att rättsskyddet dels består i kravet på att myndigheter efterföljer legalitetsprincipen, dels i kravet på att rättssystemet måste innehålla vissa inbyggda skyddsmekanismer som skyddar enskilda individers särskilda intressen. En sådan skyddsmekanism kan framför allt sägas vara möjligheten för den enskilde att överklaga ett myndighetsbeslut och få sitt ärende prövat på nytt. Som exempel på regler som säkerställer rättsskyddet i den svenska ordningen nämner Gustafsson också den så kallade rättighetskatalogen i kap. 2 RF.<sup>50</sup> Där regleras skyddet mot kroppsstraff, 5 §, skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp, 6 §, och skyddet mot frihetsberövande, 8 §.

Till skillnad från rättsskyddet, som skyddar den enskilde från staten genom rättsordningens skyddsmekanismer, så innebär *rättssäkerhet* att individen tillförsäkras skydd från rättsordningen självt.<sup>51</sup> Gustafsson gör ett försök att formulera en konventionell rättsvetenskaplig definition och skriver att rättssäkerheten: ”består i att på rättslig väg skydda individen och dennes rättigheter genom att motverka eventuellt godtycke och skönsmässighet i rättsligt beslutfattande. Detta innebär att besluten (rättstillämpningen) skall vara så beskaffade, att den enskilde därigenom har möjlighet att förutse konsekvenserna av det egna handlandet eller det rättsliga beslutet”.<sup>52</sup>

Denna definition tjänar som en introduktion till begreppets grundläggande och traditionella betydelse. Rättssäkerhet i denna bemärkelse tar således sikte på förhållandet mellan den enskilde och domstolen.<sup>53</sup> Som tidigare nämnt är det dock Gustafssons åsikt att rättssäkerhetsbegreppet måste preciseras utifrån den specifika kontext som begreppet används i.<sup>54</sup> Gustafsson menar att en snäv rättssäkerhetsdefinition riskerar att bli rättsosäker i sig, eftersom rättssäkerhetsbegreppet får olika betydelse i olika sammanhang. Baserat på ovan definition klargör Gustafsson också relationen mellan rättssäkerhet och legalitetsprincipen. Som tidigare framgått anser Gustafsson inte att legalitet och rättssäkerhet är samma sak,

---

<sup>49</sup> Ibid. s. 305.

<sup>50</sup> Ibid. s. 305.

<sup>51</sup> Ibid. s. 306.

<sup>52</sup> Ibid. s. 306.

<sup>53</sup> Ibid. s. 306

<sup>54</sup> Ibid. s. 386 f.

däremot menar han att legalitetsprincipen är en oundgänglig förutsättning för att både rättssäkerhet och rättsskydd över huvud taget ska kunna existera.<sup>55</sup>

## 2.2 Gängse uppfattningar om rättssäkerhet

### 2.2.1 Formell rättssäkerhet

I den rättsvetenskapliga diskussionen om rättssäkerhet förefaller det råda samförstånd gällande en aspekt av begreppets centrala beståndsdelar, nämligen förutsebarhet.<sup>56</sup> När rättssäkerhetsbegreppet först myntades under 1800-talet så skedde det i en rättsstatlig kontext där rättssäkerhet i princip endast gavs en formell innebörd.<sup>57</sup> Den rättsstatliga rätten utmärks framför allt av två saker. För det första ska rätten fungera som en garant och ett skydd mot obehärskad maktutövning. För det andra ska rätten utgöra en skyddsmekanism för medborgarnas rättigheter. Förutsebarhet, vilket innebär strävan efter preciserade, detaljreglerade och generella regler, anses vara en grundläggande förutsättning för att det rättsstatliga rättssystemet ska fungera på ett ändamålsenligt vis.<sup>58</sup> Om rättssystemet är förutsebart kan godtycklig maktutövning hindras och medborgarna tillförsäkras ordning och frihet. Den traditionellt formella rättssäkerheten fokuserar därför på rättslig prediktabilitet och kontrollerbarhet.

Frändberg är en av samtida rättsvetare som förespråkar ett formellt rättssäkerhetsbegrepp då han använder rättssäkerhet i betydelsen ”förutsebarhet i rättsliga angelägenheter”.<sup>59</sup> Han uppställer tre villkor som är nödvändiga för att rättssäkerhet ska anses föreligga. Det första kravet är att rättsreglerna ska vara klara och adekvata.<sup>60</sup> Frändberg preciserar inte vad som menas med klara och adekvata rättsregler, utan räknar i stället upp exempel på när reglerna inte är klara och adekvata.<sup>61</sup> Motpolen till klara och adekvata regler är de situationer där det helt och hållet saknas regler på ett socialt viktigt rättsområde. En annan problematik i relation till det första kravet är enligt Frändberg när reglerna är vaga, dunkla, mångtydiga och/eller komplicerade.

---

<sup>55</sup> Ibid. s. 307 f.

<sup>56</sup> Zila, Josef (1990) s. 286.

<sup>57</sup> Gustafsson, Håkan (2002), s. 317 ff.

<sup>58</sup> Gustafsson, Håkan (2002), s. 320 ff.

<sup>59</sup> Frändberg, Åke (2000) s. 274.

<sup>60</sup> Ibid. s. 274 f.

<sup>61</sup> Ibid. s. 275 f.

Men att reglerna är klara och adekvata räcker inte, de måste även vara lättillgängliga, vilket är Frändbergs andra krav.<sup>62</sup> Med detta menar han att rättsregler ska vara publicerade och lättillgängliga för både privatpersoner och myndigheter, annars föreligger inte rättssäkerhet. Det tredje och sista villkoret innebär att man måste kunna lita på reglernas innehåll.<sup>63</sup> Förutsebarhet, och i förlängningen rättssäkerhet, förutsätter att rättstillämparen lojalt och korrekt tillämpar reglerna i enlighet med dess ordalydelse. Enligt Gustafsson är Frändbergs rättssäkerhetsbegrepp inte så strikt formellt som det först ger sken av, eftersom det tredje kravet faktiskt hänför sig till rättens innehåll.<sup>64</sup> När rättssäkerhet diskuteras utifrån rättens innehållsliga aspekter brukar man i stället för formell rättssäkerhet tala om materiell rättssäkerhet, vilket kommer att förklaras mer ingående i följande avsnitt.

### ***2.2.2 Materiell rättssäkerhet***

Peczenik ifrågasätter ett rättssäkerhetsbegrepp som huvudsakligen baseras på förutsebarhet då han menar att ett rättssystem som uppfyller rättssäkerhetens formella kriterier inte är tillräckligt för att beskrivas som rättssäkert.<sup>65</sup> Utöver förutsebarhetskravet finns även andra viktiga rättssäkerhetsgarantier som bland annat omfattar rätten till domstolsprövning av tvångsåtgärder, sakliga och opartiska domstolar som beaktar allas likhet inför lagen, förbud mot retroaktiv lag och krav på full bevisning.<sup>66</sup> Dessa garantier kan hänföras till begreppet materiell rättssäkerhet, men Peczenik använder begreppet materiell rättssäkerhet i en ännu vidare bemärkelse. Han menar att rätten måste tillfredsställa ett minimum av medborgerliga fri- och rättigheter och vara "etisk godtagbar" eller "rättvis".<sup>67</sup>

För att illustrera sin ståndpunkt använder han sig av det han kallar för Hitlerargumentet: "tyska judar under Hitlers välde kunde på grund av då gällande lagar lätt förutse att de skulle komma att förföljas, men det vore absurt att kalla en sådan förutsebarhet för rättssäkerhet".<sup>68</sup> Använder man sig av ett formellt rättssäkerhetsbegrepp skulle en sådan rättsordning kunna beskrivas som rättssäker, vilket enligt Peczenik inte är tillfredsställande. I stället förespråkar han ett krav på att all rättskipning och myndighetsutövning baseras på en förnuftig och

---

<sup>62</sup> Ibid. s. 277 f.

<sup>63</sup> Ibid. 274.

<sup>64</sup> Gustafsson, Håkan (2002) s. 379.

<sup>65</sup> Peczenik, Aleksander (1995) s. 91 f.

<sup>66</sup> Ibid. s. 90.

<sup>67</sup> Ibid. s. 91 f.

<sup>68</sup> Ibid. s. 97

välavvägd kompromiss mellan kravet på normernas förutsebarhet och andra etiska värden.<sup>69</sup> Enligt Peczenik uppfyller beslut som innebär rättsskipning eller myndighetsutövning kravet på materiell rättssäkerhet om de både är i hög grad förutsebara på grund av rättsnormerna, och samtidigt i hög grad etiskt godtagbara.

Detta kritiseras i sin tur av Frändberg som anser att Peczeniks exempel med judeförföljelserna i Tyskland snarare är en fråga om bristande rättsskydd, det vill säga att rättssystemet inte skyddade modborgarnas mot statens våldsanvändning, än en fråga om bristande rättssäkerhet.<sup>70</sup> Vad Frändberg däremot konstaterar är att rättssäkerheten för en jude under Hitlerregimen inte var särskilt mycket värd, eftersom man genom kränkandet av rättsskyddet förrådade rättssäkerheten. Trots att det skulle kunna uppfattas som en förskönande framställning av Nazityskland att säga att det tyska rättssystemet var rättssäkerhet, så menar Frändberg att ett sådant språkbruk är att föredra. En tydlig åtskillnad mellan begrepp som rättssäkerhet, demokrati och rättsskydd tillåter olika konflikter att framträda tydligare.<sup>71</sup> Denna terminologiska åtskillnad hjälper oss att inse att upprätthållandet av värden som rättssäkerhet inte ensamt garanterar ett tryggt samhälle, och att sådana värden kan förloras om andra värden kränks.

### **2.2.3 Rättssäkerhet – ”rättens” eller ”människans” säkerhet?**

Hur kommer det sig att det bland rättsvetare föreligger så skilda uppfattningar mellan vad som innefattas i rättssäkerhetsbegreppet? Zila presenterar en förklaringsmodell till den principiella skillnaden mellan det materiella och formella rättssäkerhetsbegreppet. Han menar att de som förespråkar materiell rättssäkerhet uppfattar rättssäkerhet som en sociopolitisk kategori.<sup>72</sup> Rättssäkerhet utgör ett socialt värde som grundar sig på den centrala roll som rättssystemet spelar i samhället. Rättssäkerhet syftar således till att skapa förtroende för rättssystemet, och som konsekvens är rättssäkerheten endast tillgodosedd om rätten uppfattas som rättvis, rimlig och legitim. Förtroende för rättssystemet kan knappast uppnås om en rättsordning är förutsägbar men samtidigt oetisk.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Ibid. s. 94.

<sup>70</sup> Frändberg, Åke (2000) s. 272.

<sup>71</sup> Ibid. s. 273.

<sup>72</sup> Zila, Josef (1990) s. 289 f.

<sup>73</sup> Ibid. s. 289 f.

De som utgår från ett formellt rättssäkerhetsbegrepp betraktar rättssäkerhet primärt som en juridisk kategori, det vill säga ett rättsligt institut som beskriver en viss egenskap hos rätten.<sup>74</sup> Egenskapen i fråga är säkerhet beträffande rättens innehåll. Rättssäkerhet som juridiskt begrepp syftar således på ”rättens säkerhet”, medan rättssäkerhet som sociopolitiskt begrepp syftar på ”människans säkerhet”. Om man endast ser rättssäkerhet som ett juridiskt begrepp som handlar om att lagar och rättsprinciper ska vara utformade på ett förutsebart sätt, så är det logiskt att etiska värden är irrelevanta i sammanhanget.<sup>75</sup> Zila själv omfamnar den sociopolitiska betydelsen av rättssäkerhet, och menar således att rättssäkerheten syftar till att tillgodose människans rättssäkerhet.<sup>76</sup>

#### ***2.2.4 Social rättssäkerhet***

Gustafsson ifrågasätter Zilas uppställning av den formella och materiella rättssäkerheten som dikotomier, och hävdar att rättssäkerheten i själva verket både är ett juridiskt-tekniskt begrepp och en sociopolitisk kategori.<sup>77</sup> Gustafsson är visserligen också skeptisk till rättssäkerhet i bemärkelsen ”rättens säkerhet”, och menar att rättssäkerhet även som juridisk kategori bör ha individen i fokus och inte rättsordningens egenskaper.<sup>78</sup> Gustafsson pekar på hur rättssäkerhet har förändrats över tid, särskilt i övergången från den liberala staten till välfärdsstaten. Han poängterar att rättssäkerheten inte längre bara handlar om att skydda individens intressen mot en uppenbar våldstat, som var fallet i den liberala rättsstaten.<sup>79</sup> I stället har staten fått nya distributiva uppgifter, inklusive att fördela välfärd och tillgodose sociala rättigheter.

I den moderna välfärdsstaten är den formella rättssäkerheten, som betonar förutsebarhet, inte tillräcklig eftersom den inte i nödvändig utsträckning garanterar att de sociala rättigheter som skyddas av rättsordningen faktiskt tillgodoses.<sup>80</sup> Inte heller är den materiella rättssäkerheten tillräcklig, eftersom begreppet är baserat på en rättsstatlig systemrationalitet och inte en välfärdsstatlig behovsrationalitet. Gustafsson menar att beslut som enligt Peczeniks definition är etiskt acceptabla samtidigt kan vara socialt förkastliga. Det materiella rättssäkerhetsbegreppet utgör därför inte ett fullgott skydd för de sociala rättigheterna.<sup>81</sup>

---

<sup>74</sup> Ibid. s. 290 f.

<sup>75</sup> Ibid. s. 290 f.

<sup>76</sup> Ibid. s. 291.

<sup>77</sup> Gustafsson, Håkan (2002) s. 313.

<sup>78</sup> Ibid. s. 313.

<sup>79</sup> Ibid. s. 363.

<sup>80</sup> Ibid. s. 401 f.

<sup>81</sup> Ibid. s. 401.

Detta har enligt Gustafsson skapat behovet av nya begrepp, såsom "substantiell rättssäkerhet" eller "social säkerhet" för att bättre beskriva den rättssäkerhet som behövs i en välfärdsstat. Social säkerhet innebär att rättsliga beslut i socialrättsliga frågor måste vara socialt godtagbara.<sup>82</sup> Att rättssäkerhetsbegreppet fått en ny förändrad innebörd innebär inte att rättssäkerhet i traditionell bemärkelse blivit överflödig. Tvärtom, menar Gustafsson, att alla tre begrepp är centrala i en modern rättssäkerhetsdefinition, men att formell, materiell och social rättssäkerhet väger olika tungt beroende på rättsområde. Han förklarar att rättsområden som karakteriseras av ett direkt motsatsförhållande till staten, så som straffrätt och viss offentlig rätt, fortfarande bör garanteras av ett formellt rättssäkerhetsbegrepp. Däremot bör lagar som kännetecknas av sociala och kollektiva intressen medföra rättssäkerhetskrav som säkerställer att rättsliga beslut också leder till socialt acceptabla konsekvenser.<sup>83</sup>

## 2.3 Rättssäkerhetsbegreppet i uppsatsen

Sammantaget kan det konstateras att innebörden av rättssäkerhet i svensk rätt har spretat åt olika håll, samt att rättssäkerhetsbegreppet kan få varierad betydelse beroende på det sammanhang det används i. Givet den aktuella förvarskontexten kommer analysen i denna uppsats utgå från ett rättssäkerhetsbegrepp som inkluderar kriterierna *förutsebarhet* och *rätten till domstolsprövning* och *rättstrygghet*. Dessa kriterier är särskilt relevanta med hänsyn till den enskildes perspektiv, den migrationsrättsliga kontexten och det stora ingripande som ett förvarstagande innebär i var och ens rätt till rörelsefrihet. En rättssäkerhetsanalys av förvarsreglerna skulle naturligtvis kunna omfatta fler aspekter beroende på infallsvinkel, men här nedan kommer jag utveckla varför jag anser att dessa tre kriterier är mest relevanta för analysen.

### 2.3.1 Förutsebarhet

Som tidigare nämnts är förutsebarhet kanske den mest centrala aspekten av rättssäkerhet, och innebär att den enskilde ska ha möjlighet att förutse de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. Frändberg anför att en förutsättning för förutsebarhet är att reglerna är klara, adekvata och inte står i strid med varandra. Detta omfattar enligt min tolkning även ett krav på att det ska föreligga koherens inom rättssystemet och att tillämpliga regler inte ska vara

---

<sup>82</sup> Ibid. s. 400.

<sup>83</sup> Ibid. s. 403.

motsägelsefulla. Att uppnå ett enhetligt rättssystem utan motsägelser har sannolikt blivit än mer utmanande i takt med internationaliseringen av juridiken, inte minst sedan Sverige gick med i EU. Sveriges medlemskap i EU är det internationella samarbete som har störst påverkan på det svenska samhället eftersom en rad olika rättsområden numera har sin grund i regler som är stiftade på EU-nivå.<sup>84</sup> Trots att det finns metoder för att hantera regelkollisioner, exempelvis genom att vissa delar av unionsrätten har företräde framför nationell lagstiftning, så är det fortfarande av stor betydelse för den enskilde att rättssystemet är enhetligt och att nationell lagstiftning uppfyller de minimikrav som följer av unionsrätten. Eftersom reglerna om förvar i stor utsträckning är baserade på unionsrätten anser jag att förutsebarhet, med betoning på koherens och enhetlighet, är ett relevant kriterium för rättssäkerhetsanalysen.

### ***2.3.2 Rätten till domstolsprövning***

Det andra kriteriet som analysen kommer utgå ifrån är rätten till domstolsprövning. Vid förvar utgör rätten till domstolsprövning en särskilt viktig rättssäkerhetsgaranti eftersom ett frihetsberövande utgör ett betydande ingrepp i den enskildes rörelsefrihet. Ett effektivt rättsmedel ger möjlighet till rättelse om det förekommit fel i beslutet och motverkar godtyckliga förvar.<sup>85</sup> Stefanelli menar att vikten av laglighetsprövning av frihetsberövanden inte får underskattas då det bidrar till att upprätthålla rättsstatsprincipen.<sup>86</sup> Hon understryker att domstolsprövning har en normerande effekt även på förvaltningsnivå, eftersom det överhängande hotet om rättslig prövning främjar att adekvata och korrekta beslut fattas från början. Rätten till domstolsprövning regleras genom både internationella konventioner och den svenska grundlagen, vilket kommer att utvecklas nedan.<sup>87</sup>

Det kan mot denna bakgrund beskrivas som en grundläggande rättsgrundsats att det i vart fall finns möjlighet att få ett förvarsbeslut underställt domstolsprövning, när grundbeslutet har fattats av en myndighet.<sup>88</sup> Inom ramen för rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden kan det även anses ligga ett krav på att ingen ska frihetsberövas utan att ha kommit tals. Om rätten till domstolsprövning vid förvarsbeslut ska vara ännu mer långtgående, och exempelvis innefatta ett krav på obligatorisk domstolsprövning vid varaktiga förvar, är öppet för

---

<sup>84</sup> Prop. 2009/10:80 s. 194.

<sup>85</sup> Europarådet och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (2015) Handbok om Europeisk rätt rörande asyl, gränser och invandring s. 166.

<sup>86</sup> N. Stefanelli, Justine (2020) s. 5.

<sup>87</sup> Se avsnitt 4.1.

<sup>88</sup> Peczenik, Aleksander (1995) s. 90.

diskussion. En kärnfråga i rättssäkerhetsanalysen i denna uppsats är således om rättssäkerhetskriteriet rätten till domstolsprövning tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av reglerna i UtIL.

Vissa av de rättsvetenskapliga författarna hänför rätten till domstolsprövning av tvångsåtgärder till rättsskydd, snarare än till rättssäkerhet. Enligt deras uppfattning utgör rätten till domstolsprövning således en skyddsmekanism som skyddar individen mot statens våldsutövning. Peczenik menar dock att rätten till domstolsprövning utgör en rättssäkerhetsgaranti som kan hänföras till den materiella rättssäkerheten. Oavsett hur man väljer att kategorisera rätten till domstolsprövning anser jag att det likväl utgör en viktig parameter i framställningens rättssäkerhetsanalys.

### ***2.3.3 Rättstrygghet***

I rättssäkerhetsanalysen är det tredje och sista rättssäkerhetskriteriet rättstrygghet. Detta kriterium tar sikte på den materiella rättssäkerheten och utgår från ett värde som kommer till uttryck i förarbetena till UtIL. Där framhålls att UtIL ska vara utformad för att ge utlänningar rättsliga garantier mot godtyckliga beslut, och för att säkerställa utlänningar en så tryggad ställning som möjligt.<sup>89</sup> Detta innebär att det i analysen av huruvida regelverket är rättssäkert, också är relevant att beakta om rätten bidrar till att säkerställa utlänningar en tryggad ställning.

Detta kriterium är särskilt relevant eftersom det har understrukits att personer som tas i förvar tillhör en särskilt utsatt grupp.<sup>90</sup> I Förvarsutredningen poängteras att denna grupp förvisso inte är homogen, och att vissa har bättre förutsättningar att tillvarata sina rättigheter än andra, men att det generellt sett rör sig om en resurssvag grupp. Många av de som blir föremål för förvar befinner sig i en svår livssituation, och en stor del har upplevt traumatiska händelser och lider av psykisk ohälsa. Samma linje framförs också i artikel 4 i Europarådets resolution om förvar av frihetsberövanden, där det anges att ett förvarstagande kan medföra påtaglig negativ inverkan på den frihetsberövades mentala och fysiska välbefinnande, såväl under som efter frihetsberövandet.<sup>91</sup> Vidare framhävs det i Förvarsutredningen att det handlar om en grupp där

---

<sup>89</sup> Prop. 1979/80:96, s. 27.

<sup>90</sup> SOU 2011:17, s. 156.

<sup>91</sup> Europarådets parlamentariska församling (2010) resolution 1707, artikel 4.

många saknar grundläggande utbildning och där vissa är analfabeter.<sup>92</sup> Det anges också att majoriteten av de förvarstagna inte talar svenska, vilket försvårar deras förmåga att förstå och navigera i den svenska rättsordningen.

Givet denna underliggande kontext är det av stor relevans att i rättssäkerhetsanalysen diskutera huruvida lagstiftningen tillgodoser målsättningen att säkerställa den enskilde en trygg rättslig ställning. En rättssäkerhetsanalys av förvar som endast baseras på formella parametrar riskerar att förbise väsentliga aspekter som också är betydelsefulla för att reglerna ska anses vara rättssäkra.

---

<sup>92</sup> SOU 2011:17. s.156.

### 3. Inramning av förvarsinstitutet

Följande kapitel är avsett att tjäna som en inramning och bakgrund av förvarsinstitutet innan de materiella och processuella reglerna om förvar presenteras. I kapitlet besvaras således ingen frågeställning, men genom att bidra med kontext till reglerna om förvar är min förhoppning att förståelsen och analysen av regelverket kan fördjupas. I det första avsnittet presenteras kortfattat vad ett förvar är, därefter presenteras förvar i en historisk kontext.

#### 3.1 En kortfattad presentation av förvar

I syfte att förhindra att personer utan uppehållstillstånd håller sig borta och inte samarbetar i samband med verkställighet av ett utvisnings- eller avvísingsbeslut får utlänningar i vissa fall frihetsberövas, eller med andra ord, tas i förvar.<sup>93</sup> Beslut om förvar kan även fattas i syfte att underlätta en utredning i samband med att en utlänning ankommer till Sverige och söker uppehållstillstånd. Det är Migrationsverket som bär huvudansvaret för dessa särskilda, låsta förvarslokaler och totalt tillhandahåller myndigheten 567 förvarsplatser på uppdrag av regeringen. För tillfället finns förvarsanläggningar på sex orter runt om i Sverige: Gävle, Flen, Ljungbyhed, Märsta, Mölndal och Åstorp.<sup>94</sup> Regeringens ambition är att utöka förvarsplatserna till det dubbla, i syfte att stärka återvändandeverksamheten.<sup>95</sup> I de fall där en utlänning har utvisats på grund av brott kan personen i fråga i stället komma att bli placerad i en kriminalvårdsanstalt, det vill säga i ett häkte eller i en polisarrest, 10 kap. 20 § 1 p. UtIL. Risken att förvaras på kriminalvårdsanstalt finns även för personer som inte utvisats på grund av brott, om han eller hon inte kan vistas i Migrationsverkets förvarsanläggningar på grund av säkerhetsskäl eller om det finns synnerliga skäl, 10 kap. 20 § 2–3 p. UtIL.<sup>96</sup>

#### 3.2 Historisk exposé

I början av 1900-talet tog Sverige sina första steg mot att etablera ett övergripande rättssystem som skulle reglera utlänningars vistelse i landet. Före detta tidsskede hade Sverige haft relativt öppna gränser för utländska medborgare, och det fanns få krav och restriktioner på

---

<sup>93</sup> Migrationsverket, *Förvar*.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Prop. 2023/24:1 Budgetområde 8, s. 19, 27.

<sup>96</sup> Diesen, Christian (et al.) (2012) s. 88.

deras vistelse och arbete i landet.<sup>97</sup> Undantaget var de dekret som begränsade vissa specifika grupperns möjligheter att bosätta sig i Sverige. Ett exempel på detta var Judereglementet från 1782 som förbjöd judar att ingå äktenskap över trosgränserna och begränsade deras möjlighet till anställning.<sup>98</sup> Däremot fanns det ingen heltäckande reglering i syfte att administrera invandring generellt sett. Den relativt liberala inställningen till invandring kan härledas till flera faktorer, inklusive att Sverige inte tidigare hade upplevt någon signifikant invandring samt att livskvaliteten för den inhemska befolkningen var relativt låg under den senare delen av 1800-talet.<sup>99</sup> Sverige hade under denna tidsperiod en betydande emigration av svenska medborgare till andra länder, främst till Nordamerika, på grund av ekonomiska svårigheter och dåliga levnadsvillkor.<sup>100</sup> Detta gjorde att invandringen inte var en framträdande fråga för Sverige.

Det var först under första världskriget och dess efterdyningar, när internationella förhållanden och Sveriges egna behov förändrades, som invandring blev en mer betydelsefull fråga. Den ökande efterfrågan på arbetskraft i kombination med förändringar i den politiska och ekonomiska situationen i Europa ledde till att Sverige såg behovet av en mer strukturerad och centraliserad lagstiftning.<sup>101</sup> Det var i denna kontext som den första utlänningslagen antogs år 1927, vilket markerade början på en mer omfattande reglering av invandring. Migrationslagstiftningen syftade dels till att skydda den svenska arbetsmarknaden, dels till att skydda landet gentemot hot mot rikets säkerhet eller andra statliga intressen. Den nya regleringen gav uttryck för ett mer restriktivt förhållningssätt till utlänningars möjligheter att röra sig fritt över den svenska gränsen, och staten gavs större möjligheter att utvisa ”icke önskvärda migranter”.<sup>102</sup> Samtidigt infördes även säkerhetsfunktioner för att trygga rätten till en rättvis rättegång i varje enskilt ärende.

I takt med utvecklingen av utlänningslagstiftningen under de tidiga årtionden av 1900-talet infördes även bestämmelser som gav staten befogenhet att frihetsberöva utlänningar.<sup>103</sup> Det var särskilt genom antagandet av 1937 års utlänningslag (1937:344) som möjligheten att placera utländska medborgare i förvar infördes. Utlänningar kunde tas i förvar som ett led i

---

<sup>97</sup> Andersson, Ulrika (et al.) (2016) s. 70 f. 71

<sup>98</sup> Ibid. s. 71.

<sup>99</sup> Ibid. s. 71.

<sup>100</sup> Ibid. s. 71.

<sup>101</sup> Ibid. s. 71 f.

<sup>102</sup> Ibid. s. 72.

<sup>103</sup> Melander, Göran (1981) s.11.

verkställandet av ett utvisnings- eller avvisningsbeslut eller för att underlätta förhör.<sup>104</sup> Det var framför allt politiskt aktiva personer såsom antinazister, kommunister och syndikalister som blev föremål för förvarstaggande under åren som andra världskriget pågick. Att försvarsinstitutet växte under denna tidsperiod kan förklaras i ljuset av krigsutbrottet. Allt fler människor befann sig på flykt från hemländer som det var omöjligt att skicka tillbaka dem till. Samtidigt ville Sverige inte hamna i konflikt med Nazityskland genom att bevilja uppehållstillstånd till politiska motståndare.<sup>105</sup> Lösningen blev att kvarhålla flyktingarna på låsta förläggningar. Flyktingar som blev satta i förvar placerades på häkte eller anstalt, och det svenska försvarsinstitutet fick kritik för bristande rättssäkerhet och brist på likhet inför lagen. Kritikerna menade att flyktingar frihetsberövades utan tillfredsställande utredning eller rättegång. Beslut om förvar fattades av Socialstyrelsen och skulle omprövas årligen, däremot fanns det ingen möjlighet till att överklaga försvarsbesluten.<sup>106</sup>

I kölvattnet av andra världskriget skedde ytterligare ett skifte inom migrationsrätten då asylrätten fick en starkare ställning. På ett internationellt plan instiftades en rad olika konventioner till skydd för mänskliga rättigheter, däribland flyktingkonventionen som definierar vem som är flykting och vilka rättigheter en flykting har. Sverige var ett av de första länderna som skrev under konventionen och dess innehåll har påverkat utformningen av UtlL.<sup>107</sup> Ett exempel på detta är att det fram till mitten av 70-talet inte fanns något utrymme att överklaga en myndighets försvarsbeslut. Reglerna reformerades och möjligheten till att överklaga försvarsbeslut till förvaltningsdomstolen infördes till följd av att frånvaron av besvärsmått inte kunde anses förenlig med de svenska konventionsåtaganden.<sup>108</sup> Med konventionsåtaganden avsågs både Europakonventionen och FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.<sup>109</sup> Dessa konventioner fastslår att den som har berövats sin frihet har rätt att kräva lagligheten av frihetsberövandet prövat av domstol, vilket framgår av artikel 5 i Europakonventionen och artikel 9 i FN-konventionen.

En stor förändring beträffande de svenska förvaren ägde rum 1997 när Migrationsverket tog över hanteringen av försvarslokalerna från Polismyndigheten.<sup>110</sup> Migrationsverkets

---

<sup>104</sup> Andersson, Ulrika (et al.) (2016) s. 73 f.

<sup>105</sup> Ibid. s. 74.

<sup>106</sup> Ibid. s. 74.

<sup>107</sup> Ibid. s. 75 f.

<sup>108</sup> Prop. 1975/76:18 s. 134.

<sup>109</sup> Sandesjö, Håkan, Wikrén, Gerhard (2022) Kommentaren till 14 kap 9 § under rubriken Förvar och uppsikt.

<sup>110</sup> Prop. 1996/97:147 s. 13 ff.

övertagande föregicks av kritik från flera håll, inklusive från Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr samt omänsklig eller kränkande behandling eller bestraffning.<sup>111</sup> Kritiken grundade sig i att det inte ansågs lämpligt att placera asylsökande i samma låsta enheter som personer dömda eller misstänkta för brott. Eftersom ett frihetsberövande enligt UtlL inte är ett straff utan en civil åtgärd ansågs Migrationsverket vara bättre lämpad att administrera förvaren.<sup>112</sup> Med inspiration från på FN:s flyktingkommissions riktlinjer implementerades även krav på att förvarstagna ska behandlas humant och med respekt för hans eller hennes värdighet, 11 kap. 1 § 1 st. UtlL.

Sammantaget har reglerna om förvar en historisk bakgrund som sträcker sig tillbaka till början av 1900-talet. Dessa regler har utvecklats och anpassats över tid för att möta förändringar i samhället och migrationsflöden. I modern tid motiveras förvar ofta med intresset av att myndighetsbeslut verkställs. Om utvisnings- eller avvisningsbeslut inte realiserar riskerar förtroendet för migrationsrätten och Migrationsverket att urvattnas.<sup>113</sup> I lagmotiven framhålls att möjligheten för utlänningar att under en viss tid vistas och arbeta i Sverige också medför en risk för att de som inte har rätt att uppehålla sig i landet håller sig undan. Det är av denna anledning nödvändigt att myndigheterna har möjlighet att tillgripa tvångsåtgärder som ett led i avlägsnandet.<sup>114</sup> Men som kommer redovisas nedan kan ett beslut om förvar fattas i fler situationer än i samband med verkställande av ett utvisnings- eller avvisningsbeslut. Exempelvis kan en utlänning tas i förvar om den enskildes identitet är oklar vid ankomsten till Sverige, och vad som motiverar ett frihetsberövande i den situationen förklaras inte med förarbetsuttalandet. Wilsher har framhållit att förvar även rättfärdigas ur en säkerhetspolitisk synvinkel, då utländska medborgare ses som potentiella säkerhetshot.<sup>115</sup> Säkerhetspolitiken har i inte minst blivit ett gemensamt mål inom EU där stora resurser läggs på att utveckla säkerhetsåtgärder gentemot tredjelandsmedborgare, exempelvis genom strängare gränskontroller och en EU-gemensam databas för insamling av fingeravtryck.<sup>116</sup> En röd tråd som följer utvecklingen av förvarsreglerna kan därför sägas vara ambitionen att balansera å ena sidan säkerhetspolitik, å andra sidan rättssäkerhet för de inblandade parterna.

---

<sup>111</sup> Andersson, Ulrika (et al.) (2016) s. 76 f.

<sup>112</sup> SOU 1995:55 s 96 ff.

<sup>113</sup> Andersson, Ulrika (et al.) (2016) s. 77 f.

<sup>114</sup> Prop. 1975/76 s. 130.

<sup>115</sup> Wilsher, Daniel (2004) p. 931 f.

<sup>116</sup> Andersson, Ulrika (et al.) (2016) s. 78.

## 4. Förvarstagandet

I detta kapitel avser jag att besvara uppsatsens första frågeställning, det vill säga vad som är gällande rätt avseende den enskildes möjlighet att få ett beslut om förvar underställt domstolsprövning. I det första avsnittet presenteras en översiktlig redogörelse för de grundläggande rättigheter som aktualiseras vid frihetsberövanden, samt för de tre principer som är centrala för användandet av tvångsmedel. Därefter behandlas förutsättningarna för att fatta ett beslut om förvar. Jag redovisar sedan de processuella ramarna för förvarsbeslut, vilket inkluderar frågor om vem som är behörig att fatta beslut om förvar, i vilken utsträckning UtL kräver att förvarsbesluten omprövas, den enskildes utrymme att överklaga beslutet i domstol, samt hur handläggningen i migrationsdomstolen går till. Därefter presenteras en kortfattad jämförelse mellan de processuella reglerna för förvar och andra frihetsberövanden i svensk rätt. Detta görs i syfte att fördjupa förståelsen av förvarsinstitutet. Till sist summerar jag utredningens resultat i en slutsats.

### 4.1 Grundläggande rättigheter

#### 4.1.1 Skydd mot frihetsberövanden

Rätten till personlig frihet och säkerhet skyddas genom artikel 5 i Europakonventionen. I avgörandet *McKay mot Förenade kungariket* anförde Europadomstolen att syftet med artikel 5 är att motverka orättfärdiga och godtyckliga frihetsberövanden.<sup>117</sup> Domstolen har också understrukit att rätten till frihet och personlig säkerhet är mycket viktig i ett demokratiskt samhälle.<sup>118</sup> En viktig aspekt i denna artikel är kravet på att varje frihetsberövande ska ha stöd i lag. Artikel 5 innehåller även en uttömmande lista på de specifika situationer där inskränkningar av rörelsefriheten är tillåtna. Det innebär att frihetsberövanden som inte ryms inom de angivna kategorierna strider mot konventionen.<sup>119</sup> En särskild kategori av tillåtna frihetsberövanden regleras av artikel 5.1.f och gäller omhändertaganden vid inresa eller i samband med utvisning. Enligt denna bestämmelse är det tillåtet för staten att frihetsberöva en enskild för att förhindra att denne obehörigen reser in i landet, eller som ett led i ett förfarande som rör den enskildes utvisning eller utlämning. Denna bestämmelse inkluderar de svenska reglerna om förvar.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> *McKay mot Förenade kungariket* nr 543/03, § 30.

<sup>118</sup> *Ladent mot Polen* nr 11036/03, § 45.

<sup>119</sup> Danelius, Hans (et al.) (2023) s. 123.

<sup>120</sup> *Ibid.* s. 152.

Artikel 18 i Europakonventionen kompletterar artikel 5 genom att fastställa att de begränsningar av rörelsefriheten som medgetts enligt konventionen endast får tillämpas för de specifika ändamål för vilka begränsningarna har medgetts. Det finns tre grundläggande principer som är centrala för användandet av tvångsmedel, dessa är ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.<sup>121</sup> I förhållande till de svenska reglerna om förvar ger artikel 18 i Europakonventionen uttryck för ändamålsprincipen.<sup>122</sup> Enligt denna princip måste den lagstiftning som reglerar tvångsmedlet tydligt ange vilka ändamål som tvångsmedlet får användas för.<sup>123</sup> Detta innebär att förvar endast får tillgripas för det ändamål som framgår av artikel 5 i Europakonventionen, det vill säga för att förhindra att någon obehörigen reser in i landet eller ett led i förfarandet som rör utvisning eller utlämning.<sup>124</sup> De två andra centrala principerna för tvång kommer att beröras längre fram i framställningen.

Det svenska grundlagsskyddet för rörelsefriheten framgår av 2 kap. 8 § RF, bestämmelsen stadgar att var och en, det vill säga både svenska och utländska medborgare, är skyddad gentemot det allmänna mot frihetsberövanden. Förvar är en frihetsberövande åtgärd och utgör därmed en begränsning av rörelsefriheten. På samma sätt som artikel 5 i Europakonventionen är 2 kap. 8 § RF en relativ rättighet som får inskränkas genom lag, 2 kap. 20 § 1 st. 3 p. RF. Enligt 2 kap. 21 § RF får begränsningar av rörelsefriheten endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Bestämmelsen utgör en garant för ändamålsprincipen då den säkerställer att tvångsmedel endast instiftas och används för godtagbara ändamål.

Möjligheten att begränsa utländska medborgares rörelsefrihet ser dock något annorlunda ut jämfört med för hur den ser ut för svenska medborgare. De begränsningsgrunder som framgår av 2 kap. 21 § RF behöver inte iaktas om rättighetsbegränsningen är riktad enbart mot utlänningar.<sup>125</sup> Detta följer av 2 kap. 25 § p. 4 RF, som anger att särskilda begränsningar av andra än svenska medborgares rörelsefrihet får göras genom lag. Bestämmelsen tar främst sikte på UtL, som innehåller flera inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter som

---

<sup>121</sup> Andersson, Simon (2020) s. 367.

<sup>122</sup> Ibid. s. 371.

<sup>123</sup> Ibid. s. 370.

<sup>124</sup> Ibid. s. 371.

<sup>125</sup> Prop. 2009/10:80 s. 149.

endast är tillämpliga på utländska medborgare.<sup>126</sup> Dessa regler är lagtekniskt komplicerade, men sammantaget innebär bestämmelserna att utländska medborgare i stor utsträckning tillerkänns samma rättigheter och friheter som svenska medborgare.<sup>127</sup> Den stora skillnaden är att utländska medborgares rättigheter kan inskränkas på fler grunder än vad som anges i 2 kap. 21 § RF. Som konsekvens av att 2 kap. 21 § RF inte gäller för begränsningar av utländska medborgares rörelsefrihet, kan inte ändamålsprincipen härledas från denna bestämmelse när det gäller förvar. Dessutom saknar UtL angivna ändamål för vilka förvar får användas, vilket har beskrivits som en brist i lagstiftningen.<sup>128</sup> Som nämnts tidigare är det dock värt att notera att ändamålsprincipen beträffande förvar ändå kan härledas ur Europakonventionen, som anger förvar endast får tillgripas för att förhindra att någon obehörigen reser in i landet eller ett led i förfarandet som rör utvisning eller utlämning.

#### **4.1.2 Rätten till domstolsprövning**

I artikel 6.1 Europakonventionen fastslås den generella rätten till domstolsprövning och en rättssäker process. Enligt denna bestämmelse har var och en rätt till en rättvis och offentlig domstolsförhandling inom skälig tid. Domstolen ska vara oberoende och opartisk samt ha inrättats genom lag. Det är dock viktigt att notera att Artikel 6.1 inte omfattar alla typer av rättsliga förfaranden, bestämmelsen är endast tillämpning när en enskild står anklagad för brott, eller när det handlar om prövning av den enskildes civila rättigheter och skyldigheter. Domstolen har fastslagit att begreppet *civil rättighet* ska tolkas så att artikel 6.1 ”omfattar varje förfarande vari utgången är avgörande för rättigheter och skyldigheter av privat natur”.<sup>129</sup> Begreppet ska ges en autonom tolkning, det vill säga att begreppet ska tolkas enhetligt för samtliga konventionsstater oaktat vad som är uppfattningen i respektive medlemsstat.<sup>130</sup> Vidare har Europadomstolen konstaterat att de frågor som kan hänföras till den ”hårda kärnan i statlig maktutövning” faller utanför artikelns räckvidd.<sup>131</sup> Frågor om utlänningars visering och uppehållsrätt anses inte utgöra en civil rättighet som berör frågor av privat natur. Rätten att bestämma vem som ska vara på medlemsstatens territorium har också ett nära samband med statens suveränitet, och anses vara just en sådan fråga som tillhör den

---

<sup>126</sup> Andersson, Simon (2020) s. 370 f.

<sup>127</sup> Prop. 2009/10:80 s. 149.

<sup>128</sup> Ibid. s. 371 f.

<sup>129</sup> Ringeisen mot Österrike nr 2614/65.

<sup>130</sup> Danelius, Hans (et al.) (2023) s. 194.

<sup>131</sup> Ferrazzini mot Italien nr 44759/98.

hårda kärnan i statlig maktutövning. Således är artikel 6 inte tillämplig på utvisningsärenden och i förlängningen inte heller på frågor om förvar.<sup>132</sup>

Rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 har varit en förebild för utformningen av 2 kap. 11 § 2 st. RF.<sup>133</sup> Enligt denna bestämmelse ska en rättegång genomföras rättvist och inom skälig tid, förhandlingen vid domstol ska dessutom vara offentlig. Till skillnad från artikel 6 i Europakonventionen omfattar 2 kap. 11 § 2 st. RF alla sorters rättegångar, inklusive migrationsmål.<sup>134</sup> Däremot innehåller inte bestämmelsen någon uttrycklig rätt till tillgång till domstolsprövning, denna rätt ges enbart enligt artikel 6 i Europakonventionen.<sup>135</sup> Vidare följer en grundläggande rätt till en rättvis rättegång även av EU-rätten. Enligt artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna har var och en som befinner sig i en situation som omfattas av unionsrätten, såsom förvar, rätt till effektivt rättsmedel samt till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid.

När det specifikt gäller frihetsberövanden följer även rätten till domstolsprövning av artikel 5.4 Europakonventionen. Var och en som har frihetsberövats har rätt att begära att en domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och att bli frigiven, om frihetsberövandet inte är lagligt. Däremot finns det ingen generell regel om att frihetsberövandet i sig måste beslutas av domstol, så rätten som följer av artikel 5.4 är alltså att en domstol *överprövar* beslutet.<sup>136</sup> Europadomstolen har fastslagit att rätten till överprövning av domstol måste vara effektiv, det vill säga att rättigheten faktiskt kan utnyttjas i praktiken.<sup>137</sup> Detta inkluderar kravet på att den frihetsberövade får tillräcklig information om innebörden av frihetsberövandet samt tillgängliga rättsmedel på ett språk som han förstår.<sup>138</sup> En motsvarande bestämmelse till artikel 5.4 återfinns även under rubriken ”Rättssäkerhet” i regeringsformens andra kapitel. 2 kap. 9 § RF utgör en särskild rättssäkerhetsgaranti i förhållande till rätten till rörelsefrihet, och av bestämmelsens andra stycke följer att den som blivit omhändertagen tvångsvis ska kunna få omhändertagandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål.

---

<sup>132</sup> M.N m.fl. mot Belgien nr 3599/18, Maaouia mot Frankrike nr 39652/98 och Danelius, Hans (et al.) (2023) s. 200.

<sup>133</sup> Åhman, Karin (2023) s. 60 f.

<sup>134</sup> Ibid. s. 62.

<sup>135</sup> Ibid. s. 62.

<sup>136</sup> Danelius, Hans (et al.) (2023) s. 164.

<sup>137</sup> Cónka mot Belgien nr 51564/99.

<sup>138</sup> Danelius, Hans (et al.) (2023) s. 165.

### 4.1.3 Allmänna förutsättningar

En central bestämmelse vid tillämpningen av reglerna i 10 och 11 kap. UtIL är 1 kap. 8 § UtIL, som fastställer att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.<sup>139</sup> Detta utgör en allmän tolkningsregel som understryker vikten av att en utlännings frihet inte ska utsättas för onödiga frihetsberövanden. Tolkningsregeln ska beaktas generellt vid tillämpning av UtIL, men också i det enskilda fallet.<sup>140</sup> Dess innebörd överensstämmer också med artikel 15.1 i återvändandedirektivet, som specificerar att förvar endast får användas om inte mindre ingripande åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet. I lagmotiven understryks att frihetsberövanden utgör ett djupt ingripande i den enskildes liv och endast får förekomma när det är absolut nödvändigt.<sup>141</sup> Det är av yttersta vikt att handläggande myndigheter iakttar restriktivitet vid bedömningen av förvarsgrunderna, och ett beslut om förvar bör undvikas om syftet med tvångsmedlet kan tillgodoses genom att en utlännings ställs under uppsikt.<sup>142</sup> Uppsikt är ett mindre ingripande tvångsmedel än förvar och innebär att den enskilde är skyldig att anmäla sig på bestämda tider hos antingen polisen eller Migrationsverket, 10 kap. 6 § och 10 kap. 8 § UtIL.

Både artikel 15.1 och 1 kap. 8 § UtIL ger uttryck för behovsprincipen, vilken är den andra grundläggande principen för användningen av tvångsmedel. Behovsprincipen innebär att man inte ska använda mer tvång än nödvändigt, endast det tvång som behövs för att uppnå ändamålet får användas.<sup>143</sup> Principen uppställer också krav på att tvånget ska vara verkningsfullt, det vill säga att tvånget ska leda till att det avsedda ändamålet faktiskt uppnås.<sup>144</sup> Proportionalitetsprincipen är den tredje centrala principen för tvång, och innebär att nackdelarna som åtgärden orsakar för den enskilde måste stå i rimlig proportion till de fördelar som uppnås.<sup>145</sup> Det handlar således om ett krav på att rättstillämparen noggrant väger motstående intressen i varje enskilt fall. Migrationsöverdomstolen har kommit fram till att proportionalitetsprincipen också går att utläsa ur 1 kap. 8 § UtIL.<sup>146</sup> Detta har emellertid ifrågasatts. Andersson menar att proportionalitetsprincipen saknas i UtIL, och i de fall när

---

<sup>139</sup> Prop 2004/05:170 s. 268 f.

<sup>140</sup> Sandesjö, Håkan, Wikrén, Gerhard (2022) Kommentaren till 1 kap 8 § under rubriken Allmänna bestämmelser

<sup>141</sup> Prop. 1975/76:18 s. 130.

<sup>142</sup> Prop. 1981/82:146 s. 37.

<sup>143</sup> Andersson, Simon (2020) s. 379.

<sup>144</sup> Ibid. s. 379 f.

<sup>145</sup> Ibid. s. 398.

<sup>146</sup> Se. MIG 2006:5 och MIG 2008:44

Migrationsöverdomstolen påstått att de gjort en proportionalitetsbedömning enligt 1 kap. 8 § UtlL har de i själva verket gjort en behovsbedömning.<sup>147</sup> Samma linje följdes även i Förvarsutredningen, som föreslog att det skulle införas en tydligare proportionalitetsregel i UtlL.<sup>148</sup> Proportionalitetsprincipen går dock att härledas från annan tillämplig lagstiftning. Av 5 § 3 st. i förvaltningslagen (2017:900, FL) framgår att ”åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot”. Vidare har EU-domstolen konstaterat att ett beslut om förvar förutsätter en avvägning om frihetsberövandet står i proportion till det fördelar som uppnås.<sup>149</sup>

## 4.2 Grunder för förvar

### 4.2.1 Identitetsförvar

Av 10 kap. 1 § 1 st. UtlL framgår på vilka grunder en utlänning som fyllt 18 år får tas i förvar, det finns totalt fyra sådana grunder. Den första grunden brukar benämnas som *identitetsförvar*, och dess lagstöd återfinns i bestämmelsens första punkt. En utlänning får tas i förvar om utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när utlänningen efter ankomsten söker uppehållstillstånd och utlänningen inte kan göra sannolikt att den identitet som han eller hon uppger är riktig. Bestämmelsen innebär inte att alla personer som saknar pass eller identitetshandlingar per automatik har oklar identitet. Om officiella identitetshandlingar saknas kan identiteten ändå fastställas på andra grunder, exempelvis genom utlänningens egen berättelse eller uppgifter från andra personer.<sup>150</sup> Det krävs alltså inte någon fullständig bevisning om identiteten, det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter är övervägande sannolikt att utlänningen faktiskt har den identitet han hävdar.<sup>151</sup> I de fall en utlännings rätt att stanna i eller vistas i Sverige kan bedömas trots att identiteten inte är helt klarlagd, får förvarstagande inte ske enligt den första punkten, 10 kap. 1 § 1 st. 2 p. UtlL.

När det gäller tidsfristen för identitetsförvar så framgår det av 10 kap. 4 § 3 st. UtlL att en utlänning inte får hållas i identitetsförvar i mer än två veckor, om det inte föreligger

---

<sup>147</sup> Andersson, Simon (2020) s. 400 ff.

<sup>148</sup> SOU 2011:17. s. 16 f.

<sup>149</sup> Mål C-61/11 PPU mot El Dridi p. 29-62.

<sup>150</sup> Sandesjö, Håkan, Wikrén, Gerhard (2022) Kommentaren till 10 kap 1 § under rubriken Identitetsförvar.

<sup>151</sup> Prop. 1988/89:86 s. 174.

synnerliga skäl att förlänga förvaret. Det finns ingen generell definition av vad som utgör synnerliga skäl, men i lagens förarbeten nämns några exempel.<sup>152</sup> Synnerliga skäl kan bland annat utgöras av att utlänningens identitet inte kan fastställas, exempelvis på grund av att utlänningen lämnar felaktiga uppgifter, eller att utredning pågår gällande om något land är villigt eller skyldigt att ta emot personen.

#### **4.2.2 Utredningsförvar**

Enligt 10 kap. 1 § 2 st. 1 p. UtL får en utlänning tas i förvar om det är nödvändigt för att genomföra en utredning av utlänningens rätt att stanna i Sverige, s.k. *utredningsförvar*. I lagmotiven framhålls att det måste föreligga mycket starka skäl för att besluta om ett frihetsberövande på denna grund.<sup>153</sup> Enbart det faktum att det skulle underlätta för myndighetens utredning att ta personen i förvar utgör aldrig ett fullgott skäl för förvarstagande. Som exempel på situationer där det kan vara nödvändigt att ta en utlänning i utredningsförvar nämns att utredningsförhör inte kunnat hållas under de sex timmar som utlänningen får hållas kvar för utredning, jfr. 9 kap. 11 § UtL.<sup>154</sup> En sådan typ av situation får dock förväntas inträffa endast undantagsvis, exempelvis om ett stort antal utlänningar ankommer till en ansökningsenhet samtidigt. Ett annat exempel är när en utlänning redan befinner sig i landet och trots polisens ansträngningar inte har velat medverka till att frågan om uppehållstånd blir korrekt utredd. Av 10 kap. 4 § 1 st. UtL framgår att en utlänning inte får hållas i utredningsförvar i längre tid än 48 timmar. Detta utmärker sig som en särskiljande faktor jämfört med de andra grunderna för förvar, som inte är föremål för lika strikta tidsbegränsningar.

#### **4.2.3 Sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar**

I 10 kap. 1 § 2 st. 2 p. UtL regleras *sannolikhetsförvar*, vilket innebär att en utlänning får tas i förvar om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 §§ eller 10 § eller 11 § första stycket, det vill säga utvisning eller avvisning som inte har någon koppling till brottmål. Enligt 10 kap. 1 § 2 st. 3 p. UtL anges att en utlänning också får tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, vilket kallas *verkställighetsförvar*. Verkställighetsförvar omfattar dels beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. UtL, dels beslut om utvisning på grund

---

<sup>152</sup> Prop. 1975/76:18 s. 132 f.

<sup>153</sup> Prop. 1988/89:86 s. 174.

<sup>154</sup> Ibid. s. 174 f.

av brott som meddelats av allmän domstol enligt 8 a kap. UtL. Enligt Migrationsöverdomstolens praxis är det lagtekniska förhållandet mellan de två förvarsgrunderna att sannolikhetsförvar tillämpas fram till dess att ett beslut blir verkställbart.<sup>155</sup> När ett beslut väl är verkställbart, vilket det blir till när beslutet vunnit laga kraft, tillämpas verkställighetsförvar.

Ett beslut om verkställighetsförvar eller sannolikhetsförvar får endast fattas om det annars finns risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten, 10 kap. 1 § 3 st. UtL. I bedömningen av om det finns en risk för att utlänningen avviker får endast de omständigheter som framgår av 1 kap. 15 § UtL beaktas. Dessa är om utlänningen tidigare hållit sig undan, har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter beslut om avvisning eller utvisning, har uppträtt under någon identitet som var felaktig, inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd, medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information, tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud, har dömts för ett brott som kan leda till fängelse, eller har utvisats av allmän domstol på grund av brott. Vad som menas med att utlänningen på annat sätt hindrar verkställigheten kan exempelvis vara om denne vägrar att medverka till upprättandet av ett resedokument.<sup>156</sup> Vidare har EU-domstolen fastslagit att förvar endast är berättigat om det finns realistiska utsikter att faktiskt kunna genomföra avlägsnandet inom rimlig tid.<sup>157</sup> I målet i fråga ansågs det inte föreligga rimliga utsikter för avlägsnande när det var osannolikt att personen skulle beviljas inresa till ett tredjeland.

Utgångspunkten är att ett beslut om verkställighetsförvar får gälla i högst två månader, 10 kap. 4 § 2 st. UtL. Dock får tiden för verkställighetsförvar utsträckas om det föreligger synnerliga skäl för längre förvarstid än två månader. Vid synnerliga skäl får förvarstiden som huvudregel förlängas till tre månader, men 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 får förvarstiden utsträckas till högst tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen utvisats av allmän domstol på grund av brott, 10 kap. 4 § 2 st. UtL in fine. Tidsgränsen för sannolikhetsförvar regleras i 10 kap. 4 § 3

---

<sup>155</sup> Se MIG 2013:3 och MIG 2013:7.

<sup>156</sup> Prop. 2011/12:60 s. 92.

<sup>157</sup> Mål C-357/09 Kadzoev.

st. UtL. Precis som för identitetsförvar gäller att utlänningen inte får hållas i förvar i längre tid än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

## 4.3 De processuella ramarna

### 4.3.1 Beslutsfattandet

Av 10 kap. 12 § 1 st. UtL framgår att beslut om förvar fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet. I lagtexten ges ingen definition av vad som avses med ”ärendet”, men enligt förarbetena innebär bestämmelsen att den myndighet eller domstol som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, och därav också anknytande frågor om avvisning och utvisning, även beslutar om förvar.<sup>158</sup> En handläggande myndighet har behörighet att på egen hand och utan yrkande besluta om att ta en utlänning i förvar, om grund för ett sådant beslut finns. Beroende på i vilket stadie i handlägningsprocessen ett ärende befinner sig kan antingen Migrationsverket, Polismyndigheten, någon av migrationsdomstolarna eller Migrationsöverdomstolen vara behörig att besluta i fråga om förvar. Bestämmelser som specificerar när respektive myndighet är att anse som handläggande myndighet finns i 10 kap. 13–17 §§ UtL. Dessa bestämmelser har visat sig vara svårtillämpade, vilket har resulterat i ett flertal avgöranden från Migrationsöverdomstolen.<sup>159</sup> I MIG 2016:11 har Migrationsöverdomstolen uttalat att det måste ställas höga krav på rättssäkerhet när beslut om frihetsberövanden fattas. Utöver lagstöd för själva frihetsberövandet måste det även finnas stöd för myndigheten i fråga att fatta ett sådant beslut, annars kan enskilda individer riskera att utsättas för godtyckliga ingripanden.<sup>160</sup> I ett senare avgörande har Migrationsöverdomstolen också understrukt att det i fråga om förvar inte finns något tolkningsutrymme som går utöver vad som uttryckligen anges i lag avseende i vilka fall en myndighet bär ansvaret som handläggande myndighet.<sup>161</sup>

I 13 kap. 2 § UtL fastslås att den handläggande myndigheten har ett ansvar att genomföra muntlig handläggning i förvarsärenden. Vid den muntliga handläggningen ska de omständigheter som behöver klarläggas noga utredas, och utlänningen ska få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet, 13

---

<sup>158</sup> Prop. 1988/89:86 s. 181.

<sup>159</sup> Se MIG 2007:22, MIG 2013:13 och MIG 2016:11.

<sup>160</sup> Se MIG 2016:11.

<sup>161</sup> Se MIG 2020:6.

kap. 3 § UtL. Enligt lagmotiven är ändamålet med kravet på muntlig handläggning att komplettera det skriftliga beslutsunderlaget i ärendet.<sup>162</sup> I detta sammanhang kan också nämnas att alla personer som är förvarstagna i mer än tre dagar har rätt till ett offentligt biträde, 18 kap. 1 § 1 st. 1 p. UtL. Det offentliga biträdet har i uppgift att företräda och tillvarata utlänningens intressen. Utgångspunkten är att förordnandet endast gäller förvarsärendet. Om det redan finns ett offentligt biträde i grundärendet förordnas oftast samma person i frågan om förvar.<sup>163</sup>

Trots att olika myndigheter har rätt att fatta beslut om förvar, så är det alltid Migrationsverket som ansvarar för att beslut om förvar verkställs, 10 kap. 18 § UtL. Att Migrationsverket bär huvudansvaret för verkställandet av förvarsbeslut har ett givet samband med att det också är Migrationsverket som ansvarar för de särskilda förvarslokalerna, samt för behandlingen och tillsynen av utlänningar som hålls i förvar, 11 kap. 2 § UtL. Polismyndigheten ska bistå Migrationsverket i verkställandet och lämna den hjälp som behövs, 10 kap. 19 § UtL.

#### ***4.3.2 Omprövning***

I 10 kap. 9 § UtL finns bestämmelser kring omprövning av förvarsbeslut. Utredningsförvar omfattas emellertid inte av kraven på omprövning, eftersom ett frihetsberövande på den grunden kan pågå i högst 48 timmar. Enligt bestämmelsens första stycke ska identitetsförvar och sannolikhetsförvar prövas på nytt inom två veckor från den dag då förvarsbeslutet började verkställas. Omprövning av beslut om identitets- och sannolikhetsförvar ska sedan ske fortlöpande varannan vecka. När det gäller verkställighetsförvar är tidsfristen längre, och beslutet ska prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas och därefter kontinuerligt varannan månad så länge beslutet består, 10 kap. 9 § 1-2 st. UtL. Varje ny prövning av ett förvarsbeslut ska som huvudregel föregås av muntlig förhandling, 10 kap. 11 § UtL.

Förvarsbeslut som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla vid tidsfristens slut, 10 kap. 10 § UtL. Det är därmed den handläggande myndighetens ansvar att fortlöpande granska tvångsmedelsbeslutet och kontrollera att tidsfristerna för omprövning respekteras.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> Prop. 2004/05:170 s. 304.

<sup>163</sup> Diesen, Christian (et al.) (2012) s. 301.

<sup>164</sup> Sandesjö, Håkan, Wikrén, Gerhard (2022) Kommentaren till 10 kap 9 § under rubriken Ny prövning av förvar och uppsikt.

Dessutom ska ett beslut om förvar omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet, 10 kap. 9 § 4 st. UtlL.

### **4.3.3 Överklagande**

Genom 2005 års utlänningslag infördes en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, inklusive ärenden som rör förvar.<sup>165</sup> För förvarsärenden innebär instansordningen att den förvarstagna får överklaga ett beslut av förvar fattat av Polismyndigheten eller Migrationsverket till någon av migrationsdomstolarna, 14 kap. 9 § 1 st. UtlL.<sup>166</sup> Migrationsdomstolarna finns vid fyra olika förvaltningsrätter runtom i landet. I den tidigare instans- och processordningen var det den s.k. Utlänningsnämnden som hade uppgift att hantera vissa överklaganden av Migrationsverkets beslut.<sup>167</sup> Skälet till att Utlänningsnämnden ersattes av den nuvarande domstolsordningen var bland annat att det fanns behov av ökad öppenhet i asylprocessen, och man ansåg att detta kunde åstadkommas genom införandet av en tvåpartsprocess och större möjligheter till muntlig förhandling.<sup>168</sup> Behovet av en tvåpartsprocess motiverades med hänsyn till 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL), som uppställer krav på att ett mål blir utrett som dess beskaffenhet kräver.<sup>169</sup> Enligt förarbetena bidrar tvåpartsprocessen till ett mer utförligt processmaterial, vilket ofta är till den enskildes fördel. Vikten av en tvåpartsprocess i förvaltningsrättsliga ärenden har även betonats i tidigare förarbeten då det har framhållits att ett av förvaltningsdomstolarnas huvudsakliga syfte är att utgöra en garant för den enskildes rättssäkerhet.<sup>170</sup>

Enligt 14 kap. 9 § 2 st. UtlL får beslut om förvar eller uppsikt överklagas särskilt till en migrationsdomstol, och utan begränsning till viss tid. Detta innebär att det inte finns någon tidsfrist för överklagande av ett förvarsbeslut, ett sådant överklagande kan göras när som helst.<sup>171</sup> Om en migrationsdomstol har meddelat beslut i frågan om förvar får avgörandet överklagas till Migrationsöverdomstolen, som utgör en del av Kammarrätten i Stockholm, 16 kap. 9 § 1 st. UtlL. Precis som vid överklagande av Migrationsverkets beslut, får avgöranden om förvar fattade av Migrationsdomstolen överklagas utan begränsning till viss tid, 16 kap. 10

---

<sup>165</sup> Prop. 2004/05:170 s. 105 ff.

<sup>166</sup> Ibid. s. 113 ff.

<sup>167</sup> Ibid. s. 105.

<sup>168</sup> Ibid. s. 105.

<sup>169</sup> Ibid. s. 105.

<sup>170</sup> Prop. 1971:30 s. 283.

<sup>171</sup> Diesen, Christian (et al.) (2012) s. 90.

§ UtlL. Enligt 16 kap. 4 § UtlL ska mål om förvar handläggas skyndsamt och behandlas som förtursmål. Bestämmelsen är tillämplig i både migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen. En väsentlig skillnad mellan instanserna är dock att Migrationsöverdomstolen kräver prövningstillstånd, 16 kap. 11 § 1 st. UtlL. Migrationsöverdomstolen utgör sista instans och dess avgöranden får inte överklagas, 16 kap. 9 § 3 st. UtlL.

#### ***4.3.4 Skriftligt eller muntligt förfarande i migrationsdomstol?***

Huvudregeln är att handläggningen i både migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen ska vara skriftlig, vilket framgår av 16 kap. 5 § 1 st. UtlL. Enligt 16 kap. 5 § 2 st. UtlL får muntlig förhandling avseende en viss fråga ingå i handläggningen, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Detta innebär att den muntliga förhandlingen får användas som ett komplement till den skriftliga handläggningen. Regeln medför inte någon skyldighet för domstolen att hålla muntlig förhandling så snart det kan antas vara fördel för förhandlingen.<sup>172</sup> I stället bör regeln tolkas som att domstolen kan besluta om muntlig förhandling om fördelen med muntlighet står i proportion till den ytterligare ansträngning det innebär för rätten att hålla en muntlig förhandling.

Av tredje stycket i samma bestämmelse framgår dock att muntlig förhandling ska hållas om en utlänning som för talan i målet begär det, förutsatt att förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot muntlig förhandling. I lagmotiven till 2005 års UtlL betonade regeringen att det är viktigt att det införs större möjligheter till muntlig förhandling i migrationsprocessen än vad som gällt tidigare.<sup>173</sup> Muntliga förhandlingar skapar bättre förutsättningar att bedöma den enskildes trovärdighet, och dessutom bidrar det till att den enskilde på ett mer direkt sätt kommer till tals i processen.<sup>174</sup> Enligt förarbetena varierar behovet av muntlig förhandling beroende på vilka frågor som är föremål för prövning, men också beroende på förhållandena i det specifika fallet. Fördelarna med muntlig förhandling måste alltid vägas mot kravet på en effektiv och snabb rättegångsordning, eftersom muntlig förhandling i regel är mer resurskrävande än en skriftlig handläggning.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> Sandesjö, Håkan, Wikrén, Gerhard (2022) Kommentaren till 16 kap 5 § under rubriken Muntlig förhandling.

<sup>173</sup> Prop. 2004/05:170 s. 130.

<sup>174</sup> Ibid. s. 105.

<sup>175</sup> Ibid. s. 130.

I MIG 2006:9 har Migrationsöverdomstolen uttalat att frågor om frihetsberövanden generellt sett är mycket betydelsefulla för den enskilde, varför rätten måste ta stor hänsyn till den enskildes önskemål om muntlig förhandling. Detta gäller i synnerhet om värdering av utlännings trovärdighet är av betydelse för bedömningen av förvarsgrunderna. I linje med förarbetsuttalandena framhöll Migrationsöverdomstolen att intresset av muntlig förhandling måste vägas mot intresset av skyndsam handläggning.<sup>176</sup> Särskilda skäl att inte hålla muntlig förhandling kan exempelvis vara att den enskilde endast vill argumentera i en rättsfråga. Sammantaget kan det konstateras att rätten till muntlig förhandling i ett överklagat förvarsärende inte är absolut. Om den enskilde vill få till stånd en muntlig förhandling så åligger det honom eller henne själv att begära detta enligt 16 kap. 5 § 3 st. UtIL.

#### **4.4 Processramen för förvar jämfört med andra frihetsberövanden enligt svensk rätt**

Förvar är inte det enda tillåtna frihetsberövandet enligt svensk rätt, staten kan även frihetsberöva enskilda genom tvångsvård på grund av missbruk eller psykisk ohälsa, vid tvångsomhändertagande av barn samt vid misstanke om brott. I detta sammanhang är det av intresse att kort stanna upp vid de andra formerna av frihetsberövande tvångsmedlen, i syfte att belysa hur domstolsförfarandet ser ut enligt dessa lagstiftningar.

Eftersom förvar används för att underlätta utredningar och säkerställa verkställighet av myndighetsbeslut kan det beskrivas som en processuell, eller administrativ, säkerhetsåtgärd.<sup>177</sup> I detta hänseende skiljer sig förvar från de andra förvaltningsrättsliga frihetsberövandena som regleras i lagen om psykiatrisk tvångsvård (1991:1128, LPT), lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52, LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (1988:870, LVM). Dessa lagar utgör skyddslagstiftningar. Tvångsvård enligt LPT har som funktion att skydda enskilda personer som har ett oundgängligt behov av vård och omsorg till följd av sin psykiska störning och som inte kan beredas vård på frivillig väg.<sup>178</sup> På liknande sätt är LVM en lagstiftning vars syfte är att skydda personer som har ett påtagligt behov av vård och utsätter sig själva eller andra personer för fara genom sitt

---

<sup>176</sup> Se MIG 2006:9.

<sup>177</sup> SOU 2011:17. s. 77.

<sup>178</sup> Prop. 1990/91:58 s. 70 f.

missbruk.<sup>179</sup> Tvångsomhändertaganden enligt LVU syftar till att skydda barn och unga, antingen från barnets egna destruktiva beteende eller från våld och utsatthet i hemmet.<sup>180</sup>

Frihetsberövande i form av häktning enligt rättegångsbalken (1942:740, RB) fyller ett helt annat syfte än LVU, LPT och LVM då det är ett straffprocessuellt tvångsmedel som används som ett led i brottsbekämpning. Häktning kan användas för att hindra att en brottsmisstänkt avviker eller undandrar sig lagföring, undanröjer bevis eller fortsätter den brottsliga verksamheten, 24 kap. 1 § RB. Sålunda har häktning vissa likheter med förvar då det också rör sig om en processuell säkerhetsåtgärd.

Vid de förvaltningsrättsliga frihetsberövandena enligt LVU, LPT och LVM är huvudregeln att en domstol beslutar i ärendet efter ansökan av myndighet. Tvångsvård enligt LPT inleds med att en läkare utför en särskild läkarundersökning som sedan utmynnar i ett vårdintyg, 4 § LPT. Om det föreligger sannolika skäl för att vårdrekvisiten är uppfyllda överlämnas intyget till chefsöverläkaren som i sin tur gör en självständig prövning av vårdbehovet. Är rekvisiten för tvångsvård är uppfyllda fattar chefsöverläkaren ett beslut om intagning för psykiatrisk tvångsvård, 6 b § LPT. Senast fyra veckor efter intagningsbeslutet måste chefsöverläkaren inkomma med ansökan till förvaltningsrätten om fortsatt psykiatrisk tvångsvård, 7 § 1 st. LPT. Förutsatt att rätten lämnar sitt medgivande får vården pågå i högst fyra månader från dagen då intagningsbeslutet fattades, det vill säga totalt fyra månader, 8 § LPT. Därefter måste domstolen lämna sitt medgivande till fortsatt vård var sjätte månad, 9 § LPT. I lagmotiven betonas att det av rättssäkerhetsskäl är viktigt med obligatorisk domstolsprövning av varje frihetsberövande, och att domstolsprövningen bör ske så fort som möjligt.<sup>181</sup> Att tidsgränsen för den obligatoriska domstolsprövningen sattes till fyra veckor motiverades bland annat med vikten av att tidsutrymme ges för att skapa ett utförligare utredningsmaterial innan domstolen gör sin prövning, samt att den s.k. tvåläkarprövningen också fungerar som en rättssäkerhetsgaranti.<sup>182</sup>

Beslut om tvångsomhändertagande av ett barn enligt LVU fattas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden, 4 § LVU. Under vissa omständigheter får socialnämnden även

---

<sup>179</sup> Prop. 1987/88:147 s. 35.

<sup>180</sup> Prop. 1989/90:28 s. 38 f.

<sup>181</sup> Prop. 1990/91 s. 114.

<sup>182</sup> Ibid. s. 114.

fatta ett självständigt beslut om omedelbart omhändertagande, vilket framför allt kan aktualiseras i allvarliga situationer där rättens avgörande inte kan avvaktas, 6 § LVU. Vid ett omedelbart omhändertagande ska socialnämndens beslut underställas förvaltningsrätten inom en vecka från det att beslutet fattades, 7 § LVU. Därefter ska förvaltningsrätten fatta beslut i ärendet så fort som möjligt, men senast inom en vecka från dagen då socialnämndens beslut ankom till rätten, 7 § 2 st. LVU. Om förvaltningsrätten fastställer beslutet måste socialnämnden ansöka om förvaltningsrättens medgivande till fortsatt tvångsvård senast inom fyra veckor, 8 § LVU. De processuella reglerna i LVM påminner om reglerna enligt LVU. Huvudregeln är att förvaltningsrätten beslutar om vård efter ansökan från socialnämnden, 11 § LVM. Enligt 13 § LVM har socialnämnden i vissa fall möjlighet att besluta om omedelbart omhändertagande. Om så sker ska beslutet underställas förvaltningsrätten senast dagen efter beslutet fattades, 15 § LVM. Domstolen ska sedan så snart som möjligt, men senast inom fyra dagar, pröva om omhändertagandet ska bestå, 17 § 1 st. LVM. I lagmotiven anförs att det ur rättssäkerhetssynpunkt är väsentligt med domstolsprövning och att ett beslut om frihetsberövande prövas av domstol så snart som möjligt så att rätten ges möjlighet att upphäva oriktiga beslut.<sup>183</sup>

Beslut om häktning meddelas av domstol på begäran av åklagare, 24 kap. 5 § RB. När det föreligger skäl för häktning har dock åklagaren möjlighet att besluta om anhållande i väntan på domstolens prövning av häktningsfrågan, vilket också är ett frihetsberövande, 24 kap. 6 § RB. Har ett anhållande skett ska åklagaren framföra sin häktningsframställan till rätten utan dröjsmål, och senast klockan tolv den tredje dagen efter anhållningsbeslutet, 24 kap. 12 § 1 st. RB. Dessutom måste domstolen hålla häktningsförhandling inom fyra dygn från det att den misstänkte frihetsberövades, 24 kap. 13 § 2 st. RB. Enligt 24 kap. 18 § 3 st. ska domstolen hålla en omhäktningsförhandling senast inom två veckor, förutsatt att åtal inte har väckts. I förarbetena till RB anförs att det av rättssäkerhetsskäl är angeläget tiden mellan anhållande och domstolsprövning hålls så kort som möjligt.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> Prop. 1987/88:147 s. 67.

<sup>184</sup> Prop. 1986/87:112 s. 26.

## 4.5 Slutsats

Av denna genomgång av gällande rätt framgår att det finns fyra olika grunder för att ta en utlänning i förvar. De fyra förvarsgrunderna regleras i 10 kap. 1 § UtIL och utgörs identitetsförvar, utredningsförvar, sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar. Hur länge ett frihetsberövande får pågå beror på vilken förvarsgrund beslutet är fattat, men den maximala tid en person får tas i förvar är 12 månader. Förvarsbeslutet fattas av den handläggande myndigheten i ärendet, vilket antingen är Migrationsverket, Polismyndigheten, migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Omprövning av förvarsbeslut måste ske regelbundet av den handläggande myndigheten och dessa prövningar ska föregås av en muntlig förhandling. Om inte omprövningsfristen respekteras upphör förvarsbeslutet att gälla omedelbart.

I de fall det initiala beslutet är fattat av Migrationsverket eller Polismyndigheten så är det upp till den förvarstagna att själv överklaga beslutet till migrationsdomstol om denne vill få till stånd en domstolsprövning av beslutet. UtIL föreskriver således ingen automatisk domstolsprövning av beslutet efter en viss tid, vilket innebär att en utlänning kan vara frihetsberövad upp till ett år baserat på myndighetsbeslut, utan att förvaret någon gång blir föremål för laglighetsprövning i domstol.

Detta kan jämföras med de processuella reglerna för andra frihetsberövanden enligt svensk rätt där samtliga lagstiftningar föreskriver krav på domstolsprövning efter en viss tid.

Avsaknaden av obligatorisk domstolsprövning av förvar utgör dock inget hinder utifrån vare sig RF eller Europakonventionen. Båda dessa rättighetskataloger föreskriver krav på att den som blivit frihetsberövad har rätt att få lagligheten av frihetsberövandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detta krav får anses uppfyllt genom den enskildes rätt att överklaga förvarsbeslutet utan begränsning till viss tid. Handläggningen i domstol är som huvudregel skriftlig, men muntlig förhandling kan undantagsvis förekomma om det kan antas vara till utredningens fördel eller om den enskilde begär det. Fördelarna med muntlig förhandling måste dock alltid vägas mot intresset av en skyndsam handläggning. Sammantaget förefaller lagstiftningen vara utformad för att balansera skyddet av individens frihet med samhällets intresse av att genomföra utvisningar och avvisningar på ett effektivt sätt.

## 5. Utlänningslagen och EU-rätten

I detta kapitel besvaras uppsatsens andra frågeställning, det vill säga frågan om hur bestämmelserna i UtlL om domstolsprövning av förvarsbeslut förhåller sig till kraven i artikel 15 återvändanddirektivet. Kapitlet inleds med en presentation av återvändandenedirektivet och den aktuella artikeln. Därefter redogör jag för den svenska regeringens förhållningssätt till direktivet och till den rekommendation som EU:s råd lämnade till Sverige 2018. Slutligen sammanfattas utredningens resultat i en slutsats.

### 5.1 Återvändandenedirektivet

År 2008 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd återvändandenedirektivet, som innehåller EU-gemensamma regler avseende återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas utan tillstånd i medlemsstaterna. I artikel 2 förtydligas att direktivet är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Enligt direktivets ingresspunkt 20 samt artikel 1 syftar direktivet till att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning beträffande återvändande, avlägsnande, användning av tvångsmedel och inreseförbud.

#### 5.1.1 Direktivets rättsverkan

I detta sammanhang är det relevant att kortfattat beröra vilken rättsverkan återvändandenedirektivet har i Sverige. EU-lagstiftning som sker genom direktiv är som huvudregel inte direkt tillämplig i medlemsstaterna i den mening att direktiven kan åberopas av en enskild i domstol. Ett direktiv sätter upp mål som medlemsstaterna måste införliva i den nationella lagstiftningen, men det är upp till medlemsstaterna själva att välja form och tillvägagångssätt för genomförandet.<sup>185</sup> Medlemsstaterna får oftast ett och ett halvt till två år på sig att genomföra direktivet i den nationella rättsordningen, och återvändandenedirektivet inkorporerades i svensk rätt den 1 maj 2012.<sup>186</sup> I avgörandet *van Duyn mot Home Office* konstaterade EU-domstolen att en direktivregel kan ha rättslig verkan direkt mellan medlemslandet och en enskild, s.k. direkt effekt.<sup>187</sup> Som villkor för direkt effekt ställde domstolen krav att bestämmelsen måste vara precis, tydlig och ovillkorlig, det vill säga att

---

<sup>185</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionsrätt, artikel 288.

<sup>186</sup> Se prop. 2011/12:60, Reichel, Jane (2021) s. 124.

<sup>187</sup> Mål C-41-74 *Yvonne van Duyn mot Home Office*.

den kan tillämpas utan att några kompletterande regler behöver utfärdas.<sup>188</sup> EU-domstolen har fastställt att artikel 15 i återvändandedirektivet utgör en sådan bestämmelse som uppfyller villkoren för direkt effekt.<sup>189</sup> Beträffande direktivets rättsverkan kan det vidare anföras att artikel 3.4 i återvändandedirektivet ger medlemsstaterna rätt att behålla eller anta förmånligare regler för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, förutsatt att dessa är förenliga med direktivet. Däremot finns det inget utrymme för medlemsstaterna att lagstifta om striktare regler på det område som omfattas av återvändandedirektivet.<sup>190</sup>

### **5.1.2 Artikel 15 återvändandedirektivet**

Av artikel 15.1 i återvändandedirektivet framgår villkoren för när en medlemsstat kan placera en tredjelandsmedborgare som är föremål för ”förfarande för återvändande” i förvar. Enligt bestämmelsen får förvar endast tillgripas om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det enskilda fallet. Enligt artikel 15.2 i återvändandedirektivet framgår att ett beslut om förvar ska fattas av antingen en förvaltningsmyndighet eller en rättslig myndighet. När ett förvarsbeslut har fattats av en förvaltningsmyndighet måste medlemsstaterna så snart som möjligt efter det att personen tagits i förvar se till att ett beslut fattas om snabb rättslig prövning av förvarsbeslutets laglighet. Alternativt ska medlemsstaterna säkerställa att tredjelandsmedborgaren ges möjlighet att inleda rättsliga förfaranden för att få lagligheten av förvarsbeslutet prövat så snart som möjligt, artikel 15.2 andra stycket. Detta innebär att medlemsstaterna har utrymme att välja mellan att antingen ha en automatisk domstolsprövning av förvarsbeslut fattade av förvaltningsmyndigheter, eller att låta det vara upp till den förvarstagna själv att överklaga förvarsbeslutet för rättslig prövning.

I artikel 15.3 återvändandedirektivet framgår att beslut om förvar ska omprövas med lämpliga mellanrum, antingen på begäran av den enskilde eller ex officio. I den sista meningen av artikel 15.3 stadgas att ”för längre perioder av förvar ska prövningar övervakas av en rättslig myndighet”. Enligt EU-kommissionens handbok om återvändande medför detta ett krav på att rättsliga myndigheter måste vidta åtgärder vid längre förvarstider, även i de fall där den enskilde inte överklagar.<sup>191</sup> Kommissionen anför att det inte är tillräckligt med en

---

<sup>188</sup> Mål C-41-74 Yvonne van Duyn mot Home Office, se även mål C-26/62 van Gend & Loos.

<sup>189</sup> Mål C-61/11 PPU mot El Dridi.

<sup>190</sup> Ibid. p. 33.

<sup>191</sup> Kommissionens rekommendation 2017/2338, avsnitt 14.3.

omprövningsmekanism som endast prövar rättsliga frågor. Den rättsliga myndigheten ska ha befogenhet att göra en fullständig materiell prövning av både rättsliga frågor och fakta i varje enskilt fall.<sup>192</sup> Detta har bekräftats av EU-domstolens dom i målet Mahdi, C-146/14, där domstolen anförde att den rättsliga myndighet som ska ompröva ett förvarsbeslut som pågått under en längre tid måste kunna beakta dels de faktiska omständigheter som lagts fram av den förvaltningsmyndighet som fattade det ursprungliga förvarsbeslutet, dels vad den enskilde själv har anfört.<sup>193</sup>

Enligt sista meningen i artikel 15.3 krävs övervakningar ex officio av en rättslig myndighet vid ”längre perioder av förvar”. Således uppstår frågan om vad som avses med en längre period. Kommissionen har i vart fall anfört att övervakningar som sker på intervall om sex månader tveklöst är oförenligt med artikel 15.3.<sup>194</sup> Kommissionen menar att gränsen går någonstans runt tre månader, under förutsättning att den förvarstagna också bereds möjlighet att överklaga det initiala beslutet. I direktivet definieras inte begreppen *rättslig myndighet* och *förvaltningsmyndighet*. Enligt Kommissionens handbok framgår emellertid att ”rättsliga myndigheter kan vara domare men behöver inte nödvändigtvis utgöras av domare”. I linje med relevant rättspraxis från Europadomstolen måste den rättsliga myndigheten dock vara oavhängig, opartisk och erbjuda rättsliga garantier för ett kontradiktoriskt förfarande.<sup>195</sup>

## 5.2 Sveriges förhållningssätt till artikel 15 återvändandedirektivet

Inför implementeringen av återvändandedirektivet beslutade regeringen att i februari 2009 tillsätta en särskild utredning för att utreda behovet av en översyn av reglerna om förvar i UtIL. Den statliga utredningen, som går under namnet *Förvarsutredningen*, fick i uppdrag att undersöka en rad olika frågor, däribland om de processuella reglerna kring förvar är effektiva och ändamålsenliga.<sup>196</sup> I ett delbetänkande till utredningen, *Återvändandedirektivet och svensk rätt*, redovisades den del av uppdraget som rörde genomförandet av återvändandedirektivet.<sup>197</sup> De förslag som utredningen presenterade i delbetänkandet behandlades sedan i propositionen *Genomförande av återvändandedirektivet*.<sup>198</sup>

---

<sup>192</sup> Ibid. avsnitt 14.3.

<sup>193</sup> Mål C-146/14 Mahdi.

<sup>194</sup> Kommissionens rekommendation 2017/2338, avsnitt 14.3.

<sup>195</sup> Ibid. avsnitt 14.2.

<sup>196</sup> SOU 2011:17. s. 15.

<sup>197</sup> SOU 2009:60.

<sup>198</sup> Prop. 2011/12:60.

När det gäller tillämpningsområdet för artikel 15 framhöll Förvarsutredningen i sitt delbetänkande att artikeln bör tolkas på så vis att den endast omfattar förvar i samband med verkställighet av ett utvisnings- eller avvisningsbeslut.<sup>199</sup> Detta motsvaras i svensk rätt närmast av beslut om verkställighetsförvar och sannolikhetsförvar, som regleras i 10 kap. 1 § 2 st. 2-3 p. UtIL. EU-rättsliga regler beträffande förvar av asylsökande som används i syfte att bestämma utlänningens identitet (identitetsförvar) eller i syfte att utreda utlänningens rätt att stanna i Sverige (utredningsförvar) regleras i artikel 8 i mottagandedirektivet. Som nämnts i avsnitt 1.4 kommer dessa regler enligt mottagandedirektivet inte utredas ytterligare. I den fortsatta framställningen om återvändandedirektivet avser begreppet ”förvar” därför de förvarsgrunder som omfattas av artikel 15 i återvändandedirektivet.

I Förvarsutredningens delbetänkande kom man fram till att det krävs författningsändringar för att svensk rätt ska vara förenlig med artikel 15.3 i återvändandedirektivet.<sup>200</sup> I utredningen konstaterades att svensk rätt föreskriver krav på att förvarsbeslut ska omprövas regelbundet, dessa prövningar görs av både förvaltningsmyndigheter och domstolar. Däremot saknas föreskrifter som säkerställer att prövningen efter en viss tid genomförs av domstol. I de fall besluten fattas av Polismyndigheten eller Migrationsverket, och beslutet inte överklagas, kan en person sitta frihetsberövad i upp till 12 månader utan att beslutet någonsin prövas av domstol. För att uppfylla kravet på att förvarsbeslut under längre förvarstider ska övervakas av en rättslig myndighet föreslog utredningen att det borde införas en bestämmelse om automatisk domstolsprövning av långvariga förvarsbeslut i UtIL.<sup>201</sup> I Förvarsutredningen slutbetänkande stod man fast vid samma ståndpunkt som i delbetänkandet. I slutbetänkandet betonades att behovet av förändrade processuella regler om förvar var stort, och att gällande ordning inte uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas vid frihetsberövanden.<sup>202</sup> Mot denna bakgrund föreslogs att en bestämmelse som föreskriver obligatorisk domstolsprövning senast två veckor efter att ett förvarsbeslut fattats av en myndighet skulle införas i UtIL.<sup>203</sup>

Den dåvarande regeringen valde dock att inte följa det som föreslagits i den statliga utredningen avseende domstolsprövning av förvarsbeslut. Tvärtom ansåg regeringen att

---

<sup>199</sup> SOU 2009:60 s. 155 f.

<sup>200</sup> SOU 2009:60. s. 165.

<sup>201</sup> Ibid. s. 164 ff.

<sup>202</sup> SOU 2011:17. s. 153 f.

<sup>203</sup> Ibid. s. 174 ff.

svensk rätt redan motsvarade de krav som följer av artikel 15.3, och att några lagändringar därför inte behövde genomföras.<sup>204</sup> Regeringen anförde först och främst att bestämmelsen i 10 kap. 9 § UtIL säkerställer att beslut om förvar omprövas med regelbundna mellanrum. Genom att den förvarstagna enligt 14 kap. 9 § UtIL har rätt att överklaga ett förvarsbeslut till domstol utan begränsning till viss tid framhöll regeringen att UtIL även säkerställer kravet i sista meningen i artikel 15.3, det vill säga kravet på att prövningar ska övervakas av en rättslig myndighet för längre perioder av förvar.<sup>205</sup>

Vad som faktiskt avses i artikel 15.3 med att prövningar ska *övervakas* av en *rättslig myndighet* definieras som sagt inte i återvändandedirektivet, och har bevisligen föranlett skilda tolkningar i Sverige. Kärnfrågan är således om det är tillräckligt att den enskilde beredes möjlighet att överklaga förvarsbeslutet när det fattats av Migrationsverket eller Polismyndigheten, eller om direktivet innebär ett krav på obligatorisk domstolsprövning för förvar som pågått en längre tid. En indikation på hur artikel 15.3 i återvändandedirektivet ska tolkas framträdde dock i mars 2018 när Europeiska unionens råd lämnade en rekommendation till Sverige. Rådet är en institution inom EU som tillsammans med EU-parlamentet antar EU:s lagstiftning genom förordningar och direktiv, och som också har befogenhet att lämna icke-bindande rekommendationer till medlemsstaterna.<sup>206</sup> I rekommendationen i fråga uppmanades Sverige att vidta lagändringsåtgärder för att säkerställa att den svenska rätten uppfyller de krav som ställs i artikel 15.3 i återvändandedirektivet. Rådet rekommenderade Sverige att genom lag tillförsäkra att förvarsbeslut vid längre förvarstider omfattas av ex officio domstolsprövning, där domstolen kontrollerar om grunderna för förvar fortfarande är uppfyllda.<sup>207</sup>

Baserat på Förvarsutredningen från 2011 överlämnade regeringen en ny proposition till riksdagen i augusti 2018. Enligt regeringen syftade lagförslaget till att skapa ett tydligare regelverk och höja rättssäkerheten i ärenden och mål om förvar och uppsikt.<sup>208</sup> Den dåvarande regeringens förslag var att, i linje med det som anfördes i Förvarsutredningen, införa obligatorisk domstolsprövning vid längre förvarstider. Enligt lagförslaget bör frågan om en

---

<sup>204</sup> Prop. 2011/12:60 s. 78 f.

<sup>205</sup> Ibid. s. 78 f.

<sup>206</sup> Fördraget om Europeiska unionen, artikel 16.1.

<sup>207</sup> Europeiska unionens Råd, rekommendation 2018/0022.

<sup>208</sup> Prop. 2017/18:284 s. 1.

utlänning ska hållas i förvar i mer än två veckor alltid prövas av en domstol.<sup>209</sup> Som skäl mot en obligatorisk domstolsprövning framhöll regeringen att en sådan lagändring innebär en ökad belastning för domstolarna. Dessutom är utgångspunkten i förvaltningsprocessen att tyngdpunkten ska ligga så långt ner i instanskedjan som möjligt, och att en förvaltningsmyndighet därav som huvudregel ska vara första instans att besluta i ett förvaltningsärende.<sup>210</sup>

Som skäl för en obligatorisk domstolsprövning angav regeringen bland annat att den nuvarande ordningen, som kräver att den enskilde överklagar beslutet för att få till stånd en domstolsprövning, kan vara utmanande för utländska medborgare på grund av språkförbistring och okunskap om det svenska rättssystemet. Trots att en förvarstagen i många fall har rätt till ett offentligt biträde utgör inte det en tillräcklig garanti för att utlänningens rättigheter tillvaratas genom domstolsprövning. Därav skulle en obligatorisk domstolsprövning bidra till en stärkt rättssäkerhet. Regeringen poängterade också att rådets rekommendation talade för att en lagändring behövdes genomföras.<sup>211</sup> Vid den sammanvägda bedömningen ansåg således regeringen att det i frågan om förvar var motiverat att en domstol laglighetsprövar förvarsbeslutet efter en viss tid, trots att beslutet inte överklagats.

Riksdagen röstade emellertid nej till regeringens förslag om att ändra reglerna om förvar. I Socialförsäkringsutskottets betänkande anfördes att lagförslaget till för stor del vilade på Förvarsutredningen från 2011, vilket vid denna tidpunkt var en sju år gammal utredning, och att migrationen såväl som den svenska migrationspolitiken under denna tidsperiod genomgått stora förändringar.<sup>212</sup> Vidare framförde utskottet att propositionen endast fokuserade på vissa delar av UtIL, och att det var mer lämpligt att ta ett helhetsgrepp på regleringen för att säkerställa ändamålsenligt regelverk.

Reglerna om förvar är återigen föremål för utredning då regeringen nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av förvarsreglerna.<sup>213</sup> Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag och bland annat ta ställning till hur grunderna för förvar bör ändras samt om det bör införas möjligheter att ta utlänningar i förvar i fler situationer än vad som i dag är

---

<sup>209</sup> Ibid. s. 54 f.

<sup>210</sup> Ibid. s. 56.

<sup>211</sup> Ibid. s. 57.

<sup>212</sup> 2018/19:SfU10 s.7 f.

<sup>213</sup> Dir 2023:119.

möjligt. Vidare ska utredaren ta hänsyn till eventuella utökade möjligheter till tvångs- och frihetskränkande åtgärder i samband med förvaret. Dessutom har utredaren i uppgift att undersöka om elektronisk övervakning kan utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar.<sup>214</sup> Frågan om obligatorisk domstolsprövning, som har diskuterats flitigt i de tidigare utredningarna, omnämns dock inte i kommittédirektivet. Slutbetänkandet ska redovisas senast i februari 2025, och det återstår att se vad utredningen utmynnar i.<sup>215</sup>

### 5.3 Slutsats

Sammanfattningsvis kretsar detta kapitel utredning kring frågan om hur UtIL:s reglering kring domstolsprövning förhåller sig till kraven enligt artikel 15 i återvändandedirektivet. Artikel 15.2 i direktivet gör det möjligt för medlemsstaterna att välja mellan antingen automatisk domstolsprövning av förvarsbeslut, eller en ordning som lämnar det upp till den förvarstagna att överklaga myndighetsbeslutet på eget initiativ. Sverige har valt det sistnämnda alternativet, det vill säga en ordning som tillåter att en myndighet fattar de initiala beslutet om förvar och sedan låter det vara upp till den enskilde att överklaga om denne vill få till stånd laglighetsprövning av domstol. I detta hänseende förefaller svensk rätt vara förenlig med återvändandedirektivet. Vidare föreskriver även svensk rätt att förvarsbeslut ska omprövas inom regelbundna intervall, vilket överensstämmer med det som följer av artikel 15.3 första meningen i återvändandedirektivet.

Däremot framkommer en tvetydighet när det gäller uppfyllandet av kraven i artikel 15.3 sista meningen. I bestämmelsen specificeras att en rättslig myndighet ska övervaka omprövningar av förvarsbeslut vid längre förvarstider. Svaret på frågan om huruvida UtIL är förenlig med denna bestämmelse beror på hur man tolkar begreppen *rättslig myndighet* och *förvaltningsmyndighet*. Baserat på ordalydelsen i artikel 15 kan man åtminstone konstatera att direktivet gör en åtskillnad på de två begreppen. Det är exempelvis endast i de fall där förvarsbeslutet fattats av en förvaltningsmyndighet som artikel 15.2 uppställer krav på att medlemsstaterna antingen ska säkerställa att en laglighetsprövning genomförs av en rättslig myndighet per automatik, eller medge tredjelandsmedborgaren rätt att överklaga beslutet till en rättslig myndighet. Motsatsvis innebär bestämmelsen att det inte finns behov av ytterligare laglighetsprövning om det är en rättslig myndighet som fattat det initiala beslutet, då

---

<sup>214</sup> Ibid. s. 1 ff.

<sup>215</sup> Ibid. s. 15.

laglighetsprövningen redan är uppfylld i den situationen. Detta talar för att begreppet rättslig myndighet avser ett domstolsliknande organ.

Vidare framgår det av EU-kommissionens riktlinjer att rättsliga myndigheter ska vara oavhängiga, opartiska, och erbjuda rättsliga garantier för ett kontradiktoriskt förfarande. Den rättsliga myndigheten kan utgöras av domare, men behöver inte nödvändigtvis göra det. Det kan ifrågasättas om Migrationsverket och Polismyndigheten kan anses som oavhängiga och opartiska i de fall dessa myndigheter har handlagt ärendet och fattat det initiala försvarsbeslutet. Enligt min uppfattning ger det ovan sagda snarare uttryck för att begreppet rättslig myndighet bör tolkas som en domstol i svenskt hänseende. Detta skulle i sin tur innebära att den sista meningen i artikel 15.3 i återvändandedirektivet uppställer ett krav på att en *domstol* måste övervaka omprövningar av i vart fall verkställighetsförvar och sannolikhetsförvar, när förvaret pågått en längre period. Denna uppfattning bekräftas även genom rekommendationen från EU:s råd, där det anfördes att Sverige borde säkerställa att försvarsbeslut vid längre förvarstider omfattas av ex officio domstolsprövning, där domstolen kontrollerar om grunderna för förvar fortfarande är uppfyllda.

Mot denna bakgrund anser jag att det är anmärkningsvärt att Sverige valde en helt annan väg vid implementeringen av återvändandedirektivet. Den dåvarande regeringen konstaterade att direktivets krav redan var uppfyllt med hänsyn till att den handläggande myndigheten regelbundet måste ompröva besluten, samt genom att den förvarstagna har rätt att överklaga ett försvarsbeslut utan begränsning till viss tid. Det är enligt min mening problematiskt att regeringen inte verkar ha gjort någon åtskillnad på begreppen rättslig myndighet och förvaltningsmyndighet. Att den enskilde har möjlighet att överklaga beslutet motsvarar kravet i artikel 15.2, och att den handläggande myndigheten ska ompröva beslutet motsvarar kravet i artikel 15.3 första meningen. Däremot finns det ingen funktion enligt UtIL som säkerställer att en rättslig myndighet, i betydelsen domstol, övervakar omprövningen av besluten om förvaret pågått en längre tid. I Förvarsutredningen och i det lagförslag som sedermera presenterades 2018 framfördes visserligen en annan uppfattning, där man i linje med rådets rekommendation anförde att en obligatorisk domstolsprövning bör införas, men riksdagen röstade nej till förslaget och sedan dess har inga lagförändringar skett.

Sammantaget är det tvivelaktigt om UtIL helt uppfyller de krav som uppställs enligt sista meningen i artikel 15.3 i återvändandedirektivet eftersom den förvarstagna själv måste initiera

ett överklagandeförfarande för att få lagligheten av ett förvarsbeslut prövat av domstol. Detta innebär att en utlänning kan hållas i förvar i upp till 12 månader utan inblandning av en opartisk domstol som prövar beslutets laglighet. Min tolkning av sista meningen i artikel 15.3 är att bestämmelsen just syftar till att motverka att sådana situationer uppstår. Samtidigt kan det dock också anföras att återvändandedirektivet är vagt i flera hänseenden, vilket kan förklara de olika tolkningarna av direktivet. Utöver avsaknaden av tydliga definitioner av begreppen rättslig myndighet och förvaltningsmyndighet, så ger direktivet inte heller någon ledning i tolkningen av termen ”övervaka”. Med hänsyn till innehållet i rådets rekommendation till Sverige kan man åtminstone tänka sig att begreppet tar sikte på att någon form av laglighetsprövning där den rättsliga myndigheten kontrollerar dels om beslutet fattats på rätt sätt, dels om förvarsgrunderna är uppfyllda.

## 6. Rättssäkerhetsanalys

I förevarande kapitel avser jag att uppfylla uppsatsens övergripande syfte genom att analysera resultaten av de föregående utredningarna utifrån de rättssäkerhetskriterier som formulerats i avsnitt 2.3, det vill säga *förutsebarhet, rätten till domstolsprövning och rättstrygghet*.

Följande citat från Migrationsöverdomstolen utgör en grundläggande markering av vikten av rättssäkerhet i förvarsärenden och sätter tonen för kommande analys: ”höga krav på rättssäkerhet måste ställas när det gäller ett beslut om ett frihetsberövande eller en frihetsinskränkning”.<sup>216</sup>

### 6.1 Förutsebarhet

Beträffande de grundläggande komponenterna av förutsebarhet, så som att rättsreglerna ska vara klara och okomplicerade, kan det konstateras att reglerna avseende domstolsprövning i UtIL inte föranleder några större problem. Bestämmelserna är tydliga och tillgängliga i den mening att det inte råder någon tvekan om vad som gäller när det exempelvis kommer till en utlännings överklagandemöjlighet enligt 14 kap. 9 § UtIL, eller den handläggande myndighetens omprövningsskyldighet enligt 10 kap. 9 § UtIL. Utifrån Frändbergs formella rättssäkerhetsbegrepp är detta en fördel då det bidrar till att den enskilde har möjlighet att förutse konsekvenserna av de rättsliga beslut som berör dem.<sup>217</sup> Det som kan anmärkas i detta hänseende är dock att UtIL har kritiserats för att inte ge uttryck för två av de grundläggande principerna för användandet av tvångsmedel i tillräcklig utsträckning; ändamålsprincipen och proportionalitetsprincipen.<sup>218</sup> UtIL saknar tydliga ändamål för vilka förvar får användas, och det finns ingen uttrycklig regel som föreskriver att frihetsberövandet måste vara proportionerligt. Utifrån rättssäkerhetskriteriet förutsebarhet är detta vanskligt då ändamålsprincipen och proportionalitetsprincipen är väsentliga för att användandet av frihetsberövanden ska vara rättssäkerhet. Trots att dessa principer kommer till uttryck genom annan lagstiftning så skulle det bidra till ökad förutsebarhet om principerna framgick uttryckligen av UtIL.

En central aspekt av förutsebarhet är även att rättssystemet ska vara koherent och enhetligt. Som konstaterats i föregående kapitel är det bekymrande att det föreligger en diskrepans

---

<sup>216</sup> MIG 2016:11.

<sup>217</sup> Se avsnitt 2.2.1, Frändberg, Åke (2000) s. 274 f.

<sup>218</sup> Se avsnitt 4.1.1 och 4.1.3, Andersson, Simon (2020) s. 370 f., 400 ff.

mellan kraven i EU-direktivet och svensk lagstiftning, där direktivet ställer strängare krav på automatisk domstolsprövning än vad som följer av svensk rätt.<sup>219</sup> Enligt återvändandedirektivet ska domstolar övervaka långvariga förvar, och någon sådan funktion finns inte UtIL. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det problematiskt att svensk rätt inte fullt ut överensstämmer med återvändandedirektivet, i synnerhet med tanke på att Sverige är bundet till att implementera de bestämmelser som följer av direktivet.<sup>220</sup> Det finns inte heller något utrymme för Sverige att vare sig behålla eller instifta striktare regler än vad som följer av återvändandedirektivet, vilket framgår av artikel 3.4 i direktivet. Den bristande koherensen mellan UtIL och återvändandedirektivet är också problematiskt ur den enskildes perspektiv, särskilt eftersom det är det mindre gynnande alternativet som tillämpas i Sverige. För den enskilde är det angeläget att rättsregler är enhetliga och att svensk rätt lever upp till de minimikrav som följer av direktivet. EU har utvecklat vissa verktyg för att hantera regelkollisioner mellan unionsrätten och de nationella rättssystemen, ett sådant verktyg är doktrinen om direkt effekt.<sup>221</sup> EU-domstolen har konstaterat att artikel 15 är en sådan bestämmelse som har direkt effekt, vilket innebär att den enskilde teoretiskt sett har möjlighet att åberopa artikeln direkt i svensk domstol.<sup>222</sup> Artikel 15.3 är emellertid en processuell regel, och praktiskt sett är det sannolikt lättare sagt än gjort för den enskilde att utkräva en sådan processuell regel i nationell domstol.

I slutsatsen till utredningen i kapitel 5 anförde jag att en möjlig förklaring till Sveriges tolkning av artikel 15.3 i återvändandedirektivet är att direktivet inte tillhandahåller tydliga definitioner på begreppen ”rättslig myndighet”, ”förvaltningsmyndighet” och ”övervaka”.<sup>223</sup> Med andra ord kan det även riktas kritik till återvändandedirektivet för bristande förutsebarhet. Till skillnad från UtIL ligger kritiken dock inte i bristande koherens, utan i att artikel 15 inte är tillräckligt tydlig och klar. Mot denna bakgrund hade Frändberg sannolikt ansett att artikel 15 i återvändandedirektivet inte lever upp till kravet på klara och adekvata regler.<sup>224</sup> Dock bör inte det faktum att återvändandedirektivet är otydligt befria Sverige från att följa sina förpliktelser enligt unionsrätten. Det har nu gått elva år sedan återvändandedirektivet inkorporerades i svensk rätt, och Sverige har fortfarande inte infört

---

<sup>219</sup> Se avsnitt 5.3.

<sup>220</sup> Se avsnitt 5.1.1, Fördraget om Europeiska unionens funktionsrätt, artikel 288.

<sup>221</sup> Se avsnitt 5.1.1, Mål C-41-74 Yvonne van Duyn mot Home Office, C-26/62.

<sup>222</sup> Mål C-61/11 PPU mot El Dridi.

<sup>223</sup> Se avsnitt 5.3.

<sup>224</sup> Se avsnitt 2.2.1, Frändberg, Åke (2000) s. 274 f.

automatisk domstolsprövning av långvariga förvar. Behovet av obligatorisk domstolsprövning för att uppfylla Sveriges EU-rättsliga åtaganden har påkallats i både svenska utredningar och av EU-organ.<sup>225</sup> Rekommendationen från Europeiska unionens råd utgör visserligen soft law, men EU-domstolen har konstaterat att medlemsstaterna kan vara skyldiga att ta hänsyn till sådana rekommendationer när de syftar till att utfylla unionsrätten eller bidra till tolkningen av medlemsstaternas bestämmelser som antagits som ett led i uppfyllandet av unionsrätten.<sup>226</sup> Genom att ta fasta på EU:s råds rekommendation om obligatorisk domstolsprövning skulle Sverige kunna stärka rättssäkerheten för den enskilde och samtidigt säkerställa uppfyllandet av Sveriges EU-rättsliga åtaganden.

## 6.2 Rätten till domstolsprövning

När det gäller i vilken mån de svenska reglerna i UtIL uppfyller rättssäkerhetskravet *rätten till domstolsprövning* bör det först understrykas att ett beslut om förvar utgör ett väsentligt intrång i rörelsefriheten. Europadomstolen har klargjort att rätten till frihet och säkerhet är av yttersta vikt i ett demokratiskt samhälle, och därför bör höga krav ställas på rättssäkerhet vid inskränkningar av denna grundläggande rättighet.<sup>227</sup> En central aspekt av rättighetsskyddet är möjligheten att få inskränkningar prövade av en oberoende domstol. Rätten till domstolsprövning av frihetsberövanden garanteras genom både Europakonventionen och RF. Som har konstaterats i det föregående får de krav som ställs enligt konventionen och grundlagen anses uppfyllda genom att UtIL tillåter att förvarsbeslut får överklagas till domstol utan begränsning till viss tid.<sup>228</sup> Det finns emellertid ingenting som hindrar Sverige att föreskriva ett starkare rättighetsskydd än de minimikrav som följer av Europakonventionen och RF.

Att tillerkänna domstolarna en utvidgad, kontrollerande funktion genom att införa obligatorisk domstolsprövning är inte bara relevant utifrån kraven i återvändandedirektivet, utan också utifrån ett större rättssäkerhetsperspektiv med betoning på rätten till domstolsprövning. Den nuvarande ordningen placerar en tung börda på den enskildes axlar, som själv måste överklaga beslutet för att domstolsprövning ska komma till stånd. Det finns således en risk att

---

<sup>225</sup> Se avsnitt 5.2, Europeiska unionens Råd, rekommendation 2018/0022, SOU 2011:17. s. 153.

<sup>226</sup> Mål C-322/88 Grimaldi.

<sup>227</sup> Se avsnitt 4.1.1, McKay mot Förenade kungariket nr 543/03, Ladent mot Polen nr 11036/03.

<sup>228</sup> Se avsnitt 4.5.

oriktiga frihetsberövanden består på grund av att den enskilde själv inte haft verktyg nog att gå vidare med ett överklagande. I de fall där beslutet inte överklagas kan det ifrågasättas om den handläggande myndighetens omprövningsskyldighet i tillräcklig utsträckning tillgodoser utlänningens rättssäkerhetsintressen. Vid verkställighetsförvar ska omprövningen ske varannan månad, vilket är ett långt tidsintervall med tanke på de negativa effekter förvaret riskerar att ha på den enskildes mentala och fysiska välbefinnande.<sup>229</sup> Zila anser att syftet med rättssäkerhet är att skapa förtroende för rättssystemet och säkerställa ”människans säkerhet”, men utifrån analysen av den nuvarande ordningen kan man fråga sig om UtIL faktiskt tillgodoser människans säkerhet på ett tillfredsställande sätt.<sup>230</sup>

I ljuset av detta är det centrala argumentet för obligatorisk domstolsprövning, enligt min uppfattning, att en sådan funktion utgör en garant mot godtycklighet och missbruk. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det inte helt tillfredsställande att Migrationsverket och Polismyndigheten också ansvarar för omprövning och kontrollerar lagligheten av ett beslut de själva fattat. Dessa myndigheter är givetvis bundna till att handlägga ärenden opartiskt och objektivt, men samtidigt är det tydligt att migrationsdomstolarna har bättre förutsättningar att pröva lagligheten av ett beslut, då rätten är autonom och oberoende den verkställande makten. Vad som också skulle kunna tala för att migrationsdomstolarna är bättre lämpade att bedöma om förutsättningarna för förvar är uppfyllda är, som ovan nämnt, att ändamålsprincipen och proportionalitetsprincipen inte kommer till uttryck i UtIL.<sup>231</sup> Detta innebär att det åvilar ett större ansvar på rättstillämparen att se till att den enskildes rättssäkerhet inte sätts på spel, och säkerställa att dessa principer tillgodoses i varje enskilt ärende.

Vad som är anmärkningsvärt i sammanhanget är att förvar är det enda frihetsberövandet i svensk rätt som kan pågå upp till tolv månader utan att beslutets laglighet någonsin prövas av domstol. Samtliga frihetsberövande beslut som kan fattas enligt LVM, LPT, LVU och RB förutsätter att beslutets laglighet prövas av domstol efter en viss tid om frihetsberövandet ska bestå.<sup>232</sup> Tidsramen för när det frihetsberövande beslutet ska anmälas till rätten sträcker sig mellan en dag och fyra veckor beroende på vilken lag som är tillämplig. Således har lagstiftaren, åtminstone beträffande de förvaltningsrättsliga frihetsberövandena, valt att gå

---

<sup>229</sup> Se avsnitt 2.3.3, Europarådets parlamentariska församling (2010) resolution 1707, artikel 4.

<sup>230</sup> Avsnitt 2.2.3, Zila, Josef (1990) s. 291.

<sup>231</sup> Se avsnitt 4.1.1 och 4.1.3, Andersson, Simon (2020) s. 370 f., 400 ff.

<sup>232</sup> Se avsnitt 4.4.

längre än de krav som uppställs i Europakonventionen och RF. Vid jämförelse av de bakomliggande motiven till dessa lagstiftningar är den gemensamma nämnaren att obligatorisk domstolsprövning motiveras av rättssäkerhetsskäl. Man kan inte bortse från att LVM, LPT, LVU och RB fyller helt andra syften och funktioner än vad förvar i UtIL gör, men det som förenar dessa lagar är att de alla utgör en inskränkning i rörelsefriheten. Av detta skäl borde samma rättssäkerhetsmotiv kunna användas som argument för att obligatorisk domstolsprövning bör införas även för förvarsbeslut.

Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är en annan brist i lagstiftningen att skriftlig handläggning i domstol är huvudregeln för migrationsmål.<sup>233</sup> Muntlig förhandling utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti eftersom det bidrar till domstolens bedömningsunderlag och ger bättre förutsättningar att bedöma den enskildes trovärdighet. När den enskilde väl har överklagat och lyckats få till stånd en domstolsprövning av beslutet är det således inte säkert att den enskilde får komma till tals muntligen, vilket ytterligare försvårar utlänningens möjligheter att göra sin röst hörd. Återigen åligger ansvaret den enskilde som själv måste kräva muntlig förhandling, och trots utlänningens begäran om muntlighet är domstolen inte skyldig att uppfylla till önskemålet.

Både frånvaron av obligatorisk domstolsprövning och huvudregeln om skriftlig handläggning kan förklaras av effektivitetsskäl. Att införa obligatorisk domstolsprövning och göra muntligt förfarande till huvudregel skulle medföra ökad arbetsbelastning och högre kostnader för migrationsdomstolarna. Som tidigare nämnts är även utgångspunkten i förvaltningsprocessen att tyngdpunkten ska ligga så långt ner i instanshierarkin som möjligt. Diskussionen om vem man anser vara bäst lämpad att fatta denna typ av ingripande beslut aktualiserar också frågan om vilken roll domstolen ska spela i en demokratisk stat. Ett motargument till obligatorisk domstolsprövning skulle mot denna bakgrund kunna vara att det skulle innebära att mer makt delegerades till jurister i förvaltningsdomstolar samtidigt som myndigheternas befogenhet att göra självständiga juridiska bedömningar urholkas. En välavvägd kompromiss skulle därför kunna vara att just överlåta ansvaret för omprövningar på migrationsdomstolarna. Myndigheterna får i sådana fall fortsatt mandat att fatta grundbeslutet om förvar, medan domstolarna skulle fungera som en kontrollfunktion när frihetsberövandet pågått en längre tid. Den underliggande vetskapen om att en migrationsdomstol kommer att laglighetspröva

---

<sup>233</sup> Se avsnitt 4.3.4.

förvarsbeslut har också potential att verka normerande på Migrationsverket och Polismyndigheten, och bidra till att beslutsfattarna blir ännu mer noggranna i sin handläggning.<sup>234</sup> Sammantaget skulle en sådan lösning kunna stärka rättssäkerhetsskyddet för den enskilde, samtidigt som effektiviteten i processen inte går helt förlorad.

### 6.3 Rättstrygghet

I detta avslutande avsnitt utvärderas bestämmelserna om domstolsprövning av förvarsbeslut i UtIL med fokus på uppsatsens tredje rättssäkerhetskriterium, nämligen *rättstrygghet*. I förarbetena till UtIL understryks att lagen ska vara utformad för att ge utlänningar rättsliga garantier mot godtyckliga beslut, och för att säkerställa utlänningar en så tryggad ställning som möjligt.<sup>235</sup> Trots dessa intentioner åläggs utlänningen själv en betydande del av ansvaret för att säkerställa att sina rättssäkerhetsgarantier blir tillgodosedda. En motsättning i detta är att de individer som kan bli föremål för förvar typiskt sett är en resurssvag grupp som sannolikt har svårare än gemene man att tillvarata sina rättigheter.<sup>236</sup> De krav på egen initiativförmåga som UtIL uppställer kan potentiellt vara svårare för utlänningar att uppfylla på grund av språkförbistringar och kunskapsluckor beträffande det svenska rättssystemet.

En utlänning som varit tagen i förvar i mer än tre dygn har som utgångspunkt rätt till ett offentligt biträde.<sup>237</sup> Utlänningens rätt till offentligt biträde kan sägas spegla lagstiftarens strävan efter rättstrygghet för den enskilde. Trots att det offentliga biträdet ska företräda och tillvarata utlänningens intressen så finns det en begränsning i hur mycket tid och resurser ett offentligt biträde kan lägga på ett enskilt ärende. Av detta skäl ställer jag mig skeptisk till om utlänningens rätt till offentligt biträde ensamt kan garantera att den enskildes rättigheter tillvaratas genom domstolsprövning. Det kan anföras att den enskildes möjlighet att överklaga kombinerat med rätten till offentligt biträde innebär att det föreligger formell rättssäkerhet i viss utsträckning. Men det är nog så viktigt att det också föreligger reell rättssäkerhet, det vill säga att den enskilde faktiskt kan tillvarata sina rättigheter i praktiken. Av artikel 5.4 Europakonventionen följer även ett krav på att rätten till domstolsprövning av frihetsberövanden måste vara effektiv.<sup>238</sup> Med andra ord krävs det att rättigheten faktiskt kan

---

<sup>234</sup> Se avsnitt 2.3.2, N. Stefanelli, Justine (2020) s. 5.

<sup>235</sup> Se avsnitt 2.3.3, prop. 1979/80:96, s. 27.

<sup>236</sup> Se avsnitt 2.3.2, SOU 2011:17, s. 156.

<sup>237</sup> Se avsnitt 4.3.1.

<sup>238</sup> Se avsnitt 4.1.2, Cónka mot Belgien nr 51564/99.

utnyttjas i praktiken. Detta ligger också i linje med Peczeniks syn rättssäkerhet, då han betonar vikten av att rätten måste vara materiellt rättssäker och etisk godtagbar.<sup>239</sup> Med hänsyn till att det rör sig om en resurssvag grupp vore det ur ett rättssäkerhetsperspektiv önskvärt om man tog höjd för gruppens utsatthet i lagstiftningen genom införandet av obligatorisk domstolsprövning.

Även beträffande kriteriet rättstrygghet är det av intresse att ställa förvarsreglerna mot de andra tillåtna frihetsberövandena i svensk rätt. UtIL och reglerna om förvar riktas enbart mot enskilda som inte är svenska medborgare.<sup>240</sup> Detta är en av de mest väsentliga skillnaderna mellan förvar och de processuella regler som gäller vid tvångsvård och häktning. Vid jämförelse av de olika lagstiftningarna är den bild som framträder att obligatorisk domstolsprövning av frihetsberövanden är reserverad för de lagstiftningar där också svenska medborgare kan bli föremål för frihetsberövande. Det är givetvis svårt att fastställa om det faktiskt föreligger ett adekvat samband mellan obligatorisk domstolsprövning och medborgarskap, men ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det likväl en tankeväckande iakttagelse.

Vad som dock kan poängteras i detta sammanhang är att migrationsrätten och utlänningars uppehållsrätt är nära sammanflätad med säkerhetspolitik.<sup>241</sup> Synen på utlänningar som ett potentiellt säkerhetshot har intensifierats de senaste decennierna, och genom migrationslagstiftning kan staten potentiellt förhindra illegala gränskorsningar, säkerhetsrisker och terrorhot. Dessutom är det utifrån statssuveränitetsprincipen angeläget för Sverige att kunna kontrollera vem som har rätt att vistas på statens territorium.<sup>242</sup> Kanske utgör sambandet mellan migrationsrätt, säkerhetspolitik och statssuveränitet en möjlig förklaring till varför effektivitet har fått väga tyngre än den enskildes intresse av domstolsprövning vid utformningen av regelverket. Min uppfattning är emellertid att avvägningen mellan å ena sidan rättssäkerhet, å andra sidan säkerhetspolitik inte nödvändigtvis behöver innebära att det ena intresset väljs på bekostnad av det andra.

Problemet med den nuvarande regleringen, som lämnar det upp till den enskilde att överklaga, är således att den inte står i samklang med målet om att UtIL ska säkerställa utlänningar en så

---

<sup>239</sup> Se avsnitt 2.2.2, Peczenik, Aleksander (1995) s 91 f.

<sup>240</sup> Se avsnitt 4.4.

<sup>241</sup> Se avsnitt 3.2.

<sup>242</sup> Se avsnitt 4.1.2.

tryggad ställning som möjligt. Även utifrån kriteriet rättstrygghet skulle en rättssäkerhetsstärkande åtgärd således vara att tillerkänna migrationsdomstolarna en kontrollerande funktion vid långvariga förvarsbeslut. Genom att Migrationsverket och Polismyndigheten fortsatt skulle ges samma möjligheter att fatta initiala förvarsbeslut kan man upprätthålla den nivå av effektivitet som krävs för att hantera säkerhetsrisker. Samtidigt skulle en sådan reform medföra en påtagligt ökad rättstrygghet för den enskilde.

## 7. Avslutande reflektion

För att staten ska kunna genomföra en effektiv politik för avlägsnande och återsändande av utländska medborgare är det förståeligt att myndigheter behöver tillgång till vissa processuella säkerhetsåtgärder, såsom förvar. Frihetsberövanden innebär samtidigt ett intrång i den enskildes grundläggande rätt till frihet, och det är angeläget att sådana inskränkningar omgärdas av rättssäkerhetsgarantier. I denna uppsats har flera rättssäkerhetsbrister identifierats vad gäller den enskildes möjlighet att få till stånd domstolsprövning av förvarsbeslut. Sverige står inför en betydande utmaning när det gäller koherensen mellan UtIL och kraven i återvändandedirektivet. En påtaglig diskrepans har observerats, där direktivet ställer upp strängare krav på domstolsprövning än vad som reflekteras i den nationella lagstiftningen. Denna avvikelse skapar inte bara en oroande situation avseende rättssäkerheten, utan väcker även frågan om Sverige uppfyller sina åtaganden enligt EU-rätten. UtIL ger uttryck för ett rättssystem som bygger på individualism, där den enskilde i stor utsträckning förväntas tillvarata sina rättigheter på egen hand. Ur rättssäkerhetssynpunkt kan ett sådant system kritiseras, i synnerhet med hänsyn till att de personer som riskerar att tas i förvar tillhör en resurssvag grupp som har svårare att tillvarata sina rättigheter än andra.

Ökade flyktingströmmar och nationella oroligheter har på senare år resulterat i en förändrad politisk inställning till migration. En tydlig markör för detta är Tidöpartiernas målsättning att genomföra paradigmskifte inom migrationsrätten. Sedan flyktingkrisen 2015 har den svenska migrationslagstiftningen redan genomgått flera omvälvande förändringar, och nu är även förvarsreglerna föremål för utvärdering. Regeringen vill fördubbla antalet förvarsplatser och undersöka om det bör införas möjligheter att ta utlänningar i förvar i fler situationer än vad som i dag är möjligt. I takt med att den politiska inställningen till migration blivit kyligare talar den enskildes rättssäkerhetsintressen för att det finns anledning att överväga en förändrad roll- och ansvarsfördelning mellan Migrationsverket, Polismyndigheten och migrationsdomstolarna. Som en rättssäkerhetsstärkande åtgärd har det i uppsatsen föreslagits att obligatorisk domstolsprövning av långvariga förvar bör införas i UtIL.

Som en avslutande reflektion har frågan om rättssäkra förvar inte fått den uppmärksamhet den förtjänar i den samhällseliga debatten. Kanske beror det på att risken att bli satt i förvar inte är lika lätt att relatera till som exempelvis risken för tvångsvård och häktning, då det endast är utländska medborgare som kan bli föremål för förvar. Mot denna bakgrund anser jag att det

finns desto större anledning att nu rikta strålkastaren mot de rättssäkerhetsbrister som föreligger. Rättssäkra frihetsberövanden är ett värde som vi bör slå vakt om i en demokratisk stat, oavsett vem som riskerar att drabbas av den eventuella rättsosäkerheten.

## Käll- och litteraturförteckning

### Offentligt tryck

#### *Propositioner*

Prop. 1971:30 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

Prop. 1975/76:18 Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen m.m.

Prop. 1981/82:146 om ändring i utlänningslagen (1980:376) m.m.

Prop. 1987/88:147 Om tvångsvård av vissa missbrukar, m.m.

Prop. 1988/89:86 Om vissa tvångsmedel

Prop. 1989/90:28 Proposition om vård i vissa fall av barn och unga

Prop. 1990/91:58 Om psykiatrisk tvångsvård, m.m.

Prop. 1996/97:147 Ändring i utlänningslagens förvarsbestämmelser

Prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag

Prop. 2011/12:60 Genomförande av återvändandedirektivet

Prop. 2017/18:284 Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar

Prop. 2023/24:1 Budgetpropositionen för 2024

#### *Statens offentliga utredningar*

SOU 1995:55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden

SOU 2009:60. Återvändandedirektivet och svensk rätt

SOU 2011:17. Förvar

#### *Utskottsbetänkanden*

2018/19:SfU10 Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar

#### *Kommittédirektiv*

Dir 2023:119 Moderna och ändamålsenliga regler för förvar

## Europeiska unionen

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 medlemsländerna. Europeiska unionens officiella tidning, L 348, 24 december 2008, 98-197. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EG av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd. Europeiska unionens officiella tidning, L 180, 29 juni 2013, 96-116. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033>

Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version). Europeiska unionens officiella tidning, C 326/24, C 326, 26 oktober 2012, 13-45. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0006.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0006.02/DOC_1&format=PDF)

Fördraget om Europeiska unionens funktionsrätt (konsoliderad version). Europeiska unionens officiella tidning, C 326, 26 oktober 2012, 47-326. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:SV:PDF>

Kommissionens rekommendation 2017/2338 av den 16 december 2017 om upprättande av en gemensam ”Handbok om återvändande” som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utgör uppgifter i samband med återvändande. Europeiska unionens officiella tidning, L 339, 19 december 2017, 83-159. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&from=FR>

Europeiska unionens råd rekommendation 2018/0022 av den 8 mars 2018 om Rådets genomförandebeslut om fastställande av en rekommendation om åtgärder för att avhjälpa de brister som konstaterats vid 2017 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_6929\\_2018\\_INIT&qid=1701417782056](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6929_2018_INIT&qid=1701417782056)

## **Europarådet**

Europarådets parlamentariska församling (2010) resolution 1707, Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe, Strasbourg, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17813&lang=en>

Europarådet och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (2015) Handbok om Europeisk rätt rörande asyl, gränser och invandring, Luxemburg, [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Handbook\\_asylum\\_SWE](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Handbook_asylum_SWE).

## **Rättsfallsregister**

### *Migrationsöverdomstolen*

MIG 2006:5

MIG 2006:9

MIG 2007:22

MIG 2008:44

MIG 2013:7

MIG 2013:13

MIG 2016:11

MIG 2020:6

### *EU-domstolen*

C-26/62 NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos mot Nederländska skatteförvaltningen, EU:C:1963:1

C-322/88 Salvatore Grimaldi mot Fonds des maladies professionnelles EU:C:1989:646

C-41-74 Yvonne van Duyn mot Home Office EU:C:1974:133

C-146/14 Bashir Mohamed Ali Mahdi mot Bulgarien, EU:C:2014:1320

C-357/09 Kadzoev EU:C:2009:741

C-61/11 PPU mot El Dridi EU:C:2011:268

### *Europadomstolen*

Ringreisen mot Österrike nr 2614/65, dom meddelad 16 juli 1971

Maaouia mot Frankrike nr 39652/98, dom meddelad den 5 oktober 2000

Cônka mot Belgien nr 51564/99, dom meddelad den 5 maj 2002  
Ferrazzini mot Italien 44759/98, dom meddelad den 12 juli 2001  
McKay mot Förenade kungariket 543/03, dom meddelad den 3 oktober 2006  
Ladent mot Polen 11036/03, dom meddelad 18 mars 2008  
M.N m.fl. mot Belgien nr 3599/18, dom meddelad den 5 mars 2020

## Litteratur

Andersson, Simon (2020) *Förvar och principerna för tvång*, Juridisk Tidskrift Nr 2 2020/21 s. 367-405.

Andersson, Ulrika, Hermansson, Elinor, Myritz, Lina, Stenqvist, Tove (2016)  
*Flyktingfängelser: En Antologi Om Migrationsverkets Förvar*, Stockholm: Verbal förlag.

Diesen, Christian, Lagerqvist Veloz Roca, Anna, Lindholm Billing, Karolina, Seidlitz  
Madelaine, Wilton Wahren, Alexandra (2012) *Bevis 8: Prövning av migrationsärenden*, andra  
upplagan, Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Danelius, Hans, Bull, Thomas, Cameron, Ian, Danelius, Johan (2023) *Mänskliga Rättigheter I  
Europeisk Praxis: En Kommentar till Europakonventionen Om De Mänskliga Rättigheterna*,  
sjätte Upplagan, Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Frändberg, Åke (2000) *Om rättssäkerhet*. Juridisk tidskrift Nr 2 2000/01, s. 269-280.

Gustafsson, Håkan (2002) *Rättens polyvalens: En rättsvetenskaplig studie av sociala  
rättigheter och rättssäkerhet*, Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Kleineman, Jan (2018) *Rättsdogmatisk metod* i Nääv, Maria, Zamboni, Mauro (red.) *Juridisk  
Metodlära*, andra upplagan, Lund: Studentlitteratur AB, s. 21-46.

Majcher, Izabella, J. Flynn, Michael, Grange Mariette (2020) *Immigration Detention in the  
European Union: In the Shadow of the "crisis"*, Cham: Springer.

Mannelqvist, Ruth, Asplund, Ida, Enqvist, Lena (2017) *Rättssäkerhet i välfärden: tre exempel från rättsvetenskaplig forskning* i Edström, Örjan, Lindholm Johan, Mannelqvist Ruth (red.) *Jubileumsskrift till Juridiska institutionen 40 år* Umeå: Juridiska institutionen, Umeå universitet, s. 235-244.

Melander, Göran (1981) *Frihetsberövande Enligt Utlänningslagen*, Skrifter utgivna av Juridiska föreningen Lund, nr 42.

Moraru, Madalina Bianca, Cornelisse, Galina, De Bruycker, Philip (2020) *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union*, Oxford: Hart Publishing.

N. Stefanelli, Justine (2020) *Judicial Review of Immigration Detention in the UK, US and EU: From Principles to Practice*, Oxford: Hart Publishing.

Peczenik, Aleksander (1995) *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Stockholm. Fritzes Förlag.

Reichel, Jane (2018) *EU-rättslig metod*, i Nääv, Maria, Zamboni, Mauro (red.) *Juridisk Metodlära*, andra upplagan, Lund: Studentlitteratur AB, s. 109-142.

Sandesjö, Håkan, Wikrén, Gerhard (2022) *Utlänningslagen med kommentar*, trettonde upplagan, Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Sandgren, Claes (2021) *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod, argumentation och språk*, femte upplagan, Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Wilsher, Daniel (2004) *The administrative detention of non-nationals pursuant to immigration control: International and constitutional law*, Cambridge: Cambridge University Press, *The international and comparative law quarterly*, Vol. 53 (4), s. 897-934.

Wilsher, Daniel (2012) *Immigration Detention: Law, History, Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wejedal, Sebastian (2017) *Rätten till Biträde – Om Biträdeskostnaders Hantering Vid Svenska Domstolar*, Göteborg: Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.

Westberg, Peter (1992) *Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats: En idé om rättsvetenskaplig öppenhet* i Heuman, Lars (red.), Festskrift till Per Olof Bolding, s. 421-446.

Zila, Josef (1990) *Om rättssäkerhet*, Svensk Juristtidning vol. 75, s. 284-305.

Åhman, Karin (2023) *Regeringsformen och europarätten: hur vissa av regeringsformens bestämmelser och deras tillämpning påverkas av EU-rätten och Europakonventionen*, Stockholm: Norstedts juridik AB.

## **Elektroniska källor**

Justitiedepartementet (2023) *Uppdrag att inrätta återvändandecenter*, Stockholm: Regeringskansliet,

<https://www.regeringen.se/contentassets/54f46b963ef24429af76da7462cc84a3/uppdrag-att-inratta-atervandandecenter.pdf> (hämtad 2023-11-07)

Migrationsverket (2023) *Förvar*, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Vanliga-fragor-fran-journalister/Forvar.html> (hämtad 2023-10-12)

Sandberg, Benny (2013) *Domstolsprövning av förvarsbeslut, En analys av förvarsbestämmelserna enligt utlänningslagen och en jämförelse med de övriga nordiska ländernas förvarsbestämmelser*, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:688885/FULLTEXT01.pdf> (hämtad 2023-11-20)

Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, *Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige*, <https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/tidoavtalet-overenskommelse-for-sverige-slutlig.pdf> (hämtad 2023-11-20)