

| | | | |
|------------------------|---|-------------------|---|
| Målnummer: | UM3978-17 | Avdelning: | 1 |
| Avgörandedatum: | 2017-10-27 | | |
| Rubrik: | Vid beslut om avskiljande och placering av en förvarstagen utlännning i kriminalvårdsanstalt eller liknande på grund av säkerhetsskäl är det möjligt att beakta både utlännings beteende i förvarslokalen och omständigheter som hänför sig till dennes beteende före vistelsen i förvarslokalen. En avvägning måste då göras mellan allvaret i tidigare händelser och den tid som har förflutit sedan de inträffade. | | |
| Lagrum: | <ul style="list-style-type: none">• 10 kap. 20 § första stycket 2 och 11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen (2005:716) | | |
| Rättsfall: | <ul style="list-style-type: none">• RÅ 2004 ref. 38• MIG 2011:3• MIG 2012:17• MIG 2013:11• MIG 2016:19 | | |

REFERAT

YT ansökte i december 2015 om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige. Då Migrationsverkets utredning tydde på att en annan medlemsstat var ansvarig för att pröva hans ansökan om asyl inleddes ett ärende i enlighet med Dublinförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat [omarbetning]). YT uteblev dock från samtliga möten som han kallades till för utredning av ansvarig medlemsstat. Fristen för en framställning om återtagande enligt Dublinförordningen löpte ut i februari 2016 och ärendet överlämnades därefter till asylprövningen för fortsatt handläggning.

Den 1 april 2016 dömdes YT för försök till misshandel, försök till grov misshandel och skadegörelse till fängelse i åtta månader. Detta med anledning av händelser den 22 februari samma år vid det asylboende där han befann sig. Han frigavs villkorligt i augusti 2016. Migrationsverket kallade därefter YT på nytt till asylutredning, men han uteblev. Han påträffades den 17 januari 2017 i Tyskland, varpå Tyskland begärde att Sverige skulle återta honom enligt Dublinförordningen, vilket Sverige accepterade.

YT överfördes från Tyskland till Sverige den 1 mars 2017. Samma dag beslutade Migrationsverket att ta honom i förvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 2 och tredje stycket utlänningslagen (2005:716). Vid ankomsten till förvaret beslutade Migrationsverket i två olika beslut först att han skulle hållas avskild med stöd av 11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen och sedan att han skulle placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen. Som skäl för besluten om avskiljande och placering angav Migrationsverket som sammantagen bedömning att YT med hänsyn till tidigare återkommande hot mot medboende och personal samt skadegörelse och självskadebeteende utgjorde ett allvarligt hot mot sig själv, andra förvarstagna och personalen samt en fara för säkerheten och ordningen i lokalen. Enligt besluten hade YT upprepade gånger - den 3 och 22 februari, den 15 och 23 september samt den 25 oktober, allt under år 2016 - varit alkoholpåverkad samt uppträtt våldsamt och hotfullt på

de boenden där han vistats. I besluten angavs också att han hade dömts för försök till misshandel, försök till grov misshandel och skadegörelse. Det angavs dessutom att han, vid överföringen från Tyskland till Sverige den 1 mars 2017, av tyska myndigheter hade uppgetts vara våldsam och att de därför hade vidtagit extra säkerhetsåtgärder vad gällde flygsäkerheten.

YT överklagade Migrationsverkets beslut om placering av honom och yrkade att beslutet skulle upphävas. Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (2017-03-15, ordförande Björklund), biföll överklagandet och upphävde Migrationsverkets beslut om avskiljande och placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Domen innebär att YT skulle förflyttas till ett förvar. Migrationsdomstolen anförde bl.a. följande. Migrationsverkets beslut om avskiljande och placering har fattats i direkt samband med YT:s ankomst till förvaret. Då de händelser som Migrationsverket har lagt till grund för bedömningen inte har något samband med det aktuella förvarstagandet gör migrationsdomstolen bedömningen att det inte har funnits förutsättningar att besluta om avskiljande och placering av YT i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Migrationsverket överklagade domen och yrkade att Migrationsöverdomstolen skulle fastställa verkets beslut den 1 mars 2017 att placera YT i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Migrationsverket anför bl.a. följande. Av den information som är dokumenterad i ärendet framgår att YT utgör en fara för ordningen och säkerheten i förvarlokalen samt en allvarlig fara för sig själv och andra förvarstagna och personal. Han har ett självskadebeteende och har återkommande hotat medboende och personal samt ägnat sig åt skadegörelse. Han har varit påverkad av berusningsmedel vid flertalet av incidenterna och har arresterats efter bråk på de boenden som han har bott på. En polisanmälan gjordes efter det att en anställd på ett boende hotats. Den 1 april 2016 dömdes YT till fängelse i åtta månader för försök till misshandel, försök till grov misshandel och skadegörelse. Han har även uppträtt våldsam mot tyska myndigheter i samband med att han överfördes till Sverige den 1 mars 2017. YT har visat sådana tendenser som ger anledning att anta att han är en säkerhetsrisk. Detta trots att omständigheterna inte är direkt hänförliga till vistelsen i förvarlokalen i samband med förvarstagandet. Det finns sammantaget förutsättningar för att placera honom i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

YT ansåg att överklagandet skulle avslås och anförde bl.a. följande. Det saknas förutsättningar att avskilja och placera honom i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Lagstiftarens intention är att bestämmelserna om avskiljande och placering ska tillämpas restriktivt. De brott som han har dömts för ligger förhållandevis långt tillbaka i tiden, våren 2016, och han har avtjänat straffet. Enbart utifrån den brottslighet som han har dömts för kan han inte anses vara en uppenbar säkerhetsrisk. Han har dessutom inte uppträtt våldsam i samband med överföringen från Tyskland till Sverige. En rättstillämpning som innebär att det skulle vara möjligt att placera personer i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest utan att det först har inträffat någon incident i förvarlokalen strider mot lagstiftarens intentioner och allmänna rättsprinciper.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2017-10-27, Linder, Fries, referent och Odung), yttrade:

1. Vad målet gäller

Den fråga som Migrationsöverdomstolen ska ta ställning till är om Migrationsverket hade skäl för att besluta att YT, som var tagen i förvar, skulle hållas avskild från andra förvarstagna och placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

2. Tillämpliga bestämmelser

I 1 kap. 8 § utlänningslagen anges att lagen ska tillämpas så att en utlännings

frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Huvudregeln är att en utlänning som hålls i förvar ska vistas i lokaler som är särskilt anordnade för detta ändamål och som Migrationsverket ansvarar för (11 kap. 2 § första stycket utlänningslagen).

En utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra (11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen).

Enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket.

3. Förarbeten

Frågan om vilken myndighet som skulle ansvara för att verkställa beslut om avvísning eller utvisning och ansvaret för förvarslokaler utreddes under mitten av 1990-talet. Från och med den 1 oktober 1997 överfördes ansvaret för förvarstagna personer och lokalerna de vistades i från polismyndigheterna till Statens invandrarverk. I förarbetena till lagändringen uttalades att det gällde att skapa ett regelsystem som i största möjliga utsträckning garanterade att de utlänningar som hölls i förvar slapp att vistas i t.ex. häkten och kriminalvårdsanstalter. Huvudprincipen blev att dessa utlänningar i stället skulle placeras i särskilda förvarslokaler. I ett mindre antal undantagsfall ansågs det dock vara svårt att undvika en placering i häkte, kriminalvårdsanstalt eller polisarrest. Som exempel på en sådan undantagssituation nämndes bl.a. att en utlänning uppträder på ett sådant sätt att han eller hon äventyrar sin egen eller andras säkerhet. (Prop. 1996/97:147 s. 21.)

I de ovan nämnda förarbetena anfördes vidare bl.a. följande om avskiljande och placering av förvarstagna (s. 31-32 och 41-42). Innan ett beslut om placering i t.ex. häkte övervägs, bör först möjligheterna att lösa problemet inom förvarslokalen prövas framför allt när det gäller de personer som inte är utvisade på grund av brott. Ett alternativ är att försöka skilja de förvarstagna som är våldsamma från övriga förvarstagna. Ett sådant avskiljande skulle kunna underlätta för de övriga att delta i aktiviteter i större frihet. Om detta inte är tillräckligt för att lösa problemet, måste möjligheten kvarstå att omplacera utlänningen till kriminalvårdsanstalt, polisarrest eller häkte.

Som exempel på beteenden som kan föranleda ett beslut om avskiljande när det gäller ordningen nämndes i förarbetena allvarliga provokationer mot andra förvarstagna och när det gäller säkerheten beteenden av uppviglande karaktär. Uttrycket "allvarlig fara" förklarades ta sikte på hot mot andra förvarstagna eller personalen respektive risk för självdestruktivt beteende. (Se prop. 1996/97:147 s. 47.)

I propositionen anfördes vidare följande (s. 45). Den första punkten i bestämmelsen om placering gäller utlänningar som utvisats på grund av brott och som hålls i förvar i avvaktan på verkställighet av beslutet. Denna punkt innehåller inte några ytterligare rekvisit för att ett beslut om en sådan placering ska få fattas. Avsikten med detta är att ge Invandrarverket möjlighet att besluta att t.ex. en grov våldsbrottsling inte kan komma i fråga för placering i en förvarslokal. Det behöver i dessa fall således inte ha förekommit någon incident i förvarslokalen som ger anledning att befara att utlänningen av säkerhetsskäl inte kan vistas där. Andra punkten i samma bestämmelse tar sikte på utlänningar som Invandrarverket har beslutat ska hållas avskilda med stöd av 22 §. För att utlänningen ska få placeras på ett häkte etc. krävs dessutom att verket med hänsyn till säkerheten i förvarslokalen gör

bedömningen att avskiljandet inte kan ordnas i en förvarslokal. För att en sådan bedömning ska kunna göras fordras i detta fall att utlänningen visat sådana tendenser att Invandrarverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om utlänningen fick vara kvar.

Några ändringar i sak gjordes inte i bestämmelserna om avskiljande respektive placering av förvarstagna i kriminalvårdsanstalt m.m. när den nu gällande utlänningslagen infördes 2006 (se prop. 2004/05:170 s. 295). Inte heller i samband med genomförandet av återvändandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna), som bl.a. innehåller bestämmelser angående förvar, gjordes några ändringar när det gäller förutsättningarna för avskiljande och placering i kriminalvårdsanstalt m.m. Återvändandedirektivets bestämmelser om förhållanden i samband med förvar bedömdes vara uppfyllda genom gällande rätt (prop. 2011/12:60 s. 79).

4. Rättspraxis

I MIG 2011:3 uttalade Migrationsöverdomstolen att en avvägning enligt 1 kap. 8 § utlänningslagen måste göras i varje enskilt fall mellan intresset av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i förvarsloken och kravet att utlänningens frihet inte ska begränsas mer än nödvändigt. Avgörandet rörde en utlänning som utvisats på grund av brott och som hölls i förvar. Utlänningen hade utan någon särskild prövning enligt 1 kap. 8 § utlänningslagen placerats i häkte.

När det gäller avskiljande och placering i häkte har Migrationsöverdomstolen i MIG 2012:17 kommit fram till att förutsättningarna för beslut om sådana åtgärder var uppfyllda när en förvarstagen, trots uppmaningar från personalen att upphöra med sitt beteende, fortsatt att hota och kränka övriga förvarstagna.

I MIG 2016:19 konstaterade Migrationsöverdomstolen att beslut om placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen rör användandet av tvångsmedel och att bestämmelserna därför bör tolkas restriktivt.

5. Migrationsöverdomstolens bedömning

5.1. Omständigheter som kan ligga till grund för beslut om avskiljande och placering i kriminalvårdsanstalt m.m.

I målet aktualiseras frågan om vilka omständigheter som kan ligga till grund för ett beslut om avskiljande av en förvarstagen utlänning från andra förvarstagna personer och ett efterföljande beslut om placering av denne i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Som framgått får Migrationsverket enligt 11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen besluta att en utlänning som hålls i förvar får hållas avskild, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Vidare får Migrationsverket enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen besluta att en utlänning som hålls i förvar och som också hålls avskild ska placeras i kriminalvårdsanstalt m.m., om denne av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal. Migrationsverket kan endast fatta sådana beslut beträffande personer som vid tiden för beslutet vistas i en förvarslokal (MIG 2013:11 och RÅ 2004 ref. 38).

Bestämmelserna om avskiljande och placering syftar till att ordning och säkerhet ska kunna upprätthållas i förvarsloken, för såväl den förvarstagne som andra förvarstagna och den personal som tjänstgör där. Vid prövningen av om avskiljande respektive placering ska ske är det naturligt att i första hand

beakta utlänningens beteende i förvaringslokalen. För att det angivna syftet ska kunna tillgodoses, det vill säga att upprätthålla ordning och säkerhet, bör det enligt Migrationsöverdomstolen även vara möjligt att ta hänsyn till omständigheter som hänför sig till utlänningens beteende före den aktuella vistelsen i förvaringslokalen. Ordalydelsen i bestämmelserna medger också att sådana omständigheter kan läggas till grund för beslut om avskiljande och placering.

Det kan vidare konstateras att det i förarbetena till bestämmelserna bl.a. uttalas att det för placering av en utlänning krävs att denne visat sådana tendenser som ger Migrationsverket anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om utlänningen fick vara kvar i förvaringslokalen. I linje med det anförda kan det rimligen inte krävas att sådana tendenser ska ha visats i själva förvaringslokalen. Att beakta omständigheter som inträffat tidigare bör därför vara möjligt men bör ske med viss restriktivitet eftersom det är fråga om användande av tvångsmedel. Omständigheter som hänför sig till utlänningens beteende före vistelsen i förvaringslokalen bör därför inte beaktas om de ligger alltför långt tillbaka i tiden. En avvägning måste här göras med beaktande av hur allvarliga tidigare händelser har varit och hur lång tid som har gått sedan de inträffade.

Sammanfattningsvis anser Migrationsöverdomstolen alltså att det vid beslut om avskiljande och placering är möjligt att beakta både utlänningens beteende i förvaringslokalen och omständigheter som hänför sig till dennes beteende före vistelsen i förvaringslokalen. Allvaret i tidigare händelser måste då vägas mot den tid som förflutit sedan de inträffade.

5.2. Prövningen av besluten om avskiljande och placering

YT har placerats i förvar och vistades i Migrationsverkets förvaringslokaler vid tidpunkten för beslutet om avskiljande den 1 mars 2017. Det har direkt i anslutning till detta också fattats ett beslut om placering av honom i kriminalvårdsanstalt m.m. Migrationsverket motiverade besluten om avskiljande och placering bl.a. med att YT under perioden 3 februari–25 oktober 2016 vid flera tillfällen hade varit alkoholpåverkad, skadat sig själv samt varit våldsam och hotfull mot medboende och personal på de boenden där han vistades. Av besluten framgår att polis tillkallades till boendena vid två av dessa tillfällen med anledning av hans beteende.

Enligt Migrationsverket hade YT dessutom, vid överföringen från Tyskland till Sverige den 1 mars 2017, av tyska myndigheter uppgetts vara våldsam och att de därför hade vidtagit extra säkerhetsåtgärder vad gällde flygsäkerheten, något som YT dock förnekat. Beträffande detta konstaterar Migrationsöverdomstolen att det inte finns något stöd i utredningen för att tyska myndigheter har påstått att han varit våldsam under flygresan. Däremot har den tyska myndigheten i en handling inför överföringen angett att YT skulle åtföljas av tre polismän eftersom han var våldsam. Enligt Migrationsöverdomstolen finns det ingen anledning att ifrågasätta de uppgifter som Migrationsverket har lagt till grund för sina beslut om avskiljande och placering. Beträffande en av händelserna på boendet, som ägde rum den 22 februari 2016, dömdes dessutom YT den 1 april samma år för försök till misshandel, försök till grov misshandel och skadegörelse till ett relativt långt fängelsestraff.

Migrationsöverdomstolen anser att Migrationsverket har haft skäl för att beakta händelserna som inträffade under perioden 3 februari–25 oktober 2016 vid prövningen av om YT skulle avskiljas från andra förvarstagna och placeras i kriminalvårdsanstalt m.m. Med hänsyn till både antalet händelser och allvaret i dessa kan de inte heller, vid tidpunkten för besluten, anses ligga alltför långt tillbaka i tiden. Vid prövningen har även tyska myndigheters uppgifter inför flygresan till Sverige om att YT var våldsam betydelse. Mot bakgrund av vad som har kommit fram om YT:s beteende anser Migrationsöverdomstolen att Migrationsverket hade skäl för sin bedömning att YT utgjorde en allvarlig fara

för sig själv och andra samt att det var nödvändigt för ordningen och säkerheten i förvarslokalen att avskilja honom och placera honom i kriminalvårdsanstalt m.m. enligt 11 kap. 7 § första stycket och 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen. Vid en proportionalitetsavvägning kan hans frihet inte anses ha begränsats mer än nödvändigt genom dessa åtgärder. Det var därför fel av migrationsdomstolen att upphäva Migrationsverkets beslut. Migrationsdomstolens dom ska därmed upphävas.

Det är upplyst i målet att YT efter att migrationsdomstolen upphävde besluten om avskiljande och placering fördes till ett förvar och att han fortfarande hålls i förvar. Migrationsöverdomstolens upphävande av migrationsdomstolens dom innebär att Migrationsverkets beslut om placering av YT nu åter blir gällande. Frågan om det fortfarande är motiverat att placera YT i kriminalvårdsanstalt m.m. ankommer på Migrationsverket att ta ställning till med beaktande av de rådande förhållandena och bestämmelserna i bl.a. 1 kap. 8 § utlänningslagen. Målet ska därför visas åter till Migrationsverket för fortsatt handläggning.

Migrationsöverdomstolens avgörande: Migrationsöverdomstolen upphäver migrationsdomstolens dom och visar målet åter till Migrationsverket för fortsatt handläggning.

Sökord:

Litteratur: Prop. 1996/97:147 s. 21, 31–32, 41–42, 45 och 47;
Prop. 2004/05:170 s. 295; Prop. 2011/12:60 s. 79
