

Dnr Ju2024/00048

Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER SOU 2024:5 FÖRBÄTTRAD ORDNING OCH SÄKERHET VID FÖRVAR

SAMMANFATTNING

Utredningen innehåller förslag på flertalet åtgärder som tillsammans innebär långtgående intrång i rätten till privat- och familjeliv. Sådana åtgärder behöver motiveras utifrån ett fastställt behov och uppfylla kravet på proportionalitet. Enligt Civil Rights Defenders ger inte utredningen tillräckligt stöd för behovet av de föreslagna åtgärderna. Utredningens motivering kring problem med narkotika och vapen har inte stöd i en genomgående statistik, utan bygger främst på uppgifter och incidentrapporter från Migrationsverket och enstaka yttranden från JO vilka tillsammans inte utgör en tillräcklig kartläggning över omfattningen av problematiken. I synnerhet brister utredningen avseende omfattningen av problemet med vapen på förvaren. Då utredningen brister i att motivera behovet, framstår de föreslagna åtgärderna inte som intrång som är förenliga med artikel 8 i den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR).

Civil Rights Defenders understryker vikten av att personalen som genomför åtgärderna ska ha rätt kvalifikationer och utbildning för att dels besluta om när en sådan åtgärd ska genomföras, dels sättet som en sådan åtgärd ska genomföras på, så att detta lever upp till behovs- och proportionalitetsprincipen. Detta är en viktig förutsättning för att garantera att åtgärderna som beslutas och genomförs inte ska innebära mer intrång i den personliga integriteten än nödvändigt. I mötet mellan personal och försvarstagna är det viktigt att bemötandet sker på rätt sätt, att det ska finnas ett säkerställt behov i det enskilda fallet och att åtgärder som innebär ett intrång i den personliga integriteten inte genomförs slentrianmässigt. Därtill kan framhållas vikten av att Migrationsverket, i enlighet med vad bland annat JO har uttalat, säkerställer att förvaren bedrivs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i förhållande till de förvarstagna.¹

Som framgår nedan tar detta yttrande inte upp alla delar av utredningen. De delar av utredningen som inte berörs i yttrandet har inte bedömts av Civil Rights Defenders, och det ska därför inte uppfattas som att Civil Rights Defenders vare sig tillstyrker eller avstyrker dessa.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

De åtgärder som utredningen föreslår består huvudsakligen av förslag som ökar den tekniska säkerheten på förvaren. Utredaren har inte övervägt andra alternativ utifrån ett dynamiskt

¹ JO, Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal, den 17 och 18 januari 2023.

säkerhetsperspektiv, vilket innebär ”en helhetssyn på säkerhet och omfattar bl.a. fysisk och teknisk säkerhet, förhållningssätt och bemötande, tillgänglighet och utbildning samt regelverk, instruktioner och rutiner.”² Med ett sådant helhetsperspektiv är det möjligt att ta hänsyn till såväl tekniken som människa och organisationen i säkerhetsanalysen.³ Dessvärre saknar utredningen detta perspektiv, vilket är beklagligt när åtgärderna syftar till att förbättra ordningen och säkerheten på förvaren. Då det föreligger brister i säkerhetsanalysen, är det rimligt att ifrågasätta de förslagna åtgärdernas behov och proportionalitet. Det saknas en analys om andra mindre ingripande åtgärder som kan genomföras för att uppnå ändamålet och som dessutom kan vara mer lämpliga utifrån ett heltäckande säkerhetsperspektiv.

Civil Rights Defenders konstaterar även att tiden i förvar har ökat kraftigt under perioden 2017–2023, från en genomsnittlig vistelsetid på 22,1 dagar år 2017 till 47 dagar år 2023.⁴ Tiden i förvar påverkar bland annat proportionalitetsbedömningen av åtgärder som inskränker i privat- och familjeliv. Detta behöver därför tas i beaktande i både utformningen av ny lagstiftning och vid varje enskilt beslut om en åtgärd som innebär en inskränkning i rätten till privat- och familjeliv.

4.2 Situationen vid förvaren

Utredningen innehåller förslag på flertalet åtgärder som innebär intrång i den personliga integriteten och familjelivet. Sådana åtgärder behöver motiveras och uppfylla allmänna principer om behov och proportionalitet. En utredning som föreslår långtgående intrång för den personliga integriteten bör rimligtvis motivera behovet av dessa åtgärder, vilket utredaren inte har gjort på ett tillfredställande sätt. Utredningens motivering kring problem av narkotika och vapen har inte stöd i en genomgående statistik, utan bygger på uppgifter och incidentrapporter från Migrationsverket och enstaka yttranden från JO som tillsammans inte återger en översyn på den påstådda problematiken. Exempelvis har utredaren framhållit att det under en sjuårsperiod har rapporterats 199 incidenter av Migrationsverkets personal som på något sätt har en koppling till narkotika på förvaren. Det framgår dock ingen övergripande statistik eller någon motivering kring vilken metod utredaren har tillämpat vid denna undersökning, varför det är svårt för utomstående att granska den påstådda problematiken. Det framstår dock som att de incidenter som haft koppling till narkotika kan härledas till en mycket liten andel av de förvarstagna, som enligt utredningens uppgifter varit mellan 2 186–4 249 per år under samma period som undersökningen genomfördes.

I synnerhet brister utredningen om hur omfattande problemet med vapen i förvaren är i dagsläget. Vid enstaka tillfällen konstaterar utredaren att det förekommer problem med vapen, men dock utan att hänvisa till vare sig polisanmälningar, incidentrapportering från Migrationsverket eller något JO-uttalande. Enligt Civil Rights Defenders är det anmärkningsvärt att utredaren motiverar ett behov utifrån ett problem som inte kan härledas till varken någon

² Prop. 2020/21:54 s. 8–9, se även prop. 2009/10:135 s 65–66.

³ Se Nationell lägesbild, Säkerhetsavdelningen, Hot och våld mot anställd på klass 1 anstalt, 2017, Kriminalvården, s. 3.

⁴ SOU 2024:5 s. 56.

statistik eller annan uppgift. Då utredningen brister i att motivera behovet, framstår de föreslagna åtgärderna som oproportionerliga intrång i förvarstagnas integritet och familjeliv.

Därtill noterar Civil Rights Defenders att utredaren vid redogörelse för JO-uttalanden har utelämnat de delar där JO har riktat kritik till Migrationsverkets hantering av förvarstagna. JO har bland annat konstaterat att det saknats ”enhetliga rutiner för hur omständigheter som läggs till grund för beslut om avskiljande och säkerhetsplanering dokumenteras och att dokumentationen när avskiljanden upphört inte gjorts enhetligt, att många beslut saknade en tydlig individuell bedömning, och att det i en del beslut var svårt att förstå varför de omständigheter som redovisades lett till slutsatsen att ett avskiljande var nödvändigt eller varför ett avskiljande inte kunde fortsätta i förvarlokalen [...]”.⁵ JO har även riktat kritik till hur personal på förvaren har använt sin överordnade ställning, t.ex. genom särbehandling av vissa förvarstagna eller hot om tvångsåtgärder.⁶ JO ifrågasatte även huruvida det funnits lagstöd för åtgärder så som kroppsvisitationer samt närvarokontroller och s.k. rumsrondering i de förvarstagnas boenderum har genomförts av Migrationsverkets personal.⁷ När det i en utredning föreslås att Migrationsverkets personal ska få utökade möjligheter att kunna genomföra tvångsåtgärder bör det rimligtvis utvärderas hur dessa åtgärder kan genomföras på ett sätt som inte överskrider behovet och proportionaliteten med åtgärden och komma till rätta med de brister som det i dagsläget finns kännedom om.

4.7.1 Tvåns- och kontrollåtgärderna ska vara tillräckliga för att tillgodose syftet med förvar och upprätta ordningen och säkerheten

Civil Rights Defenders instämmer i bedömningen att syftet för bestämmelserna i utlänningslagen skiljer sig från övrig lagstiftning om tvångs- och kontrollåtgärder. Europeiska kommittén mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har kritiserat att förvarstagna som hålls enligt utlänningslagens bestämmelser har vistats i fängelser.⁸ CPT har även kritiserat förfarandet av isolering av förvarstagna. CPT har anmärkt på att det saknas processuella rättssäkerhetsgarantier gällande beslut om isoleringen av en försvarstagen, så som en lagstadgad gräns för hur lång tid ett beslutet får verkställas samt anmärkt på enskilda fall där förvarstagna hållits isolerade i tre veckor. Även JO har konstaterat vissa brister vid ett förvars hantering av och utformning av beslut om avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl.⁹ En utredning som syftar till att förbättra säkerheten och ordningen på förvaren bör rimligtvis följa de råd som kommittén har framfört samt utvärdera hur de brister som framgår av JO:s yttrande kan förebyggas i landets förvar. Civil Rights Defenders uppmanar därför den fortsatta beredningen att införa

⁵JO konstaterade flertalet brister i Migrationsverkets hantering av misstänkt narkotika på förvaren, Inspektion av förvarsenheten i Kålleröd, Göteborg, den 13–14 mars 2018, JO dnr 939–2018

⁶ Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal den 17–18 januari 2023, JO O 3–2023.

⁷ Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal den 17–18 januari 2023, JO O 3–2023.

⁸ Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 29 January 2021, s. 20.

⁹ Inspektion av Migrationsverket, förvarsenheten i Kålleröd, Göteborg, den 13–14 mars 2018.

rättssäkerhetsgarantier för beslut om isolering av förvarstagen samt att beslutet ska uppfylla kraven på behov och proportionalitet.

4.7.2 En ny proportionalitetsregel i utlänningslagen

- Civil Rights Defenders *tillstyrker* förslaget om att lagfästa proportionalitetsprincipen i utlänningslagen.

En tydlig lagstiftning bidrar med bättre förutsägbarhet och en enhetlig tillämpning av lagens bestämmelser. Civil Rights Defenders vill dock understryka, vilket även Barnombudsmannen tagit upp i sitt remissvar, att en ny proportionalitetsregel i utlänningslagen inte i tillräcklig grad kompenserar för brister i eller för de risker som förslagen innebär för förvarstagnas rättigheter.¹⁰ Åtgärder som innebär en inskränkning av privatlivet, den personliga integriteten och familjelivet behöver alltid leva upp till kraven som ställs på proportionalitet och behov i varje enskilt fall, varför regleringen enbart är ett pedagogiskt förtydligande.

4.7.5 Kroppsvisitationer ska få ske i andra fall och vid en lägre grad av misstanke än som gäller idag

- Civil Rights Defenders *avstyrker* förslaget om att kroppsvisitationer vid ankomsten till förvarslokalerna ska kunna utföras vid en lägre grad av misstanke än vad som gäller idag
- Civil Rights Defenders *avstyrker* förslaget om att en utlänning som hålls i förvar får kroppsvisiteras i andra fall än vid ankomsten om det kan misstänkas att utlänningen bär på sig något som denne inte får inneha
- Civil Rights Defenders *tillstyrker* förslaget om att det vid kroppsvisitation av barn ska visitationen alltid genomföras i närvaro av ett vittne om inte barnet motsätter sig detta

Som ovan nämnt under avsnitt 4.2 så brister utredaren i redogörandet av den påstådda problematiken kring narkotika och i synnerhet problematiken kring vapen i förvaren. Därför brister utredningen i att säkerställa ett generellt behov för förslagen om Migrationsverkets utökade befogenheter av kroppsvisitationer.

Vid ankomsten föreslås att kroppsvisitation ska få genomföras när det "behövs" i stället för vid en "skäligen misstanke". I författningskommentaren anges att det i allmänhet finns anledning att genomföra en kroppsvisitation vid ankomsten för att säkerställa att otillåtna föremål inte tas med in i förvaret.¹¹ Detta inkluderar dock situationer när den förvarstagne har varit på ett läkarbesök och återvänder till förvarslokalerna. Tröskeln för att behovsrekvisitet är uppfyllt är lågt ställt, vilket öppnar upp för att kroppsvisitationer vid ankomst till förvaren riskerar att bli en regelmässig rutin, då det till synes är få situationer då en kroppsvisitation *inte* behövs enligt utredningen.¹²

¹⁰ Barnombudsmannen, Remiss av Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar (SOU 2024:5) s. 4.

¹¹ SOU 2024:5 s. 168.

¹² Av förslaget framgår situationer som utredaren anger där visitation inte behövs, vilka är när det är fråga om mycket små barn som ankommer till förvaret eller personer som redan har

Enligt Civil Rights Defenders bör det finnas en konkret misstanke i varje enskilt fall för att undvika att kroppsvisiteringar genomförs slentrianmässigt och inte uppfyller de krav som ställs på åtgärdens behov och proportionalitet. Att förslaget dessutom är förenat med ett förslag om utökade möjligheter att genomföra kroppsvisitationer under tiden som utlännen är förvarstagen riskerar att leda till åtgärder om kroppsvisiteringar som tillsammans innebär väldigt ingripande åtgärder som utgör en stor inskränkning i den personliga integriteten.

Civil Rights Defenders understryker att personalen som genomför kroppsvisiteringar ska ha rätt kompetens för att dels besluta om när en sådan åtgärd ska genomföras, dels att åtgärden genomförs på ett sätt som lever upp till behovs- och proportionalitetsprincipen och inte sker slentrianmässigt. Som ovan konstaterat under rubrik 4.2 har JO anfört kritik mot Migrationsverkets hantering av misstänkt narkotika på förvaren, då förvarspersonalen bland annat har använt sin överordnade ställning, t.ex. genom särbehandling av vissa förvarstagna eller hot om tvångsåtgärder.¹³ Detta bör beaktas och åtgärdas i den fortsatta beredning av förslag som syftar till att förbättra ordningen och säkerheten på förvaren. En heltäckande säkerhetsanalys krävs för att de förslag och åtgärder som vidtas blir ändamålsenliga.

Likt Diskrimineringsombudsmannen välkomnar Civil Rights Defenders förslaget med en särreglering för barn, då ett vittne alltid ska närvara vid kroppsvisitationer om barnet inte motsätter sig detta.¹⁴ Även Civil Rights Defenders uppmanar anser att det bör övervägas om motsvarande ska gälla för alla.

4.7.7 Rumsvsitation ska få genomföras om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten

- Civil Rights Defenders *avstyrker* förslaget om att rumsvsitation ska få genomföras om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten

Generella krav på den nationella lagstiftningens tydlighet och förutsägbarhet som skyddar individer från godtyckliga inskränkningar enligt artikel 8 EKMR bör gälla vid åtgärder av rumsvsitationer av förvarstagna.

Civil Rights Defenders understryker vikten av en tydlig och detaljerad lagstiftning som tydligt avgränsar de situationer när en rumsvsitation ska kunna genomföras. Som nämnt ovan under rubrik 4.2 anser dock Civil Rights Defenders att utredningen inte på ett tillfredställande sätt har fastställt ett problem på förvaren som kan motivera en lagstiftning som möjliggör rumsvsitationer på förvaren. Civil Rights Defenders understryker vikten av att skilja förvarspersonalens befogenheter och de befogenheter som kriminalvården vanligtvis har, då förvarstagna i regel inte är misstänkta eller dömda för brott. Återigen vill Civil Rights Defenders understryka vikten av att Migrationsverket säkerställer att förvarspersonalen har

visiterats av Polismyndigheten eller av Kriminalvårdens eller Migrationsverkets personal inför transporten till förvaret.

¹³ Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal den 17–18 januari 2023, JO O 3–2023.

¹⁴ Diskrimineringsombudsmannen, Yttrande över Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar (SOU 2024:5).

rätt kompetens för att åtgärden inte ska gå utöver åtgärdens behov och proportionalitet samt att det finns ett behov av en heltäckande säkerhetsanalys om dynamisk säkerhet.

Civil Rights Defenders anser att det åtminstone bör föreligga krav på en konkret misstanke för att personalen ska kunna genomföra en ingripande åtgärd som rumsvisitation på förvarstagens boenderum. Förvarspersonal har tidigare kritiserat närvarokontroller som genomförts på natten då förvarstagna sov och att detta lett till onödiga provokationer och att det i sig kunde utgöra en säkerhetsrisk.¹⁵ Enligt det aktuella förslaget riskerar rumsvisitationer att bli en rutinmässig åtgärd som inte uppfyller kraven på behov och proportionalitet och som i sig riskerar att ha en negativ inverkan på säkerheten på försvaren. En dynamisk säkerhetsanalys inkluderar beaktandet av relationen mellan försvarsintagen och förvarspersonal. Civil Rights Defenders uppmanar därför den fortsatta beredningen att göra en heltäckande säkerhetsanalys samt utreda om mindre ingripande åtgärder kan genomföras för nå ändamålet.

4.7.9 Det finns ett behov av att ytterligare kunna övervaka besök och att kontrollera besökare

- Civil Rights Defenders *avstyrker* förslaget att Migrationsverket ska kunna besluta att alla personer som passerar in i förvarlokaler ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll)

Som konstaterats ovan under rubrik 4.2 har utredaren inte på ett tillfredställande sätt klarlagt ett utbredd problem med narkotika, och i synnerhet problem med vapen eller andra otillåtna föremål på förvaren, som motiverar mer ingripande åtgärder i individens rätt till privat- och familjeliv enligt artikel 8 EKMR.

I och med att utredningen inte visar ett generellt behov som motiverar en allmän kontroll av besökare bör det enligt Civil Rights Defenders finnas en konkret misstanke mot en besökare om införsel av narkotika som förutsättning för kontrollåtgärder. Att införa en allmän inpasseringskontroll när utredningen inte har fastställt ett generellt behov skulle enligt Civil Rights Defenders inte vara förenligt med behovs- och proportionalitetsprincipen.

Europadomstolen har konstaterat att en förutsättning för att en fånges rätt till respekt för familjeliv är att fängelsemyndigheterna hjälper honom eller henne att upprätthålla kontakt med sin nära familj.¹⁶ Samma princip bör rimligtvis gälla för personer i förvar. Införandet av en allmän inpasseringskontroll kan till synes framstå som en mindre ingripande åtgärd. Det kan dock medföra att familjemedlemmar och andra anhöriga håller sig ifrån förvaren, vilket påverkar den förvarstagnas och närståendes rätt till familjeliv. Civil Rights Defenders understryker därför behovet av en konkret misstanke för att genomföra kontrollåtgärder av besökare till förvaren. I sammanhanget är det också viktigt att lyfta fram vilka konsekvenser det kan få för barn till förvarstagna, och förenligheten med artikel 9 och 3 i Barnkonventionen.

¹⁵ Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal den 17–18 januari 2023, JO O 3–2023. s. 5.

¹⁶ Case Of Messina V. Italy (No. 2) (Application no. [25498/94](#)) § 61.

7.2 Vilka påverkas av förslagen?

Så som utredaren själv konstaterar innehar de allra flesta förvarstagna inte otillåtna föremål och använder inte heller narkotika eller alkohol i lokalerna. Trots detta så kommer många av de föreslagna åtgärderna att påverka alla på förvaren i form av utökade möjligheter för personalen att genomföra åtgärder som begränsar rätten privat- och familjeliv. Exempelvis kan förslaget som avser allmän inpasseringskontroll påverka förvarstagnas rätt till familjeliv. Trots att en allmän inpasseringskontroll inte direkt innebär en minskning av antalet besök kan det dock innebära att fler förvarstagna inte vill ta emot besök, eller att familjemedlemmar avhåller sig från att komma på besök. Civil Rights Defenders understryker behovet av att särskilja förvaren från häkten och fängelser, då förvarstagna i regel varken är misstänkta eller dömda för brott.

Därtill ifrågasätter Civil Rights Defenders att förslagen kommer att leda till en bättre arbetsmiljö för Migrationsverkets anställda. Utredaren har konstaterat att utredningens förslag inte medför en ökad personalkostnad, vilket Civil Rights Defenders anser är anmärkningsvärt. Då personalen i större utsträckning kommer att förväntas fatta beslut om bland annat kroppsvisitationer, rumsvisitation och användning av narkotikahundar bör de rimligen få nödvändig utbildning för att åtgärderna inte ska genomföras slentrianmässigt och uppfylla kraven på behov och proportionalitet. Som ovan konstaterats har JO riktat kritik mot Migrationsverket då personalen har använt sin överordnade ställning, t.ex. genom särbehandling av vissa förvarstagna eller hot om tvångsåtgärder.¹⁷ JO framhöll att Migrationsverket är ansvarigt för att personalen har de kvalifikationer som krävs och att myndigheten behöver säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i förhållande till de förvarstagna. Förslagen i utredningen innebär utökade befogenheter att genomföra åtgärder som innebär ett intrång i den personliga integriteten. Därför är det ytterst viktigt att Migrationsverket säkerställer att personalen på förvaren har rätt kompetens och agerar i enlighet med grundläggande principer om behov och proportionalitet. Detta bör rimligtvis innebära en personalkostnad för Migrationsverket, då det kan innebära att personalen behöver genomgå en utförligare utbildning än det som genomförs i dagsläget. Även själva utförandet av kontroller och visitationer kommer att ta resurser i anspråk och innebära ökade personalkostnader.

Enligt en inspektion av JO från 2023 har förvarspersonal bland annat kritiserat att det förekommit närvarokontroll på natten samt att förvarstagna störs och att åtgärden kan leda till onödiga provokationer och att det i sig kan utgöra en säkerhetsrisk.¹⁸ Personal har även uppgett att det generellt finns ett större fokus på säkerhet och arbetsmiljö i förvaren och att det tidigare fanns ett humanare klimat och en tydligare dialog med de förvarstagna.¹⁹ Som konstaterats ovan föreligger brister i utredningens säkerhetsanalys då andra viktiga komponenter i ett dynamiskt förhållningssätt inte har beaktats. Att utredningen brister i ett heltäckande säkerhetsperspektiv påverkar inte bara förvarstagna och besökare, utan även

¹⁷ Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal den 17–18 januari 2023, JO O 3–2023.

¹⁸ Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal den 17–18 januari 2023, JO O 3–2023 s.5.

¹⁹ Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal den 17–18 januari 2023, JO O 3–2023 s.5.

personalen i sin arbetsmiljö. I det dynamiska förhållningssättet värdesätts förhållningssätt, rutiner och bemötandet mellan personal och intagna. Blir miljön mer repressiv kan det innebära att avståndet mellan förvarstagna och Migrationsverkets personal ökar, vilket kan få negativa konsekvenser för det förebyggande säkerhetsarbetet. Repressiva åtgärder kan uppfattas som omotiverade och oproportionerliga och riskera att skapa motsättningar mellan anställda och försvarsintagna, vilket skadar förtroendet. Dessa motsättningar gör det svårare för förvarspersonalen att få kännedom om någon betar sig på ett avvikande sätt, vilket kan försvåra för förebyggande säkerhetsarbete.

Remissvaret har beretts av Veronica Hammar Chavez.

Stockholm som ovan,

Martin Nyman

Senior jurist