

Justitiedepartementet

Remissvar över delbetänkandet Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar (SOU 2024:5)

Ju2024/00048

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över delbetänkandet **Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar (SOU 2024:5)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

Institutet väljer att enbart yttra sig över de förslag som institutet bedömer har störst inverkan på de mänskliga rättigheterna.

Institutet **avstyrker** förslaget i sin helhet, med undantag för den del som rör införandet av en proportionalitetsregel i Utlänningslagen (4.7.2).

Institutet anser att förslagen riskerar att utgöra en alltför långtgående inskränkning av den enskildes rättigheter samt att förslagen inte lever upp till kraven om rättssäkerhet och proportionalitet.

För att klargöra om en åtgärd ska anses vara proportionerlig måste en avvägning göras av hur stort ingreppet är i den enskildes rätt och hur starkt det behov är som ska tillgodoses genom ingreppet. Endast om det finns ett rimligt förhållande mellan dessa två faktorer kan ingreppet anses proportionerligt. Det är dessutom viktigt att åtgärden är effektiv för att uppnå syftet.

Detta innebär att en åtgärd som inte på ett effektivt sätt leder till det eftersträvade målet inte kan anses proportionerlig.

Det bör noteras att rättigheterna i Europakonventionen enligt artikel 1 gäller alla som befinner sig inom statens jurisdiktion. Utgångspunkten är alltså att konventionsrättigheterna inte är avhängiga medborgarskap, bosättning eller dylikt.

Institutet anser sammantaget att utredningen i stora delar inte visat att de föreslagna åtgärderna är nödvändiga. Den föreslagna regleringen lever inte heller upp till de rättssäkerhetskrav i fråga om förutsebarhet och rättslig kvalitet som Europakonventionen ställer på den här typen av åtgärder. Institutet förordar därför en mer omfattande konsekvensanalys utifrån konventioner om mänskliga rättigheter.

Institutets synpunkter

Allmänna överväganden

Förvarstagna personer måste behandlas på ett humant och människovärdigt sätt. Detta framgår bland annat av artikel 10 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), och återspeglas också i 11 kap. 1 § utlänningslagen. Enligt Europarådets kommitté mot tortyr bör förhållandena i utlänningsförvaren inte heller vara fängelseliknande. Det ska finnas så få begränsningar som möjligt i rättigheter som rörelsefrihet och kontakt med omvärlden.¹ Denna princip återspeglas även i utlänningslagens regler ²

¹ Se t.ex. Europarådets kommitté mot tortyr (CPT), Factsheet: Immigration detention, mars 2017, CPT/Inf(2017)3.

² Se UtL (2005:716) kapitel 11.

Av motiven till utlänningslagens förvarsregler framgår bland annat att förvarslokaler så långt som möjligt ska efterlikna lokaler på Migrationsverkets vanliga mottagningsanläggningar.³

Utgångspunkten bör vara att miljön i förvaret är trygg och säker, både för de förvarstagna och för personalen som arbetar där. Institutet anser att principen om att förvarsverksamheten ska präglas av en relativ öppenhet är central för att säkerställa de förvarstagnas mänskliga rättigheter. Enligt institutets mening riskerar dock flera av utredningens förslag att undergräva denna princip.

Institutet noterar att flera av utredningens författningsförslag om nya kontrollåtgärder har modellerats efter andra lagbestämmelser som rör behandlingen av frihetsberövade personer, i lagar som lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och fängelselagen (2010:610). Enligt utredningen är en utgångspunkt att Migrationsverkets befogenheter att ta till kontroll och tvång ska vara mer begränsade än vad som gäller för andra myndigheter.⁴ Flera av de föreslagna åtgärderna, som säkerhetskontroller och restriktioner vid besök skulle dock medföra att miljön i förvaren i hög grad kommer att likna den som råder i anstalter i Kriminalvårdens regi.⁵ Institutet befarar att utredningens förslag kan innebära att det i framtiden skulle finnas större möjligheter att vidta tvångs- och kontrollåtgärder med stöd av utlänningslagen än i de verksamheter som bestämmelserna hämtats ifrån (se mer nedan).

Institutet anser, som tidigare nämnts, att miljön i förvaret ska vara trygg och säker, både för de förvarstagna och för personalen som arbetar där. Det är därför viktigt att Migrationsverket har verktyg och metoder för att till exempel motverka förekomsten av narkotika eller risk för våld, övergrepp eller otillbörliga utnyttjanden. Enligt institutets mening bör i första hand åtgärder som kan

³ Prop. 1996/97:147 s. 17.

⁴ SOU 2024:5 s. 89.

⁵ Principen undergrävs dock i praktiken. Exempelvis konstaterade JO efter en inspektion av Migrationsverkets nyöppnade förvar i Mölndal 2023 att miljön där är anstaltsliknande, och att kontrollåtgärder i form av rondering och närvarokontroll utförs på ett sätt som både är störande och leder till provokationer. Se JO:s protokoll från Opcat-inspektionen av förvaret i Mölndal i januari 2023, JO:s dnr O 3–2023

kategoriseras som dynamisk säkerhet användas för att tillgodose behoven av ökad trygghet och säkerhet i förvaren. Den dynamiska säkerheten handlar framför allt om att ha en kompetent och uppmärksam personalstyrka med bra förhållande till de förvarstagna.⁶

Likaså är det viktigt att se till att Migrationsverket har goda möjligheter till differentiering av förvarstagna, det vill säga möjligheter att exempelvis placera förvarstagna på ett sätt som möter deras behov eller skilja personer åt som är olämpliga att placera tillsammans. Detta angreppssätt kan inte bara undanröja behovet av fler tvångs- och kontrollåtgärder utan också minska behovet av så kallade säkerhetsplaceringar av förvarstagna från förvaren till Kriminalvårdens häkten.⁷

Institutet vill särskilt understryka att även personer som befinner sig i myndighetsförvar omfattas av rätten till privat- och familjeliv.⁸ Detta inbegriper inte enbart, men särskilt barn till förvarstagna och barn som själva befinner sig i förvar, där särskilda barnkonsekvensanalyser förordats av FN:s barnrättskommitté som en integrerad del i all ny lagstiftning som berör barn och utifrån principen om barnets bästa.

Inskränkningar i denna rätt får enligt Europakonventionen endast göras med stöd i lag och bara sådana inskränkningar som är acceptabla och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.

Slutligen vill institutet påminna om vikten av en noggrann analys och utformning av bestämmelser när förslag läggs om att göra inskränkningar i de mänskliga rättigheterna. Institutet noterar behovet av en tydligare konsekvensanalys särskilt vad gäller barns rättigheter men också utifrån konsekvenser för sårbara grupper, exempelvis tortyröverlevare eller personer med PTSD.

Kommentarer på utredningens förslag

⁶ För vidare läsning om konceptet dynamisk säkerhet, se United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence*, 2015, s 29 ff.

⁷ Utlänningslagen 10 kap. 20 § 1 stycke. 2.

⁸ Se artikel 8 i EKMR, artikel 16 i Barnkonventionen och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga.

Institutet väljer att yttra sig över de av utredningens förslag som institutet bedömer har störst inverkan på de mänskliga rättigheterna.

En ny proportionalitetsregel i utlänningslagen (4.7.2)

- Institutet **tillstyrker** förslaget på införandet av en särskild bestämmelse i utlänningslagen som ger uttryck för proportionalitetsprincipen.

Utredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i utlänningslagens första kapitel där det ska framgå att en ingripande åtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig, ska den användas.

Som utredningen påpekar, utgör proportionalitetsprincipen redan en rättsgrundsats i svensk rätt och är dessutom redan lagfäst i 5 § förvaltningslagen (2017:900). Liksom utredningen, ser institutet dock fördelar ur ett rättssäkerhetsperspektiv med att principen även kommer till uttryck i en särskild bestämmelse i utlänningslagen.

Övervakning av besök (4.7.6)

- Institutet **avstyrker** förslaget om att göra det möjligt att övervaka besök enbart av ordningsskäl.
- Institutet **avstyrker** förslaget på att övervaka besök genom glasrutebesök.

En förvarstagen utlänning ska kunna ha i princip obegränsad kontakt med personer utanför förvaret. Detta följer av 11 kap. 4 § 1 stycket utlänningslagen. Det är endast möjligt för Migrationsverket att neka besök om det kan leda till att förvarets verksamhet skulle försvåras, det vill säga om de inte går att genomföra i önskad omfattning eller vid önskad tidpunkt.⁹ Enligt 11 kap. 4 § 2 stycket

⁹ Prop. 1996/97:147 s. 43. Enligt Migrationsöverdomstolen är det dock möjligt för Migrationsverket att med stöd i bestämmelsen neka besök med hänsyn till en besökares tidigare beteende (MIG 2023:15).

utlänningslagen är det också möjligt att övervaka ett besök om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten.

Utredningen föreslår att det ska läggas till en ny form för kontroll av besök i utlänningslagen. Detta ska ske genom inrättandet av besöksrum där det är omöjligt att överlämna föremål, så kallade glasrutebesök. Utredningen föreslår vidare att det inte bara ska vara möjligt att övervaka besök till förvaret om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, utan även av ordningsskäl. I delbetänkandets avsnitt 4, där övervägandena kring förslagen redogörs för, är denna utvidgning inte motiverad. I författningskommentaren anges emellertid att i bestämmelsen om besök nu även ska tas hänsyn till ordningen. Som ordningsstörande beteenden anges bland annat rökning inomhus, högljutt uppträdande trots tillsägelse samt brottslig verksamhet och spel om pengar.¹⁰

Institutet delar givetvis uppfattningen att ordningsstörande beteenden inte är acceptabla men anser att utökandet av befogenheter för övervakning och andra tvångsåtgärder till Migrationsverket kräver en mer noggrann beredning. Den bestämmelse i fängelselagen (7 kap. 2 §) som förslaget utgår ifrån, ger exempelvis endast rätt för Kriminalvården att övervaka ett besök av säkerhetsskäl, inte av ordningsskäl. Institutet vill här påminna om utredningens utgångspunkt om att Migrationsverkets möjligheter till kontroll- och tvångsåtgärder ska vara mer begränsade än hos andra myndigheter¹¹, liksom tidigare motivuttalanden om att det inte är rimligt att förvarstagna utlännningar behandlas sämre än personer som frihetsberövats på grund av att de är misstänkta eller dömda för brott.¹²

Institutet noterar vidare att lämpligheten av glasrutebesök inom Kriminalvården diskuterades under lång tid innan bestämmelser om detta infördes i fängelselagen. Det sågs bland annat som en åtgärd som riskerade att försämra klimatet i anstalterna.¹³ Även om möjligheten till glasrutebesök slutligen infördes,

¹⁰ SOU 2024:5 s. 163.

¹¹ Myndigheter som förfogar över sådana tvångsåtgärder utifrån säkerhetsskäl är exempelvis Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården.

¹² Prop. 1996/97:147 s. 29.

¹³ Prop. 2009/10:135 s. 83 ff.

har invändningarna som fördes fram mot ordningen inom Kriminalvården, enligt institutets mening, minst lika stor relevans för förvarsverksamheten.

Säkerhetskontroll (4.7.6)

- Institutet **avstyrker** förslaget på att införa en möjlighet till att genomföra säkerhetskontroll i förvaren.

Utredningen föreslår att det ska införas möjlighet till att genomföra så kallad säkerhetskontroll i förvarslokalerna. En säkerhetskontroll går ut på att söka efter föremål som inte är tillåtna i lokalerna med hjälp av en metalldetektor, genom att förvarstagna passerar genom larmbåge eller genom användande av narkotikasökhundar. Ett beslut om införande av säkerhetskontroll ska inte rikta in sig på en viss person utan utgå från situationen vid förvaret. Det skulle kunna omfatta hela förvaret eller en viss avdelning.

En säkerhetskontroll av slaget som föreslås utgör en form av kroppsvisitation och således en inskränkning i enskildas mänskliga rättigheter. Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är var och en skyddad från kroppsvisitation gentemot det allmänna. Av 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen följer att det är möjligt att inskränka denna rättighet i lag, men då endast för att tillgodose ett syfte som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Liknande krav för inskränkningar i den personliga integriteten följer av olika människorättskonventioner, som Europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna (artikel 8 om rätten till privat- och familjeliv).

Den föreslagna bestämmelsen är modellerad efter 17 c § LVU. Skälet för införandet av den bestämmelsen var en önskan om att ge unga som tvångsvårdas med stöd av LVU i särskilda ungdomshem ökad tillgång till meningsfulla aktiviteter. Det handlade bland annat om att ge de unga möjlighet att vistas i olika typer av lokaler utanför själva bostadsavdelningen, som snickeri, verkstad och matsal. Migrationsverkets förvarsverksamhet liknar dock inte ungdomsvården i de särskilda ungdomshemmen i särskilt hög grad. Lokalernas utformning skiljer sig också åt, likaså vilka aktiviteter som erbjuds.

Institutet vill även påminna om att utlänningslagen redan i dag har en bestämmelse i 11 kap. 9 § som gör det möjligt att fatta beslut om kroppsvisitation i det enskilda fallet om det finns skälig misstanke om innehav av narkotika eller annat otillåtet föremål. Enligt institutet finns det därför inte skäl att se införande av säkerhetskontroll som nödvändigt.

Allmän inpasseringskontroll (4.7.9)

- Institutet **avstyrker** förslaget om att göra det möjligt att besluta om allmän inpasseringskontroll i Migrationsverkets förvarlokaler.

Utredningen föreslår att det ska bli möjligt för Migrationsverket att besluta om allmän inpasseringskontroll i förvarlokalerna om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning eller säkerhet. Allmän inpasseringskontroll innebär en möjlighet att kroppsvisitera alla personer som passerar in i förvarlokalerna för att förhindra införsel av otillåtna föremål. Migrationsverkets beslut om allmän inpasseringskontroll ska få gälla i högst tre månader.

Institutet anser att förslag om en så ingripande åtgärd som allmän inpasseringskontroll, med de integritetsinskränkningar den innebär för en stor mängd människor, kräver en utförlig motivering, inklusive en redogörelse för behoven bakom åtgärden. Ett av behoven bakom förslaget på allmän inpasseringskontroll anges vara problem med vapen i förvaren. Utredningen redogör emellertid inte för aktuell statistik eller andra beskrivningar av om, och i så fall hur många gånger, man hittat insmugglade vapen i förvaren de senaste åren. Institutet ifrågasätter därför nödvändigheten av den föreslagna åtgärden.

Institutet menar vidare att det aktuella förslaget innebär en överhängande risk för att förvaren i allt väsentligt blir jämförbara med anstalter med säkerhetsklass 2, men i avsaknad av dels de aktiviteter, behandlingsverksamheter, sysselsättningsmöjligheter och insyns- och överprövningsmöjligheter som finns i dessa.

Dessa faktorer riskerar snarare att försvåra den psykosociala miljön och ytterligare försvåra säkerheten för både personal och förvarstagna.

Att införa den typen av inskränkningar utan att hänsyn tagits till hur dessa skulle inverka på den personliga integriteten, konsekvenserna för förvarstagna barn och familjer, den rättsliga insynen eller den övergripande konsekvensen utifrån konventionerna känns tveksamt. Att införa detta som en allmän möjlighet istället för i särskilda fall, när särskild misstanke föreligger (i enlighet med UtL) är svårmotiverat utifrån nuvarande utredning.

Som nämns ovan, föreslår utredningen att Migrationsverket ska få besluta om allmän inpasseringskontroll av antingen säkerhetsskäl eller ordningsskäl. Förslaget innebär därmed att det skulle vara enklare att besluta om allmän inpasseringskontroll i Migrationsverkets förvarsverksamhet än till exempel i Kriminalvårdens anstalter eller i den psykiatriska eller rättspsykiatriska tvångsvården. Där är det endast möjligt att fatta beslut om allmän inpasseringskontroll om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.¹⁴

Institutet anser därför att beslut om allmän inpasseringskontroll enbart skall fattas på grund av säkerhetsskäl och inte med hänvisning till ordning, då ett sådant beslut inte kan vara en åtgärd som står i proportion till de integritetsintrång som den skulle innebära.

Förordnande av väktare för bevakning och transport (5)

- Institutet **avstyrker** förslaget på att Migrationsverket ska kunna förordna väktare för transport och bevakning.
- Om Migrationsverket får möjlighet att förordna väktare för transportuppdrag, **anser** institutet att det ska tydliggöras att Migrationsverkets personal alltid leder transporten.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska få möjlighet att förordna väktare att utföra vissa bevakningsuppdrag om en förvarstagen befinner sig utanför förvarslokalerna. I detta ingår också medverkan i transportuppdrag som utförs

¹⁴ Se 8 kap. 11 § fängelselagen, 23 b § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt 8 b § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

av Migrationsverket. Skälet bakom förslaget i denna del är att, framför allt, akuta och oplanerade transporter och bevakning av förvarstagna vid sjukhusvistelser drar mycket personalresurser från Migrationsverkets förvarsverksamhet. När personal lämnar den ordinarie verksamheten kan detta, enligt utredningen, bland annat få konsekvenser för ordningen och säkerheten i förvaren. Det kan också förekomma att personalbrist hos Migrationsverket kan leda till att förvarstagna inte bevakas vid sjukhusvistelser.

Enligt internationella regelverk bör personer som tjänstgör i förvar ha en lämplig utbildning för sitt arbete och gå igenom en grundlig anställningsprocess. De bör dessutom ha väl utvecklad förmåga till mellanmänsklig kommunikation och kunskap i att identifiera tecken på trauma och stress.¹⁵

Enligt institutets mening bör samma krav ställas på personalen som tjänstgör med de förvarstagna utanför förvarslokalerna som inne i förvarslokalerna. Detta talar emot att väktare ska kunna förordnas för transport- och bevakningsuppdrag. Institutet befarar även att det skulle kunna uppstå otydligheter i förhållandet mellan Migrationsverkets personal och väktare i fråga om arbetsledning, rollfördelning och arbetsmiljö. Möjligheten till ett effektivt ansvarsutkrävande skulle förmodligen försvåras, exempelvis om en förvarstagen person skulle lida skada i samband med en transport. En regelmässig användning av väktare i förvarsverksamheten riskerar även att bidra till att den upplevs som mer repressiv och anstaltsliknande. Enligt institutet bör Migrationsverket i stället tilldelas de resurser som krävs för att kunna anställa personal som kan utföra de aktuella transport- och bevakningsuppgifterna utan att det inkräktar på genomförandet av den ordinarie förvarsverksamheten.

Institutet noterar vidare att förslaget går ut på att transportuppdrag som väktare medverkar i alltid ska genomföras tillsammans med personal från Migrationsverket. Om förslaget genomförs, anser institutet att det måste

¹⁵ Se Europarådets kommitté mot tortyr (CPT), Factsheet: Immigration detention, mars 2017, CPT/Inf(2017)3 samt UNHCR Detention Guidelines (2012).



tydliggöras att väktare alltid ska stå under ledning av Migrationsverkets personal i genomförandet av transportuppdraget.¹⁶

Ärendets handläggning

Remissvaret har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av enhetschefen Karin Schulz. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna och utredare Hanin Shakrah deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör

¹⁶ Jfr vad som gäller inom Kriminalvården enligt 19 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transporter av frihetsberövade personer (FARK Transport), KVFS 2020:2.