

Stockholm den 16 april 2024

R-2024/0122

Till Justitiedepartementet

Ju2024/00048

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 16 januari 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över delbetänkandet Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar (SOU 2024:5).

Sammanfattning

Advokatsamfundet avstyrker förslagen i sin helhet. Det underlag som utredningen har redovisat avseende förekomsten av narkotika, vapen och annan brottslighet på Migrationsverkets förvar är mycket begränsat. Det går därför inte att ta ställning till om lagstiftningen är nödvändig med hänsyn till syftet eller om syftet kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder.

Advokatsamfundet motsätter sig inte att det införs en möjlighet till glasrutebesök på Migrationsverkets förvar. Advokatsamfundet avstyrker emellertid förslaget i dess nuvarande utformning. Enligt Advokatsamfundet bör glasrutebesök inte tillämpas som ett alternativ till personalövervakade besök om den förvarstagne motsätter sig detta.

Synpunkter

Tvångs- och kontrollåtgärder

Varken Migrationsverkets tjänstemän, de utlänningar som är tagna i förvar, eller besökande ska vara tvungna att vistas i en otrygg miljö. Det är därför, enligt Advokatsamfundet, viktigt att Migrationsverket har möjlighet att använda de tvångs-



och kontrollåtgärder som är nödvändiga för att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i förvaren.

Att beröva en människa dess frihet är samtidigt en av de mest ingripande tvångsåtgärder som staten lagligen kan vidta gentemot enskilda. Det är därför även av största vikt att förvarstagna behandlas humant och att deras värdighet och personliga integritet respekteras. Lagstiftning som innebär ytterligare inskränkningar av den frihetsberövades självbestämmande bör endast beslutas om den är nödvändig med hänsyn till syftet med åtgärden. Om syftet med förslagen kan tillgodoses genom mindre ingripande lagstiftning bör sådana lagstiftningsförslag inte antas.

Det underlag som utredningen har redovisat avseende förekomsten av narkotika, vapen och annan brottslighet på Migrationsverkets förvar är mycket begränsat. Advokatsamfundet anser därför att det överhuvudtaget är problematiskt att ta ställning till om, och i så fall i vilken utsträckning, Migrationsverkets möjligheter att vidta tvångs- och kontrollåtgärder behöver utökas för att Migrationsverket ska kunna upprätthålla ordningen och säkerheten på förvaren.

Migrationsverket har i sin hemställan angett att antalet incidenter där otillåtna föremål (narkotika, verktyg, knivar, m.m.) hittades eller där förvarstagna varit påverkade av narkotika, ökade från 31 rapporter år 2014 till 54 rapporter år 2015. Utredningen framhåller att uppgifterna är gamla och att dessa inte utgör ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma om tvångs- och kontrollåtgärderna behöver skärpas (s. 52). Advokatsamfundet delar denna inställning.

Utredningen har därför besökt förvaret i Mölndal, inhämtat uppgifter från Migrationsverket och haft ett möte med representanter från Svenska kyrkan, Röda Korset och Flyktinggruppernas riksråd (FARR), som bedriver besöksverksamhet på förvaren. Utredningen har även gått igenom Riksdagens ombudsmäns (JO) rapporter från inspektioner av förvar, för att få en bild av läget vid förvaren som kan ligga till grund för en analys av behovet av förändringar av lagstiftningen.

Advokatsamfundet kan konstatera att utredningen inte redovisar några uppgifter av betydelse som lämnats av Svenska kyrkan, Röda Korset eller FARR. Att Migrationsverket har ett behov av utökade möjligheter att vidta tvångsåtgärder är i



huvudsak baserat på uppgifter från tre rapporter från JO,¹ samt uppgifter inhämtade från Migrationsverket.

JO:s protokoll i ärende O 3-2023 avser en inspektion gjord av JO/Opcat av förvaret i Mölndal den 17–18 januari 2023. JO anförde sammanfattningsvis i rapporten att "[V]id inspektionen uppmärksammades allvarliga brister i personalens bemötande av de förvarstagna. JO uttalar att det är oacceptabelt om personalen använder sin överordnade ställning, t.ex. genom särbehandling av vissa förvarstagna eller hot om tvångsåtgärder." JO anförde vidare att "[p]ersonalen i stor utsträckning genomför kroppsvisitationer samt närvarokontroller och s.k. rumsrondering i de förvarstagnas boenderum. Enligt JO kan det ifrågasättas om detta i alla delar är förenligt med regeringsformens krav på lagstöd för åtgärder som utgör husrannsakan och liknande intrång respektive kroppsvisitation." Det framkommer ingenting av betydelse gällande behovet av utökade möjligheter för tvångsåtgärder, utöver vad som redan är möjligt. Den omständigheten att Migrationsverkets tjänstemän eventuellt vidtar tvångsåtgärder utan lagstöd innebär, enligt Advokatsamfundet, självfallet inte att åtgärderna varit nödvändiga för att upprätthålla ordningen och säkerheten eller att det finns skäl att legalisera agerandet.

JO dnr 939-2018 avser en inspektion av förvarsenheten i Källered den 13–14 mars 2018. JO dnr 4378-2018 avser uttalanden efter inspektion av förvarsenheten i Källered, Göteborg, i mars 2018. Rapporterna avser således en inspektion av ett och samma förvar vid ett och samma tillfälle.

Denna inspektion avsåg främst förvarets hantering av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och utformningen av sådana beslut. JO anför i och för sig att det har kommit fram att det är ett generellt problem att narkotika förs in på förvaren och att det är svårt för Migrationsverket att komma till rätta med dessa problem med nuvarande bestämmelser. Syftet med rapporterna är emellertid inte att utreda förekomsten av narkotika. JO har inte utrett detta närmare än att JO tagit del av incidentrapporter och inhämtat uppgifter från förvarstagna och enskilda tjänstemän verksamma i Källered. Även om det som framkommer i JO dnr 939-2018

¹ Se beslut från JO i dnr O 3-2023, dnr 939-2018 samt dnr 4378-2018.



och dnr 4378-2018 är oroväckande, är materialet för begränsat för att kunna läggas till grund för generella slutsatser.

Enligt betänkandet har det vid kontakter med Migrationsverket framkommit att det främsta problemet vid förvaren är inflödet av narkotika, men att det även finns problem med vapen. Det finns inga närmare uppgifter om hur stor andel av de förvarstagna som använder narkotika, men andelen unga med narkotikaberoende har ökat” (s. 53). Utredningen har vidare fått del av uppgifter om incidenter under perioden den 1 oktober 2016 till och med den 22 september 2023. Vid genomgång av uppgifterna framgår att Migrationsverkets personal har rapporterat om incidenter med koppling till narkotika vid 199 tillfällen under den aktuella sjuårsperioden (s. 54).

Utifrån uppgifterna från Migrationsverket och JO:s rapporter, konstaterar utredningen att det är vanligt med narkotika vid förvaren och att det även förekommer vapen. (s. 87). Detta är också premissen för de förslag som lämnats. Advokatsamfundet kan emellertid inte se att utredningen har stöd för slutsatsen att det skulle vara vanligt med narkotika vid förvaren. Att det förekommer vapen på förvaren ifrågasätts inte, men det saknas helt uppgifter om *hur* vanligt förekommande det är. De 199 incidenterna som Migrationsverkets tjänstemän rapporterat, omfattar exempelvis uppgifter från en tjänsteman om att ”det luktar på ett sätt i lokalerna som gör att personalen misstänker att någon eller några förvarstagna har använt narkotika”. Det finns emellertid inga uppgifter när det gäller frågan om samma individ förekommer vid flera av de rapporterade incidenterna. Samma förvarstagna skulle således kunna stå för ett stort antal av incidenterna, vilket utredningen också har noterat.

I motsats till konstaterandet i betänkandet på s. 87, anför utredningen att ”omständigheter gör att det inte går att dra några säkra slutsatser av underlaget. Underlaget kan dock visa på mönster och vad som skulle kunna utgöra problem” (s. 55). Det är, enligt Advokatsamfundet, inte godtagbart att anta en lagstiftning som ger Migrationsverkets tjänstemän möjlighet att vidta långtgående tvångs- och kontrollåtgärder gentemot förvarstagna utlänningar, i allt väsentligt utan krav på en konkret misstanke, för någonting som *skulle kunna utgöra problem*.

Såsom utredningen påpekar är förvar, till skillnad från frihetsberövande på grund av brott eller personens mående, ett administrativt frihetsberövande som endast syftar till att säkerställa utredning eller verkställighet av ett avlägsnandebeslut (s. 90).



Utredningen har dock hämtat ledning från bland annat fängelse- och häkteslagen, LVM, LVU och LPT (s. 67 ff.). Det förefaller i och för sig naturligt. Förekomsten av vapen och narkotika på kriminalvårdens anstalter är emellertid väl dokumenterad. Beslut om vård enligt LVM är grundade på att den som underkastas vården har ett missbruk. Gällande ärenden om LVU och LPT är det inte ovanligt förekommande att den som underkastats vården och tvånget har ett dokumenterat missbruk. Att beviskraven för när exempelvis genomsökningar och visitationer får genomföras enligt dessa lagstiftningar är lågt ställda, utgör inte ett vägande argument för att beviskraven när Migrationsverket får utföra motsvarande åtgärder bör sänkas.

Utredningen konstaterar vidare att narkotikan och vapnen kommer in på förvaren både när de förvarstagna anländer till förvaren och vid besök (s. 53). Vad avser förekomsten av narkotika förefaller påståendet i det närmaste som självklart, då alternativet är att narkotikan annars skulle ha förts in av Migrationsverkets tjänstemän eller tillverkas inne på förvaret. Vad avser förekomsten av vapen och andra förbjudna föremål, är det i och för sig möjligt att den förvarstagne kommer över föremålen eller tillverkar dessa innanför förvarets skalskydd. Eftersom det emellertid saknas uppgifter i betänkandet om hur vanligt förekommande det är att en förvarstagen innehar ett vapen eller ett annat förbjudet föremål, och än mindre i vilket sammanhang föremålet påträffats, anser Advokatsamfundet att dessa uppgifter inte kan läggas till grund för förslagen i denna del.

Det anförda ska inte tolkas såsom att Advokatsamfundet inte delar utredningens konstaterande att det förekommer narkotika och vapen på Migrationsverkets förvar. Advokatsamfundet har heller inte anledning att ifrågasätta att detta kan utgöra ett ordnings- och säkerhetsproblem både för personalen och de förvarstagna. I ljuset av vad som ovan anförts, kan Advokatsamfundet dock inte ställa sig bakom förslagen rörande tvångs- och kontrollåtgärder, eftersom det saknas tillförlitligt underlag som motiverar förslagen i denna del. Avsaknaden av tillräckligt underlag och därmed tillförlitliga uppgifter till stöd för förslagen är särskilt allvarligt i de situationer när tvångsåtgärderna riktas mot barn.

Förutsatt att utredningens påståenden är korrekta avseende att både narkotika och vapen kommer in på förvaren då den förvarstagne anländer och vid besök, förefaller det rimligt att i stället fokusera åtgärder på skalskyddet för respektive förvar. Det torde upplevas långt mindre integritetskränkande för den förvarstagne att utsättas för en

kontrollåtgärd i samband med ankomst till ett förvar, i förhållande till när denne väl befinner sig inne på förvaret. Om adekvata åtgärder vidtas vid inpassering, torde detta vara tillräckligt för att tillgodose det önskade syftet.

Advokatsamfundet motsätter sig inte att tvångs- och kontrollåtgärder vidtas innanför förvarets skalskydd. För att åtgärden ska få vidtas bör det emellertid krävas en konkret grundad misstanke i det enskilda fallet. Om åtgärderna vidtas i avsaknad av skäligen misstanke föreligger en verklig risk för en kränkning av den förvarstagnes rättigheter.

För det fall utredningens förslag rörande tvångs- och kontrollåtgärder ändå skulle genomföras, vill Advokatsamfundet särskilt också lyfta de effekter som detta kommer att få för barn och i detta hänseende anföra följande beträffande barnperspektivet. Advokatsamfundet bedömer under sådana förhållanden att det är lämpligt att göra ett tillägg i 11 kap. 9 § UtL motsvarande 17 § tredje stycket LVU. Enligt utredningens förslag ska av 11 kap. 9 § tredje stycket UtL framgå att vid kroppsvisitation gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena. Vid kroppsvisitation av barn gäller dock att visitationen alltid ska genomföras i närvaro av ett vittne, om inte barnet motsätter sig detta. Av 17 § tredje stycket LVU framgår att den unge ska tillfrågas om han eller hon önskar att någon särskild person ur personalen genomför eller närvarar vid kroppsvisitationen. Det är alltså av största vikt att den unges önskemål så långt det är möjligt tillgodoses även vid tvångs- och kontrollåtgärder vid förvar.

Särskilt om glasrutebesök

Utredningen föreslår en ny övervakningsform som innebär att Migrationsverket får övervaka ett besök genom att besöket äger rum i ett besöksrum som är utformat så att det omöjliggör att föremål överlämnas. Med detta avses ett s.k. glasrutebesök.

Utredningen menar på en generell nivå att man inte kan säga att det är mer ingripande med personalövervakat besök jämfört med glasrutebesök. När barn besöker en förälder eller annan nära anhörig, anser utredningen att glasrutebesök alltid ska anses vara mer ingripande än personalövervakat besök. Glasrutebesök kan också vara mer ingripande när vuxna anhöriga eller nära bekanta besöker en förvarstagen (s. 105).

Advokatsamfundet motsätter sig inte att det införs en möjlighet till glasrutebesök, under förutsättning att detta också kan medföra att en förvarstagen, som inte tillåts ha oövervakade besök, kan träffa vänner och bekanta mer frekvent och utan att en myndighetstjänsteman är närvarande. Advokatsamfundet anser emellertid att



glasrutebesök ska ses som ett komplement till, och inte en ersättning för, övervakade besök.

En förutsättning för den förvarstagnes hälsa och välmående kan vara att denne medges fysisk kontakt med personer utanför förvaret, oavsett om den förvarstagne kan styrka att den besökande är en släkting eller nära bekant. Enligt Advokatsamfundet ska glasrutebesök alltid anses som mer ingripande än ett övervakat besök, om den förvarstagne är av denna uppfattning. Bedömningen bör alltså vara subjektiv, utifrån den förvarstagnes uppfattning, och inte generell. Om en förvarstagen inte kan medges oövervakade besök, bör glasrutebesök som utgångspunkt bara bli aktuellt i fall där den förvarstagne godtar detta. Om den förvarstagne uttrycker att denne vill ha möjlighet till fysisk kontakt med den besökande, bör glasrutebesök endast i undantagsfall ses som ett godtagbart alternativ. Det ska i dessa fall som huvudregel åligga Migrationsverket att organisera ett personalövervakat besök.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander