Regeringens proposition 2024/25:161

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar

Prop. 2024/25:161

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 april 2025

Ulf Kristersson

Johan Forssell
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att Migrationsverket ska få utökade möjligheter att använda sig av tvångs- och kontrollåtgärder vid förvaren, i syfte att förbättra möjligheterna att upprätthålla ordningen och säkerheten. Förslagen innebär bl.a. att

- kroppsvisitation ska få ske i fler fall och vid en lägre misstankegrad än i dag
- försändelser ska få undersökas vid en lägre misstankegrad än i dag
- de förvarstagnas bostadsrum och andra slutna förvaringsställen ska få undersökas
- Migrationsverket vid behov ska få införa allmän inpasseringskontroll
- det ska införas en ny form för kontroll av besök, s.k. glasrutebesök.

Därutöver föreslås att väktare ska få utföra vissa bevakningsuppdrag när en förvarstagen utlänning vistas utanför förvarslokalerna. Det föreslås också vissa ändringar i bestämmelserna om muntlig förhandling i migrationsdomstol.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2025.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut 4

2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) 5

3 Ärendet och dess beredning 12

4 Nuvarande regler om förvar 12
4.1 Förutsättningar för att ta någon i förvar 12
4.2 Hur en utlänning som är tagen i förvar ska behandlas 13

5 Ordningen och säkerheten vid förvaren 15
5.1 Ordningen och säkerheten vid förvaren behöver förbättras 15
5.2 Åtgärder för att förstärka ordningen och säkerheten vid förvaren 20
5.2.1 Vissa rättsliga utgångspunkter 20
5.2.2 Det ska föras in en bestämmelse om proportionalitetsprincipen i utlänningslagen 21
5.2.3 Kontroll av om en förvarstagen innehar otillåtna föremål ska få ske även utanför en förvarslokal 24
5.2.4 Kroppsvisitation ska få ske i fler fall och vid en lägre misstankegrad än i dag 25
5.2.5 Migrationsverket ska få genomföra säkerhetskontroller 32
5.2.6 Rumsvisitation ska få genomföras på förvaren 34
5.2.7 Försändelser ska få undersökas vid en lägre misstankegrad än i dag 36
5.2.8 En ny form för kontroll av besökare ska införas 37
5.2.9 Migrationsverket ska få besluta om allmän inpasseringskontroll vid förvar 40
5.2.10 Överklagande av beslut om tvångs- och kontrollåtgärder 44
5.2.11 Förslagen är förenliga med skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter 46

6 Vissa bestämmelser då förvarstagna befinner sig utanför förvarslokalerna 48
6.1 Möjligheten att förordna väktare 48
6.1.1 Migrationsverket ska få möjlighet att förordna väktare för att utföra vissa bevakningsuppdrag 48
6.1.2 En förordnad väktare ska omfattas av tystnadsplikt 54
6.2 Migrationsverkets ansvar för förvarstagna som får vård utanför förvarslokalerna ska förtydligas 55

7 Enhetliga regler om muntlig förhandling i migrationsdomstol 56
8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 61
9 Kostnader och andra konsekvenser 62
10 Författningskommentar 66
Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar (SOU 2024:5)..... 78
Bilaga 2 Betänkandets lagförslag..... 83
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanserna 89
Bilaga 4 Sammanfattning av promemorian Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol – Bättre användning av tekniken och muntliga förhandlingar när det behövs..... 90
Bilaga 5 Utdrag ur promemorians lagförslag..... 91
Bilaga 6 Förteckning över remissinstanserna 92
Bilaga 7 Lagrådsremissens lagförslag..... 93
Bilaga 8 Lagrådets yttrande 100
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 april 2025..... 101

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 1 kap. 8 §, 11 kap. 2, 4, 8–10 §§, 13 kap. 10 §, 14 kap. 10 § och 16 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 10 kap. 21 och 22 §§ och 11 kap. 4 a, 9 a och 9 b §§, och närmast före 10 kap. 21 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
8 §	
Lagen *skall* tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.	Lagen *ska* tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. *En ingripande åtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig, ska den användas.*
10 kap.	
	Förordnande av väktare
	21 §
	Migrationsverket får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en utlänning som hålls i förvar ska vistas utanför en förvarslokal. I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.
	22 §
	En väktare med ett förordnande enligt 21 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller om förhållanden av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

11 kap.

2 §[1]

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i 10 kap. 20 §, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. *Ansvaret gäller även när utlänningen med tillåtelse vistas utanför förvarslokalen.*

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

4 §

En utlänning som hålls i förvar *skall* ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Om det är nödvändigt *med hänsyn till* säkerheten, får ett besök *övervakas*. *Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.*

En utlänning som hålls i förvar *ska* ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Om det är nödvändigt *för att upprätthålla* säkerheten, får ett besök *kontrolleras genom att*

1. personal övervakar besöket, eller

2. besöket äger rum i ett besöksrum som är utformat så att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får kontrolleras endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

4 a §

Om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten får Migrationsverket besluta att alla personer som passerar in i

[1] Senaste lydelse 2012:129.

förvarslokalen, utom de förvarstagna, ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med kontrollen ska vara att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Skriftliga meddelanden får inte granskas.

En kroppsvisitation ska ske genom användande av metalldetektor eller andra hjälpmedel eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt. När en kroppsvisitation sker på annat sätt gäller 9 § tredje stycket.

Ett beslut om allmän inpasseringskontroll får gälla i högst tre månader. Migrationsverket får i beslutet bestämma att en eller flera personkategorier ska undantas från kontrollen.

8 §

En utlänning som hålls i förvar får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen *inom lokalen*.

En utlänning som hålls i förvar får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen *eller säkerheten*.

9 §

Om det *finns skälig misstanke att* en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som *utlänningen* inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64)*, får utlänningen kroppsvisiteras för kontroll av detta*.

Om det *behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får* en utlänning som hålls i förvar *kroppsvisiteras vid ankomst till förvarslokalen för kontroll av att utlänningen inte* bär på sig något som *han eller hon* inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

Om det kan misstänkas att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som han eller hon inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen, får utlänningen kroppsvisiteras i andra fall än vid ankomst, för kontroll av detta.

Vid kroppsvisitation gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena.	Vid kroppsvisitation gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena. *Vid kroppsvisitation av ett barn ska dock alltid ett vittne närvara om inte barnet motsätter sig detta.*
	9 a §
	Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får Migrationsverket besluta att en säkerhetskontroll av de förvarstagna ska genomföras med metalldetektor eller andra hjälpmedel i en förvarslokal. En säkerhetskontroll får endast genomföras för att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).
	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om i vilka situationer en säkerhetskontroll får genomföras.
	9 b §
	Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som en utlänning som hålls i förvar disponerar undersökas (rumsvisitation). En rumsvisitation får endast utföras för att söka efter föremål som utlänningen inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).
	En rumsvisitation ska om möjligt genomföras i närvaro av ett vittne. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.
	10 §
En utlänning som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det	En utlänning som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det

finns skälig misstanke att den innehåller *sådant* som inte får *innehas* enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).	*kan misstänkas* att den innehåller *något* som *utlänningen* inte får *inneha* enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).
Om en utlänning inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, *skall* försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.	Om en utlänning inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, *ska* försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.

En undersökning får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller andra handlingar. Försändelser från offentliga biträden, advokater, Förenta nationernas flyktingkommissarie eller internationella organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda får aldrig undersökas.

13 kap.

10 §[2]

Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

– uppehållsrätt,
– resedokument,
– uppehållstillstånd,
– arbetstillstånd,
– statusförklaring,
– ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
– avvisning eller utvisning,
– återreseförbud,
– upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
– förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,

– förvar eller uppsikt, *eller*	– förvar eller uppsikt*,*
– kroppsvisitation.	– kroppsvisitation*, eller*
	– *rumsvisitation*.

Vid beslut i fråga om nationell visering får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om nationell visering, om beslutet går utlänningen emot och utlänningen är en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara EES-medborgare eller medborgare i Schweiz.

14 kap.

10 §

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 20 § eller 11 kap. 3–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.	Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 20 § eller 11 kap. 3*, 4, 5–9 och 9 b*–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.

[2] Senaste lydelse 2014:198.

16 kap.

5 §[3]

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får ingå muntlig förhandling *i* en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I en migrationsdomstol ska muntlig förhandling *hållas*, om en *utlänning som för talan i målet* begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Muntlig förhandling ska vidare hållas i en migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som är en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Även i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits ska muntlig förhandling hållas i en migrationsdomstol, om det begärs av en sådan utlänning och om han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver dock muntlig förhandling inte hållas om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Om en *utlänning* som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

I handläggningen får *det* ingå muntlig förhandling *om* en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

Migrationsdomstolen ska *hålla* muntlig förhandling, om en *enskild part* begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Om en *enskild part* som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2025.

[3] Senaste lydelse 2014:198. Ändringen innebär bl.a. att fjärde stycket tas bort.

2. Äldre föreskrifter gäller vid överklagande av beslut om kroppsvisitation eller undersökning av försändelser som har meddelats före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i augusti 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen (2005:716) i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk. Utredningen överlämnade i januari 2024 delbetänkandet Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar (SOU 2024:5). En sammanfattning av delbetänkandet och dess lagförslag finns i *bilaga 1* och *2*.

Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2024/00048).

Domstolsverket har i promemorian Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol – Bättre användning av tekniken och muntliga förhandlingar när det behövs, lämnat förslag till lagändringar som gäller muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol. En sammanfattning av promemorian i relevanta delar finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 5*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2023/00655).

I denna proposition behandlas lagförslaget i SOU 2024:5 samt promemorians förslag till lag om ändring i utlänningslagen. Regeringen avser inte att gå vidare med övriga förslag i promemorian.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 april 2025 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådet lämnar förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. I förhållande till lagrådsremissen föreslås att ikraftträdandet tidigareläggs med två månader. Denna ändring är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande över förslaget. Migrationsverkets synpunkter på ändringen har inhämtats underhand. I förhållande till lagrådsremissens förslag har även vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Nuvarande regler om förvar

4.1 Förutsättningar för att ta någon i förvar

Förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar under migrationsprocessen framgår av 10 kap. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL. Kapitlet innehåller också vissa processuella regler.

En vuxen utlänning får tas i förvar i fyra situationer (10 kap. 1 § UtlL). För det första får en utlänning tas i förvar i syfte att fastställa hans eller hennes identitet (identitetsförvar). En förutsättning för det är att utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon efter ankomsten ansöker om uppehållstillstånd, att utlänningen inte

kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig samt att rätten att resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå. Vidare får en utlänning tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om hans eller hennes rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras (utredningsförvar). Därutöver får en utlänning tas i förvar om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas (sannolikhetsförvar) eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (verkställighetsförvar). Sannolikhets- och verkställighetsförvar får endast beslutas om det finns en risk att utlänningen annars bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

Hur länge en utlänning får hållas i förvar varierar beroende på i vilket syfte utlänningen har tagits i förvar (10 kap. 4 § UtlL).

Särskilda, mer begränsande, regler gäller för förvar av barn. Ett barn får tas i förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut. Det krävs dock att risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas samt att det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt. Ett barn får också tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall eller ett beslut om utvisning enligt vissa bestämmelser och det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte har visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt (10 kap. 2 § UtlL). Ett barn får inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl (10 kap. 3 § UtlL). Barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar (10 kap. 5 § UtlL). Vid åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa i enlighet med 1 kap. 10 § UtlL och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

4.2 Hur en utlänning som är tagen i förvar ska behandlas

Bestämmelser om hur en utlänning som är tagen i förvar ska behandlas finns i 11 kap. UtlL. En utlänning som hålls i förvar ska behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras (11 kap. 1 § UtlL). Utlänningen ska informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarslokalerna. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

En utlänning som hålls i förvar ska i regel vistas i lokaler som har ordnats särskilt för det ändamålet. Det är Migrationsverket som ansvarar för sådana lokaler och för behandlingen och tillsynen av utlänningar som hålls i förvar. I vissa fall kan en förvarstagen i stället för att hållas i en

förvarslokal placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. För behandlingen av den förvarstagne gäller då i stället häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar (10 kap. 20 § och 11 kap. 2 § UtlL).

En utlänning som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen där han eller hon vistas, och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlänningen tagits i förvar ska tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. En förvarstagen som har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som tagits i förvar om det är nödvändigt för ordningen eller säkerheten i lokalen eller om personen utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra (11 kap. 6 och 7 §§ UtlL). Om en förvarstagen hålls avskild och av säkerhetsskäl inte kan vistas på ett förvar utgör det en sådan situation då Migrationsverket får besluta om att han eller hon ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (10 kap. 20 § första stycket 2 UtlL).

Den som hålls i förvar ska ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus, och barn ska ges möjlighet till lek och aktiviteter som är lämpliga för barnets ålder. En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende (11 kap. 3 § UtlL). Förvarstagna har även rätt att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen. Undantag får göras om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får dock övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det (11 kap. 4 § UtlL).

Förvarstagna får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen (11 kap. 8 § UtlL). Om det finns skälig misstanke att en förvarstagen har något som han eller hon inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64) får utlänningen kroppsvisiteras för kontroll av detta (11 kap. 9 § UtlL). Vidare får brev, paket eller andra försändelser som skickas till en förvarstagen, med vissa undantag, undersökas om det finns skälig misstanke att de innehåller sådana otillåtna föremål (11 kap. 10 § UtlL).

Om otillåten egendom påträffas i en lokal där en utlänning hålls i förvar eller hos en utlänning som hålls i förvar får egendomen tas om hand. Kan det antas att utlänningen genom att inneha eller ta emot sådan egendom gjort sig skyldig till brott eller om det inte finns någon känd ägare till egendomen ska den skyndsamt överlämnas till Polismyndigheten. I annat fall ska egendomen tas om hand för utlänningens räkning och återlämnas till utlänningen när beslutet om förvar har upphört att gälla (11 kap. 11 och 12 §§ UtlL).

En utlänning som hålls i förvar ska ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, även om utlänningen inte har ansökt om ett sådant tillstånd. Om en utlänning som hålls i förvar behöver sjukhusvård under förvarstiden, ska han eller hon ges tillfälle till sådan vård (11 kap. 5 § UtlL).

5 Ordningen och säkerheten vid förvaren

5.1 Ordningen och säkerheten vid förvaren behöver förbättras

Regeringens bedömning: Migrationsverket bör få utökade möjligheter att använda kontroll- och tvångsåtgärder för att upprätthålla ordningen och säkerheten vid förvaren.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser är positiva till eller har inga synpunkter på utredningens bedömning, däribland *Diskrimineringsombudsmannen*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern* och *Kammarrätten i Stockholm*. *Migrationsverket* välkomnar utredningens förslag och bedömer att de är väl avvägda för att uppnå de formulerade målen. Verket framhåller att om förslagen genomförs kommer det att få betydande positiva effekter för arbetsmiljön och säkerheten på förvaren och på så sätt möjliggöra för myndigheten att bedriva en bättre och mer ändamålsenlig förvarsverksamhet. *Fackförbundet ST* tillstyrker förslagen och anför att analysen tydligt visar att det finns brister som behöver åtgärdas och att förslagen sammantaget kan bidra till att förvaren blir mer säkra och trygga, vilket är positivt för både de anställda och de förvarstagna. Förbundet framhåller dock att det är viktigt att förslagen genomförs på ett humant och rättssäkert vis då de i många delar är ingripande. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har ingen invändning mot förslagen i sig och anser att det är nödvändigt att Migrationsverket ges förutsättningar att bedriva förvarsverksamhet så att personal och förvarstagna inte utsätts för risker och negativa konsekvenser till följd av att förvaren inte kan hållas fria från narkotika och otillåtna föremål. JO framhåller att om förslagen genomförs behöver Migrationsverket ta fram rutiner och riktlinjer och utbilda sin personal då myndigheten måste kunna säkerställa att åtgärderna vidtas i enlighet med lag och med beaktande av proportionalitetsprincipen.

Asylrättscentrum, *Civil Rights Defenders*, *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Sveriges advokatsamfund* anser att det visserligen är av stor betydelse att förvaren är trygga och att det är viktigt att arbeta mot införsel av narkotika och vapen, men avstyrker eller invänder mot förslagen om utökade möjligheter till tvångs- och kontrollåtgärder. I korthet pekar de på att den problembild och det faktaunderlag som utredningen presenterar är alltför begränsat och att det därmed inte har visats att förslagen är nödvändiga eller proportionerliga för det angivna syftet. Bland annat Asylrättscentrum och Sveriges advokatsamfund framhåller att utredningen saknar konkreta uppgifter om hur vanligt förekommande det är med narkotika och vapen på förvaren. *Amnesty International* uppger att de känner igen bilden som utredningen ger om förekomst och användande av narkotika som ett problem på förvaren men efterfrågar ytterligare statistik och precisering kring hur stort problemet med vapen och andra farliga föremål är, och anser att de omfattande åtgärder som föreslås kräver tydligare motivering.

Amnesty International, Asylrättscentrum, Institutet för mänskliga rättigheter och Civil Rights Defenders framhåller att utredningen inte har analyserat om en ökad satsning på dynamisk säkerhet, dvs. en närvarande och uppmärksam personalstyrka som verkar för att upprätthålla goda relationer till de förvarstagna, skulle kunna öka tryggheten och säkerheten. Institutet för mänskliga rättigheter framhåller även att förslagen riskerar att utgöra en alltför långtgående inskränkning av den enskildes rättigheter och att de inte lever upp till de rättssäkerhetskrav i fråga om förutsebarhet och rättslig kvalitet som den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ställer på den här typen av åtgärder.

Delegationen för migrationsstudier (Delmi) anser att korrelationen mellan utökade tvångs- och kontrollåtgärder och ökad ordning och säkerhet på förvaren bör redovisas. Delmi framhåller även att kontrollåtgärder på förvaren har ökat genom åren och anser att en tydligare utvärdering bör göras av effekterna av nuvarande tvångs- och kontrollåtgärder, t.ex. vad gäller kameraövervakade avskiljningsrum. Även *Uppsala universitet (Juridiska institutionen)* anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning analyserat nu gällande möjligheter till tvångs- och kontrollåtgärder för att förslagen om utökade sådana möjligheter ska kunna tillstyrkas.

En del remissinstanser, bl.a. Asylrättscentrum, Institutet för mänskliga rättigheter, *Svenska Röda Korset* och *Svenska Röda Korset Ungdomsförbundet*, befarar att ett genomförande av utökade tvångs- och kontrollåtgärder kommer att medföra att miljön på förvaren blir mer fängelseliknande och att det kan få negativa effekter för de förvarstagnas välbefinnande och möjligheter att ta tillvara sina rättigheter.

Barnombudsmannen och Institutet för mänskliga rättigheter anser att förslagen utgår från en bristande barnrättslig analys. Barnombudsmannen anser att det i betänkandet inte redovisas tillräckliga skäl för att barn behöver omfattas av de föreslagna tvångs- eller kontrollåtgärderna och att sådana skäl behöver presenteras innan förslagen kan tas vidare. Även Svenska Röda Korset Ungdomsförbundet ifrågasätter om det finns ett behov av att använda tvångs- och kontrollåtgärder mot barn på det sätt som föreslås.

Skälen för regeringens bedömning

Situationen vid förvaren

Migrationsverket har under lång tid påtalat att det finns problem med att upprätthålla ordningen och säkerheten vid förvaren. År 2017 gav Migrationsverket in en hemställan till regeringen (Ju2017/09186) där myndigheten för fram att det finns ett behov av att minska otillåtna föremål inne på förvaren för att kunna öka tryggheten för förvarstagna och personal samt försvåra rymningar. De åtgärder som efterfrågas i hemställan är möjlighet till kropps- och skyddsvisitation i samband med inskrivning, efter besök och i samband med transporter till och från förvaret, vid en lägre misstankegrad än den nuvarande. Vidare efterfrågas en möjlighet att få visitera förvarstagnas bostadsrum och deras tillhörigheter i den utsträckning som är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas.

Migrationsverket har till utredningen framfört bl.a. följande om situationen vid förvaren. Problemen handlar framför allt om att det förs in narkotika på förvaren, men det finns även problem med vapen. Att det finns narkotikapåverkade individer på förvaren utgör ett ordnings- och säkerhetsproblem både för övriga förvarstagna och för personalen. Det förekommer även narkotikaförsäljning på förvaren. Att det säljs narkotika kan resultera i att förvarstagna skuldsätter sig till andra förvarstagna, vilket ökar spänningarna på förvaret. Det förekommer också att förvarstagna förmår andra förvarstagna att ta emot besök för att på så sätt få in narkotika vid okontrollerade besök. Inflödet av narkotika påverkar därmed ordningen och säkerheten på flera sätt.

Enligt Migrationsverket kommer narkotika och andra otillåtna föremål främst in när förvarstagna anländer till förvaren och genom besök. Det är vanligt att de som anländer till ett förvar inte har kroppsvisiterats före ankomsten och att de föremål som de har med sig inte är kontrollerade. Eftersom det krävs en förhållandevis hög misstankegrad för att kroppsvisitation på förvaren ska få ske enligt dagens reglering innebär det att otillåtna föremål som narkotika relativt enkelt kan föras in på förvaren vid ankomst. Ett återkommande exempel på detta problem är de individer som är placerade på häkten innan de anländer till förvaren. Eftersom de inte får ha med sig väskor till häktescellen kontrolleras inte väskorna av Kriminalvårdens personal. När individerna efter häktestiden anländer till förvaren kan väskorna föras in på förvaren utan att heller kontrolleras av Migrationsverkets personal.

Ytterligare ett problem är, enligt Migrationsverket, att det i dag saknas möjligheter för personalen att genomsöka de förvarstagnas rum, även om det finns misstankar om att de förvarar t.ex. narkotika bland sina tillhörigheter. Därmed kan de förvarstagna förvara otillåtna föremål bland sina personliga tillhörigheter utan att Migrationsverket har möjlighet att kontrollera detta.

Hot och våld mot personal inträffar men är inte särskilt vanligt. Härutöver har Migrationsverket informerat om att personalen misstänker att prostitution kan förekomma i samband med besök. Det finns dock inga uppgifter om hur utbrett problemet är.

Uppgifterna från Migrationsverket bekräftas av rapporter från JO över utförda inspektioner vid landets förvar. Vid inspektionen av förvarsenheten i Kållered i mars 2018 angav Migrationsverket t.ex. att det är vanligt att förvarstagna är beroende av narkotika, att införseln av narkotika på förvaret utgör ett stort problem och att bestämmelserna om kroppsvisitation av förvarstagna inte är tillräckliga för att motverka införseln av narkotika. JO konstaterade i rapporten att förvarsverksamheten är tyngd av bl.a. problem med förvarstagna som har narkotikamissbruk (dnr 939–2018).

JO uttalade i en uppföljning av inspektionen att problemen med införsel av narkotika på förvaren får stora negativa konsekvenser för de förvarstagna som inte brukar narkotika och att narkotikan innebär stora risker för alla som vistas i ett förvar. JO konstaterade att det är svårt för Migrationsverket att komma till rätta med problemen med nuvarande bestämmelser och att det är nödvändigt att verket ges förutsättningar att bedriva förvarsverksamhet så att förvarstagna inte utsätts för sådana risker och konsekvenser. JO framhöll även att en grundläggande förutsättning för

att förvarsverksamheten ska kunna bedrivas i enlighet med lagstiftarens intentioner är att det inte regelbundet förekommer brottslig verksamhet i form av innehav eller försäljning av narkotika (dnr 4378–2018).

Vid en inspektion på förvaret i Märsta i november 2018 informerade Migrationsverket JO om att sammansättningen av gruppen förvarstagna har förändrats och att många är aktiva missbrukare eller har en kriminell livsstil och att miljön på förvaren därför har blivit hårdare (dnr 6418-2018).

Vid JO:s Opcat-inspektion av förvaret i Mölndal i januari 2023 framkom bl.a. att det i stor utsträckning hade genomförts kroppsvisitationer och s.k. rumsronderingar, som innebär att rummen kontrolleras för att upptäcka bl.a. åverkan, otillåtna föremål och sjukdomstillstånd. JO uttalade att det kan ifrågasättas om åtgärderna i alla delar var förenliga med regeringsformens krav på lagstöd för åtgärder som utgör husrannsakan och liknande intrång respektive kroppsvisitation. JO framhöll att det är angeläget att frågor om Migrationsverkets möjligheter att söka igenom bostadsrum och utföra kroppsvisitationer blir föremål för överväganden av lagstiftaren (JO O 3-2023).

Migrationsverket behöver bättre verktyg för att upprätthålla ordningen och säkerheten vid förvaren

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det utifrån uppgifterna från Migrationsverket och JO:s rapporter kan konstateras att framför allt narkotika men i viss mån även vapen förekommer på vissa förvar i en sådan utsträckning att ordningen och säkerheten för de som vistas där påverkas negativt. Flera remissinstanser instämmer i utredningens bedömning i denna del och bl.a. *Amnesty International* framhåller att de känner igen bilden som utredningen ger om förekomst och användande av narkotika som ett problem på förvaren.

Det är en självklar utgångspunkt att förvaren ska vara trygga och säkra för både de förvarstagna och för personalen som arbetar där. Det gäller inte minst med hänsyn till att barn och barnfamiljer vistas i förvarslokalerna. Att det förekommer såväl försäljning av narkotika som narkotikapåverkade personer inne på förvaren innebär stora risker för alla som befinner sig i lokalerna. En narkotikapåverkad person har i många fall en förhöjd benägenhet att agera på ett sätt som utsätter andra förvarstagna eller personalen vid förvaret för fara, eller kan orsaka obehag, osäkerhet och rädsla hos andra förvarstagna som vistas tillsammans med – eller till och med delar bostadsrum med – den påverkade personen. Uppgifterna från Migrationsverket att det även i viss utsträckning förekommer vapen inne på förvaren är givetvis också något som är mycket allvarligt ur ett säkerhetsperspektiv. Regeringen delar *JO:s* uppfattning att det är nödvändigt att Migrationsverket ges förutsättningar att bedriva förvarsverksamheten så att förvarstagna och personal inte utsätts för sådana risker och konsekvenser.

För att motverka förekomsten av narkotika och andra otillåtna föremål på förvaren behöver Migrationsverket ha effektiva verktyg för att upptäcka och omhänderta exempelvis den narkotika och de vapen som är på väg att föras in på förvaren samt sådana otillåtna föremål som redan kommit in i

lokalerna. Det står klart – utifrån de problem som finns i dag på vissa förvar – att de verktyg som Migrationsverket har inte är tillräckliga.

Vissa remissinstanser, t.ex. *Asylrättscentrum* och *Institutet för mänskliga rättigheter*, pekar på att en ökad satsning på s.k. dynamisk säkerhet – dvs. en närvarande och uppmärksam personalstyrka som verkar för att upprätthålla en god relation till de förvarstagna – skulle kunna öka tryggheten och säkerheten. Regeringen delar uppfattningen att sådana åtgärder kan bidra till ökad trygghet på förvaren. De kan dock inte i sig antas vara tillräckliga för att komma till rätta med de ordnings- och säkerhetsproblem som finns på förvaren. I likhet med utredningen och bl.a. *Migrationsverket* anser regeringen i stället att verket har behov av utökade möjligheter att vidta tvångs- och kontrollåtgärder för att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten på förvaren. Till skillnad från bl.a. *Svenska Röda Korset* anser regeringen inte att miljön på förvaren därigenom riskerar att bli mer fängelseliknande och att det kan få negativa effekter för de förvarstagnas välbefinnande. Tvärtom bör bättre kontroll och ett minskat inflöde av narkotika och andra otillåtna föremål bidra till ökad ordning och trygghet på förvaren, vilket kan antas upplevas som positivt för de förvarstagna. Regeringen delar inte heller den uppfattning som några remissinstanser för fram, bl.a. *Civil Rights Defenders*, *FARR*, Institutet för mänskliga rättigheter och *Sveriges advokatsamfund,* om att det underlag som redovisats som utgångspunkt för förslagen om utökade befogenheter är för begränsat för att påvisa att förslagen är nödvändiga och proportionerliga.

Sammantaget anser alltså regeringen att Migrationsverket bör få utökade befogenheter att vidta tvångs- och kontrollåtgärder i syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten vid förvaren. Regeringen anser inte att det finns behov av att ytterligare utvärdera de nuvarande tvångs- och kontroll-åtgärderna, som bl.a. *Delmi* efterfrågar.

Tvångs- och kontrollåtgärder är i varierande utsträckning integritetskränkande för den som drabbas av åtgärden. Det är dock ofrånkomligt att integritetshänsynen i vissa avseenden måste stå tillbaka i syfte att säkerställa en trygg och säker miljö på förvaren. De åtgärder som införs måste i alla delar motsvara det behov av åtgärder som finns och därutöver uppfylla vissa förutsättningar, se vidare i avsnitt 5.2.1. Regeringen återkommer i följande avsnitt om vilka åtgärder som det bedöms finnas ett behov av och som bör införas. Till skillnad från *Barnombudsmannen* och *Svenska Röda Korset Ungdomsförbundet* anser regeringen att barn – i likhet med vad som gäller i dag – inte generellt bör undantas från tillämpningsområdet för förslagen. Intresset av att upprätthålla ordningen och säkerheten gäller även i förhållande till barn. Däremot är det helt grundläggande att särskild hänsyn tas till barn och barns rättigheter. Regeringen återkommer även om det i följande avsnitt.

Det bör framhållas att utökade befogenheter för Migrationsverket att använda sig av tvångs- och kontrollåtgärder endast innebär att myndigheten *får möjlighet* att använda sig av åtgärderna. Sådana åtgärder ska förstås inte användas om det saknas behov av det och om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas, se vidare i avsnitt 5.2.2.

Utredningen är av uppfattningen att Migrationsverket redan i dag har möjlighet att använda narkotikasökhundar som hjälpmedel vid tvångs- och kontrollåtgärder, och framhåller att eftersom narkotikasökhundar är just ett hjälpmedel och inte en åtgärd i sig behöver användandet inte regleras i lag. Det bör i stället, på samma sätt som för Kriminalvården, vara tillräckligt att Migrationsverket upprättar riktlinjer som reglerar användandet av narkotikasökhundar. Utredningens bedömning är att narkotikasökhundar är ett effektivt hjälpmedel för att söka efter narkotika och att det även kan ha en preventiv effekt. Regeringen har ingen annan uppfattning i detta avseende. Det är dock upp till Migrationsverket att bedöma om narkotikasökhundar skulle vara ett ändamålsenligt hjälpmedel i förvarsverksamheten och hur det i sådana fall är möjligt att använda sådana. Vissa konsekvenser av detta behandlas i avsnitt 9.

5.2 Åtgärder för att förstärka ordningen och säkerheten vid förvaren

5.2.1 Vissa rättsliga utgångspunkter

Skyddet för den personliga integriteten

Kroppsvisitation och andra tvångsåtgärder medför intrång i enskildas personliga integritet. I regeringsformen och i internationell reglering som Sverige är bundet av finns ett grundläggande skydd mot sådana intrång. Skyddet får begränsas endast i vissa angivna fall.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Dessa fri- och rättigheter är emellertid inte absoluta utan får begränsas, men endast genom lag och bara för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett dem (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). För andra än svenska medborgare som befinner sig i Sverige får särskilda begränsningar i fråga om bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång göras genom lag (2 kap. 25 § regeringsformen).

Ett skydd för enskildas personliga integritet följer även av Europakonventionen, som gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentliga myndigheter får inskränka rättigheterna i artikel 8 med stöd av lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bl.a. med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning och brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Ett skydd för enskildas personliga integritet följer även av Europeiska unionens stadga om de

grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) och Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

Därutöver innehåller barnkonventionen bestämmelser om barns rätt till privatliv. Av artikel 16 i barnkonventionen följer att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. Vidare framgår det av artikel 3 att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Barnets bästa kan inte frikopplas från övriga rättigheter i konventionen, de är odelbara och ömsesidigt förstärkande. Rättigheterna ska ses som en helhet. Sedan den 1 januari 2020 gäller barnkonventionen som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionens bestämmelser (prop. 2017/18:186 s. 94).

Allmänna principer vid tvångsmedelsanvändning

När tvångsåtgärder används mot enskilda anses, mot bakgrund av de integritetsskyddande bestämmelserna i regeringsformen, främst fyra allmänna principer gälla. Dessa är legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. I korthet innebär *legalitetsprincipen* att den offentliga makten utövas under lagarna och att en myndighet inte får ingripa i en enskild persons rättssfär utan uttryckligt stöd i lag. Detta innebär att tvångsåtgärder som t.ex. kroppsvisitation endast får vidtas om det finns uttryckligt stöd i lag och att sådana bestämmelser ska tolkas enligt sin ordalydelse. *Ändamålsprincipen* innebär att en åtgärd endast får användas för det ändamål som anges i lagstiftningen. *Behovsprincipen* innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Principen kommer bl.a. till uttryck i 1 kap. 8 § UtlL. *Proportionalitetsprincipen* innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

5.2.2 Det ska föras in en bestämmelse om proportionalitetsprincipen i utlänningslagen

Regeringens förslag: Det ska föras in en uttrycklig bestämmelse om proportionalitetsprincipen i utlänningslagen. Av bestämmelsen ska det framgå att en ingripande åtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är positiva till eller har inte några invändningar mot utredningens förslag. *Asylrättscentrum* och *Civil Rights Defenders*, som tillstyrker förslaget, anser att den föreslagna bestämmelsen kan bidra med bättre förutsägbarhet och en enhetlig tillämpning av lagen men betonar samtidigt att förslaget inte i sig kan utgöra ett skäl för att införa nya möjligheter till tvångs- eller kontrollåtgärder eller i tillräcklig grad kompensera för de risker som de övriga förslagen innebär för förvarstagnas rättigheter.

Även *Barnombudsmannen* är positiv till att en proportionalitetsregel införs i lagen men framhåller att det inte i tillräcklig grad kompenserar för brister i den barnrättsliga analysen eller för de risker som förslagen i övrigt innebär för barns rättigheter. *Socialstyrelsen*, som understryker vikten av att barnets rättigheter enligt barnkonventionen respekteras fullt ut vid tvångs- och kontrollåtgärder, anser att resonemanget om proportionalitetsprincipen vid åtgärder som rör barn bör utvecklas så att det blir tydligare vad som behöver tas hänsyn till i bedömningen. Socialstyrelsen anför också att det bör förtydligas i författningskommentaren att tvångs- och kontrollåtgärder som riktas mot barn endast får vidtas i rena undantagsfall. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att detta bör förtydligas i lagtext. *Svenska Röda Korset* anser att särskild hänsyn även bör tas till andra sårbara grupper än barn, t.ex. tortyröverlevare och personer som lider av trauma samt svår psykisk ohälsa.

Flera remissinstanser, bl.a. Svenska Röda Korset och *Uppsala universitet (Juridiska institutionen)*, framhåller att det är viktigt att de som fattar beslut om tvångsåtgärder får adekvat utbildning om principens innebörd och hur bedömningen ska göras. Uppsala universitet (Juridiska institutionen) framhåller också att bestämmelsen, i likhet med utredningens förslag, bör placeras i utlänningslagens första kapitel, som en påminnelse om att den gäller vid alla ingripande åtgärder, inte enbart vid förvar. Svenska Röda Korset och *Svenska Röda Korset Ungdomsförbundet* anser att det bör säkerställas att den förvarstagne får information om de åtgärder som ska vidtas och att det säkerställs att informationen uppfattas korrekt.

Skälen för regeringens förslag: Proportionalitetsprincipen är en av grundsatserna för den rättsliga prövningen i förvaltningsförfarandet. Som nämns i avsnitt 5.2.1 innebär den, i korthet, att en myndighet måste avstå från att meddela ett betungande beslut, för vilket det i och för sig finns författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses. När frågan om en ingripande åtgärd väcks ska en bedömning göras utifrån två motstående intressen. Det ska finnas en rimlig balans, dvs. proportionalitet, mellan fördelarna för det allmänna och nackdelarna för den enskilde.

Principen är central inom det EU-rättsliga systemet och är en av de allmänna rättsprinciper som ges närmast konstitutionell status vid all unionsrättslig tillämpning. Även Europakonventionen genomsyras av proportionalitetsprincipen. I svensk rätt är principen lagfäst i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) och gäller för all handläggning hos förvaltningsmyndigheterna (prop. 2016/17:180 s. 60–64). Principen gäller därigenom för all handläggning hos bl.a. Migrationsverket.

I utlänningslagen kommer principen delvis till uttryck i 1 kap. 8 § UtlL där det anges att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Bestämmelsen ger dock främst uttryck för behovsprincipen. Till skillnad från behovsprincipen ger proportionalitetsprincipen tydligare uttryck för att en bedömning av en för den enskilde ingripande åtgärd ska göras utifrån två motstående intressen.

Utlänningslagen innehåller bestämmelser om åtgärder som i hög grad kan vara ingripande mot den enskilde. De åtgärder som det lämnas förslag

på i denna proposition är dessutom mer ingripande än de åtgärder som finns i dag. När beslut om tvångs- och kontrollåtgärder fattas enligt utlänningslagen är det viktigt att beslutsfattaren alltid gör en proportionalitetsbedömning. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att proportionalitetsprincipen ska anges uttryckligen i utlänningslagen.

Ett argument som talar emot förslaget är att principen redan är lagfäst i förvaltningslagen och delvis i utlänningslagen. Det kan därför ifrågasättas om det är nödvändigt att principen ytterligare kommer till uttryck i utlänningslagen. En nackdel är att det kan ge sken av att principen inte gäller utan sådant särskilt lagstöd. Detta skulle kunna leda till att principens status som allmän rättsgrundsats reduceras.

Det finns dock även flera fördelar med att principen uttryckligen anges i utlänningslagen. Inte minst riktas uppmärksamheten på principen och markerar dess betydelse. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att regleringen är tydlig och som bl.a. *Asylrättscentrum* framför kan en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse bidra till en mer enhetlig tillämpning. I annan lagstiftning som har bestämmelser om frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder finns också bestämmelser där proportionalitetsprincipen anges uttryckligen, se bl.a. 24 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken, som gäller beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel, och 1 kap. 8 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, som gäller åtgärder enligt den lagen. Liknande reglering finns även i 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610), 1 kap. 6 § häkteslagen (2010:611), 36 a § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), 20 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), 2 a § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och 2 a § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV). Att jämförbar lagstiftning har proportionalitetsbestämmelser talar för att det bör införas en sådan bestämmelse även i utlänningslagen.

Regeringen anser att fördelarna med att införa en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse i utlänningslagen väger över. Ingen remissinstans har heller någon invändning mot att en sådan bestämmelse införs – samtliga remissinstanser som uttalar sig särskilt om förslaget är uttryckligen positiva till det.

Som *Uppsala universitet (Juridiska institutionen)* uppmärksammar innehåller utlänningslagen bestämmelser om flera olika åtgärder som är ingripande för enskilda, såsom avvisning, utvisning, förvar, uppsikt och användande av andra tvångsåtgärder. Redan i dag ska det vid den typen av beslut om ingripande åtgärder alltid göras en proportionalitetsbedömning. För att det tydligt ska framgå att principen omfattar alla för den enskilde ingripande åtgärder enligt utlänningslagen bör bestämmelsen utformas generellt och placeras i lagens första kapitel. Av bestämmelsen bör framgå att en ingripande åtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är en mindre ingripande åtgärd tillräcklig, ska den användas. Kravet på proportionalitet omfattar såväl ett beslut om en viss åtgärd som genomförandet av den. Som anges ovan gäller principen redan vid all handläggning hos förvaltningsmyndigheterna. Den föreslagna bestämmelsen tjänar som en påminnelse om detta och någon saklig ändring är alltså inte avsedd.

Ingripande åtgärder enligt utlänningslagen kan riktas mot såväl vuxna som barn. Som *Socialstyrelsen* framhåller ska barnets rättigheter enligt barnkonventionen respekteras fullt ut vid sådana åtgärder. Genom förslaget om en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse i utlänningslagen understryks vikten av att det intrång eller men som en åtgärd innebär för ett barn alltid ska beaktas. Inom ramen för en proportionalitetsbedömning ska, vid åtgärder som rör barn, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (artiklarna 3 och 12 i barnkonventionen). Det är viktigt att tvångs- och kontrollåtgärder som riktas mot barn även fortsättningsvis vidtas endast i undantagsfall, när det finns starka skäl för det. I motsats till *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser regeringen dock inte att detta bör anges i lagtexten.

Regeringen instämmer i det som bl.a. *Svenska Röda Korset* och Uppsala universitet (Juridiska institutionen) framför om att de tillämpande myndigheterna behöver säkerställa att personal som fattar beslut om kontroll- och tvångsåtgärder får adekvat utbildning om proportionalitetsprincipens innebörd och hur bedömningen ska göras. Personalen bör exempelvis ha kunskap om hur principen bör tillämpas beträffande såväl vuxna som barn och – som Svenska Röda Korset pekar på – andra särskilt sårbara grupper. Regeringen instämmer även i det som Svenska Röda Korset framhåller om att det behöver säkerställas att den som ska bli föremål för en ingripande åtgärd får information om den åtgärd som ska vidtas och att informationen uppfattas korrekt.

Som anges ovan ger 1 kap. 8 § UtlL främst uttryck för behovsprincipen. Eftersom det stycket alltså delvis reglerar en annan grundläggande princip bör det inte ändras.

5.2.3 Kontroll av om en förvarstagen innehar otillåtna föremål ska få ske även utanför en förvarslokal

Regeringens förslag: En utlänning som hålls i förvar ska inte utan tillstånd få inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen eller säkerheten. Förbudet ska gälla oberoende av på vilken plats den förvarstagne befinner sig.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)* avstyrker förslaget och anför att det inte är proportionerligt att kroppsvisitera en förvarstagen utanför förvarslokalerna och att det i stället skulle kunna ske exempelvis innan och efter en transport.

Skälen för regeringens förslag: I 11 kap. 8 § UtlL anges att en utlänning som hålls i förvar inte utan tillstånd får inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen *inom lokalen*. Av 11 kap. 9 § UtlL framgår att kroppsvisitation får ske bl.a. om det finns skälig misstanke om att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som utlänningen inte får inneha enligt 11 kap. 8 § UtlL. Enligt utredningen kan bestämmelserna

tolkas som att kroppsvisitation inte får vidtas om åtgärden syftar till att upprätthålla ordningen *utanför* lokalen, t.ex. under en transport eller annan tillåten vistelse utanför förvaret.

Det är naturligtvis viktigt att Migrationsverket har förutsättningar att upprätthålla ordning och säkerhet även vid transporter och vid andra tillfällen då den förvarstagne vistas tillfälligt utanför lokalerna. Vilka typer av föremål som de förvarstagna får inneha bör inte skilja sig åt beroende på om den förvarstagne vistas inom eller utanför förvarslokalen. Förutsättningarna för Migrationsverkets personal att söka efter otillåtna föremål bör inte heller skilja sig åt i de olika situationerna. Eftersom det kan uppstå misstanke om att en förvarstagen bär på sig någonting otillåtet under t.ex. en transport anser regeringen, i motsats till *FARR*, inte att det är tillräckligt att kroppsvisitation kan ske innan och efter en transport. Någon kan då t.ex. riskera att skadas under transporten.

För att tydliggöra att en förvarstagen inte får inneha otillåtna föremål utanför förvarslokalen bör 11 kap. 8 § UtlL ändras på så sätt att orden ”inom lokalen” tas bort. På så sätt blir i stället det förhållandet att utlänningen hålls i förvar det avgörande för när bestämmelsen är tillämplig. Genom ändringen tydliggörs även att kroppsvisitation får vidtas oberoende av på vilken plats den förvarstagne befinner sig. Det betyder att Migrationsverkets personal får genomföra kroppsvisitation t.ex. under transport eller vid sjukhusbesök, om förutsättningarna för en sådan åtgärd i övrigt är uppfyllda. När kroppsvisitationer genomförs utanför förvarslokalerna är det viktigt att hänsyn tas till platsen där kroppsvisitationen genomförs. Åtgärden bör i den utsträckning det är möjligt vidtas så att obehöriga inte kan se när åtgärden utförs.

Regeringen instämmer vidare i utredningens uppfattning att 11 kap. 8 § UtlL bör utformas så att även föremål som kan vara till men för *säkerheten* på ett förvar är otillåtna, i enlighet med hur t.ex. 11 kap. 6 och 7 §§ UtlL är utformade. Tillägget bör i praktiken inte medföra några ändringar i tillämpningen eftersom de flesta föremål som kan vara till men för säkerheten även kan skada någon, och alltså redan enligt nuvarande reglering inte får innehas.

5.2.4 Kroppsvisitation ska få ske i fler fall och vid en lägre misstankegrad än i dag

Regeringens förslag: Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten ska en utlänning som hålls i förvar få kroppsvisiteras vid ankomst till förvarslokalen för kontroll av att utlänningen inte bär på sig något som han eller hon inte får inneha.

Om det kan misstänkas att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som han eller hon inte får inneha ska utlänningen få kroppsvisiteras i andra fall än vid ankomst, för kontroll av detta.

Vid kroppsvisitation av barn ska alltid ett vittne närvara om inte barnet motsätter sig detta.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. Bland de remissinstanser som inte har några invändningar mot

förslagen finns *Migrationsverket, Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Justitiekanslern*. *Svenska Röda Korset* anser att det är befogat att Migrationsverket ges möjlighet att kroppsvisitera vid behov vid ankomst till förvaret men anser att det är tveksamt om förslaget att införa en möjlighet till kroppsvisitation vid en lägre misstankegrad under tiden i förvar är ändamålsenligt. *Sveriges advokatsamfund* anser att det – förutsatt att utredningens uppgifter om att narkotika och vapen kommer in på förvaren vid ankomsten och vid besök är korrekta – förefaller rimligt att fokusera på skalskyddet och att adekvata åtgärder vid inpassering borde tillgodose det önskade syftet. Enligt advokatsamfundet torde det upplevas mindre integritetskränkande för den förvarstagne att utsättas för en kontrollåtgärd i samband med ankomst till ett förvar, jämfört med när han eller hon befinner sig inne på förvaret. Advokatsamfundet framför även att om tvångs- och kontrollåtgärder innanför skalskyddet vidtas i avsaknad av skälig misstanke föreligger en risk för kränkning av den förvarstagnes rättigheter. *Civil Rights Defenders* påtalar att det föreslagna behovsrekvisitet för att få genomföra kroppsvisitation vid ankomst till förvaren är lågt ställt och att det riskerar att bli en regelmässig rutin att genomföra kroppsvisitationer, då det till synes är få situationer där en visitation inte behövs. Enligt Civil Rights Defenders bör det finnas en konkret misstanke i varje enskilt fall. Även *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)* motsätter sig att misstankegraden sänks och framhåller att förslagen innebär att det finns en överhängande risk för slentrianmässiga kroppsvisitationer.

FARR, Svenska Röda Korset och *Svenska Röda Korset Ungdomsförbundet* anser att det bör krävas en starkare misstankegrad vid kroppsvisitation av barn. *Barnombudsmannen* tycker att alternativa lösningar som kan vara mindre ingripande än kroppsvisitation behöver övervägas när det gäller barn, såsom att i en situation där ett barn besöker en förvarstagen vuxen visitera den förvarstagna vuxna i anslutning till besöket i stället för att visitera barnet.

Flera remissinstanser är positiva till förslaget att ett vittne ska närvara vid kroppsvisitationer av barn, däribland Barnombudsmannen, *Diskrimineringsombudsmannen* och FARR. *Socialstyrelsen* och Sveriges advokatsamfund anser att det bör framgå i lagtexten att barnet alltid ska tillfrågas om vem barnet önskar ska närvara som vittne och att önskemålet bör tillgodoses i den mån det är lämpligt. Barnombudsmannen och Svenska Röda Korset Ungdomsförbundet anser att det behöver säkerställas att det vittne som närvarar är en för barnet trygg person och, i de fall barnet motsätter sig att ett vittne närvarar, att det är barnets egen vilja.

Diskrimineringsombudsmannen, Civil Rights Defenders och FARR anser att det bör övervägas om ett vittne bör närvara vid alla kroppsvisitationer, och inte endast när barn visiteras. Civil Rights Defenders och Svenska Röda Korset framhåller att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är av största vikt att besluten som fattas är tydliga och välmotiverade samt att personalen ges adekvat utbildning i fråga om vad som krävs för kroppsvisitering.

Skälen för regeringens förslag

Möjligheterna till kroppsvisitation bör utökas

Om det finns skälig misstanke att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som utlänningen inte får inneha, t.ex. narkotika eller vapen, får utlänningen kroppsvisiteras för kontroll av detta (11 kap. 8 och 9 §§ UtlL). Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken och prop. 1975/76:209 s. 147). Vid en kroppsvisitation enligt 11 kap. 9 § UtlL gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena UtlL. Det innebär att kroppsvisitationen inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas och att ett vittne ska närvara om möjligt. Vidare får en kvinna inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om en visitation innebär att enbart ett föremål som en kvinna har med sig undersöks, får visitationen dock genomföras och bevittnas av en man.

I motiven till bestämmelserna om kroppsvisitation av förvarstagna angavs att den som tas i förvar i normalfallet förs till förvaret med polisbil eller med bil från Kriminalvården, och att den förvarstagne före avfärden har skyddsvisiterats av polis eller Kriminalvårdens personal. Mot bakgrund av att visitation redan skulle ha skett när den förvarstagne anlände till förvaret ansågs det att Migrationsverkets befogenhet att kroppsvisitera skulle reduceras till fall när det fanns en viss grad av misstanke om att utlänningen bar på sig något som denne inte fick inneha. Misstankegraden skälig misstanke ansågs fullt tillräcklig för att tillgodose det behov som fanns i verksamheten (prop. 1996/97:147 s. 33).

Utgångspunkten i förarbetena var alltså att de som anländer till förvaren redan ska ha visiterats före ankomsten. Enligt uppgifter från Migrationsverket är detta emellertid inte alltid fallet. I stället är det vanligt att de som anländer till förvaren inte är visiterade och att de föremål som de har med sig inte är kontrollerade. Eftersom det i dag krävs att det föreligger skälig misstanke för att kroppsvisitation på förvaret ska få ske saknas det i många fall förutsättningar för att visitera de som kommer till ett förvar. Otillåtna föremål som narkotika kan därigenom föras in på förvaren vid ankomst.

Regleringen om kroppsvisitation av förvarstagna kan alltså sägas grundas på ett felaktigt antagande om att de förvarstagna alltid redan har visiterats före ankomsten. Det är tydligt att dagens reglering inte ger tillräckliga förutsättningar för Migrationsverket att motverka införsel av otillåtna föremål. Som nämns i avsnitt 5.1. har detta även konstaterats av JO. I likhet med utredningen anser regeringen därför att möjligheterna till kroppsvisitation bör utökas.

I annan lagstiftning – bl.a. LVU, LVM och häkteslagen – är bestämmelserna om kroppsvisitation i samband med frihetsberövande uppdelade utifrån när kroppsvisitationen genomförs, på så sätt att kraven för att genomföra kroppsvisitation vid ankomst kan sägas vara lägre än vid kroppsvisitation som sker under vistelsen (se 17 § LVU, 32 § LVM, 4 kap. 2–4 §§ häkteslagen och 8 kap. 3–5 §§ fängelselagen). Som *Sveriges advokatsamfund* för fram finns det skäl att fokusera på skalskyddet även när det gäller förvaren. Det kan, som advokatsamfundet pekar på, antas

upplevas som mindre integritetskränkande för den förvarstagne att utsättas för en kontrollåtgärd i samband med ankomst till ett förvar, jämfört med när han eller hon befinner sig inne på förvaret. Bestämmelserna om kroppsvisitation bör därför även när det gäller förvar delas upp beroende på i vilken situation kroppsvisitationen genomförs.

Kroppsvisitation bör få genomföras vid ankomst om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten

Utredningen föreslår att kroppsvisitation vid ankomst ska få genomföras om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten. Begreppet ”behövs” förutsätter enligt utredningen att det finns anledning att vidta åtgärden men det krävs inte någon konkret misstanke i det enskilda fallet om att den enskilde innehar otillåtna föremål (se prop. 2017/18:169 s. 49 och 110 om rumsvisitation). Behövs är också det rekvisit som används i motsvarande bestämmelser om kroppsvisitation i 32 § LVM och 17 § LVU.

Några remissinstanser, bl.a. *Civil Rights Defenders*, framför att utredningens förslag innebär att kroppsvisitationer vid ankomst till förvaren riskerar att ske regelmässigt och förespråkar att det ställs upp krav på att det ska finnas en konkret misstanke i varje enskilt fall. För att förslaget ska vara verkningsfullt anser regeringen emellertid att Migrationsverket bör få möjlighet att utföra kroppsvisitationer vid ankomst i stor utsträckning. På så vis förhindras att otillåtna föremål förs in på förvaren överhuvudtaget, vilket i sin tur kan leda till att färre tvångsmedel behöver användas inne på förvaren. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning av hur bestämmelsen bör utformas. Även t.ex. *Svenska Röda Korset* anser att det är befogat att Migrationsverket ges möjlighet att kroppsvisitera de förvarstagna vid behov vid ankomst till förvaret. Med ankomst avses första gången en förvarstagen person kommer till förvarslokalerna men även när en förvarstagen återkommer efter en tillåten vistelse utanför förvarslokalerna eller efter att ha avvikit från förvarslokalerna (prop. 2017/18:169 s. 121). Av lagtexten bör även, i likhet med i dag, framgå att syftet med en kroppsvisitation ska vara att kontrollera att utlänningen inte bär på sig något otillåtet föremål.

Utformningen av bestämmelsen innebär att Migrationsverket i stort sett kan kroppsvisitera alla förvarstagna som anländer till förvaren om det finns ett behov av det. Förslaget innebär däremot inte att kroppsvisitationer ska genomföras slentrianmässigt, som *FARR* befarar. Det ska göras en bedömning i varje enskilt fall av om det behövs en kroppsvisitation och visitation ska inte ske om det saknas ett sådant behov, t.ex. om utlänningen redan före ankomsten blivit visiterad av polis eller Kriminalvårdens personal. En kroppsvisitation ska vidare alltid vara proportionerlig, se även avsnitt 5.2.2.

Kroppsvisitation bör få genomföras i andra fall än vid ankomst om det kan misstänkas att den förvarstagne bär på sig otillåten egendom

Genom förslaget ovan om utökad möjlighet till kroppsvisitation vid ankomst kommer Migrationsverket att ha bättre förutsättningar än i dag att kroppsvisitera förvarstagna som anländer till förvarslokalerna. I propositionen föreslås även andra åtgärder för att stärka skalskyddet kring

förvaren (se avsnitt 5.2.7–5.2.9). Sammantaget kommer dessa åtgärder att minska inflödet av narkotika och farliga föremål till förvaren. Däremot kommer åtgärderna knappast att helt förhindra att narkotika eller andra otillåtna föremål kommer in i förvarslokalerna. Farliga föremål kan dessutom tillverkas inne på förvaren. Regeringen anser därför att det inte är tillräckligt att enbart fokusera på ett förbättrat skalskydd. För att Migrationsverket ska kunna upptäcka och omhänderta narkotika och farliga föremål som har kommit in på förvaren är det viktigt att myndigheten har möjlighet att kroppsvisitera förvarstagna i större utsträckning än i dag, även efter ankomsten.

Kroppsvisitation får i dag ske om det finns skälig misstanke att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något otillåtet. Uttrycket ”skälig misstanke” anses synonymt med skäligen misstänkt som förekommer i bl.a. 23 kap. 2 § rättegångsbalken och förutsätter att misstanken är konkret grundad. För att en person ska anses vara skäligen misstänkt för ett brott krävs att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen har begått den gärning som misstanken avser.

För att möjliggöra kroppsvisitationer under tiden utlänningen hålls i förvar i den utsträckning som behövs anser regeringen, till skillnad från Svenska Röda Korset och Sveriges advokatsamfund, att misstankegraden bör sänkas. Genom att sänka misstankegraden för kroppsvisitationer i andra fall än vid ankomst kan också kroppsvisitationer i större utsträckning utföras under transporter och vid annan tillåten vistelse utanför förvarslokalerna, vilket innebär förbättrade förutsättningar att upprätthålla ordningen och säkerheten även i dessa situationer.

Frågan är vilken misstankegrad som bör gälla för kroppsvisitation i andra fall än vid ankomst. Utredningen föreslår att misstankegraden ska ändras till ”kan misstänkas”, vilket motsvarar ungefär det som gäller vid kroppsvisitation under vistelsen enligt 32 § LVM och 17 § LVU. Uttrycket återfinns i bl.a. 23 kap. 9 § rättegångsbalken. För att rekvisitet ska vara uppfyllt krävs att misstanken utgörs av en konkret omständighet men ”kan misstänkas” innebär ett lägre krav på misstankens styrka än vad som innefattas i ”skälig misstanke”. I doktrinen har misstankegraden beskrivits på så sätt att den objektiva omständighet som krävs exempelvis kan ta sig uttryck i en persons beteende, tidigare begångna brott eller någons förhållande till ett brottsföremål eller annan misstänkt person, under förutsättning att misstanken kan kopplas till en konkret gärning. Det har även uttalats att det krävs en betydande kvalitetshöjning för att uppnå skälig misstanke i förhållande till kan misstänkas (Bring, Diesen och Andersson, Förundersökning, 2019, JUNO digital version 5, s. 166 och 168).

Några remissinstanser, bl.a. Sveriges advokatsamfund, invänder mot förslaget och menar att det för tvångs- och kontrollåtgärder innanför skalskyddet bör krävas att det föreligger skälig misstanke i det enskilda fallet. Även regeringen anser att det alltjämt bör föreligga någon grad av misstanke i det enskilda fallet för att kroppsvisitation ska få ske i andra fall än vid ankomst, med hänsyn till det ingrepp i den enskildes integritet som kroppsvisitation utgör. Regeringen anser emellertid att integritets-aspekterna behöver vägas mot Migrationsverkets behov av att kunna genomföra kroppsvisitationer i större utsträckning än i dag även under vistelsen i förvar. Genom att ändra förutsättningarna från ”skälig

misstanke” till ”kan misstänkas” skulle kroppsvisitationer kunna genomföras i större utsträckning – vilket kan bidra till förbättrad ordning och säkerhet vid förvaren – men det skulle fortfarande krävas en viss grad av misstanke i det enskilda fallet. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att misstankegraden ”kan misstänkas” framstår som lämplig.

Kroppsvisitation i andra fall än vid ankomsten bör alltså få ske om det kan misstänkas att den förvarstagne bär på sig otillåtna föremål. Det innebär t.ex. att om en förvarstagen tidigare innehaft narkotika så skulle det, tillsammans med en konkret omständighet i det enskilda fallet, kunna vara tillräckligt för att genomföra en kroppsvisitation. En sådan omständighet skulle kunna vara att den förvarstagne uppträder på ett nervöst eller annars misstänkt sätt. Det skulle också kunna handla om att den förvarstagne har något i händerna som denne inte vill visa för personalen, i kombination med ett nervöst eller annars misstänkt uppträdande. Det kommer fortfarande att krävas en konkret omständighet, dvs. att någonting specifikt tyder på att den förvarstagne innehar föremål som denne inte får inneha, för att beslut om kroppsvisitation ska kunna fattas, men kraven på misstankens styrka blir lägre än vad som gäller i dag. Åtgärden får alltså inte vidtas rutinmässigt eller rikta sig mot flera förvarstagna utan att det finns något specifikt som tyder på att den förvarstagne som visiteras har otillåten egendom i sin besittning.

Regeringen instämmer i det som Svenska Röda Korset framhåller om att det är viktigt att de beslut som fattas är tydliga och välmotiverade samt att personalen får adekvat utbildning i fråga om vad som krävs för kroppsvisitering. En kroppsvisitation får vidare inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och ett vittne ska om möjligt närvara (11 kap. 9 § andra stycket och 9 kap. 2 § tredje stycket UtlL).

FARR, Svenska Röda Korset och *Svenska Röda Korset Ungdomsförbundet* anser att det vid kroppsvisitation av barn bör krävas en starkare misstankegrad än för vuxna. Vid den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras ska särskild hänsyn tas till barn, se vidare i avsnitt 5.2.2. I den bedömningen, och även i den behovsprövning som alltid ska göras, ligger bl.a. att bedöma om det finns alternativa, mindre ingripande, lösningar för att nå de önskade effekterna. Någon särreglering bedöms inte behövas beträffande barn i denna del, se dock nedan om att ett vittne bör närvara vid kroppsvisitation av barn.

Särskilda regler bör gälla vid genomförande av kroppsvisitation av barn

Kroppsvisitation enligt 11 kap. 9 § UtlL får genomföras på såväl vuxna som barn. När det gäller kroppsvisitation av barn ska, som anges ovan, särskild hänsyn tas till att det är fråga om ett barn, både i fråga om behovet av kontroll och vad som är proportionerligt i fråga om genomförandet, och andra mindre ingripande åtgärder ska alltid väljas i första hand. Kroppsvisitation av ett barn ska vidare alltid genomföras med hänsyn till barnets ålder och mognad och på ett barnvänligt och barnanpassat sätt. Särskild hänsyn ska tas till barnets bästa och barnets rätt till integritet ska beaktas. Barn har också rätt att få sin röst hörd och åsikt beaktad. Förslagen innebär ingen ändring av detta.

Vid alla kroppsvisitationer ska ett vittne närvara om det är möjligt (11 kap. 9 § andra stycket och 9 kap. 2 § tredje stycket UtlL). Enligt uppgift från Migrationsverket utförs kroppsvisitationer enligt gällande rutiner alltid av två personer, oavsett ålder på den som visiteras.

En kroppsvisitation kan innefatta ett stort ingrepp i den personliga fysiska och psykiska integriteten för en människa och detta kan antas gälla särskilt för barn. Med anledning av detta och att kroppsvisitation enligt förslagen i denna proposition kommer att kunna ske i fler fall än i dag anser regeringen att rättssäkerheten vid kroppsvisitationer av barn bör förstärkas ytterligare.

Regeringen och flera remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen* och *Diskrimineringsombudsmannen*, anser – i likhet med utredningen – att det bör ställas upp ett krav på att ett vittne alltid ska närvara vid kroppsvisitation av ett barn. Det innebär alltså att det vid kroppsvisitation av barn inte enbart ska närvara ett vittne om det är möjligt, utan att det krävs vid varje sådan visitation. Genom närvaron av ett vittne kommer kontrollen av att bestämmelsen om kroppsvisitation tillämpas korrekt stärkas, och på så vis ökar rättssäkerheten för barn.

Det kan finnas situationer när barnet inte vill att ett vittne ska närvara. Om barnet inte önskar att ett vittne ska närvara bör detta önskemål tillgodoses (se bl.a. artikel 12 i barnkonventionen om betydelsen av barns åsikter). Som *Socialstyrelsen* och Sveriges advokatsamfund framhåller bör barnet tillfrågas om vem han eller hon önskar ska närvara och önskemålet bör så långt det är praktiskt möjligt och lämpligt tillgodoses. Regeringen anser emellertid att det inte finns behov av att ange detta uttryckligen i lagtext. Regeringen instämmer vidare i vad Barnombudsmannen och Svenska Röda Korset Ungdomsförbundet för fram om att Migrationsverket i varje enskilt fall, så långt möjligt, behöver säkerställa att det vittne som närvarar är en för barnet trygg person och att det utgör barnets egen vilja om barnet motsätter sig att ett vittne närvarar.

Kravet på att ett vittne som huvudregel ska närvara bör gälla i alla situationer då kroppsvisitation kan komma att behöva utföras på barn. För barn som är tagna i förvar betyder det vid kroppsvisitation som genomförs vid ankomst till förvarslokalerna eller annars under tiden i förvar. För barn som besöker ett förvar kan kroppsvisitation aktualiseras om det finns ett beslut om allmän inpasseringskontroll (se närmare om detta i avsnitt 5.2.9).

För andra grupper än barn anser regeringen, till skillnad från bl.a. Diskrimineringsombudsmannen och Civil Rights Defenders, inte att det finns behov av att ställa upp motsvarande reglering. Enligt nuvarande reglering ska emellertid ett vittne närvara vid en kroppsvisitation av en vuxen person om det är möjligt, vilket i regel sker redan i dag, och det ska vid varje beslut om samt genomförande av en ingripande åtgärd göras en proportionalitetsbedömning.

5.2.5 Migrationsverket ska få genomföra säkerhetskontroller

Regeringens förslag: Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, ska Migrationsverket få besluta att en säkerhetskontroll av de förvarstagna ska genomföras med metalldetektor eller andra hjälpmedel i en förvarslokal. En säkerhetskontroll ska endast få genomföras för att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha.

En upplysningsbestämmelse ska införas om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om i vilka situationer en säkerhetskontroll får genomföras.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att det inte är nödvändigt att införa säkerhetskontroller då det redan är möjligt att i ett enskilt fall kroppsvisitera en förvarstagen. Institutet framhåller även att Migrationsverkets förvarsverksamhet inte liknar verksamheten på de särskilda ungdomshemmen, eftersom lokalernas utformning och de aktiviteter som erbjuds skiljer sig åt. *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)* avstyrker förslaget och pekar på att det drabbar alla förvarstagna genom att det inte fattas beslut i varje enskilt fall.

Skälen för regeringens förslag: Med säkerhetskontroll avses allmänt sett en kontroll av om en person bär på sig något otillåtet föremål, som sker med hjälp av teknisk utrustning såsom larmbåge, metalldetektor eller röntgenundersökning. Det finns ingen definition i lag av säkerhetskontroll men åtgärden syftar generellt till en mer rutinmässig visitation för att kunna hålla lokaler fria från otillåtna föremål och upprätthålla säkerhet. Säkerhetskontroller utförs i flera olika sammanhang och med stöd av olika författningar, t.ex. enligt lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol och lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

Säkerhetskontroller får även genomföras på särskilda ungdomshem och LVM-hem (17 c § LVU och 32 c § LVM). Sådana säkerhetskontroller – som utgör en lindrigare form av kroppsvisitation – kan tillämpas t.ex. när de unga kommer tillbaka till avdelningen från en annan avdelning som verkstad, matsal eller snickeri. Genom att genomföra en säkerhetskontroll kan det enklare säkerställas att det inte kommer in några farliga föremål som barnet eller den unge kan skada sig själv eller andra med. I dessa fall får säkerhetskontroll ske om det behövs, utan beslut i det enskilda fallet. Om s.k. manuell kontroll – dvs. kroppsvisitation som genomförs genom att personal för hand söker igenom kläder och väskor – behöver göras för att undersöka om den som kontrolleras bär med sig något otillåtet föremål, behöver ett särskilt beslut om kroppsvisitation fattas (prop. 2017/18:169 s. 52, 53, 122 och 123).

Det finns flera fördelar med att införa en möjlighet till säkerhetskontroller på förvaren, liknande den möjlighet som finns på särskilda ungdomshem och LVM-hem. Till en början är det mindre ingripande för den enskilde att t.ex. passera genom en larmbåge vid en säkerhetskontroll än att bli kroppsvisiterad. Det är alltså positivt om säkerhetskontroller kan ersätta manuella kroppsvisitationer som i annat

fall skulle kunna behöva genomföras. Eftersom det vid säkerhetskontroller inte fattas beslut i varje enskilt fall är åtgärden heller inte lika resurskrävande som kroppsvisitationer.

Behovet av att genomföra säkerhetskontroller på förvar kan uppstå i många olika situationer, t.ex. när de förvarstagna kommer tillbaka till sin avdelning efter att ha varit på utegården eller någon annanstans. Genom en säkerhetskontroll kan det t.ex. säkerställas att inte något farligt föremål kommer in på avdelningen. Detta kan öka möjligheterna för de förvarstagna att röra sig inom och mellan lokalerna på förvaret och därmed förbättra möjligheterna till olika aktiviteter, vilket är av stor vikt för många förvarstagna. Det kan också öka känslan av trygghet hos de som vistas i förvarslokalerna. I likhet med utredningen anser regeringen därför – till skillnad från *Institutet för mänskliga rättigheter* och *FARR* – att en möjlighet att genomföra säkerhetskontroller på förvaren bör införas.

I likhet med regleringen i LVU och LVM bör säkerhetskontroller på förvar få vidtas utan beslut i enskilda fall. Det bör i stället vara den specifika situationen – såsom att den förvarstagne återkommer till sin avdelning efter ett besök eller utevistelse – som är avgörande för om det ska genomföras en kontroll. Det är inte möjligt eller lämpligt att i lag fastställa de specifika situationer där en sådan åtgärd kan behöva genomföras. Det bör i stället vara upp till Migrationsverket att avgöra om och i vilka situationer det kan finnas ett behov av säkerhetskontroll. Det kan däremot finnas ett behov för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela verkställighetsföreskrifter i detta avseende. För att det ska vara tydligt att bestämmelsen förutsätts bli kompletterad med föreskrifter på lägre nivå bör det införas en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om i vilka situationer säkerhetskontroll får genomföras.

Ett beslut om att genomföra säkerhetskontroll bör endast få fattas om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten vid det aktuella förvaret och åtgärden bör endast få vidtas i syfte att kontrollera att de förvarstagna inte bär på sig något otillåtet. Detta bör framgå av lagtexten. Eftersom förhållandena kan skilja sig åt inom ett förvar bör ett beslut om säkerhetskontroll kunna avse både hela förvaret eller en viss avdelning och anpassas efter det behov som finns. I likhet med övriga tvångsåtgärder ska proportionalitetsprincipen tillämpas vid säkerhetskontroller. Det innebär att åtgärden endast ska få vidtas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga ska de användas i stället. Det innebär även att själva kontrollen inte får göras mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden.

Om det i samband med en säkerhetskontroll visar sig finnas ett behov av att manuellt söka igenom kläder eller väskor för att undersöka om den förvarstagne bär med sig något otillåtet föremål så behöver ett särskilt beslut om kroppsvisitation fattas enligt de förutsättningar som gäller för en sådan kontroll, se vidare i avsnitt 5.2.4.

5.2.6 Rumsvisitation ska få genomföras på förvaren

Regeringens förslag: Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten ska Migrationsverket få undersöka det bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som en förvarstagen utlänning disponerar (rumsvisitation). En rumsvisitation ska endast få utföras för att söka efter föremål som utlänningen inte får inneha.

En rumsvisitation ska om möjligt genomföras i närvaro av ett vittne. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.

Ett beslut om rumsvisitation ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår inte att ett vittne om möjligt ska närvara vid visitationen eller att det uttryckligen ska framgå att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. Enligt *Civil Rights Defenders* och *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)* bör det krävas en konkret misstanke för att det ska få genomföras en rumsvisitation medan *Svenska Röda Korset* anser att det bör krävas en konkret misstanke för att rumsvisitation som sker utan narkotikasökhund, dvs. manuellt, ska få genomföras. FARR anser att narkotikasökhundar endast bör få användas i undantagsfall, vid skälig misstanke, och pekar på att bruket av hundar kan vara både skrämmande och obehagligt. *Riksdagens ombudsmän (JO)* framhåller att noggranna överväganden alltid måste göras i fråga om det finns ett behov av en rumsvisitation och vid vilken tid på dygnet en sådan görs. Svenska Röda Korset och FARR välkomnar att beslut om rumsvisitation ska omfattas av kravet på skriftlighet och motivering.

Skälen för regeringens förslag: Rumsvisitation innebär att bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som disponeras av en enskild person undersöks. Med slutna förvaringsställen avses t.ex. skåp, lådor och resväskor. Rumsvisitationer får t.ex. genomföras på LVM-hem och på särskilda ungdomshem i vissa fall (32 b § LVM och 17 b § LVU). I dessa fall får rumsvisitation utföras om det behövs för att genomföra vården eller upprätthålla ordningen på hemmet och endast för att söka efter föremål som barnet, den unge eller den intagne inte får inneha. Kontroll av bostadsrum får även ske på t.ex. anstalter och häkten (8 kap. 2 § fängelselagen och 4 kap. 1 § häkteslagen).

Migrationsverket genomför i dag s.k. rumsronderingar, som innebär en okulär besiktning av rummen i syfte att upptäcka t.ex. åverkan i rummen eller sjukdomstillstånd. Däremot finns det inte någon möjlighet att genomföra rumsvisitation på förvaren. Kontroll av en enskilds rum och tillhörigheter är visserligen en ingripande åtgärd. Med hänsyn till de problem som finns med framför allt narkotika men även andra otillåtna föremål på förvaren, se avsnitt 5.1, är det dock – enligt regeringens uppfattning – inte rimligt att förvarstagna obehindrat kan gömma otillåtna föremål i bostadsrummen utan någon möjlighet för Migrationsverket att kontrollera detta. Genom att införa en möjlighet att undersöka bostadsrum och andra slutna förvaringsställen skulle möjligheterna öka för personalen att upptäcka och omhänderta otillåtna föremål på förvaren. Det skulle i sin

tur öka tryggheten för förvarstagna och personal. Vidare kan rumsvisitation anses utgöra en mindre ingripande åtgärd än kroppsvisitation (se t.ex. JO 1998/99 s. 265). I likhet med utredningen anser regeringen därför att en sådan möjlighet bör införas.

Flera omständigheter är av relevans när det gäller hur förutsättningarna för att genomföra rumsvisitation bör utformas. En viktig faktor är att förvarstagna oftast delar rum med flera andra förvarstagna. De förvarstagna har egna skåp eller säkerhetsfack som de kan låsa men i övrigt har alla förvarstagna i praktiken tillgång till alla delar av bostadsrummen, dvs. även mer privata rumsdelar som sängar, hyllor och klädförvaring. Eftersom detta innebär att förvarstagna kan placera saker hos andra i deras delar av bostadsrummen blir det inte effektivt att koppla förutsättningarna för åtgärden till den person som misstänks inneha exempelvis narkotika. Det skulle kunna leda till att otillåtna föremål placeras ut hos någon annan. Regeringen anser därför, i motsats till *Civil Rights Defenders*, *FARR* och *Svenska Röda Korset*, att det inte bör krävas en konkret misstanke om att den förvarstagne förvarar otillåtna föremål för det ska få genomföras en rumsvisitation. Åtgärden bör i stället – liknande regleringen i LVM och LVU – få vidtas om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten vid förvaret (se prop. 2017/18:169 s. 110). Detta bör även bidra till att minska risken för att den som innehar otillåtna föremål placerar dessa bland andras tillhörigheter, vilket i sig kan antas öka känslan av trygghet hos de förvarstagna som inte innehar otillåtna föremål.

Migrationsverket bör alltså få undersöka bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som en förvarstagen utlänning disponerar, om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten på förvaret. Undersökningen bör endast få genomföras i syfte att söka efter föremål som den förvarstagne inte får inneha, dvs. föremål som regleras i 11 kap. 8 § UtlL eller i narkotikastrafflagen, och inte av andra skäl. Med ordet ”behövs” markeras att det måste finnas en anledning att göra en rumsvisitation. Någon konkret misstanke om att den förvarstagne förvarar otillåtna föremål krävs dock inte. En bedömning av om det finns ett sådant behov ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Som *JO* framhåller måste Migrationsverket alltid göra noggranna överväganden i fråga om det finns ett behov av en rumsvisitation och vid vilken tid på dygnet en sådan visitation ska göras.

Med hänsyn till det integritetsintrång som en rumsvisitation kan innebära för de förvarstagna anser regeringen att en annan person än den som genomför kontrollen bör närvara vid visitationen, om det är möjligt. På så vis stärks kontrollen av att bestämmelsen tillämpas korrekt och rättssäkerheten ökar. Vittnet kan t.ex. vara någon från personalen. Vidare bör all den hänsyn som omständigheterna medger iakttas vid en rumsvisitation. Detta bör framgå av lagtexten (se 32 b § LVM och 17 b § LVU). Det kan exempelvis handla om att den förvarstagne ska återfinna sitt rum i princip i samma skick som före visitationen.

Utredningen anser att narkotikasökhundar är det mest proportionerliga hjälpmedlet i många fall och att sådana bör användas vid genomförandet av en rumsvisitation när det inte föreligger någon konkret misstanke mot en viss person. Som skäl för det anger utredningen att det största problemet på förvaren är narkotika och att det kan eftersökas mest effektivt med hjälp av narkotikasökhundar. Ett hundekipage som söker kring säng och skåp

kan, enligt utredningen, inte anses innebära ett lika stort ingrepp i integriteten som att en anställd söker igenom alla tillhörigheter för hand. Några remissinstanser, t.ex. FARR, menar dock att användningen av narkotikasökhundar kan väcka obehag hos den som utsätts för det i högre grad än en manuell undersökning. Regeringen konstaterar att Migrationsverket givetvis bör använda sig av hjälpmedel som är effektiva, men att myndigheten även har att tillämpa proportionalitetsprincipen vid sådana åtgärder. Principen innebär att en rumsvisitation endast får vidtas om den står i rimlig proportion till syftet med undersökningen. Mindre ingripande åtgärder ska användas om de är tillräckliga. Migrationsverket har att i varje enskilt fall avgöra både om en tvångsåtgärd behövs och hur den i så fall ska genomföras och vid dessa bedömningar beakta proportionalitetsprincipen. Vilken åtgärd som är minst ingripande kan variera beroende på omständigheterna och är något som Migrationsverket har att ta ställning till i varje enskilt fall.

Enligt 13 kap. 10 § UtlL ska beslut om bl.a. kroppsvisitation vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Även beslut om rumsvisitation bör omfattas av kravet på skriftlighet och motivering eftersom besluten är ingripande för de förvarstagna och ska kunna överklagas till en migrationsdomstol (se vidare avsnitt 5.2.10).

5.2.7 Försändelser ska få undersökas vid en lägre misstankegrad än i dag

Regeringens förslag: En utlänning som hålls i förvar ska inte få ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det kan misstänkas att den innehåller något som utlänningen inte får inneha.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)* motsätter sig att misstankegraden ska sänkas. *Svenska Röda Korset* anser att det är tveksamt om förslaget att införa en lägre misstankegrad vid undersökning av försändelser är ändamålsenligt.

Skälen för regeringens förslag: En utlänning som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det finns skälig misstanke om att den innehåller sådant som inte får innehas enligt 11 kap. 8 § UtlL eller enligt narkotikastrafflagen. Om utlänningen inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro får den inte öppnas, utan ska tas om hand för utlänningens räkning. En undersökning får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller andra handlingar. Försändelser från offentliga biträden, advokater, Förenta nationernas flyktingkommissarie eller internationella organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda får aldrig undersökas (11 kap. 10 § UtlL). Bestämmelserna om undersökning av försändelser syftar till att förhindra att egendom som kan orsaka skada eller utgöra en risk för ordningen kommer in i förvarets lokaler. Av detta följer att en försändelse endast får genomsökas i syfte att hitta sådan egendom (prop. 1996/97:147 s. 44).

Enligt uppgifter från Migrationsverket är det relativt ovanligt att förvarstagna tar emot försändelser. Det är därmed inte heller särskilt

vanligt med undersökning av försändelser. Även om det är en ovanlig åtgärd är det dock rimligt att misstankegraden, i likhet med vad som föreslås i fråga om kroppsvisitation i andra fall än vid ankomst, ändras för att förhindra narkotika från att komma in på förvaren. Undersökning av försändelser är en mindre ingripande åtgärd än kroppsvisitation. Om åtgärden kan användas i större omfattning kan det medföra att färre kroppsvisitationer under vistelsen behöver genomföras än annars. Eftersom skalskyddet dessutom förstärks genom ett antal av de åtgärder som i övrigt föreslås i denna proposition är det också möjligt att försändelser annars kan börja användas i större omfattning än i dag, som ett sätt att få in otillåtna föremål på förvaren. Regeringen anser därför, till skillnad mot *FARR* och *Svenska Röda Korset*, att misstankegraden för när försändelser ska få undersökas bör sänkas och motsvara vad som föreslås gälla i fråga om kroppsvisitation i andra fall än vid ankomst (se avsnitt 5.2.4). Migrationsverket bör alltså ha möjlighet att undersöka en försändelse om det kan misstänkas att den innehåller föremål som en förvarstagen inte får inneha.

5.2.8 En ny form för kontroll av besökare ska införas

Regeringens förslag: Om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten, ska ett besök få kontrolleras genom att besöket äger rum i ett besöksrum som är utformat så att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att besök även ska få övervakas med hänsyn till ordningen på förvaret.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. *Institutet för mänskliga rättigheter*, som avstyrker förslaget, noterar att den bestämmelse i fängelselagen som förslaget utformats efter endast ger Kriminalvården en möjlighet att övervaka besök av säkerhetsskäl och inte av ordningsskäl och anser att det krävs en mer noggrann beredning i denna del. Även *Asylrättscentrum* anser att ”ordning” är ett alltför oprecist begrepp för att ligga till grund för så ingripande åtgärder och anför att om förslaget genomförs så bör begränsning av besök endast få ske om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)* pekar på att kontakten med anhöriga och andra besökare är av största vikt för de förvarstagnas mående och välbefinnande. FARR framhåller även att rätten att ta emot besök, och att dessa ska vara ostörda, måste vara grundläggande och inte bör kunna inskränkas utan synnerliga skäl.

Svenska Röda Korset, som ser mycket positivt på att förvarstagnas rätt att ta emot obevakade besök alltjämt ska vara huvudregel, understryker att särskild hänsyn bör tas till barns behov av att kunna medges fysisk kontakt med en förälder eller nära anhörig. *Svenska Röda Korset Ungdomsförbundet* har likande synpunkter. *Sveriges advokatsamfund* motsätter sig inte att det införs en möjlighet till glasrutebesök men anser att glasrutebesök inte bör tillämpas som ett alternativ till personalövervakade besök om den förvarstagne motsätter sig det. *Amnesty International* menar att

glasrutebesök kan ha positiva effekter genom att möjliggöra besök i en situation där det annars inte skulle tillåtas men befarar att särskilda besöksrum med glasrutor kan medföra att lokalerna i övrigt och besökstiderna begränsas mer än vad som är fallet i dag. *Förvaltningsrätten i Göteborg* anser att det bör förtydligas i lagtexten att det inte finns hinder mot att kombinera personalövervakade besök och glasrutebesök.

Skälen för regeringens förslag: En utlänning som hålls i förvar ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen, utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret (11 kap. 4 § första stycket UtlL). Ett besök får övervakas om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det (11 kap. 4 § andra stycket UtlL).

Det är en viktig utgångspunkt att förvarstagna utlänningar inte ska jämföras med brottslingar när det gäller kontakter med yttervärlden (prop. 1996/97:147 s. 43). För att minska de negativa följderna av att vara tagen i förvar är det tvärtom grundläggande att förvarstagna har goda möjligheter att hålla kontakt med personer utanför förvaret och ta emot besök. Utöver att ta emot besök ska de förvarstagna också kunna ringa, skriva och på olika sätt ha i princip obegränsad kontakt med personer utanför lokalerna. På så sätt motverkas den isolering som frihetsberövandet innebär. Det är inte bara besök av familjemedlemmar och vänner som är betydelsefulla utan även besök av företrädare från civilsamhällesorganisationer kan spela en viktig roll för förvarstagna. Regeringen anser, i likhet med *Svenska Röda Korset*, att huvudregeln alltjämt bör vara att förvarstagna ska ha rätt att ta emot besök och att besöken inte ska övervakas.

Samtidigt går det inte att bortse från att besök på förvaren innebär en ökad risk för införsel av narkotika och andra otillåtna föremål. Uppgifter från Migrationsverket bekräftar också att det förekommer att narkotika förs in på förvaren i samband med besök. Vid besök finns det även en risk för att den som är tagen i förvar kan planera att begå brott eller att rymma eller att det förekommer brottslig verksamhet i övrigt.

I dag kan Migrationsverket övervaka besök genom att personal befinner sig i samma rum som den förvarstagne och besökaren eller bevakar besöket visuellt från ett angränsande rum, t.ex. genom en glasruta eller genom kameraövervakning. Fördelen med den åtgärden är, ur ett ordnings- och säkerhetsperspektiv, att allt som kommuniceras kan kontrolleras av personal. Nackdelen är att personalövervakade besök är resurskrävande. Den typen av kontroll utesluter inte heller kroppslig kontakt mellan besökare och den förvarstagne, vilket innebär att t.ex. narkotika kan överlämnas. I de fall syftet med övervakningen är att hindra att narkotika eller andra föremål överlämnas är kontrollen därmed inte alltid effektiv. Ett alternativ som skulle vara mer effektivt mot införsel av narkotika vid besök är att besöken äger rum i en lokal som är utformad så att det inte är möjligt att överlämna föremål. Det kan ske genom att besökaren och den förvarstagne hålls fysiskt åtskilda från varandra av en glasruta, s.k. glasrutebesök. Vid sådan kontroll behöver personal inte närvara, vilket även innebär att kontrollen inte är lika resurskrävande som personalövervakade besök. Det ger också större möjligheter till förtroliga samtal mellan den förvarstagna och besökaren, som kan föras ostört. Regeringen anser därför att det bör införas en möjlighet att kontrollera besök genom

glasrutebesök. Genom att införa en sådan möjlighet till kontroll av besök inskränks inte de förvarstagnas rätt att ta emot besök. Som *Amnesty International* påpekar kan åtgärden tvärtom möjliggöra besök i situationer där besöket annars skulle ha behövt nekas. Samtidigt får Migrationsverket bättre förutsättningar att motverka att narkotika och andra otillåtna föremål förs in på förvaren.

Amnesty International pekar på att förslaget innebär en risk för att besökslokalerna begränsas mer än vad som är fallet i dag. Regeringen instämmer i att besöksrummen måste utformas på ett ändamålsenligt sätt och att de förvarstagnas rätt att ta emot besök behöver beaktas vid införandet av glasrutebesök. Förslaget bör alltså inte i praktiken medföra någon begränsning av besökslokalerna och möjligheten att ta emot obevakade besök.

Både kontroll i form av personalövervakade besök och glasrutebesök innebär större inskränkningar för förvarstagna och besökare än obevakade besök. Det är därför angeläget att kontroll av besök endast sker i de fall där det är nödvändigt och att den minst ingripande formen av kontroll används. Det är inte möjligt att generellt säga att det är mer ingripande med personalövervakade besök jämfört med glasrutebesök (se även prop. 2009/10:135 s. 84). Regeringen delar inte *Sveriges advokatsamfunds* uppfattning att glasrutebesök inte ska få användas som ett alternativ till personalövervakade besök om den förvarstagne motsätter sig det. Vid val av övervakningsform bör i stället en bedömning göras utifrån det enskilda fallet och vad som ur ett säkerhetsperspektiv är mest lämpligt, dvs. skälet till att besöket behöver övervakas bör i stor utsträckning vara avgörande för valet av kontrollform. Självfallet bör dock, i den mån det är möjligt, även hänsyn tas till vilken övervakningsform som den förvarstagne önskar, till individuella behov och till vilken relation den förvarstagne och besökaren har. När barn besöker en förälder eller annan nära anhörig eller bekant är det viktigt att beakta barnets rättigheter och att särskild hänsyn tas till vilken relation den förvarstagne och besökaren har och till barns behov av att kunna medges fysisk kontakt med en förälder eller nära anhörig. Detta understryks även av Svenska Röda Korset.

Som *Förvaltningsrätten i Göteborg* anför kan det vara nödvändigt att kombinera de två formerna av övervakning och något hinder mot att göra det bör inte ställas upp. Regeringen anser dock inte att det behöver anges uttryckligen i lagtexten att det går att kombinera åtgärderna (se även prop. 2009/10:135 s. 84).

Enligt 11 kap. 4 § andra stycket UtlL får ett besök i dag övervakas om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten. Utredningen föreslår att paragrafen ska justeras så att besök även ska få övervakas om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen. Några remissinstanser, bl.a. *Institutet för mänskliga rättigheter*, invänder mot detta och påpekar att Kriminalvården endast får övervaka besök av säkerhetsskäl och inte av ordningsskäl enligt 7 kap. 2 § fängelselagen. Regeringen delar uppfattningen att det inte finns skäl för Migrationsverket att ha en mer långtgående befogenhet att kontrollera besök än vad som gäller för Kriminalvården. Besök på förvaren bör därför i likhet med i dag få övervakas av hänsyn till säkerheten vid förvaren. Bestämmelsen bör därför inte ändras i detta avseende.

Sammantaget innebär det att besök bör få kontrolleras om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten, antingen genom att personal övervakar besöket eller genom att besöket äger rum i ett besöksrum som är utformat så att det omöjliggör att föremål överlämnas, eller genom en kombination av bägge åtgärderna.

5.2.9 Migrationsverket ska få besluta om allmän inpasseringskontroll vid förvar

Regeringens förslag: Om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten, ska Migrationsverket få besluta att alla personer som passerar in i förvarslokalen, utom de förvarstagna, ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med kontrollen ska vara att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha. Skriftliga meddelanden ska inte få granskas.

En kroppsvisitation ska ske genom användande av metalldetektor eller andra hjälpmedel eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt. När en kroppsvisitation sker på annat sätt ska samma regler om verkställighet gälla som vid kroppsvisitation av förvarstagna.

Ett beslut om allmän inpasseringskontroll ska få gälla i högst tre månader. Migrationsverket ska i beslutet få bestämma att en eller flera personkategorier ska undantas från kontrollen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att allmän inpasseringskontroll även ska få tillämpas om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen vid ett förvar samt att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter och i enskilda fall besluta om undantag från allmän inpasseringskontroll.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. *Asylrättscentrum* anser att allmän inpasseringskontroll, om förslaget genomförs, i likhet med fängelselagen endast bör få användas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, och inte av ordningsskäl. Enligt Asylrättscentrum är begreppet ordning alltför oprecist för att kunna ligga till grund för så ingripande åtgärder. *Institutet för mänskliga rättigheter*, som avstyrker förslaget, pekar på att det skulle bli enklare att besluta om allmän inpasseringskontroll vid förvaren än vid exempelvis anstalter och i den psykiatriska eller rättspsykiatriska tvångsvården. Institutet framhåller även att förslaget innebär integritetskränkningar för en stor mängd människor och efterfrågar en tydligare redogörelse av behovet av en så ingripande åtgärd. Även *Amnesty International* menar att det behöver tydliggöras om det finns behov av allmänna inpasseringskontroller för det fall övriga tvångs- och kontrollåtgärder införs och i vilken typ av situationer det i så fall kan bli aktuellt att besluta om en sådan kontroll. *Civil Rights Defenders* anser att det genom utredningen inte har visats att det finns ett generellt behov som motiverar allmän kontroll av besökare och att det därför bör finnas en konkret misstanke mot en besökare för att en kontrollåtgärd ska få ske.

Flyktinggruppernas riksråd (FARR) anser att det är skäligt att Migrationsverkets personal ska ha möjlighet att kunna kontrollera

inpasserande eftersom otillåtna föremål har kommit in på förvar i samband med besök, men motsätter sig att besluten ska gälla i upp till tre månader och att Migrationsverkets personal generellt ska undantas. Vidare efterfrågar FARR en specificering av i vilka situationer det kan vara motiverat och proportionerligt att kroppsvisitera samtliga inpasserande. FARR anser också att narkotikasökhundar endast bör få användas i undantagsfall, vid skälig misstanke, och pekar på att bruket av hundar kan vara både skrämmande och obehagligt.

Barnombudsmannen ser en risk att allmän inpasseringskontroll kommer att utföras som en generell inskränkning som kommer att riktas mot samtliga barn, utan enskilda bedömningar av behov eller proportionalitet. *Svenska Röda Korset Ungdomsförbundet* anser att förslaget inte bör inkludera barn.

Skälen för regeringens förslag: Allmän inpasseringskontroll är en åtgärd som under vissa förutsättningar får vidtas vid t.ex. anstalter, häkten och inom den rättspsykiatriska vården. Den innebär att alla som passerar in i en lokal ska genomgå en kroppsvisitation, dvs. en undersökning av kläder och annat som personen bär på sig, inklusive väskor. Beslut om allmän inpasseringskontroll utgår inte från en bedömning i det enskilda fallet utan fattas med utgångspunkt i det rådande säkerhetsläget vid den aktuella anstalten, häktet eller vårdinrättningen. Åtgärden riktar sig främst mot andra individer än de som är frihetsberövade, exempelvis besökare, och syftet är i regel att söka efter föremål som den frihetsberövade inte får inneha för att förhindra att sådana föremål förs in i lokalen. Eftersom en kroppsvisitation inte får göras mer ingående än vad som är nödvändigt kan kontrollen i många fall inskränka sig till undersökning med hjälp av en metalldetektor eller annan teknisk anordning, t.ex. larmbåge. Bestämmelser om allmän inpasseringskontroll finns i bl.a. 23 b § LPT och 8 kap. 11 § fängelselagen.

Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet för Migrationsverket att under vissa förutsättningar besluta om allmän inpasseringskontroll vid förvar. Det rör sig om en ingripande åtgärd som skulle rikta sig mot en bred grupp – i princip alla som besöker förvaret. Vissa remissinstanser, bl.a. *Institutet för mänskliga rättigheter*, ifrågasätter om det finns behov av en så ingripande åtgärd.

Som utvecklas i avsnitt 5.1 finns det i dag problem med införsel av narkotika och andra farliga föremål. Som *FARR* pekar på så har otillåtna föremål kommit in på förvar i samband med besök. Ett sätt för Migrationsverket att förhindra införsel av bl.a. narkotika – och på så vis kunna skapa bättre ordning och säkerheten vid förvaren – är genom att införa en möjlighet att kontrollera vad besökare för med sig genom allmän inpasseringskontroll.

Det finns i dag endast möjlighet att visitera förvarstagna, och inte t.ex. besökare och andra personkategorier som vistas på förvaret. Även de övriga åtgärder som föreslås i denna proposition riktar sig i första hand mot de förvarstagna. En möjlighet för Migrationsverket att kontrollera de inpasserande är alltså angelägen, oaktat de övriga åtgärder som föreslås. En fördel med förslaget är att skalskyddet förstärks, vilket kan medföra att kroppsvisitationer och andra tvångsåtgärder inne på förvaren inte behöver genomföras i lika stor utsträckning. Regeringen anser därför att det bör införas en möjlighet att besluta om allmän inpasseringskontroll.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska få besluta om allmän inpasseringskontroll om det är nödvändigt för att kunna upprätthålla ordningen eller säkerheten vid förvaret. *Asylrättscentrum* och Institutet för mänskliga rättigheter framhåller att allmän inpasseringskontroll enligt bl.a. fängelselagen endast får beslutas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl – inte av ordningsskäl – och anser att det inte finns anledning att ha en mer långtgående möjlighet till allmän inpasseringskontroll vid förvar jämfört med vad som gäller vid t.ex. anstalter. Regeringen delar denna uppfattning. Allmän inpasseringskontroll bör alltså få beslutas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Att allmän inpasseringskontroll endast bör få beslutas om det är *nödvändigt* ur säkerhetssynpunkt innebär att det ska finnas en konkret anledning att använda tvångsåtgärden på förvaret i fråga. Det kan t.ex. handla om förvar där det föreligger återkommande problem med otillåtna föremål som t.ex. narkotika eller vapen (se även prop. 2003/04:3 s. 36). Ett beslut om allmän inpasseringskontroll bör också kunna inskränkas till att enbart omfatta t.ex. en viss avdelning där säkerhetsläget är särskilt alarmerande. Regeringen anser, i motsats till *Amnesty International* och FARR, att det inte finns behov av att i lagen närmare specificera i vilka konkreta situationer det kan vara nödvändigt att använda åtgärden. Det bör i stället vara en fråga för Migrationsverket – som bäst kan bedöma behovet – att avgöra.

Ett beslut om att införa allmän inpasseringskontroll vid förvar är ett generellt, administrativt beslut som inte kommer att rikta sig mot någon enskild. Eftersom säkerhetsläget vid ett förvar kan förändras anser regeringen att det kontinuerligt behöver göras en prövning av situationen vid ett förvar där det beslutats om allmän inpasseringskontroll. Beslutet bör därför inte ha en för lång tidsmässig räckvidd. En tidsbegränsning om tre månader gäller för beslut om allmän inpasseringskontroll enligt fängelselagen och häkteslagen (8 kap. 11 § fängelselagen och 4 kap. 11 § häkteslagen). Regeringen anser, till skillnad från FARR, att det är en rimlig tidsbegränsning även för beslut om allmän inpasseringskontroll vid förvar. Om det på grund av situationen vid förvaret finns behov av fortsatt kontroll när tre månader förflutit får ett nytt beslut om allmän inpasseringskontroll fattas. Visar det sig, innan de tre månaderna förflutit, att det inte längre finns behov av en sådan kontroll får beslutet upphävas.

Syftet med kontrollen bör vara att söka efter föremål som en förvarstagen inte får inneha. En försändelse bör få öppnas i syfte att granska om det finns något otillåtet föremål i den men skriftliga meddelanden bör inte i sig få granskas. Detta bör uttryckligen framgå av lagtexten (se t.ex. 8 kap. 11 § fängelselagen).

När det gäller genomförandet av kontrollen bör den i de flesta fall kunna inskränka sig till en undersökning med hjälp av en metalldetektor, larmbåge eller andra hjälpmedel, som narkotikasökhund. Eftersom inflödet av narkotika utgör ett problem på förvaren är det emellertid inte effektivt att endast utföra kontroller med sådana hjälpmedel. Migrationsverket bör även ha möjlighet att genomföra manuella kroppsvisitationer, dvs. möjlighet att för hand genomsöka den kontrollerades kläder och de föremål som han eller hon bär med sig. Eftersom en sådan undersökning är mer ingripande för den enskilde anser regeringen, i likhet med utredningen, att det för en sådan kroppsvisitation bör krävas särskilda

skäl. Särskilda skäl kan det exempelvis vara fråga om ifall det vid en kontroll med hjälpmedel uppkommer misstankar om otillåtna föremål, t.ex. därför att ett hjälpmedel gett utslag eller en narkotikasökhund har markerat, eller ifall utrustningen av tekniska eller andra skäl inte kan användas (se prop. 2013/14:119 s. 52). Även om det följer redan av proportionalitetsprincipen att det är den minst ingripande åtgärden som ska vidtas bör det tydliggöras i lagtexten att kontroller i första hand ska utföras genom användande av metalldetektor eller andra hjälpmedel och att det krävs särskilda skäl för att utföra kontrollen genom manuell kroppsvisitation (se 23 b § LPT och 8 b § LRV). Till skillnad från FARR anser inte regeringen att det finns skäl att ställa upp en viss misstankegrad för användandet av narkotikasökhundar.

När kroppsvisitation sker manuellt bör bestämmelserna i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena UtlL gälla. Även den föreslagna bestämmelsen att det vid kroppsvisitation av barn alltid ska närvara ett vittne bör gälla i dessa fall (se avsnitt 5.2.4 om kroppsvisitation av förvarstagna). Vid kontrollen behöver särskild hänsyn tas till om besökaren är ett barn, både i fråga om behov av kontroll och vad som är proportionerligt i fråga om genomförandet, se avsnitt 5.2.4.

Det går inte att tvinga någon att underkasta sig allmän inpasseringskontroll. Den som nekar kontrollen får i stället vägras inpassering.

En ytterligare fråga är vilka som bör omfattas av ett beslut om allmän inpasseringskontroll. Det finns en rad kategorier av personer som besöker förvaren. Det kan vara fråga om familj och vänner till de förvarstagna, offentliga biträden, företrädare från civilsamhällesorganisationer och myndighetspersoner. Som nämns ovan omfattar en allmän inpasserings-kontroll vid t.ex. anstalter och vissa vårdinrättningar alla som passerar in i lokalerna. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det även bör vara utgångspunkten vid sådan kontroll på förvar. I motsats till *Svenska Röda Korset Ungdomsförbundet* anser regeringen inte att det finns skäl att generellt undanta barn från kontrollen. En kontroll som gäller för alla är enklare att tillämpa, har större förutsättningar att accepteras bland dem som ska kontrolleras och ger störst effekt. Det kan dock i vissa fall finnas skäl att undanta en eller flera personkategorier från den allmänna inpasseringskontrollen, t.ex. personal på förvaren, barn under en viss ålder, besökare från en viss myndighet eller besök av en grupp med kända deltagare. Sådana hänsyn bör kunna tas utifrån säkerhetsläget på det aktuella förvaret och således anpassas efter den situation som föranleder behovet av en allmän inpasseringskontroll. Regeringen anser att det bör vara upp till Migrationsverket att avgöra om det bör göras undantag från kontrollen och i så fall i vilken utsträckning.

Utredningen föreslår att det ska införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter och i enskilda fall besluta om undantag från allmän inpasseringskontroll. Regeringen anser emellertid att det redan i lag bör framgå att Migrationsverket i beslutet om allmän inpasseringskontroll också får bestämma om undantag från kontrollen. Om och i vilken utsträckning undantag görs, exempelvis för personal eller andra grupper, kan då anpassas efter situationen på det förvar där den allmänna inpasseringskontrollen ska införas, i stället för att tas in i förordning eller

i generella myndighetsföreskrifter. Vid behov kan Migrationsverket ändra beslutet i fråga om vilka undantag som görs. I och med att Migrationsverket därmed får goda möjligheter att anpassa beslutet utifrån behovet av kontroll bör det inte finnas behov av att dessutom medge undantag i enskilda fall. Därmed finns det inte något behov av ett sådant bemyndigande som utredningen föreslår.

5.2.10 Överklagande av beslut om tvångs- och kontrollåtgärder

Regeringens förslag: Beslut om rumsvisitation ska få överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsverkets beslut om säkerhetskontroll och allmän inpasseringskontroll ska inte kunna överklagas.

Regeringens bedömning: Beslut om kroppsvisitation, undersökning av försändelser och kontroll av besök bör på samma sätt som i dag kunna överklagas till en migrationsdomstol.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. *Svenska Röda Korset* välkomnar att beslut om övervakade besök ska kunna överklagas. Svenska Röda Korset och *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)* välkomnar också att beslut om rumsvisitation ska kunna överklagas. FARR anser att beslut om säkerhetskontroll och allmän inpasseringskontroll bör kunna överklagas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Beslut om kroppsvisitation, undersökning av försändelser och kontroll av besök

Av 14 kap. 1 § UtlL framgår att en förvaltningsmyndighets beslut enligt lagen endast får överklagas i de fall som anges i kapitlet. Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen av utlänningar som hålls i förvar enligt 11 kap. 3–13 §§ UtlL får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 10 § UtlL). Migrationsverkets beslut om att övervaka besök samt Migrationsverkets beslut om kroppsvisitation och undersökning av försändelser får alltså enligt nuvarande bestämmelser överklagas (11 kap. 4, 9 och 10 §§ UtlL).

Förslaget om s.k. glasrutebesök får till konsekvens att den förvarstagne och hans eller hennes besökare får underkasta sig den form av kontroll av besöket som beslutas i det enskilda fallet. Regeringen delar utredningens bedömning att det bör vara möjligt att överklaga Migrationsverkets beslut om kontroll av besök, även när detta avser specifika former av kontroll.

Möjligheten till kroppsvisitation föreslås omfatta andra situationer än enligt nuvarande reglering och misstankegraden föreslås sänkas för när kroppsvisitation och undersökning av försändelser ska få ske. Eftersom förslagen utökar möjligheterna för Migrationsverket att besluta om kroppsvisitation och undersökning av försändelser, bör besluten på samma sätt som i dag kunna överklagas.

Eftersom ändringarna som rör kroppsvisitation, undersökning av försändelser och kontroll av besök görs i de befintliga bestämmelserna, till vilka det redan hänvisas till i 14 kap. 10 § UtlL, omfattas dessa ändringar av rätten att överklaga. Några nya bestämmelser om överklagande behövs därför inte i dessa delar.

Beslut om rumsvisitation ska få överklagas

En undersökning av bostadsrum eller andra slutna förvaringsställen aktualiserar bestämmelserna om skyddet mot husrannsakan och liknande intrång i 2 kap. 6 § regeringsformen. Rättssäkerhetsskäl talar därför för att besluten bör kunna överklagas. Beslut om rumsvisitation enligt t.ex. fängelselagen, häkteslagen och LVU får också överklagas (se 14 kap. 1 § fängelselagen, 7 kap. 1 och 3 §§ häkteslagen och 42 § första stycket 5 LVU). Regeringen anser därför att även Migrationsverkets beslut om rumsvisitation bör få överklagas. Överklagandet bör ske till en migrationsdomstol, på samma sätt som gäller för övriga beslut om behandlingen av utlänningar som hålls i förvar (14 kap. 10 § UtlL).

Beslut om allmän inpasseringskontroll ska inte få överklagas

Ett beslut om att införa allmän inpasseringskontroll vid förvar är ett generellt, administrativt beslut som inte kommer att rikta sig mot någon enskild. Besluten ska grunda sig på Migrationsverkets bedömning av vad som är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas på förvaren. Regeringen anser därför, i motsats till *FARR*, att Migrationsverkets beslut om allmän inpasseringskontroll inte bör vara möjligt att överklaga. Inte heller beslut om allmän inpasseringskontroll enligt t.ex. fängelselagen och häkteslagen får överklagas (se prop. 2003/04:3 s. 34–35 och prop. 2009/10:135 s. 176 och 204). Av samma skäl bör inte heller de undantag för vissa personkategorier som kan ingå i beslutet vara överklagbara.

Beslut om säkerhetskontroll ska inte få överklagas

Migrationsverkets beslut om säkerhetskontroll kommer på samma sätt som beslut om allmän inpasseringskontroll att vara generella, administrativa beslut som inte är riktade mot någon viss person. Samma skäl som talar emot möjligheten att överklaga beslut om allmän inpasseringskontroll talar också emot att beslut om säkerhetskontroll ska kunna överklagas. Beslut om säkerhetskontroll enligt 17 c § LVU och 32 c § LVM kan inte heller överklagas, jfr 42 § LVU och 44 § LVM. Regeringen anser därför, i motsats till FARR, att inte heller beslut om säkerhetskontroll bör kunna överklagas.

5.2.11 Förslagen är förenliga med skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter

Regeringens bedömning: De inskränkningar i den enskildes fri- och rättigheter som förslagen i denna proposition innebär står i rimlig proportion till de intressen som de är avsedda att tillgodose. Förslagen är förenliga med regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att förslagen riskerar att utgöra en alltför långtgående inskränkning av den enskildes rättigheter och att förslagen inte lever upp till kraven om rättssäkerhet och proportionalitet. Institutet förordar att det görs en mer omfattande konsekvensanalys utifrån konventioner om mänskliga rättigheter. *Civil Rights Defenders* anser att de föreslagna åtgärderna inte framstår som intrång som är förenliga med artikel 8 i Europakonventionen, eftersom behovet av dem inte kan motiveras. *Barnombudsmannen* ifrågasätter att förslagen ska omfatta barn med anledning av brister i analysen av konsekvenser för barn och barns rättigheter och *Socialstyrelsen* understryker vikten av att barnets rättigheter enligt barnkonventionen respekteras fullt ut vid tvångs- och kontrollåtgärder som rör barn.

Skälen för regeringens bedömning: I denna proposition föreslås flera nya kontroll- och tvångsmedel för Migrationsverkets personal. I första hand riktar sig förslagen mot enskilda som hålls i förvar men i viss utsträckning även mot andra personer som vistas på förvar. Förslagen om rumsvisitation och säkerhetskontroll påverkar de förvarstagna på så sätt att deras tillhörigheter och bostadsrum på förvaren under vissa förutsättningar får genomsökas av Migrationsverkets personal och att de i vissa situationer, om ett beslut om säkerhetskontroll har fattats av Migrationsverket, får kontrolleras genom hjälpmedel så som larmbågar eller metalldetektor. Förslagen innebär också att Migrationsverket i större utsträckning än i dag får möjlighet att besluta om kroppsvisitation av de förvarstagna och undersökning av deras försändelser. För andra än förvarstagna innebär förslaget om allmän inpasseringskontroll att de som besöker förvarslokaler, där beslut om allmän inpasseringskontroll har fattats, kommer att kontrolleras antingen med tekniska hjälpmedel eller, under vissa förutsättningar, genom manuell kroppsvisitation. En ny form av övervakning av besök föreslås också som under vissa förutsättningar påverkar möjligheterna för förvarstagna och besökare att ha fysisk kontakt vid besök.

Flertalet av förslagen aktualiserar bestämmelserna i 2 kap. 6 § regeringsformen där det anges att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev. Som redogörs för i avsnitt 5.2.1 kan inskränkningar i dessa rättigheter bara godtas om de är nödvändiga för att tillgodose vissa legitima ändamål i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 6 §, 20–22 och 25 §§ regeringsformen). Även artikel 8 i Europakonventionen, enligt vilken var och en har rätt till respekt för bl.a. sitt privat- och familjeliv, och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga aktualiseras. Av

artikel 8.2 i Europakonventionen framgår att förebyggandet av oordning eller brott eller skydd för andra personers fri- och rättigheter kan vara sådana legitima ändamål som medför att rättigheterna kan inskränkas. Beträffande barn anges i artikel 16 i barnkonventionen att barn inte får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens.

Syftet med förslagen är att ge Migrationsverket verktyg för att åstadkomma ökad ordning och säkerhet i verksamheten vid förvaren. Detta är enligt regeringens uppfattning ett mycket angeläget samhälleligt intresse. På förvaren vistas i huvudsak personer som har fått avlägsnandebeslut, i avvaktan på verkställighet av beslutet, och bland de förvarstagna kan det finnas barn och barnfamiljer. Att förvaren ska erbjuda en trygg och säker miljö för dessa personer – liksom för personal och besökare som vistas i förvarets lokaler – är en självklar utgångspunkt. I detta sammanhang finns anledning att särskilt lyfta fram att staten också har en skyldighet att skydda dessa individers fysiska och psykiska integritet från att skadas av andra.

I avsnitt 5.1 redogörs för situationen vid förvaren och att det på vissa förvar finns problem med framför allt narkotika, men även vapen. I avsnittet redogörs vidare för behovet av att det införs nya befogenheter för Migrationsverket för att myndigheten ska kunna upprätthålla ordningen och säkerheten. Syftet med respektive förslag framgår i avsnitt 5.2.4–5.2.9. De åtgärder som nu föreslås är enligt regeringens bedömning nödvändiga var och en, men även samlat, för att Migrationsverket ska ha möjlighet att upprätthålla ordningen och säkerheten. Enligt regeringens uppfattning är det inte tillräckligt att endast vidta mindre ingripande åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Förslagen är utformade för att i första hand stärka skalskyddet, dvs. förhindra att otillåtna föremål överhuvudtaget kommer in på förvaren. Detta uppnås genom utökade möjligheter att kroppsvisitera förvarstagna vid ankomst till förvarslokalerna men även genom möjlighet till allmän inpasseringskontroll, utökad möjlighet att genomsöka försändelser och den nya kontrollformen vid besök. Dessa åtgärder innebär att behovet av att vidta tvångsåtgärder inne på förvaren blir mindre, vilket kan antas innebära att den stora grupp av förvarstagna som inte innehar otillåtna föremål utsätts för tvångsåtgärder i mindre utsträckning under vistelsen.

Den differentiering av tvångs- och kontrollåtgärder som de olika förslagen innebär syftar till att säkra att mer ingripande åtgärder än vad som är nödvändigt aldrig ska vidtas i en given situation, dvs. i linje med proportionalitetsprincipen. Genom den variation av åtgärder som Migrationsverket får möjlighet att vidta får myndigheten alltså goda förutsättningar för att använda den åtgärd som, utifrån syftet med åtgärden, ingriper så lite som möjligt i den enskildes intressen. Proportionalitetsprincipen föreslås också lagregleras i utlänningslagen för att ytterligare markera vikten av att det alltid ska prövas om en ingripande åtgärd är proportionerlig. Därutöver ska beaktas att de förvarstagna enligt förslagen i denna proposition ska ha rätt att överklaga ett beslut om kroppsvisitation, rumsvisitation och undersökning av försändelse. Inskränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheter för enskilda som kan följa av åtgärderna är enligt regeringens bedömning nödvändiga för att uppnå legitima ändamål och proportionerliga i förhållande till syftet.

Det kommer att vara möjligt att tillämpa de nya kontroll- och tvångsåtgärderna även på barn. Det är visserligen mycket ovanligt att barn tas i förvar men intresset av att upprätthålla ordning och säkerhet inne på förvaren gäller även i förhållande till barn. Om en åtgärd direkt eller indirekt rör ett barn ska det dock alltid prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Vid bedömningen ska hänsyn tas till barnets ålder och mognad. Andra, mindre ingripande, åtgärder ska alltid väljas i första hand. Åtgärder ska genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt och det ska säkerställas att barnet förstått syftet med åtgärden. Barn har också rätt att få sin röst hörd och åsikt beaktad. För att stärka rättssäkerheten för barn föreslås att ett vittne alltid ska närvara vid kroppsvisitationer om inte barnet motsätter sig det.

Sammantaget bedömer regeringen, till skillnad från bl.a. *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Civil Rights Defenders*, att förslagen är proportionerliga och förenliga med skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna samt barns rättigheter. Förslagen är därmed förenliga med de krav som uppställs i regeringsformen, Europakonventionen och barnkonventionen samt Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter.

6 Vissa bestämmelser då förvarstagna befinner sig utanför förvarslokalerna

6.1 Möjligheten att förordna väktare

6.1.1 Migrationsverket ska få möjlighet att förordna väktare för att utföra vissa bevakningsuppdrag

Regeringens förslag: Migrationsverket ska få förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en utlänning som hålls i förvar ska vistas utanför förvarslokalen. I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet ska få återkallas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. *Institutet för mänskliga rättigheter* avstyrker förslaget och framhåller att enligt internationella regelverk bör personer som tjänstgör i förvar bl.a. ha en lämplig utbildning och genomgå en grundlig anställningsprocess, något som talar emot att väktare ska få förordnas. Institutet befarar även att det kan uppstå otydligheter i fråga om ansvarsfördelning, rollfördelning och arbetsmiljö och att en regelmässig användning av väktare riskerar att bidra till att förvaren upplevs som mer repressiva och anstaltslika. Om Migrationsverket får möjlighet att förordna väktare för transportuppdrag anser institutet att det ska

tydliggöras att Migrationsverkets personal alltid ska leda transporten. *Asylrättscentrum* och *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)* har liknande invändningar mot förslaget. Asylrättscentrum framhåller att intresset hos en förvarstagen att ha tillgång till välutbildad och kompetent personal som snabbt kan svara på frågor om den förvarstagnes rättigheter är lika stort utanför förvarslokalen som inom lokalen.

Fackförbundet ST anser att myndighetsutövning i största möjliga mån ska utföras av statligt anställda, och framför att det bör övervägas om det på sikt vore mer kostnadseffektivt att genomföra personella satsningar på förvarsverksamheten snarare än att anlita privata aktörer. Om förslaget genomförs anser förbundet att det är centralt att, som utredningen föreslår, väktare utför uppdragen tillsammans med personal från Migrationsverket. Även *Riksdagens ombudsmän (JO)* betonar att personal från Migrationsverket bör medverka vid sådana uppdrag och att det är viktigt att väktarna ges en fullgod utbildning. *Svenska Röda Korset* har liknande synpunkter och framhåller även att personalen på förvaret har kännedom om både förvarsverksamheten och målgruppen vilket kan bidra till en dynamisk säkerhet.

Skälen för regeringens förslag

Migrationsverket har ansvaret för transport och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvarslokalerna

Det händer att förvarstagna tillfälligt behöver lämna förvarslokalerna för att t.ex. besöka ett sjukhus, en ambassad eller en domstol. Det är även vanligt att förvarstagna transporteras till flygplatser, häkten och arrester.

Migrationsverket ansvarar för att beslut om förvar verkställs och för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. Migrationsverkets ansvar inkluderar förvarstagna som med tillåtelse tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna vid t.ex. transporter (10 kap. 18 § och 11 kap. 2 § andra stycket UtlL, se även avsnitt 6.2).

Polismyndigheten ska enligt 10 kap. 19 § UtlL lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om förvar. Detta innebär att Polismyndigheten ska delge den utlänning som har tagits i förvar beslutet och transportera denne till förvarslokalen. Om en förvarstagen har avvikit från ett förvar är det Polismyndigheten som ansvarar för att personen transporteras tillbaka till förvaret.

Vid transporter av förvarstagna ska Kriminalvården, om Migrationsverket begär det, lämna den hjälp som behövs. Migrationsverket får endast begära sådan hjälp om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter enligt 4 kap. 4 eller 10 § första stycket häkteslagen behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl (10 kap. 19 a § UtlL). De särskilda befogenheter som avses är Kriminalvårdens rätt att under vissa förutsättningar kroppsvisitera och belägga en intagen med fängsel. Att det ställs upp särskilda förutsättningar för att Migrationsverket ska få begära hjälp från Kriminalvården med transporter syftar till att motverka att myndighetens resurser tas i anspråk för handräckning i onödan (prop. 2016/17:57 s. 86). Det är Migrationsverket som ska pröva om förutsättningarna för att begära hjälp finns. Begäran om hjälp kan t.ex. göras om det finns någon särskild omständighet som ger anledning att

befara att utlänningen kommer att sätta sig till motvärn eller om han eller hon uttalat hot i samband med tidigare ingripanden (prop. 2016/17:57 s. 86).

Kriminalvårdens befogenheter vid transport av förvarstagna regleras i 10 kap. 19 b § UtlL. Av bestämmelsen, som hänvisar till häkteslagen, följer att Kriminalvården vid transporter får kroppsvisitera, använda fängsel och i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten.

Det finns problem med dagens system för transporter och bevakning av förvarstagna utanför förvarslokalerna

Som framgår ovan är det Migrationsverket som ansvarar för transporter och bevakning av förvarstagna när de befinner sig utanför förvarslokalerna. Myndigheten har även vissa, begränsade, möjligheter att begära hjälp från Kriminalvården vid transporter. I den hemställan som Migrationsverket gav in till regeringen år 2017 (Ju2017/09186) framför myndigheten att ansvaret för transporter av förvarstagna medför stora ansträngningar för förvarsverksamheten, både ur ett personalperspektiv och ur ett säkerhetsperspektiv. Enligt Migrationsverket påverkas säkerheten på förvaren negativt av att personal behöver tas från kärnverksamheten för att genomföra transporter. Migrationsverket efterfrågar därför en möjlighet att kunna förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret.

Migrationsverket har till utredningen angett bl.a. följande om transporter och bevakning av förvarstagna. Myndigheten har särskilt utbildad personal som genomför majoriteten av transporterna av förvarstagna. Personalen har gått en myndighetsgemensam utbildning som syftar till att standardisera och säkra transporter utanför skalskyddet. Minst tre anställda deltar normalt vid varje transport. Enligt Migrationsverket utgör planerade transporter sällan ett problem. Även om transporterna är långa och kräver att personal avsätts så kan personalfrågan lösas genom planering och framförhållning. Svårigheter uppstår däremot när det behöver vidtas oplanerade, akuta transporter. Sådana situationer kan t.ex. uppstå om en förvarstagen utgör en allvarlig fara för sig själv eller agerar hotfullt mot andra. Den förvarstagne kan då behöva transport till häkte eller sjukhus omgående. Personal behöver i dessa situationer tas från kärnverksamheten direkt. Detta drabbar kärnverksamheten negativt eftersom det finns färre personer på plats i lokalerna som kan sköta verksamheten. Det kan i sin tur resultera i att ordningen och säkerheten vid förvaret drabbas negativt.

Det förekommer också att Kriminalvården av olika anledningar inte kan bistå med hjälp vid en transport när Migrationsverket begär sådan. Det kan medföra att en transport behöver skjutas upp, vilket i sin tur kan leda till att förvarstagna får stanna kvar i häkte, arrest eller vara i avskiljande längre än vad som annars hade behövts. Det kan också medföra att Migrationsverkets personal blir tvungna att genomföra transporten på egen hand. Om en person t.ex. behöver vård kan transporten inte avvakta utan måste vidtas omgående. Sådana s.k. akuta riskfyllda transporter sker endast i undantagsfall och då närvarar fyra anställda från Migrationsverket. Den typen av transporter är särskilt olyckliga ur ett säkerhetsperspektiv. Dels har inte anställda vid Migrationsverket rätt

förutsättningar att genomföra en sådan transport, dels resulterar det i att fyra anställda vid förvaret saknas under den tiden transporten vidtas.

Utöver att förvarstagna behöver transporteras till olika platser förekommer det att de behöver bevakas utanför förvaren. Vanliga sådana platser är sjukhus och ambassader. Besöken vid ambassaderna är oftast planerade och pågår under en begränsad tid. Dessa bevakningar utgör inte något större problem för Migrationsverket. Sjukhusvistelser kan däremot pågå under längre perioder och är ofta inte planerade på samma sätt som besök på ambassader. Den allmänna sjukvården har inte möjlighet att övervaka förvarstagna som ges vård och det ingår inte heller i sjukvårdens uppgifter. Bevakningen är ofta mycket resurskrävande och svårplanerad för Migrationsverket. Enligt uppgifter från Migrationsverket förekommer det att förvarstagna lämnas utan bevakning på sjukhus. Främst sker det när de på grund av sin hälsa inte kan lämna lokalerna men det förekommer även att förvarstagna tvingas lämnas utan bevakning under sjukhusvistelser på grund av resursbrist hos Migrationsverket. Det finns dock inte några närmare uppgifter om hur vanligt förekommande detta är.

Migrationsverket bör få möjlighet att förordna väktare för att utföra vissa bevakningsuppdrag

Det är tydligt att det nuvarande systemet för såväl transporter som bevakning av förvarstagna medför problem för Migrationsverket och att detta även kan drabba de förvarstagna. Det är t.ex. inte acceptabelt att en förvarstagen på grund av personalbrist eller av säkerhetsskäl inte kan transporteras till eller från förvarslokalen, inte minst om det innebär att personen i stället är i avskiljande eller på häkte. Det är naturligtvis inte heller acceptabelt att den som är förvarstagen vistas helt utan övervakning utanför förvarslokalerna av resursskäl, även om det är osäkert i vilken utsträckning detta förekommer i praktiken.

Vidare är det inte rimligt att förvarsverksamheten – och inte minst ordningen och säkerheten där – ska drabbas negativt i de situationer då Migrationsverket behöver genomföra en oplanerad transport med kort varsel. Det nuvarande systemet är dessutom resurskrävande. Utöver att tre till fyra ordinarie anställda följer med vid transporter ska den ordinarie personalen även utföra långvariga bevakningsuppdrag, t.ex. när en förvarstagen vårdas på sjukhus. Att alltid använda ordinarie förvarspersonal till sådana uppgifter kan leda till att säkerheten och ordningen på förvaret blir eftersatt och framstår inte som ett effektivt nyttjande av personalresurserna inom Migrationsverket.

Regeringen delar utredningens bedömning att Migrationsverket skulle kunna använda sina resurser på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt om myndigheten tilläts anlita väktare för den här typen av uppdrag. I annan, liknande, lagstiftning får väktare förordnas att utföra uppdrag kopplade till transporter och bevakning, se 15 kap. 3 § fängelselagen, 8 kap. 1 § häkteslagen och 23 a § polislagen (1984:387). Utöver att användandet av väktare vid transport- och bevakningsuppdrag kan möjliggöra en effektivare användning av personalen vid förvarsverksamheten, något som kan bidra positivt till säkerheten vid förvaret, kan det ge bättre möjligheter för de förvarstagna som är kvar på förvaret att få kontakt med personal och utöva aktiviteter som kräver närvarande personal. Som anges

ovan är det också en åtgärd som Migrationsverket har efterfrågat under lång tid. I likhet med utredningen anser regeringen därför att Migrationsverket bör kunna få förordna väktare att utföra vissa bevakningsuppdrag.

Utförande av bevakningsuppgifter för Migrationsverkets räkning innefattar myndighetsutövning och det krävs därför, enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen, stöd i lag för att väktare ska kunna utföra sådan bevakning. Det bör därför tas in en bestämmelse i utlänningslagen som ger Migrationsverket stöd för att förordna väktare.

Endast väktare som är anställda i auktoriserade bevakningsföretag bör få förordnas

Som några remissinstanser, däribland *JO* och *Svenska Röda Korset*, påtalar måste det ställas krav på de personer som ska kunna anlitas för transport- och bevakningsuppdrag av Migrationsverket. Det är viktigt att det finns garantier för att de som utför uppdraget som väktare uppfyller vissa krav när det gäller lämplighet. Det är endast väktare i auktoriserade bevakningsföretag som får förordnas att utföra uppdrag kopplade till transporter och bevakning av intagna, häktade och personer i arrest (15 kap. 3 § fängelselagen, 8 kap. 1 § häkteslagen och 23 a § polislagen).

Bevakningsföretag är företag som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka t.ex. fastigheter, anläggningar, vissa verksamheter, offentliga tillställningar, enskilda personer eller värdetransporter. Bestämmelser om bevakningsföretag finns bl.a. i lagen (1974:191) om bevakningsföretag, förkortad BevL. Bevakningsföretag måste vara auktoriserade av länsstyrelsen och all personal måste vara godkänd av länsstyrelsen med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt (2, 4 och 5 §§ BevL). Med väktare i auktoriserat bevakningsföretag avses den som är godkänd för anställning i auktoriserat bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst (7 § BevL). Väktare ska inte sammanblandas med ordningsvakter som genom förordnandet som ordningsvakt har mer omfattande befogenheter än vad väktare har.

I likhet med utredningen anser regeringen att de väktare som ska anlitas för transporter och bevakning av förvarstagna bör uppfylla de krav som gäller för väktare som är anställda i auktoriserade bevakningsföretag. Det bör därför endast vara väktare anställda i auktoriserade bevakningsföretag som ska få anlitas för sådana uppdrag. Eftersom länsstyrelsen har tillsyn över auktoriserade bevakningsföretag och deras anställda behövs det inte några särskilda bestämmelser om tillsyn över förordnade väktare.

JO och Svenska Röda Korset framhåller att det är viktigt att väktarna har en fullgod utbildning. Regeringen delar den uppfattningen. Även om väktare anställda i auktoriserade bevakningsföretag har fått sin lämplighet prövad är det av stor vikt att de som förordnas även har inblick i förvarsverksamheten. Den som förordnas som väktare bör därför vid behov få kompletterande utbildning av Migrationsverket om myndighetens verksamhet och befogenheter.

Även om väktarna får utbildning och information kommer Migrationsverkets personal att ha en bättre kännedom om förvarsverksamheten som helhet och kunskaper om de som är förvarstagna. Genom sitt arbete på

förvaret kan de därför enklare bedöma t.ex. hur den förvarstagne som ska transporteras och bevakas kommer att agera. Som Svenska Röda Korset påpekar kan den kunskapen bidra till en dynamisk säkerhet. I likhet med t.ex. *Fackförbundet ST* anser regeringen att förordnade väktare inte bör kunna utföra transportuppdrag på egen hand utan endast tillsammans med personal från myndigheten, på samma sätt som gäller för väktare som förordnas inom Kriminalvården. I de fall väktare förordnas ska alltså transporterna fortfarande utföras tillsammans med personal från Migrationsverket. Däremot kommer inte lika många anställda från Migrationsverket att behöva närvara. Att väktare bistår vid en transport anses vara ett bevakningsuppdrag utanför förvaringslokalen (prop. 2016/17:57 s. 48 och 2021/22:275 s. 10 och 11). Regeringen anser inte att det är nödvändigt att närmare reglera hur transporterna ska ske och vem som ska leda dem.

Genom att väktarnas lämplighet har prövats, att de får utbildning av Migrationsverket samt att uppdragen utförs tillsammans med personal från Migrationsverket delar regeringen inte *Institutet för mänskliga rättigheters* farhåga om att det kan uppstå otydligheter i fråga om ansvarsfördelning och arbetsmiljö. Regeringen anser inte heller, till skillnad från bl.a. *Asylrättscentrum* och *FARR*, att användning av väktare riskerar att bidra till att förvaren upplevs som mer repressiva och anstaltslika. Förslaget innebär att väktare endast får förordnas för bevakningsuppdrag utanför förvarslokalerna och det kommer alltså inte att finnas väktare inne på förvaren.

En väktare har när han eller hon utför bevakningsuppdrag för en myndighet rätt att straffritt tillgripa visst våld för att t.ex. förhindra en rymning, enligt bestämmelsen om s.k. laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken. I övrigt har väktare inte några särskilda befogenheter genom sin anställning vid bevakningsföretaget utöver dem som tillkommer medborgare i allmänhet. Det innebär bl.a. att de har rätt till s.k. envarsgripande, dvs. rätt att gripa den som har begått ett brott som kan straffas med fängelse och som påträffas på bar gärning eller på flyende fot (24 kap. 7 § rättegångsbalken).

Det bör inte i lag närmare anges vilka typer av bevakningsuppdrag som kan komma i fråga. För en flexibel tillämpning bör det i stället ankomma på Migrationsverket att i det förordnande som ges till väktaren närmare ange vilka uppgifter utanför förvaret som får utföras och i vilken omfattning. Däremot bör det, i likhet med vad som gäller enligt fängelselagen, häkteslagen och polislagen, anges i lagtexten att ett förordnande får återkallas (se prop. 2009/10:135 s. 178 och 179). Återkallelse kan t.ex. bli aktuellt om väktaren har uppträtt olämpligt eller om det förekommit samarbetssvårigheter med Migrationsverkets personal, utan att det föreligger sådana skäl som motiverar att länsstyrelsen återkallar väktarens godkännande för anställning i ett bevakningsföretag enligt 13 a § BevL. Migrationsverket bör underrätta länsstyrelsen när ett förordnande återkallas på grund av misskötsamhet.

Förslaget påverkar inte de situationer där Migrationsverket enligt 10 kap. 19 a § UtlL får begära hjälp från Kriminalvården med transporter.

6.1.2 En förordnad väktare ska omfattas av tystnadsplikt

Regeringens förslag: En väktare med ett förordnande att utföra vissa bevakningsuppdrag ska inte obehörigen få röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att utreda och lagföra brott. En upplysningsbestämmelse ska tas in där det framgår att offentlighets- och sekretesslagen i stället tillämpas i det allmännas verksamhet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans uttalar sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Transport och bevakning av förvarstagna kan i vissa fall förutsätta ett informationsutbyte om dennes personliga förhållanden. Det kan vara fråga om känsliga uppgifter t.ex. om den enskildes hälsa, asylansökan, brottsmisstankar och brottmålsdomar. Med hänsyn till den förvarstagnes integritet är det viktigt att skyddet för sådana uppgifter inte försämras när uppgifterna lämnas till en förordnad väktare i samband med transport- eller bevakningsuppdrag. En väktare kan också i samband med ett uppdrag få uppgifter om Migrationsverkets arbetsmetoder som inte bör röjas för obehöriga eller känsliga uppgifter av betydelse för rikets säkerhet. Uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet kan exempelvis förekomma i ärenden som handläggs som säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.

Förbudet att röja eller utnyttja en uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller för myndigheter (2 kap. 1 § OSL). Ett sådant förbud gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt, eller på annan liknande grund. Anställda hos myndigheten tillhör givetvis denna kategori. Frågan om i vilken utsträckning väktare som utför uppdrag åt Migrationsverket också ska hänföras hit diskuteras utförligt i betänkandet. Utredningen gör bedömningen att väktarna normalt inte kommer att omfattas av förbudet att röja eller utnyttja uppgift i offentlighets- och sekretesslagen och föreslår därför att det införs en särskild bestämmelse om tystnadsplikt. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det behöver införas en särskild bestämmelse om tystnadsplikt för de situationer där offentlighets- och sekretesslagen inte är tillämplig på väktarna.

En bestämmelse om tystnadsplikt innebär en begränsning av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § regeringsformen och artikel 10 i Europakonventionen. Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen får begränsningar i yttrandefriheten endast göras i lag under vissa förutsättningar. Vidare framgår av 2 kap. 23 § regeringsformen att yttrandefriheten endast får begränsas med hänsyn till vissa särskilda angivna ändamål, bl.a. allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, förebyggandet och beivrandet av brott eller om särskilt viktiga skäl föranleder det. Även enligt Europakonventionen, som gäller som svensk lag, får yttrandefriheten inskränkas endast under vissa förutsättningar.

För de förvarstagna är det av stor betydelse att uppgifter om deras personliga förhållanden, som kan vara väldigt integritetskänsliga, skyddas. På samma sätt är det av vikt att uppgifter som är sekretessreglerade till skydd för allmänna intressen får ett ändamålsenligt skydd. Behovet av tystnadsplikt för förordnade väktare väger enligt regeringens bedömning tyngre än intresset av yttrandefrihet för dessa personer. Tystnadsplikt i detta sammanhang får också anses proportionerligt och en sådan tystnadsplikt uppfyller även i övrigt de krav som gäller för begränsningar i yttrandefriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen. Det bör därför införas en särskild bestämmelse om tystnadsplikt i utlänningslagen som är avsedd att träda in när offentlighets- och sekretesslagen inte är tillämplig i förhållande till den förordnade väktaren. Bestämmelsen bör utformas på samma sätt som motsvarande bestämmelser om tystnadsplikt för väktare som förordnas av Kriminalvården (15 kap. 4 § fängelselagen och 8 kap. 2 § häkteslagen).

6.2 Migrationsverkets ansvar för förvarstagna som får vård utanför förvarslokalerna ska förtydligas

Regeringens förslag: Migrationsverkets ansvar för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar gäller även när utlänningen med tillåtelse vistas utanför förvarslokalerna.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. *Förvaltningsrätten i Malmö* framhåller att om en förvarstagen befinner sig på sjukhus och Migrationsverket ska kontrollera dennes hälsotillstånd genom telefonkontakt med sjukhuset väcker det frågor om sjukvårdens möjlighet att lämna ut sådana uppgifter med hänsyn till sekretess. Även *Region Gävleborg* anser att den frågan kan behöva utredas vidare.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 11 kap. 2 § UtlL har Migrationsverket ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. Om en utlänning som hålls i förvar behöver sjukhusvård under förvarstiden, ska han eller hon ges tillfälle till sådan vård (11 kap. 5 § UtlL). Av tredje stycket samma paragraf framgår att verksamhetschefen för den sjukhusenhet där en utlänning vårdas ska se till att Migrationsverket eller den som förestår den lokal där utlänningen ska vistas genast underrättas, om utlänningen önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset.

Enligt utredningen har det uppstått tolkningsproblem inom Migrationsverket vad gäller samspelet mellan vad som sägs i 11 kap. 2 § och 11 kap. 5 § tredje stycket UtlL angående vilken myndighet som har ansvaret för bevakningen av förvarstagna som vistas utanför förvaret för att beredas vård. Migrationsverket har i vissa fall tolkat bestämmelserna som att myndigheten inte har haft ansvaret för förvarstagna som vistas på sjukhus. Detta kan ha resulterat i att förvarstagna har lämnats utan bevakning på

sjukhus. Tolkningsproblemet har funnits under en längre tid och utretts tidigare, dock utan att det åtgärdats (SOU 2011:17 s. 288 och 442–444).

Det är Migrationsverket som har ansvar för tillsyn av utlänningar som hålls i förvar. Ansvaret gäller oavsett var den förvarstagne med tillåtelse befinner sig (prop. 2003/04:35 s. 78–80). Mot bakgrund av den osäkerhet kring tolkningen av omfattningen av tillsynsansvaret som framkommit bör det dock förtydligas i 11 kap. 2 § UtlL att Migrationsverkets ansvar omfattar även de situationer då den förvarstagne med tillåtelse vistas utanför förvarslokalerna. Det kommer därmed inte råda någon tveksamhet om att Migrationsverket har ansvaret för förvarstagna i alla de situationer då de med tillåtelse vistas utanför förvarslokalerna, t.ex. vid transport eller vid en sjukhusvistelse. Ansvaret omfattar emellertid inte situationer där förvarstagna rymt från förvarslokalerna och därmed vistas utanför lokalerna utan tillstånd. Förslaget innebär inte någon ändring av det ansvar som Kriminalvården och Polismyndigheten har i dag när de genomför transporter av förvarstagna.

När en förvarstagen vistas på sjukhus kan avvikanderisken, på grund av den förvarstagnes hälsa, vara reducerad. Även behovet av bevakning kan då vara begränsat. Det är inte alltid ändamålsenligt att ha ständig tillsyn av den förvarstagne när hälsoläget gör att han eller hon för stunden har svårt att avvika. Om det i dessa situationer finns skäl att fortsatt hålla utlänningen i förvar får Migrationsverket göra en bedömning av avvikanderisken och hur omfattande tillsynen av den förvarstagne behöver vara.

Bevakningen vid sjukhusvistelser får alltså anpassas utifrån den situation som den förvarstagne på grund av sitt hälsotillstånd befinner sig i och kan ske på olika sätt och i olika omfattning. Som *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Region Gävleborg* påpekar behöver frågor om sjukvårdssekretess beaktas i det sammanhanget. I avsnitt 6.1.1 föreslås att Migrationsverket ska få anlita väktare för vissa bevakningsuppdrag, exempelvis då en förvarstagen befinner sig på sjukhus. Den möjligheten kan antas underlätta för Migrationsverket att bevaka den förvarstagne på ett ändamålsenligt sätt i dessa situationer.

7 Enhetliga regler om muntlig förhandling i migrationsdomstol

Regeringens förslag: Bestämmelserna i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen, som gäller muntlig förhandling i mål som rör en utlänning som är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare eller som omfattas avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, ska upphävas.

Domstolsverkets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna uttalar sig inte särskilt om förslaget. Några remissinstanser, däribland *Förvaltningsrätten*

i Malmö, *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Migrationsverket*, är positiva till förslaget. Förvaltningsrätten i Göteborg anser dock att det finns anledning att överväga om förslaget bör belysas ytterligare i förhållande till EU-rätten och eventuellt även komparativt. Enligt *Uppsala universitet* bör förslaget även analyseras i förhållande till artikel 47 i EU:s rättighetsstadga. *Barnombudsmannen* anser att det är en brist att de närmare omständigheterna i de aktuella måltyperna inte framgår av promemorian och att det inte har gjorts några överväganden i förhållande till de fall då ett barn är part i målet.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande bestämmelser om muntlig förhandling i migrationsdomstol

Förfarandet i migrationsdomstol är skriftligt. Muntlig förhandling i en viss fråga får ingå i handläggningen, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I migrationsdomstol ska muntlig förhandling hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det, se 16 kap. 5 § första–tredje styckena UtlL.

I 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL finns särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i migrationsdomstol i mål som rör en utlänning som är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare eller som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Enligt dessa bestämmelser ska muntlig förhandling hållas i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd. Även i mål som rör avvisning eller där en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits ska muntlig förhandling hållas i en migrationsdomstol, om det begärs av en utlänning och han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver muntlig förhandling dock inte hållas om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Tidigare förslag om att upphäva de särskilda bestämmelserna om EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt personer som omfattas av avtalet med Schweiz

Domstolsverket föreslår att de särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i mål som rör EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt personer som omfattas av avtalet med Schweiz ska upphävas. Motsvarande förslag har tidigare lämnats vid flera tillfällen, se betänkandet Den nya migrationsprocessen (SOU 2009:56 s. 110–115), promemorian Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande (Ds 2012:60 s. 70–73) och betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76 s. 342–348). Dessa förslag har av olika skäl inte genomförts.

Med anledning av förslaget i Ds 2012:60 uttalade regeringen att mycket talar för att rörlighetsdirektivet[1] inte ställer något krav på muntlig

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

förhandling i nu aktuellt hänseende. Mot bakgrund av vissa invändningar från remissinstanserna bedömde regeringen dock att det behövdes en mer noggrann analys av frågan, se propositionen Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande (prop. 2013/14:81 s. 36 och 37).

I SOU 2014:76 föreslogs, förutom att 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL skulle tas bort, även andra ändringar i utlänningslagens bestämmelser om muntlig förhandling. Regeringen bedömde att den då föreslagna asylprocedurförordningen kunde få betydelse för förfarandet i migrationsdomstol och att det därför inte borde genomföras några förändringar i reglerna om muntlig förhandling i utlänningslagen, se propositionen Stärkt rättssäkerhet i de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 2017/18:279 s. 42).

Ändamålsskäl talar för att upphäva de särskilda bestämmelserna

Bestämmelserna i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL innebär att migrationsdomstolen i vissa mål alltid måste hålla muntlig förhandling. Det gäller mål som rör utvisning av eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av bestämmelsens personkrets, dvs. EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt personer som omfattas av avtalet med Schweiz. Det finns inte några undantag från denna skyldighet. Muntlig förhandling måste alltså hållas oavsett om någon part har begärt det och oavsett om det som kan komma fram vid en muntlig förhandling skulle kunna tillföra något av betydelse för prövningen i målet. Det har inte heller någon betydelse att det står klart att ett överklagat beslut om utvisning kommer att upphävas (Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2008:9). Dessutom måste muntlig förhandling hållas på begäran av en utlänning som omfattas av personkretsen i mål om avvisning eller avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, om han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd och det inte skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse att hålla muntlig förhandling. Det är alltså fråga om en betydligt starkare presumtion för att hålla muntlig förhandling på begäran av en enskild part än vad som gäller för andra mål i migrationsdomstol.

Regeringen anser att det kan ifrågasättas om den aktuella regleringen är ändamålsenlig. Det finns därför anledning att överväga om de särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL bör upphävas.

Om den särskilda regleringen tas bort kommer bestämmelserna i 16 kap. 5 § andra och tredje styckena UtlL att gälla även i dessa mål. De bestämmelserna innebär dels en generell möjlighet för domstolen att hålla muntlig förhandling om det finns skäl för det, dels en presumtion för att muntlig förhandling ska hållas om det begärs av en enskild part. I förarbetena framhålls att behovet av muntlig förhandling varierar med hänsyn till vilka frågor som ska prövas i målet och förhållandena i det enskilda fallet. Strävan efter ett så stort inslag som möjligt av muntlig förhandling måste vägas mot kravet på en snabb handläggning, se propositionen Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (prop. 2004/05:170 s. 130 och 131). Regeringen bedömer att det inte finns något i de aktuella målens karaktär som gör att det är motiverat att hålla muntlig förhandling i större utsträckning än i

andra mål om avvisning, utvisning eller uppehållstillstånd. De generella bestämmelserna om muntlig förhandling i migrationsmål framstår alltså som väl avvägda även när det gäller mål som rör EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt personer som omfattas av avtalet med Schweiz. Att ta bort de särskilda bestämmelserna skulle också innebära att regleringen blir mer enhetlig och lättillämpad. En förutsättning för att bestämmelserna ska kunna upphävas är dock att det är förenligt med tillämpliga EU-rättsakter och övriga internationella åtaganden.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

När det gäller EES-medborgare och deras familjemedlemmar finns tillämplig reglering numera i rörlighetsdirektivet. Enligt artikel 31.4 i direktivet får medlemsstaterna vägra den berörda personen tillträde till sitt territorium fram till en domstolsprövning, men de får inte hindra denne från att personligen försvara sig vid rättegången, utom om dennes närvaro kan orsaka ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet eller när överklagandet eller omprövningen gäller återreseförbud. Regeringen gör liksom tidigare bedömningen att denna regel har aktualitet endast i de fall som muntlig förhandling ska hållas i migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, se propositionen Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (prop. 2005/06:77 s. 95). Artikel 31.4 i rörlighetsdirektivet ger alltså inte i sig någon rätt till muntlig förhandling och utgör därför inte något hinder mot att upphäva bestämmelserna i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL. Med anledning av *Förvaltningsrätten i Göteborgs* synpunkter vill regeringen framhålla att ordalydelsen av bestämmelsen är tydlig och att det därför inte finns behov av några ytterligare överväganden för att komma till denna slutsats.

Den rätt till inresa för att kunna delta vid en muntlig förhandling som följer av artikel 31.4 i rörlighetsdirektivet bör normalt kunna tillgodoses genom att Migrationsverket enligt 8 kap. 25 § UtlL ger utlänningen särskilt tillstånd att göra ett kort besök som gäller synnerligen viktiga angelägenheter (prop. 2005/06:77 s. 95).

Personer som omfattas av avtalet med Schweiz

Den tidigare motsvarigheten till 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL – 11 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen (1989:529) – infördes för att tillgodose de krav som ställdes upp i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Direktivet är numera upphävt, men gäller fortfarande i förhållande till utlänningar som omfattas av avtalet med Schweiz.

I artikel 9.1 i direktivet föreskrivs följande. När rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i ett upphävande, får ett beslut att vägra att förnya ett uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning från territoriet för innehavaren av ett uppehållstillstånd inte, utom i brådskande fall, fattas av den administrativa myndigheten, innan ett yttrande erhållits från den

behöriga myndighet i värdlandet hos vilken personen i fråga åtnjuter de rättigheter att försvara sig och få juridisk hjälp eller juridiskt ombud som landets egen lagstiftning föreskriver. Denna myndighet ska vara en annan än den som är bemyndigad att vägra förnyande av uppehållstillstånd eller besluta om utvisning.

I artikel 9.2 anges följande. Alla beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning av personen i fråga, innan tillståndet utfärdats, ska på begäran av denne underställas den myndighet som först ska avge sitt yttrande enligt punkt 1. Personen i fråga ska då ha rätt att framlägga sitt försvar personligen, utom då detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intressen.

Artikel 9 i direktiv 64/221/EEG är svårtolkad. Det hänger delvis samman med att artikeln alternativt hänvisar till ett rättsmedel i form av yttrande från en behörig myndighet som är främmande för svensk rätt. Enligt regeringen står det dock klart att artikeln ger uttryck för vilka minimigarantier som ska finnas när det inte finns möjligheter att överklaga till en domstol eller till ett organ som kan jämställas med en domstol. Bestämmelserna i 11 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen (1989:529) synes ha införts för att kompensera för det förhållandet att det då saknades en möjlighet till domstolsprövning (prop. 1996/97:25 s. 211). Numera får Migrationsverkets beslut om avvisning, utvisning och uppehållstillstånd överklagas till migrationsdomstol. Domstolens prövning är inte begränsad till att avgöra om beslutet har laga giltighet och överklagandet kan resultera i ett upphävande. Dessutom finns en presumtion för att muntlig förhandling ska hållas på begäran av en enskild part. Regeringen bedömer därför att rätten till domstolsprövning enligt utlänningslagen innebär att kraven i artikel 9.1 är uppfyllda. Något obligatoriskt krav på muntlig förhandling behövs därför inte i denna del.

I artikel 9.2 föreskrivs, till skillnad från i artikel 9.1, att personen ska ha rätt att framlägga sitt försvar personligen. Detta skulle kunna tolkas som att det i de aktuella situationerna finns ett krav på muntlig förhandling (jfr prop. 1996/97:25 s. 211 och 212). Rätten att framlägga sitt försvar personligen avser dock situationen att personen i fråga begär att ett beslut ska underställas den myndighet som ska avge sitt yttrande enligt första punkten i artikeln. Det är alltså fråga om en precisering av vad som ska gälla för det rättsmedel som i artikel 9.1 anvisas som ett alternativ till en möjlighet att överklaga till domstol. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att artikel 9.2 inte ger någon rätt till muntlig förhandling i domstol. Även i denna del är det alltså tillräckligt med utlänningslagens allmänna bestämmelser om rätt till domstolsprövning och muntlig förhandling i migrationsdomstol.

Sammantaget bedömer regeringen att direktiv 64/221/EEG inte utgör något hinder mot att upphäva bestämmelserna i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL när det gäller personer som omfattas av avtalet med Schweiz.

De särskilda bestämmelserna bör upphävas

Som *Uppsala universitet* anför innehåller EU:s rättighetsstadga regler om rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol. I artikel 47 första stycket anges att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts, har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol,

med beaktande av de villkor som föreskrivs i artikeln. I andra stycket anges bl.a. att var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Medlemsstaterna ska följa stadgan när de tillämpar unionsrätten. Det innebär att stadgan ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelserna om muntlig förhandling när ett mål rör unionsrätten. Regeringen bedömer att reglerna om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § andra och tredje styckena UtlL är förenliga med artikel 47 i EU:s rättighetsstadga.

När det gäller mål i migrationsdomstol som rör barn, som *Barnombudsmannen* är inne på, framgår det av 1 kap. 10 § UtlL att hänsyn till barnets hälsa och utveckling samt vad barnets bästa i övrigt kräver särskilt ska beaktas. Den bestämmelsen är tillämplig i mål som rör barn som är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare eller som omfattas av avtalet med Schweiz.

Sammanfattningsvis anser regeringen att ändamålsskäl talar starkt för att upphäva de särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL. Tillämpliga EU-rättsakter och övriga internationella åtaganden utgör inte något hinder mot att upphäva bestämmelserna. Bestämmelserna bör därför upphävas.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2025.

Äldre förskrifter ska fortfarande gälla vid överklagande av beslut om kroppsvisitation eller undersökning av försändelser som har meddelats före ikraftträdandet.

Regeringens bedömning: I övrigt behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning (SOU 2024:5) överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår ett tidigare ikraftträdande.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna del.

Promemorians förslag och bedömning (Domstolsverkets promemoria) överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås ett tidigare ikraftträdande.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 augusti 2025.

Förslagen i avsnitt 5.2.4 och 5.2.7 innebär att kroppsvisitation och undersökning av en försändelse ska få vidtas under andra rättsliga förutsättningar än vad som gäller i dag. Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen om inget annat föreskrivs. Om ett beslut om

kroppsvisitation eller undersökning av en försändelse fattas före ikraftträdandet och överklagas till en migrationsdomstol skulle den huvudregeln innebära att domstolen vid prövningen har att tillämpa de nya bestämmelserna, om prövningen sker efter ikraftträdandet. Åtgärden som ligger till grund för det överklagade beslutet – dvs. kroppsvisitationen eller undersökningen av en försändelse – har dock som regel redan genomförts vid tidpunkten för domstolsprövningen. De bestämmelser som gällde när åtgärden genomfördes bör tillämpas också vid domstolsprövningen. Det bör därför genom en övergångsbestämmelse tydliggöras att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut om kroppsvisitation eller undersökning av en försändelse som har meddelats före ikraftträdandet.

Bestämmelserna bör i övrigt tillämpas från den dag de träder i kraft. Det finns därför inte något behov av övergångsbestämmelser i övriga delar.

9 Kostnader och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen bedöms inledningsvis medföra ökade kostnader för Migrationsverket för införskaffande av utrustning. Kostnaderna för detta bedöms rymmas inom myndighetens befintliga anslag.

De kostnader som förslagen kan ge upphov till för andra statliga myndigheter är inte större än att de ryms inom berörda myndigheters befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens bedömning (SOU 2024:5) överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inga synpunkter på eller yttrar sig inte särskilt över konsekvensanalysen. *Migrationsverket* delar utredningens bedömning att förslagen inte kommer leda till en betydande ökning av personalkostnaderna, men för fram att det inte helt kan uteslutas att förslagen på sikt kan leda till ett ökat behov av resurser inom förvarsverksamheten då arbetstid kontinuerligt kan behöva läggas på ett ökat antal kontrollåtgärder för att kunna upprätthålla den högre säkerhetsnivån. Verket framhåller också att myndighetens verksamhet kan komma att förändras kommande år, med anledning av flera olika pågående utredningar inom migrationsområdet, och att finansieringen behöver anpassas efter det. *Civil Rights Defenders* ifrågasätter bedömningen att förslagen inte kommer att medföra ökad personalkostnad och pekar på att det bör innebära en kostnad för Migrationsverket att säkerställa att personalen har rätt kompetens och agerar i enlighet med grundläggande principer om behov och proportionalitet.

Migrationsverket välkomnar utredningens bedömning att narkotikasökhundar kan användas i verksamheten men anser att den begränsade omfattningen medför nackdelar som gör att det går att ifrågasätta om verket ska sköta hela hanteringen av ett sådant hjälpmedel. Verket har därför för avsikt att undersöka alternativa lösningar för hanteringen. *Kammarrätten i Stockholm* framför att om verksamhet med narkotika-

sökhundar inte ska hanteras av Migrationsverket i egen regi, utan t.ex. av Kriminalvården eller en extern aktör, kan frågor om exempelvis tillämpliga sekretessbestämmelser behöva utredas.

Domstolsverket bedömer att förslagen sannolikt kommer att leda till en ökning av antalet mål och ställer sig tveksam till om eventuella ökade kostnader ryms inom nuvarande budgetram. Domstolsverket kommer att följa mål- respektive kostnadsutvecklingen och vid behov att yrka anslagstillskott. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* framför liknande synpunkter och understryker vikten av att konsekvenserna för domstolarna följs upp om förslagen genomförs. Förvaltningsrätten i Malmö framhåller att förslaget om att beslut om rumsvisitation ska vara möjliga att överklaga kan medföra en betydande administrativ belastning för Migrationsverket och eventuellt även för migrationsdomstolarna. Det kan även föranleda ökade kostnader för offentligt biträde. *Länsstyrelsen Skåne* framhåller att förslagen kan innebära en ökad ärendevolym för länsstyrelsen vilket bör medföra motsvarande ökat anslag.

Flera remissinstanser, däribland *Asylrättscentrum*, *Barnombudsmannen*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Svenska Röda Korset*, efterfrågar en mer utförlig analys gällande konsekvenserna av förslagen för barn och i förhållande till andra sårbara grupper, däribland personer med funktionsnedsättning. Svenska Röda Korset efterfrågar även en mer utförlig jämställdhetsanalys.

Promemorians bedömning (Domstolsverkets promemoria) överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser för Migrationsverket

Genom förslagen om att Migrationsverket ska få ökad befogenhet att kroppsvisitera förvarstagna vid ankomst till förvarslokalerna, ökade möjligheter att undersöka försändelser, möjlighet att besluta om allmän inpasseringskontroll och den nya kontrollformen vid besök kommer skalskyddet på förvaren att stärkas. Detta kan antas leda till att färre åtgärder behöver vidtas inne på förvaren. När det gäller åtgärder inne på förvaren föreslås att Migrationsverket ska få utökade möjligheter till kroppsvisitation i andra fall än vid ankomst samt befogenheter att genomföra säkerhetskontroller och rumsvisitationer. Sammantaget bedöms förslagen leda dels till att inflödet av narkotika och andra otillåtna föremål minskar, dels till att misstankar om att det förekommer otillåtna föremål inne på förvaren kan undersökas och åtgärdas mer effektivt än i dag. Incidenter kopplade till narkotika och andra otillåtna föremål bör därmed minska, vilket minskar behovet av resurser för att hantera den typen av incidenter.

Regeringen delar, i likhet med *Migrationsverket*, utredningens uppfattning att förslagen i sig inte kommer leda till en betydande ökning av personalkostnaderna, eftersom de tillkommande arbetsuppgifterna i stort kan utföras av befintlig personal inom ramen för deras nuvarande ordinarie arbete. Regeringen anser inte heller, i motsats till *Civil Rights Defenders*, att förslagen bör innebära någon ökad kostnad för

Migrationsverket för att säkerställa att personalen har rätt kompetens och agerar i enlighet med grundläggande principer om behov och proportionalitet. Det är frågor som myndigheten redan i dag har att utbilda sin personal om.

För att Migrationsverket ska ha möjlighet att genomföra de tvångs- och kontrollåtgärder som föreslås kommer viss utrustning att behöva köpas in, bl.a. metalldetektorer, larmbågar och röntgenmaskiner. Till det kommer kostnader för att installera besöksrum med fönster för glasrutebesök och kostnader för narkotikasökhundar, som kan användas vid flera av de föreslagna tvångs- och kontrollåtgärderna. Kostnaderna för detta bör dock kunna hanteras inom givna ramar och någon ytterligare finansiering bedöms inte behövas. När det gäller narkotikasökhundar framför Migrationsverket att den begränsade omfattningen medför nackdelar som gör att det går att ifrågasätta om verket ska sköta hela hanteringen av ett sådant hjälpmedel. Som anges i avsnitt 5.1 är det upp till Migrationsverket att bedöma om narkotikasökhundar skulle vara ett ändamålsenligt hjälpmedel i förvarsverksamheten och i sådana fall på vilket sätt det hjälpmedlet ska användas, däribland den fråga om sekretess som *Kammarrätten i Stockholm* pekar på. Kostnaden för Migrationsverket att använda narkotikasökhundar bedöms dock, oavsett om användningen sker i Migrationsverkets egen regi eller på annat sätt, kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget om att Migrationsverket ska få möjlighet att förordna väktare vid transporter och bevakning av förvarstagna bedöms inte leda till någon kostnadsökning för Migrationsverket. Detsamma gäller förslaget om att förtydliga ansvaret för förvarstagna som vistas utanför förvarslokalerna.

Migrationsverket för fram att det på sikt inte helt kan uteslutas att förslagen kan leda till ett ökat behov av resurser inom förvarsverksamheten. Myndigheten pekar även på att det pågår flera utredningar inom migrationsområdet vilket gör att myndighetens verksamhet kan komma att förändras kommande år, och att det är av vikt att finansieringen anpassas efter det. Regeringen vill i det sammanhanget framhålla att Migrationsverket i de senaste årens budgetpropositioner har tillförts väsentliga tillskott för att utöka förvarsverksamheten.

Ekonomiska konsekvenser för domstolarna och i övrigt

Förslagen om utökade befogenheter att genomföra tvångs- och kontrollåtgärder kan antas leda till en viss ökning av antalet mål hos migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen till följd av att Migrationsverket kan komma att fatta fler överklagbara beslut om sådana åtgärder. Enligt utredningen är det dock ovanligt med överklagade beslut om tvångs- och kontrollåtgärder. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att ökningen av mål inte kan antas vara större än att den kan hanteras inom befintliga anslagsramar. Det gäller även med beaktande av det som *Förvaltningsrätten i Malmö* anför om att det finns en risk för att beslut om rumsvisitation kan komma att överklagas i stor utsträckning och medföra en betydande administrativ belastning för bl.a. domstolarna.

Regeringen delar även utredningens uppfattning att kostnaderna för offentliga biträden som företräder den förvarstagne vid eventuella överklagade beslut om tvångs- och kontrollåtgärder endast kan antas

påverkas marginellt och att eventuella ökade kostnader ryms inom nuvarande budgetram.

Förslaget om muntlig förhandling i migrationsdomstol kan förväntas leda till att migrationsdomstolarna håller marginellt färre muntliga förhandlingar än vad de gör i dag. Förslaget bedöms inte leda till några ökade kostnader för det allmänna.

Länsstyrelsen Skåne framhåller att förslaget om att Migrationsverket ska få förordna väktare för vissa bevakningsuppdrag kan innebära en ökad ärendevolym för länsstyrelsen vilket bör medföra motsvarande ökat anslag. Regeringen anser inte att denna kostnad kan förväntas bli större än att den kan hanteras inom befintliga ramar.

Förslagen bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser i övrigt för det allmänna eller för enskilda.

Konsekvenser för barn

Förslagen om nya kontroll- och tvångsåtgärder påverkar barn. Några remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen*, *Svenska Röda Korset* och *Institutet för mänskliga rättigheter*, anser att det saknas tillräckligt djupgående analys av förslagens konsekvenser för barn.

Förslagen i propositionen påverkar barn ur två olika perspektiv. För det första kan förslagen påverka barn som hålls i förvar, eftersom förutsättningarna för att få vidta de föreslagna tvångs- och kontrollåtgärderna som utgångspunkt inte påverkas av den enskildes ålder. Förslagen kan alltså få som följd att barn som är tagna i förvar blir föremål för tvångs- och kontrollåtgärder i högre utsträckning än tidigare. Det är mycket ovanligt att barn tas i förvar. Barn som tas i förvar vistas i förvarslokalerna under en kort period och i de allra flesta fall tillsammans med vårdnadshavare. Det är vidare mycket ovanligt att tvångs- eller kontrollåtgärder riktas mot förvarstagna barn. Förslagen syftar inte till att ändra den utgångspunkten. Vid eventuella tvångs- och kontrollåtgärder måste alltid att en proportionalitetsbedömning göras (se avsnitt 5.2.2). En faktor att beakta vid den prövningen är den enskildes ålder. Större hänsyn till åldern ska tas ju yngre barnet är.

Förslagen kan även påverka barn som besöker förvar på så sätt att de kan behöva genomgå en allmän inpasseringskontroll eller genom att besöket kontrolleras genom den nya övervakningsformen. Även i dessa situationer ska det alltid göras en proportionalitetsbedömning. Särskild hänsyn ska även tas till barns behov av fysisk kontakt med sin förälder vid bedömningen av hur ett besök eventuellt ska kontrolleras, se avsnitt 5.2.8. I samtliga fall som rör barn ska dessutom, i enlighet med portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtlL, som har sin grund i artikel 3 i barnkonventionen, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

Vad gäller kroppsvisitation av barn föreslås även att ett vittne alltid ska närvara vid dessa om inte barnet motsätter sig det, i syfte att stärka rättssäkerheten för barn när åtgärden vidtas (se avsnitt 5.2.4).

Propositionens förslag syftar till att åstadkomma en ökad ordning och säkerhet vid förvaren genom att förbättra möjligheterna att stoppa inflödet av narkotika och andra otillåtna föremål. Genom att förvaren blir tryggare kommer samtliga som vistas på förvaren, inklusive de barn som hålls i

förvar och barn som besöker förvarslokalerna, att få en tryggare och säkrare tillvaro. Detta bedöms vara positivt för barn.

Konsekvenser för brottsligheten och i övrigt

Förslagen i propositionen bedöms innebära att möjligheterna att föra in bl.a. narkotika på förvaren kommer att minska. Detta kommer att leda till att färre förvarstagna kommer att kunna använda narkotika och att eventuell försäljning av narkotika på förvaren förhindras. Sammantaget bedöms därför att brott enligt narkotikastrafflagen kommer att minska på förvaren. Regeringen bedömer även att förslagen medför att farliga föremål såsom vapen inte kommer att förekomma på förvaren i samma utsträckning, vilket kan ha en viss brottspreventiv effekt. Eftersom det är ett begränsat antal personer som är förvarstagna bedöms förslagen dock inte få några konsekvenser för brottsligheten i stort.

Svenska Röda Korset efterfrågar en mer omfattande jämställdhetsanalys. Det är fler män än kvinnor som är tagna i förvar. Det kan därför antas att fler män än kvinnor kommer att påverkas av förslagen. Förslagen är dock utformade så att de i sig inte innebär olika konsekvenser för kvinnor och män. Regeringen delar utredningens bedömning att förslagen inte kommer att få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen påverkar inte heller Migrationsverkets ansvar för förvarstagna personer med funktionsnedsättning, t.ex. ansvaret att verka för att verksamheten och lokalerna är tillgängliga för sådana personer.

Förslagen bedöms inte ha några sociala eller miljömässiga konsekvenser. Förslagen bedöms inte heller vara av betydelse för möjligheten att nå det integrationspolitiska målet. Förslagen innebär inte några nya åtaganden för kommuner eller regioner.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

1 kap.

8 § Lagen *ska* tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

En ingripande åtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig, ska den användas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa grundläggande principer vid tillämpningen av lagen. Överväganden finns i avsnitt 5.2.2.

Ändringen i *första stycket* är endast språklig.

I *andra stycket*, som är nytt, anges 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. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen. Principen har utvecklats

bl.a. genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och innebär ett skydd för enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande. Proportionalitetsprincipen finns även lagfäst i 5 § förvaltningslagen (2017:900).

Med ingripande åtgärd avses både de tvångs- och kontrollåtgärder som får vidtas enligt 9–11 kap. och andra för den enskilde ingripande åtgärder enligt lagen.

Proportionalitetsprincipen innebär att en ingripande åtgärd får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Avvägningen ska göras utifrån två motstående intressen, det allmännas och utlänningens.

Kravet på proportionalitet omfattar såväl ett beslut om en viss åtgärd som genomförandet av den. När det gäller de tvångs- och kontrollåtgärder som kan vidtas enligt t.ex. 11 kap. innebär det att en proportionalitetsbedömning ska göras exempelvis när Migrationsverket överväger att besluta om kroppsvisitation eller visitation av en förvarstagens bostadsrum. Avvägningen kan leda till att åtgärden inte ska vidtas om den bedöms få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som eftersträvas. Avvägningen kan också leda till att en mindre ingripande åtgärd ska användas i stället. Principen får även betydelse t.ex. vid bedömningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar enligt bestämmelserna i 10 kap. En proportionalitetsbedömning kan t.ex. leda till att utlänningen inte längre ska vara i förvar utan i stället ställas under uppsikt. Att kravet på proportionalitet även omfattar genomförandet av en åtgärd innebär att den ska beaktas när tvångs- och kontrollåtgärderna rent praktiskt genomförs. Bestämmelsen ska emellertid inte tolkas alltför vidsträckt. Kravet på rimlighet innebär att det inte får föreligga ett klart missförhållande mellan det allmännas intresse av ett visst ingripande och den belastning som detta medför för den enskilde. Bestämmelsen avser inte att hindra myndigheterna från att vidta åtgärder enligt lagen utan avser att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionella (prop. 2016/17:180 s. 290). Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad, artiklarna 3 och 12 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

10 kap.

21 § *Migrationsverket får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en utlänning som hålls i förvar ska vistas utanför en förvarslokal. I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om befogenhet för Migrationsverket att förordna väktare att utföra vissa bevakningsuppdrag. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1.

Av paragrafen följer att Migrationsverket får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i

företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en förvarstagen ska vistas utanför förvarslokalerna. Det kan t.ex. avse uppdrag i samband med en transport eller bevakning av en förvarstagen utlänning som behöver besöka en ambassad eller uppsöka ett sjukhus för att få vård eller behandling. Migrationsverket får däremot inte förordna en väktare att självständigt utföra transporter av förvarstagna eller att utföra bevakningsuppdrag inne i förvarslokalerna. Med väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag avses den som är godkänd för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst, se 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag. I samband med utförandet av uppdraget har väktaren utrymme att straffritt tillgripa visst våld enligt bestämmelsen om s.k. laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken. Bestämmelsen innebär bl.a. att våld som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att förhindra en rymning eller upprätthålla ordningen får användas av den under vars uppsikt den förvarstagne står.

I paragrafen anges även att uppdragets art och omfattning ska anges i förordnandet och att ett förordnande får återkallas. Skäl för återkallelse kan t.ex. vara att väktaren har uppträtt olämpligt eller att det förekommit samarbetssvårigheter med Migrationsverkets personal, utan att det föreligger sådana skäl som motiverar att länsstyrelsen återkallar väktarens godkännande för anställning i ett bevakningsföretag enligt 13 a § lagen om bevakningsföretag.

22 § *En väktare med ett förordnande enligt 21 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller om förhållanden av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.*

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tystnadsplikt för en väktare som inte omfattas av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

Av *första stycket* framgår att en väktare med ett förordnande att utföra bevakningsuppdrag inte obehörigen får röja eller utnyttja vad denne på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller om förhållanden av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att utreda och lagföra brott. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Tystnadsplikten inom enskild verksamhet hindrar inte heller att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen (se prop. 2022/23:91 s. 92).

I *andra stycket* finns en upplysning om att en väktare i det allmännas verksamhet i stället ska tillämpa bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, exempelvis 15 kap. 1 § (rikets säkerhet), 18 kap. 1 § (förebyggandet och beivrandet av brott) samt 21 kap. 5 § och 37 kap. 1 § (enskilds personliga förhållanden).

Att bryta mot tystnadsplikten kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken leda till straffansvar för brott mot tystnadsplikten.

11 kap.

2 § En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i 10 kap. 20 §, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. *Ansvaret gäller även när utlänningen med tillåtelse vistas utanför förvarslokalen.*

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om var en förvarstagen utlänning ska vistas och ansvaret för behandlingen och tillsynen av förvarstagna. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I *andra stycket* görs ett tillägg som klargör att Migrationsverkets ansvar för behandling och tillsyn av en utlänning som hålls i förvar även gäller om utlänningen med tillåtelse vistas utanför förvarets lokaler. Med förvarslokalen avses inte bara den byggnad där den förvarstagne vistas, utan hela det låsta utrymmet inklusive de rekreationsytor som finns utomhus (se t.ex. prop. 2003/04:35 s. 77–78).

Med tillfällen då utlänningen med tillåtelse vistas utanför förvarslokalen avses sådana situationer när utlänningen fått tillstånd att lämna förvarslokalen för att t.ex. besöka en ambassad eller göra ett läkarbesök. Det kan också vara när utlänningen lämnar lokalen i samband med verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Hur omfattande tillsyn som behövs och hur tillsynen ska ske får bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. När exempelvis transporter utförs av Kriminalvården eller av Polismyndigheten bör behovet av tillsyn från Migrationsverket vara begränsat. Även vid bevakning på sjukhus kan behovet av tillsyn se olika ut beroende på den enskilda situationen.

4 § En utlänning som hålls i förvar *ska* ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Om det är nödvändigt *för att upprätthålla* säkerheten, får ett besök *kontrolleras genom att*

1. personal övervakar besöket, eller

2. besöket äger rum i ett besöksrum som är utformat så att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får kontrolleras endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvarstagnas möjligheter att ta emot besök och om övervakning av besök. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.8.

Ändringen i *första stycket* är endast språklig.

Ändringarna i *andra stycket* innebär att det införs en ny form av kontroll av besök. Stycket ändras även redaktionellt och språkligt.

Punkt 1 motsvarar hittillsvarande andra stycket första meningen och innebär att ett besök får kontrolleras genom att personal övervakar besöket, om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Punkt 2, som är ny, innebär att ett besök även får kontrolleras genom att besöket äger rum i ett besöksrum som är utformat så att det omöjliggör att föremål överlämnas. Sådan kontroll kan t.ex. ske genom att den förvarstagne och besökaren hålls fysiskt åtskilda från varandra av en glasruta.

Migrationsverket ska göra en individuell bedömning av om det av säkerhetsskäl är nödvändigt att kontrollera ett besök och vilken kontrollform som i så fall ska användas. Skälet till att besöket behöver kontrolleras bör i stor utsträckning vara avgörande för valet av kontrollform. De två kontrollformerna kan kombineras om det finns behov av det.

Proportionalitetsprincipen som anges i 1 kap. 8 § gäller såväl vid ett beslut om att kontrollera ett besök som vid val av kontrollform. Hänsyn behöver tas t.ex. till vilken relation den förvarstagne och besökaren har. Det är viktigt att särskild hänsyn tas exempelvis till barns behov av att kunna ha fysisk kontakt med en förälder eller annan nära anhörig.

I *tredje stycket,* som motsvarar hittillsvarande andra stycket andra meningen, görs en språklig ändring.

4 a § *Om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten får Migrationsverket besluta att alla personer som passerar in i förvarslokalen, utom de förvarstagna, ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med kontrollen ska vara att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Skriftliga meddelanden får inte granskas.*

En kroppsvisitation ska ske genom användande av metalldetektor eller andra hjälpmedel eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt. När en kroppsvisitation sker på annat sätt gäller 9 § tredje stycket.

Ett beslut om allmän inpasseringskontroll får gälla i högst tre månader. Migrationsverket får i beslutet bestämma att en eller flera personkategorier ska undantas från kontrollen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kroppsvisitation av personer som passerar in i förvaret (allmän inpasseringskontroll). Övervägandena finns i avsnitt 5.2.9.

I *första stycket* anges att Migrationsverket får besluta om kroppsvisitation av alla personer som passerar in i ett förvar. Med kroppsvisitation avses detsamma som i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken, dvs. en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Det spelar ingen roll om egendomen finns i en låst eller stängd väska (prop. 1996/97:147 s. 33). Med alla personer avses besökare till de förvarstagna men även anställda, uppdragstagare och andra som utför arbetsuppgifter vid förvaret och personer som av något annat skäl ges tillträde till förvaret. Däremot omfattar paragrafen inte de förvarstagna. Befogenhet för Migrationsverket att kroppsvisitera de förvarstagna vid ankomst till förvaret regleras i 9 §.

Som förutsättning för att få besluta om allmän inpasseringskontroll gäller att det ska vara nödvändigt för att säkerheten vid förvaret ska kunna upprätthållas. Det innebär att Migrationsverket måste bedöma behovet av inpasseringskontroll utifrån förhållandena på det specifika förvaret. Det ska finnas en konkret anledning att använda tvångsåtgärden. Det kan t.ex. handla om förvar där det föreligger återkommande problem med otillåtna föremål. Ett beslut om allmän inpasseringskontroll kan begränsas till att avse en viss avdelning där säkerhetsläget är särskilt allvarligt.

Syftet med kontrollen ska vara att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Sådana föremål är exempelvis alkoholhaltiga drycker, vapen eller narkotika. Det kan även vara injektionssprutor och andra föremål som är särskilt ägnade för att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika (prop. 1996/97:147 s. 43). Skriftliga meddelanden får inte granskas. En försändelse får dock öppnas i syfte att granska om det finns något otillåtet föremål i den.

Av *andra stycket* framgår att kroppsvisitationen som huvudregel ska ske genom användande av metalldetektor eller andra hjälpmedel. Med metalldetektor avses såväl larm- eller säkerhetsbågar som handhållna metalldetektorer. Med andra hjälpmedel avses exempelvis narkotika-sökhundar och röntgenutrustning för undersökning av väskor och andra föremål som personen har med sig. Om det finns särskilda skäl kan kroppsvisitation ske på annat sätt. Med annat sätt avses kroppsvisitation som utförs manuellt. Exempel på särskilda skäl är att en kontroll med hjälpmedel indikerar otillåten egendom eller att den tekniska utrustningen tillfälligt är ur funktion. När manuell kroppsvisitation ska genomföras gäller 9 § tredje stycket, vilket innebär att föreskrifterna i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena ska tillämpas. Det innebär bl.a. att ett vittne ska närvara om möjligt och att en kvinna i regel inte får kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Det innebär också att om det är ett barn som ska kroppsvisiteras ska visitationen alltid genomföras i närvaro av ett vittne om inte barnet motsätter sig detta.

Proportionalitetsprincipen som anges i 1 kap. 8 § gäller vid såväl ett beslut om att införa allmän inpasseringskontroll som vid genomförandet av kroppsvisitationerna.

Konsekvenserna av att otillåten egendom påträffas i samband med kontrollen varierar. Den egendom som bedöms otillåten kan tas om hand under tiden besöket på förvaret pågår och därefter återlämnas. Om den besökande inte vill lämna ifrån sig egendomen får inpassering vägras. Är det fråga om föremål som är brottsliga att inneha bör Polismyndigheten kontaktas. Den som vägrar att genomgå en allmän inpasseringskontroll får inte passera in i förvaret.

Enligt *tredje stycket* får ett beslut om allmän inpasseringskontroll gälla i högst tre månader. Om det på grund av säkerhetsläget finns behov av fortsatt kontroll när tre månader passerat får ett nytt beslut om allmän inpasseringskontroll fattas. I stycket anges också att Migrationsverket i beslutet får bestämma att en eller flera personkategorier ska undantas från kontrollen. Säkerhetssituationen på ett förvar kan vara sådan att det inte är motiverat att kontrollera alla som passerar in. Exempelvis skulle det i vissa fall kunna vara aktuellt att göra undantag för barn under en viss ålder,

myndighetens egen personal, besökare från vissa myndigheter eller liknande.

8 § En utlänning som hålls i förvar får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen *eller säkerheten*.

I paragrafen regleras vilken egendom som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha utan tillstånd. Överväganden finns i avsnitt 5.2.3.

Paragrafen ändras genom att orden ”inom lokalen” tas bort. Genom ändringen klargörs att förbudet mot att inneha otillåten egendom inte bara gäller inom förvarslokalen utan gäller oberoende av på vilken plats den förvarstagne befinner sig. Avgörande för när förbudet gäller är i stället att utlänningen hålls i förvar. Förbudet gäller alltså även när den förvarstagne med tillåtelse vistas utanför förvarslokalen, t.ex. under transporter och vid vistelser på vårdinrättningar eller ambassader.

I paragrafen förtydligas också att en förvarstagen inte får inneha egendom som kan vara till men för säkerheten. Det kan t.ex. handla om vapen eller andra farliga föremål.

9 § Om det *behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får* en utlänning som hålls i förvar *kroppsvisiteras vid ankomst till förvarslokalen för kontroll av att utlänningen inte* bär på sig något som *han eller hon* inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

Om det kan misstänkas att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som han eller hon inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen, får utlänningen kroppsvisiteras i andra fall än vid ankomst, för kontroll av detta.

Vid kroppsvisitation gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena. *Vid kroppsvisitation av ett barn ska dock alltid ett vittne närvara om inte barnet motsätter sig detta.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om kroppsvisitation av förvarstagna. Överväganden finns i avsnitt 5.2.4.

Paragrafen ändras på så vis att det ställs upp olika förutsättningar för att få genomföra kroppsvisitation vid ankomst till ett förvar och under övrig tid som en utlänning hålls i förvar. Med kroppsvisitation avses detsamma som i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken, dvs. en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Det spelar ingen roll om egendomen finns i en låst eller stängd väska (prop. 1996/97:147 s. 33).

Enligt *första stycket* får en förvarstagen utlänning kroppsvisiteras vid ankomst till förvarslokalen om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, i syfte att kontrollera att utlänningen inte bär på sig något som han eller hon inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Med ankomst avses både första gången som den förvarstagne kommer till förvaret och när den förvarstagne återkommer till förvaret efter en tillåten vistelse utanför förvaret, t.ex. från ett läkarbesök eller besök på en ambassad. Med ankomst avses även att den förvarstagne återkommer till förvaret efter otillåten avvikelse.

Att kroppsvisitation vid ankomst får ske om det behövs innebär att det ska finnas en anledning att vidta åtgärden. Det krävs däremot inte en konkret misstanke i det enskilda fallet om att den enskilde innehar något

otillåtet föremål. Migrationsverket ska i varje enskilt fall bedöma om åtgärden behövs. I allmänhet bör det finnas anledning att genomföra en kroppsvisitation vid ankomsten för att säkerställa att otillåtna föremål inte tas med in i förvaret. Det kan dock finnas fall där visitation inte behövs, t.ex. om det är fråga om ett litet barn som ankommer till förvaret eller om utlänningen redan har visiterats inför transporten till förvaret av personal hos Polismyndigheten, Kriminalvården eller Migrationsverket.

Av *andra stycket* följer att Migrationsverket får kroppsvisitera en förvarstagen vid andra tillfällen än vid ankomst till förvarslokalen om det kan misstänkas att utlänningen bär på sig något som han eller hon inte får inneha. Med stöd av denna bestämmelse kan kroppsvisitation ske när den förvarstagne befinner sig inom förvarslokalerna och vid tillåten vistelse utanför förvaret. För att kroppsvisitation ska få ske vid sådana tillfällen krävs att det kan misstänkas att utlänningen bär på sig otillåten egendom. Det innebär att det ska finnas en konkret omständighet som tyder på att den förvarstagne innehar föremål som denne inte får inneha. Sådana omständigheter kan t.ex. vara att den förvarstagne tidigare har innehaft narkotika och uppträder på ett nervöst eller misstänkt sätt eller att den förvarstagne har något i händerna som denne inte vill visa för personalen i kombination med ett nervöst eller annars misstänkt uppträdande. Ett annat exempel är om Migrationsverkets personal har fått tydliga indikationer på att den förvarstagne vid tillåten vistelse utanför förvaret har kommit över ett vasst föremål eller annat som kan användas som vapen, eller att den förvarstagne har tillverkat ett sådant föremål inne i förvarslokalen.

Tredje stycket första meningen motsvarar hittillsvarande andra stycket. I tredje stycket *andra meningen* anges att kroppsvisitation av barn ska genomföras i närvaro av ett vittne om inte barnet motsätter sig detta. Med barn avses en person som är under 18 år (1 kap. 2 §). Barnet bör vid behov tillfrågas om vem han eller hon önskar som vittne och önskemålet bör tillgodoses i den mån det är lämpligt och praktiskt möjligt med hänsyn till verksamheten på förvaret. Barnet bör också underrättas om möjligheten att avstå från att ha ett vittne närvarande.

Proportionalitetsprincipen som anges i 1 kap. 8 § gäller såväl vid ett beslut om kroppsvisitation som vid genomförandet av visitationen. Det innebär att visitation endast får vidtas om den står i rimlig proportion till syftet med denna och att mindre ingripande åtgärder ska användas om de är tillräckliga. När en kroppsvisitation övervägs måste det därmed beaktas om syftet med visitationen, dvs. att söka efter egendom som den förvarstagne inte får inneha, kan uppnås genom en mindre ingripande åtgärd såsom säkerhetskontroll eller rumsvisitation. Beslut om kroppsvisitation av barn ska fattas med särskild omsorg och åtgärden måste vara förenlig med de rättigheter som tillförsäkras barn enligt barnkonventionen.

9 a § *Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får Migrationsverket besluta att en säkerhetskontroll av de förvarstagna ska genomföras med metalldetektor eller andra hjälpmedel i en förvarslokal. En säkerhetskontroll får endast genomföras för att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om i vilka situationer en säkerhetskontroll får genomföras.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om säkerhetskontroller i förvarslokalerna. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.5.

Av *första stycket* framgår att Migrationsverket får besluta att en säkerhetskontroll av de förvarstagna ska genomföras med metalldetektor eller andra hjälpmedel i en förvarslokal om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten. Med säkerhetskontroll avses en rutinmässig kontroll av de förvarstagna i en viss given situation. I vilka situationer som en säkerhetskontroll kan behövas för att upprätthålla ordningen eller säkerheten kan variera. Säkerhetskontroller kan t.ex. behövas när de förvarstagna kommer till sin avdelning efter att ha varit i besöksavdelningen eller på utegården för att säkerställa att t.ex. farliga föremål som utlänningen kan använda för att skada sig själv eller någon annan inte kommer in på avdelningen. Säkerhetskontroller kan också i vissa fall behövas när de förvarstagna tillfälligt ska lämna förvarslokalen. Genom bestämmelsen ges Migrationsverket befogenhet att besluta om att genomföra säkerhetskontroller på de olika förvaren utifrån en bedömning av behovet på respektive förvar.

Med metalldetektor avses såväl larm- eller säkerhetsbågar som handhållna metalldetektorer. Med andra hjälpmedel avses exempelvis narkotikasökhundar och röntgenutrustning för undersökning av väskor och andra föremål som den förvarstagne har med sig. Om en manuell kroppsvisitation – dvs. kroppsvisitation som genomförs genom att personal för hand söker igenom kläder och väskor – behöver göras av den förvarstagne krävs ett beslut om kroppsvisitation enligt 9 §.

En säkerhetskontroll får endast genomföras för att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Sådana föremål är exempelvis alkoholhaltiga drycker, vapen eller narkotika. Det kan även vara injektionssprutor och andra föremål som är särskilt ägnade för att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika (prop. 1996/97:147 s. 43).

Proportionalitetsprincipen som anges i 1 kap. 8 § gäller såväl vid ett beslut om att genomföra säkerhetskontroll som vid genomförandet av den. Det innebär att kontrollen endast får vidtas om den står i rimlig proportion till syftet med undersökningen och att mindre ingripande åtgärder ska användas om de är tillräckliga.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om i vilka situationer säkerhetskontroll får genomföras.

9 b § *Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som en utlänning som hålls i förvar disponerar undersökas (rumsvisitation). En rumsvisitation får endast utföras för att söka efter föremål som utlänningen inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).*

En rumsvisitation ska om möjligt genomföras i närvaro av ett vittne. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om undersökning av förvarstagnas bostadsrum och andra slutna förvaringsutrymmen, s.k. rumsvisitation. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.6.

Genom bestämmelsen får Migrationsverket befogenhet att genomföra rumsvisitation. För att en sådan visitation ska få genomföras krävs inte någon konkret misstanke om att det förekommer otillåten egendom hos en förvarstagen, utan det räcker att visitationen behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten. Migrationsverket ska i varje enskilt fall bedöma om rumsvisitation behövs. Behov av rumsvisitation kan t.ex. uppkomma om narkotika har upptäckts i gemensamhetslokalerna eller om personalen har fått indikationer på att narkotika eller vapen förekommer hos en förvarstagen.

Bostadsrum och andra slutna förvaringsställen får undersökas. Med slutet förvaringsställe avses detsamma som i 28 kap. 1 § rättegångsbalken, dvs. i princip allt som kan stängas och som föremål kan förvaras i, t.ex. skåp, lådor, garderober och resväskor.

Rumsvisitation får endast utföras för att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Sådana föremål är exempelvis alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel, vapen eller narkotika. Det kan även vara injektionssprutor och andra föremål som är särskilt ägnade för att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika (prop. 1996/97:147 s. 43).

Vid en rumsvisitation ska ett vittne närvara om det är möjligt, t.ex. någon annan ur personalen än den som genomför kontrollen. Vidare ska all den hänsyn som omständigheterna medger iakttas. Det kan exempelvis handla om att de förvarstagna ska återfinna sina rum i princip i samma skick som före visitationen.

Proportionalitetsprincipen som anges i 1 kap. 8 § gäller såväl vid ett beslut om rumsvisitation som vid genomförandet av visitationen. Det innebär att rumsvisitation endast får vidtas om den står i rimlig proportion till syftet med undersökningen och att mindre ingripande åtgärder ska användas om de är tillräckliga. En rumsvisitation får således inte göras mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med denna.

10 § En utlänning som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det *kan misstänkas* att den innehåller *något* som *utlänningen* inte får *inneha* enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

Om en utlänning inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, *ska* försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.

En undersökning får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller andra handlingar. Försändelser från offentliga biträden, advokater, Förenta nationernas flyktingkommissarie eller internationella organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda får aldrig undersökas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undersökning av försändelser till förvarstagna. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.7.

Ändringen i *första stycket* innebär att en försändelse får undersökas om det kan misstänkas att den innehåller egendom som en förvarstagen inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Ändringen innebär att misstankegraden sänks jämfört med hittillsvarande reglering.

Rekvisitet ”kan misstänkas” betyder att det krävs en konkret omständighet som tyder på att försändelsen innehåller föremål som inte får innehas, för att den ska få undersökas.

Paragrafen ändras i övrigt endast språkligt.

13 kap.

10 § Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

– uppehållsrätt,
– resedokument,
– uppehållstillstånd,
– arbetstillstånd,
– statusförklaring,
– ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
– avvisning eller utvisning,
– återreseförbud,
– upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
– förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,
– förvar eller uppsikt*,*
– kroppsvisitation*, eller*
– *rumsvisitation.*

Vid beslut i fråga om nationell visering får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om nationell visering, om beslutet går utlänningen emot och utlänningen är en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara EES-medborgare eller medborgare i Schweiz.

Paragrafen reglerar i vilken form vissa beslut ska meddelas och skyldigheten att motivera beslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.6.

Ändringen i *första stycket* innebär att även ett beslut om rumsvisitation enligt 11 kap. 9 b § ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

14 kap.

10 § Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 20 § eller 11 kap. 3*, 4, 5–9 och 9 b*–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka beslut gällande behandlingen och placeringen av förvarstagna som får överklagas till en migrationsdomstol. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.10.

I paragrafen ändras uppräkningen av vilka beslut i 11 kap. som får överklagas så att det framgår att beslut om allmän inpasseringskontroll enligt 4 a § och beslut om säkerhetskontroll enligt 9 a § inte får överklagas. Det anges även att beslut om rumsvisitation enligt 9 b § får överklagas.

16 kap.

5 § Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får *det* ingå muntlig förhandling *om* en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

Migrationsdomstolen ska *hålla* muntlig förhandling, om en *enskild part* begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Om en *enskild part* som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om muntlig förhandling i migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen. Överväganden finns i avsnitt 7.

Det hittillsvarande *fjärde stycket* med bestämmelser om muntlig förhandling i migrationsdomstolen i mål som rör en utlänning som är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare eller som omfattas avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer tas bort. För mål som rör sådana utlänningar gäller därmed de generella bestämmelserna om muntlig förhandling som framgår av paragrafen i övrigt.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2025.
2. Äldre föreskrifter gäller vid överklagande av beslut om kroppsvisitation eller undersökning av försändelser som har meddelats före ikraftträdandet.

Överväganden finns i avsnitt 8.

Lagen träder enligt *punkt 1* i kraft den 1 augusti 2025.

Av *punkt 2* följer att vid överklagande av ett beslut om kroppsvisitation eller undersökning av försändelser som Migrationsverket har meddelat med stöd av äldre bestämmelser ska de äldre bestämmelserna tillämpas av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen vid prövning av det överklagade beslutet. Domstolen ska i dessa fall alltså tillämpa samma regler som Migrationsverket tillämpade vid beslutet.

Sammanfattning av betänkandet Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar (SOU 2024:5)

Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk. I det här delbetänkandet redovisas den del av uppdraget som berör utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter samt uppdraget om möjligheten att förordna väktare vid transporter och bevakning. Utöver detta redovisas uppdragen om utökade möjligheter att kontrollera besök och undersöka försändelser samt om att förtydliga eller ändra Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret för att beredas vård eller behandling.

Åtgärder för att stärka ordningen och säkerheten vid förvaren

En utlänning som hålls i förvar ska i regel vistas i lokaler som har ordnats särskilt för att hålla utlänningar i förvar. Det är Migrationsverket som ansvarar för sådana lokaler och för behandlingen och tillsynen av utlänningar som hålls i förvar. Rörelsefriheten får begränsas för en utlänning som hålls i förvar, t.ex. genom att utlänningen hindras att lämna lokalen där han eller hon befinner sig.

Förvarstagna har rätt att ta emot besök. Ett besök kan under vissa förutsättningar nekas eller övervakas. Förvarstagna får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen. Migrationsverkets personal har möjlighet att kroppsvisitera en förvarstagen om det finns skälig misstanke att han eller hon bär på sig något som inte får innehas. Samma befogenheter finns när det gäller att undersöka försändelser till en förvarstagen. Detta framgår av 11 kap. utlänningslagen (2005:716), UtlL.

Situationen vid förvaren

Enligt uppgifter från Migrationsverket finns det problem med införsel av narkotika och till viss del vapen till förvarslokalerna. Att förvarstagna är narkotikapåverkade och ibland innehar vapen utgör ett ordnings- och säkerhetsproblem.

Enligt Migrationsverket kommer de otillåtna föremålen främst in när förvarstagna anländer till förvaren och genom besök. De som anländer till ett förvar ska vara kroppsvisiterade före ankomst men det är vanligt att de inte är det. Migrationsverket saknar möjlighet att kontrollera om besökare bär med sig något som inte får förekomma inne i förvarslokalerna.

Ytterligare ett problem är att Migrationsverket inte har någon möjlighet att visitera bostadsrummen.

Uppgifterna från Migrationsverket bekräftas av Riksdagens ombudsmäns (JO) rapporter från inspektioner av förvaren.

Migrationsverket behöver förbättrade möjligheter att upprätthålla ordningen och säkerheten vid förvaren

Problemen med narkotika och vapen på förvaren medför att ordningen och säkerheten för de som vistas där påverkas negativt. Vår utgångspunkt är att all form av drogmissbruk och kriminalitet på förvaren måste motverkas. För att Migrationsverket ska kunna upprätthålla ordningen och säkerheten behöver möjligheterna att vidta tvångs- och kontrollåtgärder utökas.

Vid arbetet med att utforma tvångs- och kontrollåtgärder har vi beaktat annan lagstiftning som innefattar administrativa frihetsberövanden – lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Utöver dessa regelverk har vi beaktat bestämmelserna om användning av tvångsmedel för personer som är häktade eller avtjänar fängelsestraff. Dessa finns i fängelselagen (2010:610) och häkteslagen (2010:611).

För att stärka Migrationsverkets möjligheter att upprätthålla ordningen och säkerheten på förvaren föreslår vi följande:

- Det ska förtydligas att en förvarstagen inte får inneha otillåten egendom under tiden i förvar oavsett var han eller hon befinner sig.
- En förvarstagen ska kunna kroppsvisiteras vid ankomsten till förvarslokalerna om det behövs för att kontrollera att han eller hon inte har med sig otillåten egendom.
- Kroppsvisitation ska i andra fall än vid ankomsten få genomföras vid en lägre grad av misstanke än vad som gäller i dag. För att kroppsvisitation ska få ske ska det vara tillräckligt att det kan misstänkas att den förvarstagne bär på sig otillåten egendom.
- Undersökning av försändelser till förvarstagna ska få ske vid en lägre grad av misstanke än vad som gäller i dag. En försändelse ska få undersökas om det kan misstänkas att den innehåller otillåten egendom.
- En förvarstagens bostadsrum och andra slutna förvaringsställen ska få undersökas (rumsvisitation) för att söka efter otillåtna föremål om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten.
- Migrationsverket ska få möjlighet besluta att säkerhetskontroll ska genomföras på ett förvar med metalldetektorer eller andra hjälpmedel om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten.
- Migrationsverket ska få möjlighet att besluta att alla personer som passerar in i förvaret ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll) i syfte att söka efter otillåtna föremål. Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska ske genom användande av metalldetektorer eller andra hjälpmedel eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

- En ny form för övervakning av besök ska införas. Ett besök ska kunna övervakas genom att besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas, s.k. glasrutebesök.

De tvångs- och kontrollåtgärder som vi föreslår och de som redan finns i dag är ingripande för den enskilde. Åtgärderna kan också riktas mot barn. Med hänsyn till detta föreslår vi att regelverket också kompletteras för att stärka rättssäkerheten och barns rättigheter enligt följande:

- Det ska införas en uttrycklig proportionalitetsregel i utlänningslagen som klargör att en ingripande åtgärd enligt lagen inte får 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. Kravet på proportionalitet omfattar såväl ett beslut om en viss åtgärd som genomförandet av den.
- Vid kroppsvisitation av barn ska visitationen alltid genomföras i närvaro av ett vittne om inte barnet motsätter sig detta.
- Beslut om rumsvisitation ska kunna överklagas till en migrationsdomstol. Beslut om kroppsvisitation, undersökning av försändelser och övervakade besök kan redan enligt dagens regler överklagas till en migrationsdomstol.

Enligt vår mening bör Migrationsverket kunna använda narkotikasökhundar som hjälpmedel vid tvångs- och kontrollåtgärder. Narkotikasökhundar är ett effektivt hjälpmedel vid sökningar efter narkotika. Användandet av narkotikasökhundar kan även ha en preventiv effekt.

Möjligheten att förordna väktare vid transporter och bevakning av förvarstagna

Det händer att förvarstagna tillfälligt behöver lämna förvarslokalerna för att t.ex. besöka ett sjukhus eller en ambassad. Det är även vanligt med transporter till och från flygplatser, häkten och arrester. Huvudregeln är att Migrationsverket ansvarar för transporter av förvarstagna men Kriminalvården kan under vissa förutsättningar lämna den hjälp som behövs vid transporten.

Enligt uppgifter från Migrationsverket närvarar minst tre anställda vid transporterna men ibland behövs fyra anställda. Planerade transporter utgör sällan ett problem. Oplanerade transporter, till t.ex. ett sjukhus, kan dock vara problematiska. Personal behöver då tas från kärnverksamheten, vilket ur ett säkerhetsperspektiv är negativt både för verksamheten på förvaren och för de anställda som utför transporten.

Utöver transporter händer det att förvarstagna behöver bevakas utanför förvarslokalerna, exempelvis vid vårdbesök. Bevakning på sjukhus kan pågå länge och är resurskrävande. Det förekommer att förvarstagna lämnas på sjukhus utan bevakning. Migrationsverket har dock ingen statistik över hur vanligt det är.

Kriminalvården har enligt fängelse- och häkteslagen möjlighet att förordna väktare vid auktoriserade bevakningsföretag att utföra transport-

och bevakningsuppdrag. Även polislagen (1984:387) ger Polismyndigheten denna möjlighet.

Migrationsverket ska få förordna väktare att utföra vissa bevakningsuppdrag utanför förvarslokalerna

Det kan alltså uppstå resurs- och säkerhetsproblem för Migrationsverket både vid transporter och vid bevakning av förvarstagna utanför förvarslokalerna som motiverar att myndigheten får möjlighet att använda sig av externa resurser för dessa uppdrag.

Migrationsverket ska därför få möjlighet att förordna väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en utlänning som hålls i förvar ska befinna sig utanför förvarslokalerna. I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas om det finns skäl för det. Väktarna bör utföra transport- och bevakningsuppdrag tillsammans med personal från Migrationsverket.

I syfte att säkerställa att väktare som utför bevakningsuppdrag omfattas av tystnadsplikt föreslås att det ska införas en regel som anger att förordnade väktare inte obehörigen får röja eller utnyttja vad denne på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret för att beredas vård ska förtydligas

I Migrationsverkets verksamhet har det uppstått vissa oklarheter gällande myndighetens tillsynsansvar mot bakgrund av föreskriften i 11 kap. 5 § tredje stycket UtlL om att verksamhetschefen för den sjukhusenhet där en utlänning vårdas ska se till att Migrationsverket eller den som förestår den lokal där utlänningen ska vistas genast underrättas, om utlänningen önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Migrationsverket har tolkat denna bestämmelse och bestämmelsen i 11 kap. 2 § UtlL om Migrationsverkets tillsynsansvar som att myndigheten inte har haft ansvaret för förvarstagna som vistas på sjukhus.

Enligt vår uppfattning har Migrationsverket ansvaret för förvarstagna även när de med tillåtelse befinner sig utanför förvarslokalerna. Mot bakgrund av de tolkningsproblem som förelegat rörande ansvaret för förvarstagna som vårdas på sjukhus föreslås ett tillägg till 11 kap. 2 § UtlL som anger att Migrationsverkets ansvar även gäller när utlänningen som hålls i förvar får vistas utanför förvarslokalerna.

Konsekvenser av utredningens förslag

De som främst berörs av utredningens förslag är förvarstagna, personer som besöker förvaren och Migrationsverkets personal. Dessa grupper kommer främst påverkas genom att ordningen och säkerheten kommer att öka på förvaren. Vi bedömer även att förslagen kommer att leda till att mindre resurser behöver läggas på incidenter, vilket minskar kostnaderna för personal.

Förutom att Migrationsverket inledningsvis behöver köpa teknisk utrustning och två hundekipage, som leder till en kostnad om cirka 7,74 miljoner kronor, bedömer vi att våra förslag inte kommer att öka statens kostnader.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt vår bedömning kan förslagen träda i kraft den 1 juli 2025. För att säkerställa att nu gällande regler tillämpas av domstolarna vid prövning av överklaganden av beslut om t.ex. kroppsvisitation som fattats före ikraftträdandet föreslås en övergångsbestämmelse som innebär att domstolarna i sådana fall ska tillämpa äldre bestämmelser.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs

dels att 1 kap. 8 §, 11 kap. 2, 4, 8, 9 och 10 §§, 13 kap. 10 § och 14 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 10 kap. 21 och 22 §§ och 11 kap. 4 a, 4 b, 9 a och 9 b §§, och närmast före 10 kap. 21 § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	8 §
Lagen *skall* tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.	Lagen *ska* tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. *En ingripande åtgärd får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är en mindre ingripande åtgärd tillräcklig, ska den användas.*
	10 kap.
	Förordnande av väktare
	21 §
	Migrationsverket får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en utlänning som hålls i förvar får befinna sig utanför förvarslokalerna. I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas om det finns skäl för det.
	22 §
	En väktare med ett förordnande enligt 21 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad denne på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för

rikets säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

11 kap.

2 §

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i 10 kap. 20 §, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. *Ansvaret gäller även när utlänningen får befinna sig utanför förvarslokalerna.*

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

4 §

En utlänning som hålls i förvar *skall* ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök övervakas. *Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.*

En utlänning som hålls i förvar *ska* ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Om det är nödvändigt med hänsyn till *ordningen eller* säkerheten, får ett besök övervakas *genom att*

1. personal övervakar besöket, eller

2. besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

4 a §

Om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas vid ett förvar,

får Migrationsverket besluta att alla personer som passerar in i förvarslokalerna ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med kontrollen ska vara att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Skriftliga meddelanden får inte granskas.

Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska ske genom användande av metalldetektorer eller andra hjälpmedel eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt. När kroppsvisitation sker på annat sätt tillämpas 9 § tredje stycket.

Ett beslut om allmän inpasseringskontroll får gälla i högst tre månader.

4 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter och i enskilda fall besluta om undantag från allmän inpasseringskontroll.

8 §

En utlänning som hålls i förvar får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen *inom lokalen*.

En utlänning som hålls i förvar får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen *eller säkerheten*.

9 §

Om det *finns skälig misstanke att* en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som utlänningen inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får utlänningen kroppsvisiteras för kontroll av *detta*.

Om det *behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten*, *får* en utlänning som hålls i förvar kroppsvisiteras *vid ankomst till förvarslokalerna* för kontroll av *att* utlänningen inte bär på sig något som *denne* inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

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 enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen.
Vid kroppsvisitation gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena.	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.*
	9 a §
	Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får säkerhetskontroll genomföras i förvarslokalerna med metalldetektorer eller andra hjälpmedel. En säkerhetskontroll får endast utföras för att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).
	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om i vilka situationer säkerhetskontroll får genomföras.
	9 b §
	Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får bostadsrum och andra slutna förvaringsställen i förvarslokalerna undersökas (rumsvisitation). En rumsvisitation får endast utföras för att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).
	10 §
En utlänning som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det *finns skälig misstanke* att den innehåller sådant som inte får	En utlänning som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det *kan misstänkas* att den innehåller sådant som *utlänningen* inte får

innehas enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).	*inneha* enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).
Om en utlänning inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, *skall* försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.	Om en utlänning inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, *ska* försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.

En undersökning får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller andra handlingar. Försändelser från offentliga biträden, advokater, Förenta nationernas flyktingkommissarie eller internationella organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda får aldrig undersökas.

13 kap.

10 §

Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

– uppehållsrätt,
– resedokument,
– uppehållstillstånd,
– arbetstillstånd,
– statusförklaring,
– ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
– avvisning eller utvisning,
– återreseförbud,
– upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
– förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,

– förvar eller uppsikt, *eller*	– förvar eller uppsikt*,*
– kroppsvisitation.	– kroppsvisitation*, eller*
	– *rumsvisitation*.

Vid beslut i fråga om nationell visering får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om nationell visering, om beslutet går utlänningen emot och utlänningen är en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara EES-medborgare eller medborgare i Schweiz.

14 kap.

10 §

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 20 § eller 11 kap. 3–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.	Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 20 § eller 11 kap. 3*, 4, 5–8, 9 och 9 b*–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över SOU 2024:5 kommit in från Asylrättscentrum, Barnombudsmannen, Delegationen för migrationsstudier, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Fackförbundet ST, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Kriminalvården, Länsstyrelsen Kronoberg, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Västernorrland, Länsstyrelsen Västra Götaland, Migrationsverket, Polismyndigheten, Region Gävleborg, Riksdagens ombudsmän (JO), Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Uppsala universitet (Juridiska institutionen) och Åklagarmyndigheten.

Därutöver har yttranden inkommit från Amnesty International, Civil Rights Defenders, Flyktinggruppernas riksråd (FARR) och Svenska Röda Korset Ungdomsförbundet.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Akavia, Centrum för rättvisa, Länsstyrelsen Gotland, Länsstyrelsen Stockholm, Region Örebro län, Rädda barnen, Seko och Sveriges Kommuner och Regioner.

Sammanfattning av promemorian Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol – Bättre användning av tekniken och muntliga förhandlingar när det behövs

Ett uppdrag för att underlätta målhanteringen

Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga reformer för allmänna förvaltningsdomstolar har fått i uppdrag att ta fram konkreta och överblickbara förslag till processrättsliga reformer som kan underlätta målhanteringen i förvaltningsdomstolarna. Arbetsgruppen har bland annat valt att se över om tekniken kan användas på ett bättre sätt av domstolarna samt om det finns anledning att ändra bestämmelserna som gäller för muntlig förhandling.

Reglerna om muntlig förhandling i migrationsdomstolen ska vara enhetliga

Arbetsgruppen förslår en ändring i utlänningslagen (2005:716) på så sätt att det inte längre måste hållas muntlig förhandling i mål där utlänningen är en EES-medborgare, en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Muntlig förhandling ska även i dessa fall i stället hållas om en enskild part begär det och det inte är obehövligt och inte heller särskilda skäl talar mot det. På så sätt gäller samma regler om muntlig förhandling för alla mål enligt utlänningslagen.

Utdrag ur promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	16 kap.
	5 §[1]
Förfarandet är skriftligt	
I handläggningen får ingå muntlig förhandling i en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.	
I en migrationsdomstol ska muntlig förhandling hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.	
	Muntlig förhandling ska vidare hållas i en migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som är en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Även i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits ska muntlig förhandling hållas i en migrationsdomstol, om det begärs av en sådan utlänning och om han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver dock muntlig förhandling inte hållas om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse
Om en utlänning som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

[1] Senaste lydelse 2014:198.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över Domstolsverkets promemoria Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol lämnats av Barnombudsmannen, Folkhälsomyndigheten, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Umeå, Förvaltningsrätten i Uppsala, Förvaltningsrätten i Växjö, Försäkringskassan, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Migrationsverket, Riksdagens ombudsmän, Skatteverket, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Tullverket, Umeå universitet och Uppsala universitet.

Därutöver har yttranden inkommit från FAR, Företagarna, Parkinsonförbundet, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH), Stiftelsen Rättvis skatteprocess och Sveriges Dövas Riksförbund.

Följande remissinstanser har inte svarat: Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Funktionsrätt Sverige, Rädda Barnen, Saco-S och Smittskyddsläkarföreningen.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 1 kap. 8 §, 11 kap. 2, 4, 8–10 §§, 13 kap. 10 §, 14 kap. 10 § och 16 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 10 kap. 21 och 22 §§ och 11 kap. 4 a, 9 a och 9 b §§, och närmast före 10 kap. 21 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
8 §	
Lagen *skall* tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.	Lagen *ska* tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. *En ingripande åtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är en mindre ingripande åtgärd tillräcklig, ska den användas.*
10 kap.	
	Förordnande av väktare
	21 §
	Migrationsverket får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en utlänning som hålls i förvar ska vistas utanför en förvarslokal. I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.
	22 §
	En väktare med ett förordnande enligt 21 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

11 kap.

2 §[1]

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag ska, i annat fall än som avses i 10 kap. 20 §, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. *Ansvaret gäller även när utlänningen med tillåtelse vistas utanför förvarslokalen.*

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

4 §

En utlänning som hålls i förvar *skall* ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Om det är nödvändigt *med hänsyn till* säkerheten, får ett besök *övervakas*. *Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.*

En utlänning som hålls i förvar *ska* ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Om det är nödvändigt *för att upprätthålla* säkerheten, får ett besök *kontrolleras genom att*

1. personal övervakar besöket, eller

2. besöket äger rum i ett besöksrum som är utformat så att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Kontrollformerna i andra stycket 1 och 2 får kombineras.

Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får kontrolleras endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

4 a §

Om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten får

[1] Senaste lydelse 2012:129.

Migrationsverket besluta att alla personer som passerar in i förvarslokalen, utom de förvarstagna, ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med kontrollen ska vara att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Skriftliga meddelanden får inte granskas.

Kroppsvisitation ska ske genom användande av metalldetektor eller andra hjälpmedel eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt. När kroppsvisitation sker på annat sätt gäller 9 § tredje stycket.

Ett beslut om allmän inpasseringskontroll får gälla i högst tre månader. Migrationsverket får i beslutet bestämma att en eller flera personkategorier ska undantas från kontrollen.

8 §

En utlänning som hålls i förvar får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen *inom lokalen*.

En utlänning som hålls i förvar får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen *eller säkerheten*.

9 §

Om det *finns skälig misstanke att* en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som *utlänningen* inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64)*, får utlänningen kroppsvisiteras för kontroll av detta*.

Om det *behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får* en utlänning som hålls i förvar *kroppsvisiteras vid ankomst till förvarslokalen för kontroll av att utlänningen inte* bär på sig något som *han eller hon* inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

Om det kan misstänkas att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som han eller hon inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen, får utlänningen kroppsvisiteras i andra fall än vid ankomst, för kontroll av detta.

Vid kroppsvisitation gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena.	Vid kroppsvisitation gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena. *Vid kroppsvisitation av ett barn ska dock alltid ett vittne närvara om inte barnet motsätter sig detta.*
	9 a §
	Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får Migrationsverket besluta att säkerhetskontroll av de förvarstagna ska genomföras med metalldetektor eller andra hjälpmedel i en förvarslokal. En säkerhetskontroll får endast genomföras för att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).
	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om i vilka situationer en säkerhetskontroll får genomföras.
	9 b §
	Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som en utlänning som hålls i förvar disponerar undersökas (rumsvisitation). En rumsvisitation får endast utföras för att söka efter föremål som utlänningen inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).
	En rumsvisitation ska om möjligt genomföras i närvaro av ett vittne. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.
	10 §
En utlänning som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det	En utlänning som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det

finns skälig misstanke att den innehåller *sådant* som inte får *innehas* enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).	*kan misstänkas* att den innehåller *något* som *utlänningen* inte får *inneha* enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).
Om en utlänning inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, *skall* försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.	Om en utlänning inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, *ska* försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.

En undersökning får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller andra handlingar. Försändelser från offentliga biträden, advokater, Förenta nationernas flyktingkommissarie eller internationella organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda får aldrig undersökas.

13 kap.

10 §[2]

Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

– uppehållsrätt,
– resedokument,
– uppehållstillstånd,
– arbetstillstånd,
– statusförklaring,
– ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
– avvisning eller utvisning,
– återreseförbud,
– upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
– förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,

– förvar eller uppsikt, *eller*	– förvar eller uppsikt*,*
– kroppsvisitation.	– kroppsvisitation*, eller*
	– *rumsvisitation*.

Vid beslut i fråga om nationell visering får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om nationell visering, om beslutet går utlänningen emot och utlänningen är en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara EES-medborgare eller medborgare i Schweiz.

14 kap.

10 §

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 20 § eller 11 kap. 3–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.	Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 20 § eller 11 kap. 3*, 4, 5–8, 9 eller 9 b*–13 § får överklagas till en migrationsdomstol.

[2] Senaste lydelse 2014:198.

16 kap.

5 §[3]

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får ingå muntlig förhandling *i* en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I en migrationsdomstol ska muntlig förhandling *hållas*, om en *utlänning som för talan i målet* begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Muntlig förhandling ska vidare hållas i en migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som är en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Även i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits ska muntlig förhandling hållas i en migrationsdomstol, om det begärs av en sådan utlänning och om han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver dock muntlig förhandling inte hållas om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Om en *utlänning* som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får *det* ingå muntlig förhandling *om* en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

Migrationsdomstolen ska *hålla* muntlig förhandling, om en *enskild part* begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Om en *enskild part* som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

[3] Senaste lydelse 2014:198. Ändringen innebär bl.a. att fjärde stycket tas bort.

2. Äldre föreskrifter gäller vid överklagande av beslut om kroppsvisitation eller undersökning av försändelser som har meddelats före ikraftträdandet.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2025-04-08

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Sten Andersson samt justitierådet Marie Jönsson

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar

Enligt en lagrådsremiss den 3 april 2025 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kansliråden Beatrice Bohm och Ida Lönneborg.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 april 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Bohlin, Pourmokhtari, Rosencrantz, Larsson

Föredragande: statsrådet Forssell

Regeringen beslutar proposition Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar