

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar

Delbetänkande av 2023 års förvarsutredning

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:5

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0840-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0841-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Malmer Stenergard

Regeringen beslutade den 10 augusti 2023 att utse en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk (Dir. 2023:119). Den del av uppdraget som gäller utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter samt uppdraget om möjlighet att förordna väktare vid transporter och bevakning ska delredovisas, vilket sker i detta delbetänkande. 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.

Kammarrättslagmannen Johan Lundmark förordnades fr.o.m. den 10 augusti 2023 att vara särskild utredare.

Rättssakkunniga Carolina Wiger (justitiedepartementet) och departementssekreteraren Sara Andegiorgis (justitiedepartementet) förordnades den 12 september 2023 att vara sakkunniga i utredningen. Samma dag förordnades chefsrådmannen Martin Altenhammar (Förvaltningsrätten i Malmö), rättsliga experten Niclas Axelsson (Migrationsverket), kammarrättsrådet Björn Berselius (Kammarrätten i Stockholm), seniora verksjuristen Marie-Louise Dock Collin (Säkerhetspolisen), advokaten Tomas Fridh (Fridh advokatbyrå), enhetschefen Lisa Gezelius (Kriminalvården) och handläggaren Johanna Lindblad Ó Duinnín (Polismyndigheten) som experter.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 28 augusti 2023 hovrättsassessorn Anna Fahleryd och fr.o.m. den 1 september 2023 rådmannen Fredrik Vogel.

Utredningen har antagit namnet 2023 års förvarsutredning (Ju 2023:15).

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens sakkunniga och experter. De har i allt väsentligt ställt sig bakom

förslagen. Betänkandet har därför utformats i vi-form. Det hindrar inte att det kan finnas skilda uppfattningar i enskilda frågor.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5).

Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

Stockholm i januari 2024

Johan Lundmark

/ Fredrik Vogel
Anna Fahleryd

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	17
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	17
2 Utredningens uppdrag och arbete	25
2.1 Vårt uppdrag.....	25
2.2 Vårt arbete	26
2.3 Betänkandets disposition.....	26
3 Några rättsliga utgångspunkter	29
3.1 Inledning	29
3.2 Regeringsformen.....	29
3.3 Unionsrättsliga och andra internationella förpliktelser.....	30
3.3.1 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	30
3.3.2 Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna	32
3.3.3 Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.....	33
3.3.4 Återvändandedirektivet.....	36
3.3.5 Mottagandedirektivet	36
3.3.6 Dublinförordningen	38
3.4 Utlänningslagens regler om förvar och uppsikt.....	38
3.4.1 Allmänna förutsättningar för förvar av vuxna	38

3.4.2	Förutsättningar för förvar av barn	39
3.4.3	Tidsgränser för förvar och uppsikt	39
3.4.4	Förutsättningar för att besluta om uppsikt	40
3.4.5	Vilken myndighet som ska besluta om förvar och uppsikt	41
3.4.6	Ny prövning och omprövning av beslut om förvar och uppsikt.....	41
3.4.7	Bestämmelser om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas.....	42
3.4.8	Utlänningslagens bestämmelser om överklagande.....	46
3.4.9	Ansaret för verkställighet av beslut om förvar	47
3.4.10	Förvar i säkerhetsärenden.....	47
3.5	Riksdagens ombudsmäns tillsyn.....	48
4	Åtgärder för att stärka ordningen och säkerheten vid förvaren	51
4.1	Utredningens uppdrag	51
4.2	Situationen vid förvaren.....	52
4.2.1	Antalet utlänningar som hålls i förvar	52
4.2.2	Enligt Migrationsverket finns det problem med narkotika och vapen i förvaren.....	53
4.2.3	Även uppgifter i JO:s rapporter talar för att narkotika utgör ett problem på förvaren	56
4.3	Grundläggande principer som gäller när tvångs- och kontrollåtgärder ska utföras	58
4.3.1	Legalitetsprincipen.....	59
4.3.2	Ändamålsprincipen	59
4.3.3	Behovsprincipen.....	59
4.3.4	Proportionalitetsprincipen	60
4.4	Tvångs- och kontrollåtgärder som kan tillämpas vid frihetsberövanden.....	61
4.4.1	Kroppsvisitation.....	61
4.4.2	Kroppsbesiktning.....	62
4.4.3	Ytlig kroppsbesiktning	62
4.4.4	Skyddsvisitation	62

4.4.5	Säkerhetskontroll	63
4.4.6	Rumsvisitation	63
4.4.7	Allmän inpasseringskontroll	63
4.5	Utlänningslagens nuvarande regler om tvångs- och kontrollåtgärder	64
4.5.1	Kroppsvisitation	65
4.5.2	Försändelse	65
4.5.3	Besök	66
4.6	Annan lagstiftning av betydelse för utformningen av regler för förvarstagna	67
4.6.1	Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall	69
4.6.2	Lagen om psykiatrisk tvångsvård och lagen om rättspsykiatrisk vård	74
4.6.3	Fängelse- och häkteslagen	77
4.6.4	Rättegångsbalken	84
4.7	Migrationsverket behöver förbättrade möjligheter att upprätthålla ordningen och säkerheten	87
4.7.1	Tvångs- och kontrollåtgärderna ska vara tillräckliga för att tillgodose syftet med förvar och upprätthålla ordningen och säkerheten	88
4.7.2	En ny proportionalitetsregel i utlänningslagen	89
4.7.3	Det ska vara möjligt att kontrollera att förvarstagna inte innehar otillåtna föremål vid vistelse utanför förvarslokalerna	91
4.7.4	Migrationsverket bör kunna använda narkotikasökhundar när de genomför tvångs- och kontrollåtgärder	93
4.7.5	Kroppsvisitation ska få ske i andra fall och vid en lägre grad av misstanke än som gäller i dag	94
4.7.6	En möjlighet att genomföra säkerhetskontroller på förvaren ska införas	100
4.7.7	Rumsvisitation ska få genomföras om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten	101

4.7.8	Det ska vara möjligt att undersöka försändelser vid en lägre grad av misstanke än som gäller i dag	103
4.7.9	Det finns ett behov av att ytterligare kunna övervaka besök och att kontrollera besökare	104
4.7.10	Det saknas skäl för bestämmelser om skyddsvisitation	109
4.7.11	Vilka beslut om tvångs- och kontrollåtgärder som ska kunna överklagas	110
4.8	Förslagen är förenliga med reglerna till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter	113
5	Möjligheterna att förordna väktare vid transporter och bevakning av förvarstagna	117
5.1	Uppdraget	117
5.2	Utlänningslagens bestämmelser om transporter och bevakning av förvarstagna.....	118
5.3	Väktares förordnande, uppdrag och befogenheter.....	119
5.4	Migrationsverket behöver kunna förordna väktare i vissa fall	120
5.4.1	Transporter och bevakningar utanför förvarslokalerna utförs i dag av anställda hos Migrationsverket eller Kriminalvården	120
5.4.2	Tidigare förslag om förordnande av väktare för bevakningsuppdrag.....	124
5.4.3	Det krävs lagstöd för att en myndighet ska kunna förordna en väktare	124
5.4.4	Annan lagstiftning av betydelse för utformningen av reglerna gällande bevakning av förvarstagna.....	125
5.4.5	Migrationsverket ska få förordna väktare att utföra vissa bevakningsuppdrag utanför förvarslokalerna.....	127
5.4.6	En förordnad väktare ska omfattas av tystnadsplikt	130

5.5	Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas utanför försvarslokalerna för att beredas vård behöver förtydligas	133
5.5.1	Det har funnits tolkningsproblem rörande ansvaret för bevakning av förvarstagna utanför försvarslokalerna	133
5.5.2	Tidigare förslag angående bevakningsansvaret	134
5.5.3	Annan lagstiftning av betydelse för utformningen av reglerna gällande tillsyn av förvarstagna.....	135
5.5.4	Ansvaret för tillsynen av förvarstagna som vistas utanför försvarslokalerna ska tydliggöras ...	136
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	139
7	Förslagets konsekvenser	141
7.1	Inledning	141
7.2	Vilka påverkas av förslagen?	142
7.2.1	Utlänningar som tagits i förvar påverkas av våra förslag.....	142
7.2.2	Personer som besöker förvaren påverkas av våra förslag.....	143
7.2.3	Migrationsverkets personal påverkas av våra förslag.....	143
7.2.4	Rättsväsendet påverkas marginellt av våra förslag.....	144
7.3	Ekonomiska konsekvenser	145
7.3.1	Inledning	145
7.3.2	Förslagen i fråga om tvångs- och kontrollåtgärder (avsnitt 4)	145
7.3.3	Möjligheterna att förordna väktare vid transporter och bevakning av förvarstagna (avsnitt 5)	152
7.3.4	Finansiering	155
7.4	Konsekvenser för övriga.....	155
7.4.1	Konsekvenser för barn och unga	155
7.4.2	Konsekvenser för brottsligheten	157

7.4.3	Jämställdhet	157
7.4.4	Konsekvenser för kommuner, företag och enskilda	157
7.5	Konsekvenser av ett nollalternativ	157
8	Författningskommentar	159
8.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	159
Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:119	175

Sammanfattning

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), UtIL.

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 metaldetektorer 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 metaldetektorer 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. glastrutebesök.

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 underrettas, 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.

1 Författningsförslag

1.1 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. *Ansvar*et 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.

Kroppsvsitation 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 kroppsvsitation 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

Om det *behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten*, får en utlänning som hålls i förvar kroppsvisiteras *vid ankomst till förvarslokalerna* för kontroll av

utlänningen kroppsvisiteras för kontroll av *detta*.

Vid kroppsvisitation gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena.

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 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 förvararlokalerna 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 skäligen misstanke* att den innehåller sådant som inte får *innehas* 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.

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.

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 *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.

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*
– *rumsvsitation.*

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.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Vårt uppdrag

Den 10 augusti 2023 beslutade regeringen att ge en särskild utredare 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.

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att kroppsvisitera en förvarstagen utlänning för att söka efter otillåtna föremål och om Migrationsverket bör få möjlighet att genomsöka en förvarstagen utlännings bostadsrum och tillhörigheter. För dessa uppdrag gäller att utredningen, oavsett ställningstagande i sak, ska lämna förslag på en sådan reglering. Utredningen ska även ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att undersöka försändelser och kontrollera besök på förvaren.

Vidare ska utredningen enligt direktiven ta ställning till om Migrationsverket bör få möjlighet att förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering. Slutligen ska utredningen ta ställning till om det finns ett behov av att förtydliga eller ändra Migrationsverkets ansvar för bevak-

ning av förvarstagna som vistas utanför förvaret för att beredas vård eller behandling.

För samtliga uppdrag gäller att utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2 Vårt arbete

Arbetet har bedrivits enligt sedvanlig metod för utredningsarbete och i nära samarbete med experterna. Sammanlagt har tre expertgruppsmöten hållits, varav ett möte digitalt.

Den särskilda utredaren och sekreterarna har besökt Migrationsverkets förvar i Mölndal. Sekreterarna har deltagit vid ett digitalt möte med representanter från organisationerna Svenska kyrkan, Röda Korset och Flyktinggruppernas riksråd (FARR).

Utredningen har bedrivit sitt arbete från och med den 28 augusti 2023 och har med hänsyn till behovet av formatsäkring och av andra administrativa skäl varit tvungna att i allt väsentligt färdigställa arbetet redan i mitten av december 2023. Detta innebär att arbetet har bedrivits inom mycket snäva tidsramar.

Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

2.3 Betänkandets disposition

Utredningens lagförslag finns i *avsnitt 1*. I *avsnitt 2* redogörs för kommitténs uppdrag och arbete.

I *avsnitt 3* redogörs för svensk lagstiftning respektive unionsrättsliga och andra internationella förpliktelser av betydelse för uppdraget.

I *avsnitten 4–6* presenteras våra överväganden och förslag. Avsnitt 4 rör utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter samt möjligheterna att kontrollera besök. I avsnitt 5 redovisas våra överväganden och förslag gällande möjligheterna att förordna väktare vid transporter och bevakning och Migrationsverkets ansvar för bevakning när förvarstagna får vistas utanför förvarslokalerna. I avsnitt 6 finns utredningens överväganden i fråga om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Konsekvenserna av utredningens förslag behandlas huvudsakligen i *avsnitt 7*.

Avsnitt 8 innehåller kommentarer till de författningsförslag som redovisas i avsnitt 1.

Till betänkandet finns utredningsdirektiven bifogade (bilaga 1).

3 Några rättsliga utgångspunkter

3.1 Inledning

I detta inledande avsnitt kommer vi att redogöra för relevanta delar av regeringsformen, RF, följt av en kortare redogörelse över unionsrättsliga och andra internationella förpliktelser som har betydelse för frågorna i detta delbetänkande. Kapitlet innehåller även en beskrivning av grunderna för förvar och uppsikt i 10 kap. utlänningslagen (2005:716), UtlL, och bestämmelserna i 11 kap. utlänningslagen om behandling av utlänningar som hålls i förvar.

En mer detaljerad bakgrundsredogörelse kommer att lämnas i huvudbetänkandet.

Migrationsverket hade före den 1 juni 2000 namnet Statens invandrarverk. Den 1 januari 2015 ombildades polisen från 21 fristående myndigheter till en polismyndighet. För enkelhetens skull kommer namnen Migrationsverket och Polismyndigheten genomgående att användas.

3.2 Regeringsformen

Regeringsformen är en av de fyra svenska grundlagarna och i den finns bl.a. bestämmelser om statsskickets grunder och de grundläggande fri- och rättigheterna.

Av 1 kap. 2 § RF följer bl.a. att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet samt att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Enligt 2 kap. 6 § första stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Av 8 § första meningen samma kapitel följer vidare att var och en är skyddad gentemot det allmänna mot frihetsberövande. Med frihetsberövande menas enligt förarbetena

till regeringsformen bl.a. fall då någon faktiskt är förhindrad att förflytta sig utanför ett rum eller annat starkt begränsat område (prop. 1975/76:209 s. 52).

Dessa fri- och rättigheter är emellertid inte absoluta. Undantag från skyddet mot kroppsliga ingrepp och frihetsberövanden kan föreskrivas i lag och endast i syfte 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 (jfr 2 kap. 20 och 21 §§ RF). Vi återkommer till 2 kap. 20 och 21 §§ RF i avsnitt 4.3.

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 § RF).

3.3 Unionsrättsliga och andra internationella förpliktelser

3.3.1 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02), EU:s rättighetsstadga, innehåller vissa bestämmelser av betydelse för frågan om behandling av utlänningar i förvar. Bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51.1).

I artikel 3 föreskrivs att var och en har rätt till fysisk och mental integritet och av artikel 4 framgår att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling. Enligt artikel 6 har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. I artikel 7 anges att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

I stadgan finns även särskilda bestämmelser om barnets rättigheter. Barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter. Dessa åsikter ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad. Vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett

personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (artikel 24).

I likhet med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller EU:s rättighetsstadga föreskrifter om rätt till domstolsprövning. Enligt artikel 47.1 har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Av artikel 47.2 och 47.3 framgår 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. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.

Rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol. Dessa villkor innefattar bl.a. 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.

I artikel 52.1 anges att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Enligt artikel 52.3 ska i den mån stadgan omfattar rättigheter, som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen, de ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen. Bestämelsen hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. De förklaringar som utarbetats för att ge vägledning vid tolkningen av denna stadga ska vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar (artikel 52.7).

I förklaringarna till EU:s rättighetsstadga¹ anges att rättigheterna i artikel 4 (förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling), artikel 6 (rätt till frihet och personlig säkerhet) och artikel 7 (respekt för privatlivet och familjelivet) motsvarar dem som garanteras i artikel 3, 5 och 8 i Europakonventionen och har samma innebörd och räckvidd. Rätten till domstolsprövning enligt artikel 47.2 och 47.3 motsvarar artikel 6.1 i Europakonven-

¹ Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/02).

tionen, men begränsningen till prövning av civila rättigheter och skyldigheter eller av anklagelser för brott finns inte med när det gäller unionsrätten och dess genomförande. Konventionens förbud (artikel 3) mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling är absolut och kan således inte bli föremål för begränsningar. De lagliga begränsningarna av rättigheterna i artikel 6 och 7 i EU:s rättighetsstadga får inte överskrida de gränser som sätts genom lydelsen av artikel 5 och 8 i Europakonventionen.

3.3.2 Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Europakonventionen gäller som svensk lag. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (2 kap. 19 § RF). Innebörden av konventionens artiklar uttolkas närmare av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i Strasbourg.

I artikel 3 i Europakonventionen slås fast att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Förbudet mot tortyr kan aktualiseras bl.a. när det gäller förhållanden i fängelser eller förvar. Brist på medicinsk vård eller tillsyn för en fånge som är sjuk eller annars i behov av hjälp kan strida mot artikel 3. Särskild hänsyn ska tas om den intagne är psykiskt sjuk eller labil. Av praxis från Europadomstolen framgår att fångar som lider av psykiska störningar eller har självmordstendenser ska ges ändamålsenlig behandling. Annars kan det ses som att de behandlats i strid mot artikel 3.²

Av artikel 5.1 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas sin frihet utom i de fall som anges i artikeln. För att förhindra att någon obehörigen reser in i ett land eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning kan en person berövas friheten enligt artikel 5.1 f med stöd av lag och i den ordning som lagen föreskriver.

Artikel 6.1 anger att var och en ska, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom

² Danelius, Johan, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 3 uppl. s. 72–73.

skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Begreppet ”civil rättighet” ska ges en autonom tolkning. Det är således inte avgörande om en rättighet betraktas som civilrättslig enligt nationell rätt, utan begreppet ska tolkas enhetligt för alla konventionsstater. Begreppet omfattar varje förfarande i vilka utgången är avgörande för rättigheter och skyldigheter av privat natur. Vid tillämpning av dessa allmänna principer har Europadomstolen funnit att artikel 6.1 reglerar inte bara förfaranden som allmänt anses gälla privaträtten utan också en rad förfaranden som i många länder är av förvaltningsrättslig snarare än civilrättslig natur.³ I Europadomstolens praxis har i många fall restriktioner för personer i fängelse och i liknande situationer ansetts röra civila rättigheter (se Europadomstolens dom den 23 februari 2017 i målet Tommaso mot Italien, punkterna 147–157 och där angiven praxis).

Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Punkt två i artikeln anger att en offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggandet av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Skyddet för privatliv är omfattande. Europadomstolen har flera gånger framhållit att det inte är möjligt att definiera begreppet genom en uttömmande beskrivning av olika aspekter som rör den enskildes privata förhållanden. Begreppet täcker olika aspekter av en enskild individs såväl fysiska som psykiska integritet (se t.ex. Europadomstolens dom den 3 april 2012 i målet Gillberg mot Sverige, punkt 66). Det följer också av bestämmelsen att det ska finnas rättsmedel för att effektivt bekämpa brott, som utgör ett ingrepp i brottsoffrets rätt till privatliv.

3.3.3 Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter

Den 20 november 1989 antog FN:s generalförsamling konventionen om barnets rättigheter (Barnkonventionen). Barnkonventionen trädde i kraft i september 1990. Genom lagen (2018:1197) om Förenta natio-

³ Danelius, Johan, m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl. s. 194.

nernas konvention om barnets rättigheter, som trädde i kraft den 1 januari 2020, inkorporerades Barnkonventionen i svensk rätt. För mer ingående redogörelser av artiklarna nedan, se betänkandet *Barnkonventionen och svensk rätt* (SOU 2020:63).

Rättigheterna i Barnkonventionen ska ses som en helhet. De är odelbara och ömsesidigt förstärkande. FN:s kommitté för barnets rättigheters rekommendationer och allmänna kommentarer kan, trots att de inte är en rättskälla, tjäna som stöd och ge viss vägledning för tolkning och tillämpning av konventionen (prop. 2017/18:186, s. 79 och 96).

Genom artikel 2 ska en stat respektera och tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i Barnkonventionen utan åtskillnad av något slag. Rättigheterna i konventionen gäller alla barn inom en stats jurisdiktion utan åtskillnad av något slag. Det innefattar även barn som inte är svenska medborgare, såsom ett barn med uppehållstillstånd, som söker asyl eller som befinner sig utan tillstånd i Sverige. Vidare ska en stat vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas från alla former av diskriminering på grund av någon i familjens handlingar, åsikter eller tro.

Av artikel 3.1 framgår att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Här avses såväl beslut om föreskrifter som beslut i enskilda fall. Av artikel 3.2 följer att staterna har en övergripande skyldighet att tillförsäkra ett barn nödvändigt skydd och nödvändig omvårdnad för barnets välfärd med hänsyn tagen till föräldrarnas rättigheter och skyldigheter. Genom artikel 3.3 ställs krav på att de normer som gäller för institutioner, tjänster och inrättningar för barn fastställs av behöriga myndigheter och att en stat säkerställer att normerna efterlevs. Syftet med begreppet barnets bästa är enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter att säkerställa att barn både fullt och faktiskt kan åtnjuta alla de rättigheter som erkänns i konventionen.

Genom artikel 6 erkänns varje barns inneboende rätt till livet. Enligt artikeln ska en stat till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Artikel 9.1 innehåller bestämmelser om en stats skyldighet att säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja, utom i de fall det är nödvändigt för barnets bästa. Vidare framgår det av artikel 9.2 att för det fall en stat överväger att skilja ett barn från sin förälder, på grund av barnets bästa, ska alla parter beredas möjlig-

het att lägga fram sina synpunkter och delta i förfarandet. I artikel 9.3 tas också upp ett barns rätt att upprätthålla kontakten med sina föräldrar. Om en stat orsakat att ett barn har skiljts från sina föräldrar mot sin vilja har staten en skyldighet att informera om var föräldern eller barnet vistas.

Enligt artikel 16 har ett barn också rätt till lagens skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens samt mot olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Rättigheterna i artikel 16 är inte absoluta utan kan begränsas i lag. Denna rättighet kan, liksom artikel 8 i Europakonventionen, aktualiseras vid tvångsmedelsanvändning och uppsikt.

En stat är enligt artikel 19.1 skyldig att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård. Av artikel 19.2 framgår att skyddsåtgärderna bör innefatta effektiva förfaranden av olika slag.

Enligt artikel 37.1 a ska en stat säkerställa att inget barn utsätts för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Varken dödsstraff eller livstids fängelse utan möjlighet till frigivning får utdömas för brott som begåtts av någon under 18 år. Vidare ska en stat enligt artikel 37.1 b säkerställa att inget barn olagligt eller godtyckligt frihetsberövas. I artikel 37.1 b och c anges även förutsättningarna för att frihetsberöva ett barn och villkoren för hur ett frihetsberövat barn ska behandlas. Som ett led i kravet på en human behandling ingår principen om att varje frihetsberövat barn som huvudregel ska hållas åtskilt från vuxna. Därtill anges det vissa processuella bestämmelser som ska gälla vid frihetsberövanden. FN:s kommitté för barnets rättigheter har fastslagit att det är en kränkning av barnets rättigheter och strider mot barnets bästa att placera ett barn i förvar på grund av barnets eller dess föräldrars migrationsstatus.⁴

⁴ Gemensam allmän kommentar nr 4 [2017] av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 22 [2017] av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23 punkt 5.

Barnkonventionsutredningen ansåg i fråga om förvar av barn att svensk lagstiftning stämde överens med artikel 16 och 37 (b) (SOU 2020:63 s. 683 och 1464).

3.3.4 Återvändandedirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som visats olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet) syftar till att införa gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om förvar och förhållanden i samband med förvar.

Av artikel 16 framgår att förvar i regel ska ske i särskilda förvarsanläggningar. En tredjelandsmedborgare i förvar ska på begäran ges möjlighet att vid tillfälle ta kontakt med juridiska ombud, familjemedlemmar och behöriga konsulära myndigheter. Relevanta och behöriga nationella, internationella och icke-statliga organisationer och organ ska ha möjlighet att besöka de särskilda förvarsanläggningarna. För sådana besök får tillstånd krävas. När underåriga hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande ska barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 17.5).

3.3.5 Mottagandedirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), mottagandedirektivet, fastställer normer för mottagande av asylsökande. Direktivet syftar till att säkerställa att sökande behandlas lika i hela unionen samt ges en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater. Direktivet är tillämpligt på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd så länge de får uppehålla sig på en medlemsstats territorium i egenskap av sökande samt för familjemedlemmar som omfattas av en sådan ansökan enligt nationell rätt.

Direktivet ställer upp krav på medlemsstaterna att se till att sökande har materiella mottagningsvillkor – inkvartering, mat och kläder – som

ger dem en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa. I direktivet fastställs också vissa andra rättigheter som tillgång till hälso- och sjukvård, skolgång och utbildning och tillträde till arbetsmarknaden.

I mottagandedirektivet finns även bestämmelser om förutsättningar för att ta en asylsökande i förvar och garantier för sökanden som tas i förvar (artikel 8 och 9).

Av artikel 10 framgår att asylsökanden som regel ska hållas i förvar i särskilda förvarsanläggningar. Medlemsstaterna ska se till att familjemedlemmar, juridiska rådgivare och personer som företräder berörda icke-statliga organisationer som erkänts av medlemsstaten i fråga ges möjlighet att kommunicera med och besöka de sökande under förhållanden som respekterar avskildhet. Begränsningar i tillträdet till förvarsanläggningar får endast införas om det enligt nationell rätt objektivt är nödvändigt av hänsyn till säkerhet, allmän ordning eller den administrativa driften av förvarsanläggningen, förutsatt att tillträdet inte begränsas mycket kraftigt eller omöjliggörs helt (artikel 10.4).

Vid genomförandet av direktivet ska medlemsstaterna beakta utsatta personers speciella situation. Utsatta personer anges som underåriga, ensamkommande barn, personer med funktionsnedsättning, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiska störningar samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, t.ex. kvinnlig könsstympning (artikel 21).

Vid genomförande av bestämmelser i direktivet som gäller underåriga ska även barnets bästa beaktas. Medlemsstaterna ska därvid säkerställa en levnadsstandard som är lämplig för de underårigas fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling (artikel 23.1). Vid bedömningen av barnets bästa ska särskild hänsyn tas till möjligheterna till familjeåterförening, den underåriges välbefinnande och sociala utveckling, säkerhets- och trygghetshänsyn samt den underåriges åsikter beroende på ålder och mognad (artikel 23.2).

3.3.6 Dublinförordningen

I den s.k. Dublinförordningen, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning), fastställs kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person.

I Dublinförordningens artikel 28 finns även bestämmelser om att en person under vissa förutsättningar får tas i förvar inför en överföring till en annan medlemsstat och särskilda tidsfrister för förvar. I artikeln anges att när det gäller förhållanden för förvar, och tillämpliga garantier för personer i förvar, i syfte att säkerställa överföringsförfarandena till den ansvariga medlemsstaten, ska artiklarna 9, 10 och 11 i mottagandedirektivet tillämpas.

Dublinförordningen innehåller också bestämmelser om tidsfrister för förvar som skiljer sig från utlänningslagens bestämmelser.

3.4 Utlänningslagens regler om förvar och uppsikt

Förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar eller ställa denne under uppsikt under migrationsprocessen framgår av 10 kap. utlänningslagen. Kapitlet innehåller också vissa processuella regler.

3.4.1 Allmänna förutsättningar för förvar av vuxna

Av 10 kap. 1 § UtlL följer att en vuxen utlänning kan tas i förvar i fyra situationer. För det första kan utlänningen tas i förvar om utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig, och utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå, s.k. identitetsförvar, (första stycket 1). För det andra kan förvarstagande ske om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras, s.k. utred-

ningsförvar (andra stycket 1). Slutligen kan en utlänning tas i förvar om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas, s.k. sannolikhetsförvar, (andra stycket 2), eller för att förbereda eller genomföra ett beslut om avvisning eller utvisning, s.k. verkställighetsförvar, (andra stycket 3). Beslut om verkställighetsförvar och sannolikhetsförvar får enligt tredje stycket i samma bestämmelse meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

3.4.2 Förutsättningar för förvar av barn

Ett barn kan inte tas i identitets- eller utredningsförvar.

Enligt 10 kap. 2 § första stycket UtlL får ett barn 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 och 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 än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. och om det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte har visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt (10 kap. 2 § andra stycket UtlL).

Enligt 10 kap. 3 § UtlL får ett barn 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.

3.4.3 Tidsgränser för förvar och uppsikt

Bestämmelser om hur länge en utlänning får hållas i förvar finns i 10 kap. 4 § UtlL. Utredningsförvar får pågå högst 48 timmar. När det gäller förvar i syfte att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning finns en tidsgräns

om två månader. Om det finns synnerliga skäl får tiden förlängas. Även om det finns synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader, eller – om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar – maximalt tolv månader.

Dessa yttersta tidsgränser gäller enligt andra stycket inte om utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott. För identitetsförvar och sannolikhetsförvar finns det enligt tredje stycket inga absoluta tidsfrister i lagen. Däremot gäller att det måste finnas synnerliga skäl för att förvarstiden ska få överstiga två veckor.

Enligt 10 kap. 5 § UtlL får ett barn inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

Det finns inga absoluta tidsgränser för hur länge en utlänning får ställas under uppsikt.

3.4.4 Förutsättningar för att besluta om uppsikt

Enligt 10 kap. 6 och 7 §§ UtlL får både vuxna och barn, när förutsättningarna för förvar finns, ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar.

Uppsikt är en mindre ingripande åtgärd än förvar och innebär bl.a. att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. Uppsikt kan också innebära att utlänningen får lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimeringshandling (10 kap. 8 § UtlL).

I valet mellan förvar och uppsikt ska beaktas den grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 8 § UtlL som anger att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Bestämmelsen betonar vikten av att en utlänning inte tillfogas onödiga frihetsinskränkningar. I förarbetena framhålls att förvar inte bör få förekomma i andra situationer än där det är oundgängligen nödvändigt och att förvar inte bör tillgripas om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att en utlänning ställs under uppsikt (prop. 1975/76:18 s. 130 och prop. 1981/82:146 s. 37).

3.4.5 Vilken myndighet som ska besluta om förvar och uppsikt

I 10 kap. 12–17 §§ UtlL finns bestämmelser om vilken myndighet som är behörig att fatta beslut om förvar och uppsikt.

Behörigheten att fatta sådana beslut tillkommer som huvudregel den myndighet eller domstol som handlägger utlänningens ärende (10 kap. 12 § UtlL). I de efterföljande paragraferna finns särskilda regler om vilken myndighet eller domstol som handlägger ärendet under de olika stadierna av migrationsprocessen och som därmed får fatta beslut i förvars- eller uppsiktsfrågor. Dessa bestämmelser är emellertid inte uttömmande. I den utsträckning som det inte uttryckligen framgår vilken myndighet som i en viss situation är handläggande myndighet tillämpas huvudregeln i 10 kap. 12 § UtlL.

3.4.6 Ny prövning och omprövning av beslut om förvar och uppsikt

I 10 kap. 9 § UtlL finns bestämmelser om ny prövning av ett beslut om förvar eller uppsikt. Huvudregeln är att ett beslut om förvar ska prövas på nytt av den behöriga myndigheten inom två veckor från den dag då det började verkställas. I de fall det finns ett beslut om avvisning eller utvisning och det är fråga om verkställighetsförvar, ska beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag det började verkställas (första stycket). Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet (andra stycket). Om den nya prövningen resulterar i att det anses finnas skäl för förlängning av beslutet om förvar eller uppsikt, ska en ny prövning fortlöpande göras inom samma tidsfrister (tredje stycket).

Vidare anges i 9 § att ett beslut om förvar eller uppsikt omedelbart ska upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet (fjärde stycket). Bestämmelsen innebär att den myndighet eller domstol som handlägger utlänningens ärende löpande ska pröva om det finns skäl för åtgärden (jfr MIG 2006:5).

Enligt 10 kap. 11 § första stycket UtlL ska varje ny prövning av ett beslut om förvar föregås av en muntlig förhandling. Detta gäller även vid en ny prövning av ett beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse. Utöver be-

stämelsen om ny prövning finns det regler i 10 kap. 12 § andra stycket UtIL om att den myndighet eller domstol som handlägger utlänningsens ärende ska ompröva förvars- eller uppsiktsbeslutet i samband med att myndigheten eller domstolen beslutar om avvisning eller utvisning.

3.4.7 Bestämmelser om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas

I 11 kap. utlänningslagen finns föreskrifter om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas.

Enligt 1 § ska en utlänning som hålls i förvar behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. 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 utlänningsens integritet och rättigheter.

Av 2 § framgår att en utlänning som hålls i förvar som huvudregel ska 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. 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 häkteslagen, 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.

Enligt 3 § ska en utlänning som hålls i förvar ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Ett barn som hålls i förvar ska ges möjlighet till lek och aktiviteter som är lämpliga för barnets ålder. En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende.

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 säkerheten, får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det. Detta framgår av 4 §.

Enligt 5 § ska en utlänning som hålls i förvar ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1, 2 eller 2 a § 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. 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.

I 6 § sägs att 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 utlännings rörelsefrihet får också begränsas, om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

Av 7 § följer att en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Beslut om att hålla någon avskild fattas av Migrationsverket. Beslutet ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tredje dag. En utlänning som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv ska undersökas av läkare så snart som möjligt.

I 8 § finns särskilda bestämmelser om vilken egendom som en förvarstagen inte får inneha under tiden i förvar. 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.

Enligt 9 § får, 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), utlänningen kroppsvisiteras för kontroll av detta. Vid kroppsvisitation gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena om bl.a. proportionalitet vid kroppsvisitation.

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. 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. Detta framgår av 10 §.

I 11 § sägs att om egendom som inte får innehas enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen 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 en utlänning 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.

Av 12 § framgår att egendom som har tagits om hand ska återlämnas till utlänningen när beslutet om att hålla utlänningen i förvar har upphört att gälla.

Slutligen framgår det av 13 § att en utlänning som hålls i förvar har rätt att få sådan dagersättning och sådant särskilt bidrag som avses i 17 och 18 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Bakgrunden till regleringen om behandling av förvarstagna

Bestämmelserna om särskilda förvarslokaler trädde i kraft den 1 oktober 1997. Fram till dess hade Kriminalvårdsanstalter, häkten och polisarrester använts i stor utsträckning som förvarslokaler men särskilda lokaler fanns också. Polismyndigheten var ansvarig för samtliga lokaler. Den enda reglering som fanns i fråga om placering var att den som var under 16 år inte fick tas in i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. och den till lagen korresponderande förordningen gällde i tillämpliga delar. Anställda vid polisen hade befogenheter att vidta tvångsåtgärder enligt polislagen (1984:387).

Förändringarna hade föregåtts av flera utredningar. Tanken att förvarstagna skulle vara placerade i särskilda lokaler som Migrationsverket skulle ansvara för fördes fram i delbetänkandet *Ett samlat verkställighetsansvar*, SOU 1995:55. Utredningen föreslog att asyl-

sökande och de som skulle avvisas inte längre skulle tas i förvar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest utan att särskilda förvarslokaler som Migrationsverket skulle ansvara för skulle iordningställas. Utrikesdepartementet upprättade en promemoria i frågan i januari 1997. Promemorian låg sedan till grund för de ändringar som infördes i utlänningslagen i samband med att Migrationsverket övertog ansvaret för förvarslokalerna från Polismyndigheten.

I prop. 1996/97:147 föreslog regeringen att Migrationsverket skulle överta ansvaret för förvaren. Detta låg i linje med statens strävan att renodla myndigheternas kärnverksamhet där Migrationsverket var den centrala utlänningsmyndigheten medan Polismyndighetens huvuduppgift var att upprätthålla ordning och säkerhet. Frågan hur förvarstagna skulle behandlas lyftes och regeringen underströk vikten av att de som hålls i förvar ska behandlas humant och med värdighet. För att underlätta vistelsen på förvaren poängterade regeringen vikten av aktiviteter och att det skulle finnas ett stort utrymme för aktiviteter som var individuellt utformade. En förvarstagen skulle därför ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus.

Ett av syftena med förändringen var att i största möjliga utsträckning garantera att de utlänningar som är förvarstagna ska slippa att vistas i häkten och kriminalvårdsanstalter. Huvudregeln skulle i stället vara att utlänningar som är förvarstagna ska vistas i förvarslokaler som så långt som möjligt överensstämmer med de lokaler som fanns på de mottagningscentra som Migrationsverket bedrev (prop. 1996/97:147 s. 17). Regeringen underströk dock att man inte fick bortse från avsikten med förvaret som var att inskränka den förvarstagnas rörelsefrihet. Eftersom de förvarstagna måste hållas under uppsikt måste personalen ha rätt att hindra utlänningar från att lämna lokalerna.

Regeringens bedömning var att den ordning som skulle införas innebar att placeringar i kriminalvårdsanstalt, häkte och polisarrest skulle minska avsevärt. Det var dock inte aktuellt att helt ta bort möjligheterna att placera utlänningar som var förvarstagna på den typen av inrättningar. I ett mindre antal undantagsfall skulle sådana placeringar vara svåra att undvika.

När det gällde beslut om placering menade regeringen att möjligheterna att lösa ett problem inom förvarslokalerna alltid borde övervägas innan ett beslut om placering i t.ex. ett häkte fattades.

För att Migrationsverket skulle kunna ta över ansvaret för förvarssamheterna infördes också bestämmelser som gav personalen rätt att använda vissa tvångsmedel. Tvångsmedlen skulle vara så få som möjligt, men ändå tillräckliga för att tillgodose syftet med förvarsinstitutet och för att upprätthålla ordningen och säkerheten i förvaren. Ett beslut om förvar ansågs med nödvändighet innebära att den person som omfattas av beslutet fick en inskränkt rörelsefrihet. Skillnaden mellan en förvarlokal och ett mottagningscenter behövde enligt regeringen egentligen inte bestå i mer än att de som vistas i förvarlokalen hade vissa restriktioner för sin rörelsefrihet och att de inte kunde lämna utrymmet (prop. 1996/97:147 s. 30).

Även frågan om personalens rätt att använda handfängsel lyftes men avfärdades av regeringen. Frågan har lyfts i senare lagstiftningsärenden men regeringen har fortsatt ansett att det är en för ingripande åtgärd (se bl.a. SOU 2001:110 s. 85 f. och prop. 2003/04:35 s. 80).

3.4.8 Utlänningslagens bestämmelser om överklagande

Rätten att överklaga en förvaltningsmyndighets beslut enligt utlänningslagen regleras i 14 kap. utlänningslagen och enligt 1 § är det endast beslut som anges i kapitlet som får överklagas.

I 9 § anges att beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om förvar eller uppsikt får överklagas till en migrationsdomstol. Beslut om förvar och uppsikt får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid.

Enligt 10 § får 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 §§ överklagas till en migrationsdomstol.

Regler om överklagande av en migrationsdomstols beslut finns i 16 kap. UtL. Av dessa framgår att en migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut om förvar får överklagas utan begränsning i tid (16 kap. 9 och 10 §§ UtL).

Om Polismyndigheten eller Migrationsverket har meddelat ett beslut om förvar eller uppsikt och detta överklagas, krävs prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen. Om en migrationsdomstol i egenskap av

handläggande myndighet har meddelat ett beslut om förvar och detta överklagas, krävs inte prövningstillstånd (16 kap. 11 § UtlL). Migrationsöversdomstolens beslut får inte överklagas.

3.4.9 Ansvaret för verkställighet av beslut om förvar

En fråga som är nära sammankopplad med frågan om överklagande av beslut är frågan om verkställighet av beslut.

Enligt 10 kap. 18 § UtlL är det Migrationsverket som ansvarar för att beslut om förvar verkställs. Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett förvarsbeslut (10 kap. 19 § UtlL). Om Migrationsverket begär det, ska Kriminalvården enligt 10 kap. 19 a § UtlL lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar. I samma paragraf regleras också de närmare förutsättningarna för att Migrationsverket ska få begära hjälp av Kriminalvården med transport.

3.4.10 Förvar i säkerhetsärenden

Det finns flera typer av säkerhetsärenden. Det finns säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen, säkerhetsärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU). Den sistnämnda lagen trädde i kraft den 1 juli 2022 och ersatte då lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar tillämpas om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU. Lagen tillämpas också om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige under handläggningen av ärendet om utvisning eller efter det att ett utvisningsbeslut har fattats. En utlänning får enligt lagen utvisas ur Sverige om utlänningen med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § LSU).

Ett säkerhetsärende som handläggs enligt utlänningslagen uppstår när Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet exempelvis motsätter sig att en utlännning beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller förordar att utlännningen avvisas eller utvisas eller att utlänningsuppehållstillstånd återkallas (se 1 kap. 7 § UtlL). Det är endast Säkerhetspolisen som kan påverka den omständigheten att ett ärende är ett säkerhetsärende och en enskild kan inte heller föra talan i fråga om den omständigheten. Migrationsverket och domstolarna är dock inte bundna av Säkerhetspolisens inställning i sakfrågorna.

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen. Det innebär bl.a. att Migrationsverkets beslut överklagas till migrationsdomstol. Ärendena är dock som regel mer komplexa och därigenom också generellt sett betydligt mer arbetskrävande. Ett säkerhetsärende ska dessutom enligt 1 kap. 13 § UtlL handläggas skyndsamt. Säkerhetspolisen har enligt 14 kap. 11 § UtlL rätt att överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden och är enligt 16 kap. 6 § andra stycket UtlL, vid sidan av Migrationsverket, utlännings motpart i migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen. Om inte annat bestämts, är det enligt 12 kap. 14 § andra stycket UtlL Säkerhetspolisen som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende.

En utlännning kan tas i förvar eller ställas under uppsikt i ett säkerhetsärende som handläggs enligt utlänningslagen enligt de allmänna bestämmelserna om förvar och uppsikt i 10 kap. utlänningslagen.

I ärenden som handläggs enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar gäller särskilda regler om förvar i 3 kap. i den lagen.

3.5 Riksdagens ombudsmäns tillsyn

Vårt uppdrag avser att utreda om Migrationsverket ska få utökade befogenheter gällande tvångs- och kontrollåtgärder samt om myndigheten ska ges möjlighet att förordna väktare i vissa angivna situationer. En viktig källa till information om situationen vid Migrationsverkets förvar är rapporter från Riksdagens ombudsmän (JO). Nedan följer därför en kortare redogörelse över JO:s arbete.

JO granskar att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete – särskilt sådana lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna.

JO inspekterar regelbundet myndigheter och domstolar. Vid en inspektion går JO och medarbetare igenom akter och andra dokument. Man träffar myndighetens ledning och tjänstemän och diskussioner förs under inspektionens gång. Inspektionen avslutas med att ombudsmannen inför myndighetens ledning redogör för de eventuella felaktigheter och brister som har noterats under inspektionen och vilka åtgärder som bör vidtas för att avhjälpa dessa. En fråga som inte har kunnat lösas under inspektionsbesöket kan leda till att ombudsmannen tar ett initiativ, det vill säga lägger upp ett nytt ärende som utreds av JO. Inspektionerna dokumenteras med inspektionsprotokoll.

Utöver dessa regelbundna inspektioner fullgör JO sedan 2011 uppdraget som nationellt besöksorgan, på engelska *National Preventive Mechanism* (NPM), enligt FN:s tilläggsprotokoll till konventionen mot tortyr (Opcat).

En viktig del i uppdraget som NPM är att regelbundet inspektera verksamheter där människor hålls frihetsberövade och rapportera om verksamheten. Syftet med uppdraget är att förebygga att frihetsberövade utsätts för tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Besöken dokumenteras med protokoll.

4 Åtgärder för att stärka ordningen och säkerheten vid förvaren

4.1 Utredningens uppdrag

Uppdraget i den här delen är uppdelat i följande delfrågor:

- ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att kroppsvisitera en förvarstagen utlänning för att söka efter otillåtna föremål och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få möjlighet att genom söka en förvarstagen utlännings bostadsrum och tillhörigheter och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att undersöka försändelser och kontrollera besök och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget grundar sig i flera delar i en hemställan från Migrationsverket till regeringen (Ju2017/09186). Migrationsverket har i sin hemställan fört fram att det finns ett behov av att minska otillåtna föremål inne i förvaren i avsikt att öka tryggheten för förvarstagna och personal samt försvåra rymningar.

Migrationsverket har efterfrågat lagändringar som innebär att kroppsvisitation och skyddsvisitation i samband med inskrivning, efter besök eller i samband med transporter till och från förvaret ska kunna genomföras med en lägre misstankegrad än den nuvarande. Vidare har verket efterfrågat ett tillägg till 11 kap. utlänningslagen (2005:716), UtlL, i syfte att möjliggöra visitation av förvarstagnas bostadsrum och deras tillhörigheter i den utsträckning som det är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas.

4.2 Situationen vid förvaren

För att kunna ta ställning till frågan om det finns ett behov att ändra regleringen kring kroppsvsitation, undersökning av försändelser och kontroll av besök samt om det ska införas reglering kring skyddsvisitation och rumsvisitation behöver den nuvarande situationen vid förvaren analyseras.

Migrationsverket har i sin hemställan angett att antalet incidenter där otillåtna föremål (narkotika, verktyg, knivar m.m.) hittades eller där förvarstagna varit påverkade av narkotika ökade från 31 rapporter 2014 till 54 rapporter 2015. Uppgifterna är numera gamla och utgör inte ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma om tvångs- och kontrollåtgärderna i 11 kap. utlänningslagen behöver skärpas. Vi har därför besökt förvaret i Mölndal¹, inhämtat uppgifter från Migrationsverket och haft ett möte med representanter från organisationerna Svenska kyrkan, Röda Korset och Flyktinggruppernas riksråd (FARR) som bedriver besöksverksamhet på förvaren. Vi har även gått igenom Riksdagens ombudsmäns (JO) rapporter från inspektioner av förvar för att få en bild av läget vid förvaren som kan ligga till grund för en analys av behovet av förändringar av lagstiftningen.

4.2.1 Antalet utlänningar som hålls i förvar

Innan vi redogör för tvångs- och kontrollåtgärder och situationen rörande dessa följer en redogörelse över hur många som vistats på förvaren de senaste åren.

Av Migrationsverkets årsredovisning för 2022 framgår att Migrationsverket i genomsnitt tillhandahöll 463 förvarsplatser under 2022. Det var knappt 90 procent av den befintliga kapaciteten och fler än föregående år (323 platser 2021 och 283 platser 2020).

Den genomsnittliga vistelsetiden i förvar under 2022 var 52 dagar vilket var något kortare än föregående år. Männens genomsnittliga vistelsetid var liksom tidigare år längre än kvinnornas. Under året rapporterades fyra fullbordade rymningsincidenter i förvarsverksamheten (en rymningsincident kan involvera en eller flera förvarstagna personer), jämfört med tre fullbordade incidenter 2021 (varav två

¹ Besöket ägde rum den 8 november 2023, närvarande var ordföranden och sekreterarna.

skedde i samband med transport och den tredje vid vistelse på psykiatriavdelning) och fyra under 2020.

Årsredovisningen redogör även för antalet förvarstagna barn och det framgår att det är ovanligt att barn hålls i förvar. Under 2022 vistades sex barn på förvar och den genomsnittliga vistelsetiden för dessa barn var två dygn. Under 2021 hölls inga barn i förvar medan det under 2020 var sju barn som hölls i förvar. Dessa hade en genomsnittlig vistelsetid på fyra dagar (flickor) respektive sju dagar (pojkar).

4.2.2 Enligt Migrationsverket finns det problem med narkotika och vapen i förvaren

Vid våra kontakter med Migrationsverket har det kommit fram att det främsta problemet vid förvaren är inflödet av narkotika, men att det även finns problem med vapen. Det finns inga närmare uppgifter om hur stor andel av de förvarstagna som använder narkotika men andelen unga med narkotikaberoende har ökat. 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. Omständigheten att det säljs narkotika kan resultera i att förvarstagna skuldsätter sig till andra förvarstagna. Detta ökar spänningarna bland de förvarstagna och påverkar därmed ytterligare ordningen och säkerheten på förvaren. Det finns även uppgifter om att förvarstagna förmår andra förvarstagna att ta emot besök för att på så sätt få in narkotika vid ett okontrollerat besök. Inflödet av narkotika påverkar därmed ordningen och säkerheten på flera sätt.

Narkotikan och vapnen kommer in på förvaren dels när de förvarstagna anländer till förvaren, dels vid besök. Det är relativt ovanligt att de förvarstagna tar emot försändelser.

Som vi återkommer till nedan ska de som anländer till förvaren vara visiterade. Det är dock vanligt att de inte är visiterade och att de föremål de har med sig inte är kontrollerade. Ett återkommande problem är de individer som varit placerade på häkten innan de anländer till förvaren. Eftersom de inte får ha med sig väskor till häktescellen har väskorna inte kontrollerats av Kriminalvårdens personal.

Eftersom dagens lagstiftning bygger på att kroppsvisitation ska ha skett före ankomst till förvaret och därmed kräver en relativt hög misstankegrad för kroppsvisitation innebär detta att väskorna kan

föras in på förvaren utan att ha kontrollerats. Detta medför alltså att otillåtna föremål som narkotika lätt kan föras in på förvaren vid ankomst.

Ytterligare ett problem är boenderummen. Det finns i dag inga möjligheter för Migrationsverket att genomsöka de förvarstagnas rum. 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.

Utöver vad vi har redogjort för ovan har Migrationsverket informerat om att det har kommit fram omständigheter som gjort att personalen misstänker att prostitution förekommer i samband med besök. Enligt Migrationsverkets personal har detta varit ett återkommande problem i flera år men det finns inga uppgifter om hur utbrett problemet är. Migrationsverket är av uppfattningen att myndigheten inte har några möjligheter att ingripa vid den här typen av besök eftersom den endast kan neka besök eller övervaka besök om besöket stör säkerheten.

Som framgår ovan är det ovanligt att barn är tagna i förvar. Företrädare från Migrationsverket har också uppgett att det är mycket ovanligt att tvångsåtgärder vidtas mot barn.

Migrationsverkets personal rapporterar alla incidenter som inträffar. Incidenter inkluderar spritt skilda händelser som arbetsskada, brand, brister i lokalerna, hot eller våld mot personalen och innehav eller användning av narkotika.

Vi har fått del av uppgifter om incidenter under perioden den 1 oktober 2016 till och med den 22 september 2023. Det finns inga äldre uppgifter och det är därför inte möjligt att göra jämförelser bakåt i tiden.

Vi har gått igenom uppgifterna i syfte att finna incidenter som rör narkotika. Vid genomgång av uppgifterna framgår att Migrationsverkets personal har rapporterat om incidenter med koppling till narkotika vid 199 tillfällen.

Uppgifterna anger inte hur många förvarstagna som är involverade i varje incident och det förekommer att en incident avser flera förvarstagna. Som exempel kan nämnas att flera incidenter avser att två eller fler förvarstagna blir påkomna med att använda narkotika. Andra incidenter avser att det luktar på ett sätt i lokalerna som gör att personalen misstänker att någon eller några förvarstagna har använt

narkotika. Det framgår sällan hur mycket narkotika som påträffats. Eftersom flera av incidenterna rör narkotika som påträffats i de allmänna utrymmena skulle en incident kunna avse att flera förvarstagna gömt narkotika gemensamt. Slutligen finns det inga uppgifter när det gäller frågan om samma individ förekommer vid flera tillfällen. Detta innebär att samma förvarstagna skulle kunna stå för ett stort antal av incidenterna. Samtliga dessa omständigheter gör att det inte går att dra några säkra slutsatser av underlaget. Underlaget kan dock visa på mönster och vad som skulle kunna utgöra problem.

Det är vanligt med incidenter i samband med att förvarstagna ankommer till förvaret och efter att förvarstagna har haft besök, dvs. att narkotika påträffas på förvarstagna vid kroppsvisitation antingen vid ankomst eller efter besök. Det är även vanligt att bekanta till förvarstagna överlämnar väskor eller liknande och att narkotika hittas i dessa leveranser. Slutligen har flera rapporter upprättats efter att förvarstagna antingen blivit påkomna med att använda narkotika eller att personalen misstänker att någon förvarstagen har använt narkotika eftersom det luktar misstänkt i lokalerna.

Av uppgifterna kan man alltså dra slutsatsen att narkotika vanligtvis kommer in på förvaren antingen vid ankomst, vid besök eller via överlämnade väskor. Man kan även konstatera att det finns flera incidenter där förvarstagna använder narkotika på förvaren.

Enligt uppgifter från Migrationsverket nekades besök vid landets förvar vid 150 tillfällen under perioden den 1 januari 2016 till och med den 22 september 2023. Det finns inga uppgifter om hur många besök som genomfördes under samma period.

Uppgifterna om incidenter och besök ska sättas i relation till antalet individer som var förvarstagna under samma period. Uppgifterna nedan är hämtade från Migrationsverkets årsredovisningar. Tyvärr finns det inga uppgifter som avser endast perioden den 1 oktober 2016 till den 31 december 2016. Uppgifter för 2016 avser alltså, till skillnad från uppgifterna ovan, hela året.

Tabell 4.1 Antalet förvarstagna under perioden den 1 januari 2016 – den 22 september 2023

År	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ²
Vistelse ³	3 714	4 249	3 816	4 291	2 526	2 217	3 029	2 186
Tid ⁴		22,1	29,1	27,8	55	57	52	47

Källa: Uppgifter från Migrationsverket.

4.2.3 Även uppgifter i JO:s rapporter talar för att narkotika utgör ett problem på förvaren

Utöver de uppgifter som företrädare för Migrationsverket har lämnat kan information om förhållandena vid förvaren hämtas i JO:s rapporter över utförda inspektioner av landets förvar. Redogörelsen nedan avser inte att vara en komplett redogörelse över inspektionerna utan syftar till att visa på de problem som är aktuella för vårt uppdrag.

Inspektion av förvarsenheten i Källered, Göteborg, den 13–14 mars 2018, JO dnr 939–2018

Vid inspektionen kom JO fram till att det är vanligt att förvarstagna är beroende av narkotika och att införseln av narkotika på förvaret utgör ett stort problem. Det kom även fram att bestämmelserna om kroppsvisitation av förvarstagna inte är tillräckliga för att motverka denna införsel.

JO:s bedömning efter besöket var att arbetet vid förvaret på många sätt fungerade tillfredsställande men att verksamheten var tyngd av bl.a. överbeläggning och förvarstagna med narkotikamissbruk. JO konstaterade att det var ett stort problem att narkotika fördes in på förvaret.

² Uppgifterna avser perioden den 1 januari 2023 till den 22 september 2023, dvs. samma period som uppgifterna rörande incidenter avser.

³ Här avses det totala antalet vistelser vid landets förvar.

⁴ Här avses genomsnittlig vistelsetid i dagar vid landets förvar.

Uttalanden efter inspektion av förvarsenheten i Källered, Göteborg, mars 2018, JO dnr 4378–2018

Med anledning av de iakttagelser som gjordes vid besöket i Källered den 13–14 mars 2018 (se ovan) gjorde JO uttalanden om tillämpningen av bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering. Eftersom den bakomliggande orsaken till åtgärderna var att förvarstagna hade innehaft och använt narkotika är uttalandena relevanta för vårt uppdrag.

Vid besöket framkom det att det var ett generellt problem att narkotika fördes in på förvaret och att det var svårt för Migrationsverket att komma till rätta med dessa problem med nuvarande lagstiftning. JO menade att det fick stora negativa konsekvenser för de förvarstagna som inte brukade narkotika och att narkotikan innebar stora risker för alla som vistas i ett förvar. JO konstaterade att det är nödvändigt att Migrationsverket ges förutsättningar att bedriva förvarsverksamhet så att förvarstagna inte utsätts för sådana risker och konsekvenser.

I yttrande till JO uppgav Migrationsverkets generaldirektör att en narkotikapåverkad person antas utgöra ett ordnings- och säkerhetsproblem. Detsamma gäller indirekt för den som innehar narkotika. JO instämde i denna ståndpunkt och menade att det var en rimlig, generell utgångspunkt att en narkotikapåverkad person har en förhöjd benägenhet att agera på ett sätt som utsätter denne, andra förvarstagna eller personalen för fara. Som en avslutande synpunkt förde JO fram 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. JO avslutade rapporten med att konstatera att flera av de brister som noterats hängde ihop med brister i lagstiftningen. Mot den bakgrunden överlämnades beslutet till Regeringskansliet.

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

Inspektionen visade att det hade fattats över 300 beslut om kroppsvisitation under de cirka tre månader som förvaret hade varit öppet. När besluten granskades noterade JO:s medarbetare att vissa beslut

var allmängiltigt motiverade. Som grund för kroppsvisitation hade t.ex. angetts att den förvarstagne precis hade anlant till förvaret eller att den förvarstagne hade träffat en besökare som hade på sig kläder med fickor. Flera i personalen uppgav att kroppsvisitationer regelmässigt genomfördes efter obevakade besök. Av detta drog JO slutsatsen att kroppsvisitation genomförts utan att det i varje enskilt fall gjorts en bedömning av de lagliga förutsättningarna för åtgärden. JO konstaterade att Migrationsverket behövde följa upp användningen av kroppsvisitation på förvaret i Mölndal och säkerställa att den är förenlig med lag.

Vid besöket framkom även att personalen utför rumsrondering som innebär att de kontrollerar rummen för att upptäcka åverkan, otillåtna föremål och sjukdomstillstånd eller psykisk ohälsa. Beträffande den här åtgärden förde JO fram att det inte kunde avgöras om rumsrondering utgjorde en husrannsakan eller liknande intrång enligt regeringsformen, RF. Eftersom det stod klart att Migrationsverket inte har befogenhet att kontrollera en förvarstagens bostadsrum eller andra slutna förvaringsställen konstaterade JO att Migrationsverket måste säkerställa att kontrollåtgärderna är förenliga med skyddet i regeringsformen.

4.3 Grundläggande principer som gäller när tvångs- och kontrollåtgärder ska utföras

Som vi nämnt ovan medger 11 kap. utlänningslagen att vissa tvångs- och kontrollåtgärder får vidtas som innebär att de förvarstagnas fri- och rättigheter begränsas. Det är av stor vikt att dessa bestämmelser är tydliga och konsekventa och beaktar den enskildes rättigheter och rättssäkerhet (jfr kapitel 3).

Utgångspunkten vid vår bedömning är att förvarstagna ska behandlas humant och att deras värdighet ska respekteras. Därtill anger 1 kap. 8 § UtlL att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Vi återkommer till denna bestämmelse nedan.

Beträffande frågan om kroppsvisitation ska även 9 kap. 2 § tredje stycket UtlL tillämpas. Enligt bestämmelsen får kroppsvisitationer inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. Bestämmelsen är en proportionalitetsregel.

En förutsättning för att tvångsåtgärder mot enskilda ska få användas är att fyra allmänna principer är uppfyllda. Dessa är legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna (2 kap. 20 och 21 §§ RF).

4.3.1 Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen innebär att den offentliga makten utövas under lagarna. Principen innebär att en myndighet inte får ingripa i en enskild persons rättssfär utan uttryckligt stöd i lag. Detta innebär att tvångsåtgärder som kroppsvisitation och rumsvisitation endast får vidtas om det finns uttryckligt stöd i lag. Bestämmelser som rör tvångs-ingripanden ska tolkas enligt sin ordalydelse. Analog tolkning och tillämpning till nackdel för enskilda är alltså inte tillåten beträffande sådana bestämmelser. Högsta domstolen har uttalat att det i fråga om bestämmelser om undantag från en grundlagsskyddad rättighet finns särskild anledning att vara restriktiv vid tolkningen av bestämmelsen (jfr bl.a. NJA 1996 s. 57).

4.3.2 Ändamålsprincipen

Ändamålsprincipen innebär att en åtgärd endast får användas för det ändamål som anges i lagstiftningen. Principen återspeglas i lagstiftningen genom att det för varje enskilt tvångsmedel anges för vilket eller vilka ändamål de får användas. Innan ett tvångsmedel beslutas för ett visst ändamål ska beslutsfattaren alltid pröva om ändamålet ligger inom tvångsmedlets tillämpningsområde. Om så inte är fallet får tvångsmedlet inte användas.

4.3.3 Behovsprincipen

Behovsprincipen innebär i korthet att en åtgärd får företas endast om den är nödvändig med hänsyn till syftet med åtgärden. Om alternativa medel kan användas för att uppnå det eftersträvade målet ska det medel väljas som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes fri- och rättigheter.

Principen kommer till uttryck i 1 kap. 8 § UtL.

4.3.4 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen har sedan länge vunnit ett uttryckligt godkännande i svensk rättspraxis, inte minst genom rättspraxis från Europadomstolen och EU-domstolen. Principen är lagfäst i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, och gäller för all handläggning hos förvaltningsmyndigheterna.

Kortfattat innebär principen 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 tvångsåtgärd 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 enskilda. Proportionalitetsprincipen avser att skydda enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande (prop. 2016/17:180 s. 64). Principen ger uttryck för att minsta möjliga tvång ska användas för att nå det avsedda syftet och innebär samtidigt en påminnelse om att tvånget får användas endast om syftet med åtgärden inte kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd (prop. 2017/18: 169 s. 40).

Till skillnad från behovsprincipen ger proportionalitetsprincipen tydligare uttryck för att en bedömning av en tvångsmedelsfråga ska göras utifrån två motstående intressen. Regeringen har i prop. 2017/18:284 fört fram följande (s. 47):

Det allmänns skäl för t.ex. ett frihetsberövande ska ställas i proportion till vad ett frihetsberövande innebär för den enskilde. Även om förvar bedöms vara nödvändigt för att kunna verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, kan en tillämpning av proportionalitetsprincipen leda till att en utlänning frigges efter en viss tid i förvar därför att ingreppet i hans eller hennes frihet inte bedöms stå i rimlig proportion till det allmänns intresse av att kunna verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslutet.

Vi har ovan redogjort för 1 kap. 8 § UtlL och att behovsprincipen följer av den bestämmelsen. Nämnad bestämmelse ger till viss del även uttryck för proportionalitetsprincipen.

Vi återkommer till frågan om proportionalitetsprincipen i våra överväganden.

4.4 Tvångs- och kontrollåtgärder som kan tillämpas vid frihetsberövanden

Med tvångsmedel avses sådana direkta ingripanden mot person eller egendom som görs i myndighetsutövning och som utgör intrång i någons rättssfär.⁵ 11 kap. utlänningslagen innehåller bestämmelser om tvångsåtgärder som, utöver att de förvarstagna redan är frihetsberövade, innebär att de kan påtvingas kroppsligt ingrepp samt åtgärder som innebär undersökning av försändelser. Därtill kan rätten att ta emot besök i vissa fall begränsas och besöken övervakas.

Vårt uppdrag innebär att flera av tvångs- och kontrollåtgärderna som behandlas i 11 kap. utlänningslagen ska ses över och det ska undersökas om Migrationsverket ska få utökade befogenheter att genomföra åtgärder. Detta kan innebära att de förvarstagnas fri- och rättigheter begränsas. En svårighet är avvägningen mellan de tvångsmedel som bör kunna användas, och här eventuellt skärpas, samt de rättigheter som ska tillförsäkras de som fått sin rörelsefrihet inskränkt.

Nedan följer en redogörelse över olika tvångs- och kontrollåtgärder som kan vidtas vid ett frihetsberövande. Den avser inte att vara uttömmande utan gäller sådana åtgärder som i dagsläget kan vara aktuella vid förvaren och som förekommer i olika lagstiftningar som är relevanta som jämförelse. Åtgärderna ser olika ut i de olika lagarna. Det skiljer sig även åt när de får användas, dvs. i vilka situationer anställda vid de olika institutionerna får vidta tvångsåtgärder.

4.4.1 Kroppsvsitation

Kroppsvsitation definieras i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken (RB) som en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.

⁵ Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas*, JUNO digital version, femte upplagan, 2022.

4.4.2 Kroppsbesiktning

Med kroppsbesiktning avses undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks. Åtgärden regleras bl.a. i 28 kap. 12 § RB.

Högsta domstolen har i NJA 2023 s. 446 uttalat att skillnaden mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning bygger på vad undersökningen avser, dvs. personens kläder eller personens kropp. Kroppsbesiktning regleras inte i 11 kap. utlänningslagen.

4.4.3 Ytlig kroppsbesiktning

Ytlig kroppsbesiktning definieras inte i någon lagbestämmelse men regleras i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Åtgärden innebär en okulär besiktning, dvs. en yttre granskning av en naken kropp och eventuella proteser (SOU 2015:71 s. 862). Även huvudhår och armhålor får granskas men det är inte tillåtet att be den som ska undersökas att inta särskilda ställningar för att andra delar av kroppen ska kunna iakttas. Så snart den som utför undersökningen berör personens kropp eller undersöker någon av kroppens håligheter blir det fråga om en ordinär kroppsbesiktning (prop. 1981/82:2 s. 46 f).

4.4.4 Skyddsvisitation

Kroppsvisitation av säkerhetsskäl – s.k. skyddsvisitation – syftar till att undersöka om den frihetsberövade bär på sig något som denne inte får inneha. Visitationen sker genom att man känner utanpå den berördes kläder med händerna och några hjälpmedel används inte när åtgärden vidtas.

Åtgärden regleras bl.a. i 8 kap. 5 § fängelselagen (2010:610), FäL, och 4 kap. 4 § häkteslagen (2010:611), HÄL. Lagrummen ger ingen definition av åtgärden.

4.4.5 Säkerhetskontroll

Det finns ingen definition i lag av säkerhetskontroll, men det rör sig om en kontroll som sker med hjälp av teknisk utrustning såsom larmbåge, handhållen metalldetektor eller liknande anordning. För undersökning av väskor och andra föremål som den frihetsberövade har med sig kan röntgenundersökning användas. Åtgärden är mindre ingripande än kroppsvisitation. Om ytterligare kontroll behöver göras för att undersöka om den frihetsberövade bär med sig något otillåtet föremål behöver ett särskilt beslut om kroppsvisitation fattas. Åtgärden får ske rutinmässigt utan beslut i det enskilda fallet.

Åtgärden regleras i 17 c § LVU och 32 c § LVM.

4.4.6 Rumsvisitation

Rumsvisitation innebär att bostadsrum och andra slutna förvaringsställen undersöks. Åtgärden definieras i 17 b § LVU och 32 b § LVM.

Som jämförelse kan åtgärden husrannsakan, som bl.a. regleras i 28 kap. 1 § RB, nämnas. En husrannsakan enligt rättegångsbalken får vidtas om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts och för att söka efter föremål som kan ha betydelse som bevis, eller för att söka efter någon som ska gripas, anhållas eller häktas. Husrannsakan kan ske i hus, rum eller slutet förvaringsställe.

4.4.7 Allmän inpasseringskontroll

Åtgärden innebär att personal genomför en kroppsvisitation, vilket även kan inkludera undersökning av väskor och andra föremål genom användande av metalldetektor eller annan liknande anordning. Beslut om allmän inpasseringskontroll riktar sig mot en större, avgränsad grupp, och utgår inte från en bedömning i det enskilda fallet. Syftet med åtgärden är att söka efter föremål som den frihetsberövade inte får inneha.

Åtgärden regleras i 23 b § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, 8 kap. 11 § FäL och 4 kap. 11 § HåL.

Skillnaden mellan allmän inpasseringskontroll och säkerhetskontroll är att inpasseringskontrollen riktar sig mot andra individer än de som är frihetsberövade, exempelvis besökare.

4.5 Utlänningslagens nuvarande regler om tvångs- och kontrollåtgärder

Som nämns i avsnitt 3 var det före den 1 oktober 1997 Polismyndigheten som ansvarade för utläningar som hölls i förvar och driften av förvarslokalerna. Det var också Polismyndigheten som hade befogenheter att besluta om tvångsmedel. I samband med att Migrationsverket övertog ansvaret för driften av förvaren från Polismyndigheten infördes 11 kap. utlänningslagen.

Regeringen konstaterade i förarbetena att utgångspunkten var att tvångsmedlen skulle vara så få som möjligt men ändå tillräckliga för att tillgodose syftet med förvarsinstitutet samtidigt som ordningen och säkerheten i förvarslokalerna skulle upprätthållas (prop. 1996/97:147 s. 28). Därtill skulle verksamheten bedrivas så att den innebar minsta möjliga intrång i den enskildes integritet och rättigheter.

En för uppdraget central bestämmelse är 11 kap. 8 § UtlL. Enligt bestämmelsen får en utläning som hålls i förvar inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen.

Det finns inte någon begränsning beträffande mot vem tvångs- och kontrollåtgärderna får användas. Detta betyder att de även kan användas mot barn. Som vi har nämnt ovan är det dock dels ovanligt att barn hålls i förvar, dels mycket ovanligt att tvångsåtgärder riktas mot de få barn som hålls i förvar.

De för uppdraget aktuella tvångsmedlen (kroppsvsitation, rumsvisitation och genomgång av försändelse) samt kontroll av besök var inte föremål för översyn av 2009 års förvarsutredning (SOU 2011:17).

Nedan följer en redogörelse över de olika åtgärderna som regleras i 11 kap. utlänningslagen.

4.5.1 Kroppsvisitation

Kroppsvisitation regleras i 11 kap. 9 § UtlL där det anges att om det finns skäligen 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. Vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena gäller vid kroppsvisitationen. Av dessa bestämmelser framgår att kroppsvisitation inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas och om möjligt ska ett vittne närvara. En kvinna får 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 bevitnas av en man.

Bestämmelsen reglerar vad som gäller *under* vistelsen på förvaret. Enligt förarbetena ska den som tas i förvar i normalfallet föras till förvaret med polisbil eller med bil från Kriminalvården. Personen skulle då ha skyddsvisiterats av polis eller Kriminalvårdens personal. Mot bakgrund av att en sådan visitation av den förvarstagne redan skulle ha skett menade regeringen att Migrationsverkets befogenhet att kroppsvisitera skulle reduceras till fall när det fanns en viss grad av misstanke att utlänningen bar på sig något som denne inte fick inneha. Graden av misstanke – skäligen misstanke – ansågs fullt tillräcklig för att tillgodose det behov som fanns i verksamheten. Vidare fann regeringen att det inte förelåg behov att lagstifta om mer omfattande kontroller såsom kroppsbesiktning (prop. 1996/97:147 s. 33).

Tvångsåtgärderna skyddsvisitation och säkerhetskontroll regleras inte i 11 kap. utlänningslagen. Frågan har inte heller berörts i de senaste årens lagstiftningsarbete.

4.5.2 Försändelse

Enligt 10 § får en utlänning som hålls i förvar inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det finns skäligen misstanke att den innehåller sådant som inte får innehas 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.

Bestämmelsen syftar till att förhindra att egendom som kan orsaka skada eller utgöra en risk för ordningen, t.ex. narkotika, kommer in i förvarets lokaler. Av detta följer att en försändelse endast får genom-sökas i syfte att hitta sådan egendom (prop. 1996/97:147 s. 44).

4.5.3 Besök

Kroppsvsitation och undersökning av försändelse är tvångsåtgärder. Regleringen kring besök skiljer sig från dessa tvångsåtgärder eftersom möjligheten att begränsa besök, som vi återkommer till, är en kontrollåtgärd. Skillnaden visar sig bl.a. genom att möjligheten att kontrollera besök inte utgår från någon misstankegrad utan utifrån säkerheten.

Enligt 11 kap. 4 § första stycket UtL ska en utlänning som hålls i förvar 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 enligt 4 § andra stycket övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

Huvudregeln för besök är att förvarstagna ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför förvarlokalerna. Undantag från bestämmelsen är om det i ett särskilt fall möter hinder med hänsyn till förvarsverksamhetens bedrivande. Regeringen har förtydligat att förvarstagna utlänningar inte ska jämföras med brottslingar när det gäller kontakter med yttvärlden. Den enda begränsningen det kunde vara fråga om när det gällde besök var om det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning och på de tider som önskas (prop. 1996/97:147 s. 43).

Huvudregeln enligt andra stycket kan frångås om det med hänsyn till säkerheten är nödvändigt att besöket övervakas.

Migrationsöverdomstolen har i avgörandet MIG 2023:15 bedömt frågan om nekande av besök enligt 11 kap. 4 § första stycket UtlL. I målet hade Migrationsverket nekat ett besök eftersom besökaren vid två tidigare tillfällen hade uppträtt störande. Migrationsdomstolen fastställde beslutet. Migrationsöverdomstolen konstaterade – med utgångspunkt i hänvisningen till säkerheten i andra stycket – att begränsningar av besök måste kunna göras med beaktande av en besökares tidigare beteende och de åtgärder som behövt vidtas vid tidigare besök. I det aktuella fallet hade det vid två tidigare besök uppstått störningar och vid ett av besöken hade polis behövt tillkallas för att avlägsna besökaren. Mot denna bakgrund bedömde Migrationsöverdomstolen att ett besök från samma person skulle försvåra verksamheten som rör förvaret. Det var därför rätt av Migrationsverket att neka besöket.

4.6 Annan lagstiftning av betydelse för utformningen av regler för förvarstagna

I viss förvaltningsrättslig lagstiftning finns bestämmelser om att en person under vissa förutsättningar kan vårdas tvångsvis och placeras på låsta avdelningar, se lagen om vård av missbrukare i vissa fall, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om psykiatrisk tvångsvård, och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV.

Till skillnad från regleringen om förvar är de enskilda tvångs-placerade enligt dessa lagar för att få vård.

Utöver dessa förvaltningsrättsliga regelverk finns de straffrättsliga processuella tvångsmedlen häktning och anmälningsskyldighet. En person kan också tvångsvis hållas placerad på låsta avdelningar vid fängelsestraff.

När man flyttade över ansvaret för förvaren, och därmed möjligheten att vidta tvångs- och kontrollåtgärder, till Migrationsverket hänvisade regeringen till lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall och motsvarigheterna till dagens häktes- och fängelselag och att man skulle undersöka hur tvångsåtgärder hade reglerats i de regelverken (prop. 1996/97:147 s. 30).

Regeringen underströk att jämförelsen med häktes- och fängelselagen är extra viktig eftersom det inte är rimligt att utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen behandlas sämre än den som är misstänkt för brott eller de som är dömda för brott. Vidare förde regeringen fram att reglerna om tvångsmedel för förvarstagna inte behövde vara lika detaljerade som regelverket för häktade eller på anstalt. Av vikt var att hitta en lämplig balansgång mellan rättigheter som var så självklara att de inte behövde lagregleras och rättigheter som det fanns anledning att lagreglera.

Även inom ramen för vårt uppdrag finns det anledning att granska annan lagstiftning som reglerar tvångsplacering. Eftersom syftet med placeringen på låst avdelning skiljer sig åt vid placering enligt de nämnda regelverken och vid förvar enligt utlänningslagen kan någon direkt jämförelse inte göras mellan de olika rättsområdena. Vad som är relevant är att se vilka möjligheter som finns inom andra områden, både vad gäller tvångsåtgärder och när tvångsåtgärderna kan användas. Eftersom förvarstagna inte ska behandlas som misstänkta eller dömda och det inte heller finns något övergripande vårdbehov för en förvarstagen ska jämförelsen nedan även fungera som en kontroll av att tvångsåtgärderna inte är för ingripande.

Vi har ovan redovisat innehållet i den allmänna proportionalitetsregeln. De lagar vi redogör för har proportionalitetsregler. Samtliga dessa anger att om syftet med åtgärden kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd, ska den åtgärden väljas. Proportionalitetsreglerna ger alltså genomgående uttryck för att minsta möjliga tvång ska användas för att nå det avsedda syftet, och innebär samtidigt en påminnelse om att tvånget får användas endast om syftet med åtgärden inte kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder. Någon ytterligare redogörelse för dessa kommer inte att ske här.

Det kan även nämnas att samtliga lagar har liknande bestämmelser om vad som inte får innehas på respektive inrättning (jfr 11 kap. 8 § UtLL).

4.6.1 Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga reglerar tvångs-omhändertagande av barn och unga som far illa. Beslut om vård kan ske antingen på grund av missförhållanden i hemmet (2 §) eller på grund av den unges eget beteende (3 §).

Unga som bereds vård på grund av sitt eget beteende kan enligt 12 § behöva stå under särskilt noggrann tillsyn. Vården ska då äga rum på särskilda ungdomshem. Statens institutionsstyrelse ansvarar för sådana boenden. Vid vistelse på sådana hem har personalen särskilda befogenheter som bl.a. innebär att den unge kan hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras. Den unges rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet. Detta framgår av 15 § LVU. Redogörelsen nedan avser endast unga som vistas på sådana hem och inte övrig vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall reglerar tvångsvård av personer som inte kan bryta sitt missbruk, inte går med på vård och utgör en fara för sig själv eller andra. Syftet med vården är att bryta missbruket och motivera till frivillig behandling. Tvångsvård lämnas genom hem som är särskilt avsedda att lämna vård enligt lagen, s.k. LVM-hem. För missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas LVM-hem som är anpassade för sådan tillsyn.

Både lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall har bestämmelser som reglerar särskilda befogenheter vid hemmen. Det är dessa särskilda befogenheter som är av intresse för vårt uppdrag. Grunden för att få genomföra tvångsåtgärder är att det ska vara nödvändigt för att kunna genomföra vården och upprätthålla ordningen vid hemmet.

Eftersom bestämmelserna i de två lagarna överensstämmer med varandra kommer redogörelsen nedan endast avse lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga följt av en hänvisning till motsvarande bestämmelser i lagen om vård av missbrukare i vissa fall.

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att utreda frågor som bl.a. rör möjligheten att utöka befogenheterna rörande tvångs-

och kontrollåtgärder vid SiS-hem (Utredningsuppdrag att utreda vissa särskilda befogenheter vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem, S 2022:C).

Kroppsvsitation

I 16 § LVU anges att den som omfattas av bestämmelserna i 15 § inte får inneha narkotika, alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel, sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller injektionssprutor, kanyler eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika. Den unge får inte heller inneha något annat som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Om sådan egendom påträffas, ska den omhändertas.

Enligt 17 § LVU får den som omfattas av bestämmelserna i 15 §, om det behövs, kroppsvisiteras eller ytligt kroppsbesiktigas vid ankomst till hemmet för kontroll av att han eller hon inte bär på sig något som enligt 16 § inte får innehas. Detsamma gäller om det under vistelsen i hemmet uppkommer misstanke att sådan egendom ska påträffas hos honom eller henne.

Som framgår av 17 § LVU medges utöver kroppsvsitation även ytlig kroppsbesiktning som är en mer ingripande åtgärd än vad utlänningslagen tillåter.

Förutsättningarna för att kroppsvsitera och ytligt kroppsbesiktiga den unge varierar beroende på situationen.

Kroppsvsitation får *om det behövs* äga rum när den enskilde kommer till hemmet medan kroppsvsitation eller ytlig kroppsbesiktning under vistelsen förutsätter att det *uppkommer misstanke* om att den unge bär på sig något denne enligt 16 § inte får inneha. Den första situationen omfattar både när den unge kommer till hemmet första gången men även efter permission eller annan tillfällig bortavaro från hemmet. Förarbetena anger inte några situationer när kroppsvsitation vid ankomst inte ska ske. Avgörande för bedömning bör vara att åtgärden är proportionerlig och att den behövs. Det behöver alltså inte finnas en misstanke i det enskilda fallet.

Beträffande kroppsvsitation under vistelsen gäller misstankegraden *uppkommer misstanke*. Regeringen har i förarbetena exempli-

fierat detta med att det kan ha förekommit något som gör att det kan finnas anledning att anta att den unge efter ett besök eller genom någon annan som vårdas i hemmet har kommit i besittning av narkotika eller något annat berusningsmedel (prop. 1979/80:1 Del A s. 600). Senare lagstiftning utvecklar inte frågan om misstankegraden. Skrivningen får förstås som att kroppsvisitation under vistelse får ske om det finns någon anledning att anta att den unge har alkohol eller något annat som inte denne inte får ha på sig.

Av 32 och 33 §§ LVM följer motsvarande möjlighet till kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning.

Säkerhetskontroll

I 17 c § LVU anges att om det behövs för att genomföra vården eller för att upprätthålla ordningen vid hemmet, får säkerhetskontroll genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning på de särskilda ungdomshem som Statens institutionsstyrelse bestämmer. Det ska för varje särskilt ungdomshem anges i vilka situationer kontroller får genomföras. Sådan kontroll får bara genomföras på unga som omfattas av bestämmelserna i 15 § för att söka efter föremål som den unge inte får inneha enligt 16 §.

Med säkerhetskontroll avses en lindrigare form av kroppsvisitation i form av att personal känner utanpå den unges kläder eller med hjälp av metalldetektor för att kontrollera om denne bär på sig något otillåtet. Insatsen får genomföras i vissa givna situationer.

Åtgärden syftar till en mer rutinmässig visitation för att kunna hålla institutionen fri från otillåtna föremål samt upprätthålla säkerhet. Säkerhetskontroll ska tillämpas till exempel när den unge kommer tillbaka till avdelningen från en annan avdelning som verkstad, matsal eller snickeri. Genom att genomföra en säkerhetskontroll kan man enklare säkerställa att det inte kommer in några farliga föremål som den unge kan skada sig själv eller andra med (SOU 2015:71 s. 869). Utredningen framförde att den här typen av säkerhetskontroller ökade möjligheterna för de unga att utföra meningsfulla aktiviteter eftersom de då kunde vistas i andra typer av utrymmen. Behovet av säkerhet får i detta fall väga tyngre än det intrång i den personliga integriteten som en rutinmässig skyddsvisitation innebär. Man konstaterade även att en säkerhetskontroll, som endast får ut-

föras med hjälp av metalldetektor eller annan liknande anordning, är en mindre integritetskänslig åtgärd än en kroppsvisitation eller en yttlig kroppsbesiktning.

32 c § LVM reglerar säkerhetskontroll.

Rumsvisitation

I 17 b § LVU anges att om det behövs för att genomföra vården eller upprätthålla ordningen vid hemmet, får bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som disponeras av någon som omfattas av bestämmelserna i 15 § undersökas (rumsvisitation). En rumsvisitation får endast utföras för att söka efter föremål som den unge inte får inneha enligt 16 §. En rumsvisitation ska genomföras i närvaro av ett vittne. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.

Förutsättningen för att få utföra en rumsvisitation är att det behövs för att genomföra vården eller upprätthålla ordningen vid hemmet. Kravet är att det *behövs* vilket innebär att det måste finnas en anledning att göra en rumsvisitation och bedömningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det betyder dock inte att det behöver finnas en misstanke (prop. 2017/18:169 s. 48). Förarbetena understryker att proportionalitetsprincipen ska tillämpas. En viktig begränsning är att rumsvisitation endast får utföras i syfte att finna sådant som den unge inte får inneha enligt 16 §. Omfattningen av rumsvisitation måste alltid avgränsas med hänsyn till vad som eftersöks, t.ex. ska personliga tillhörigheter inte genomgå om det inte är nödvändigt (SOU 2015:71 s. 1048 och prop. 2017/18:169 s. 49).

Motsvarande bestämmelse finns i 32 b § LVM.

Försändelser

Enligt 19 § LVU får den som omfattas av bestämmelserna i 15 § underkastas övervakning av sina brev och andra försändelser, om detta behövs med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den unges särskilda förhållanden. För detta ändamål får Statens institutionsstyrelse öppna och ta del av försändelser som kommer till eller sänds från den unge. Om en ankommande försändelse innehåller egendom som den unge inte får inneha enligt 16 § ska egendomen omhändertas.

Brev mellan den unge och en svensk myndighet eller advokat eller hans eller hennes offentliga biträde ska vidarebefordras utan föregående granskning.

För att övervakning av brev och försändelse ska få ske förutsätts att det behövs med hänsyn till ordningen vid hemmet eller den unges särskilda förhållanden.

Som framgår av bestämmelserna är avsikten inte att alla brev regelmässigt ska granskas. En brevgranskning ska i det särskilda fallet vara påkallad med hänsyn till ordningen vid hemmet eller den unges förhållanden.

Motsvarande bestämmelse finns i 35 § LVM.

Besök

I 15 a § LVU anges bl.a. att den som omfattas av bestämmelserna i 15 § har rätt att ta emot besök i den utsträckning det är lämpligt men att rätten att ta emot besök kan vägras eller begränsas om det kan äventyra vården eller ordningen vid hemmet. Ett sådant beslut får gälla högst 14 dagar. När det inte längre finns förutsättningar för beslutet ska det upphävas.

Sista stycket i paragrafen hänvisar till lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård. Vi kommer inte att redogöra för den lagstiftningen här utan återkommer till frågan om begränsning av besök av smittskyddshänsyn i slutbetänkandet.

Skäl till att göra inskränkningar i besöksrätten kan vara att förhindra införsel och annan hantering av narkotika och andra berusningsmedel. Begränsning kan även ske för att kunna skydda barnet eller den unge från att skada sig själv eller andra på annat sätt (SOU 2015:71 s. 878). Ett sådan begränsning av den unges rätt att ta emot besök är ett omfattande ingrepp i den unges rättigheter och får endast vidtas om det är den enda framkomliga vägen. Vid bedömningen om besöksrätten ska inskränkas ska omfattningen av inskränkningen beaktas, t.ex. är ett bevakat besök mindre ingripande än ett totalförbud. Den unge ska underrättas om beslutet och om skälen till beslutet.

Motsvarande bestämmelse finns i 33 a § LVM.

Sammanfattning

De flesta åtgärder enligt nämnda lagar får alltså vidtas om det *behövs*. Uttrycket har inte utvecklats i förarbetena och det är svårt att dra några generella slutsatser om innebörden av begreppet. Förarbetena har understrukt att avgörande för bedömningen av om en åtgärd får vidtas är att den är proportionerlig. Bedömningen av om åtgärden får vidtas ska göras utifrån om den behövs för att kunna genomföra vården eller upprätthålla ordningen vid hemmet.

Uttrycket *behövs* förutsätter att det finns en anledning att vidta åtgärden men det krävs inte en misstanke i det enskilda fallet. En sådan anledning kan vara att personen just anlant till hemmet och personalen därför inte vet vad denne bär på sig. En kroppsvisitation kan då behövas. Det kan också behövas en kroppsvisitation och en rumsvsitation om personen agerat narkotikapåverkat eller påträffats med narkotika. Bedömningen om en åtgärd ska vidtas ska alltid utgå från omständigheterna i det enskilda fallet och om det behövs för att man ska kunna genomföra vården eller upprätthålla ordningen.

Ett undantag från att en åtgärd får vidtas om det behövs är kroppsvisitation under vistelsen vid hemmet. Då krävs att *misstanke har uppkommit*. Till skillnad från övriga fall krävs alltså en misstanke i det enskilda fallet. Det rör sig fortfarande om en låg misstankegrad, paralleller kan dras till rättegångsbalkens beviskrav *anledning att anta* som vi återkommer till i avsnitt 4.6.4.

4.6.2 Lagen om psykiatrisk tvångsvård och lagen om rättspsykiatrisk vård

Den som lider av en allvarlig psykisk störning kan, om vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda, tas in för vård mot sin vilja enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård. Syftet är att patienten ska komma ifrån sitt akuta sjukdomstillstånd och därefter gå med på någon form av frivillig vård. Tvångsvård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård kan antingen ges som sluten psykiatrisk tvångsvård eller, efter sådan vård, som öppen psykiatrisk tvångsvård. Vård som ges när patienten är intagen på en sjukvårdsinrättning benämns sluten psykiatrisk tvångsvård. Annan vård enligt lagen benämns öppen psykiatrisk tvångsvård. Den för vårt uppdrag intressanta vården är sluten psykiatrisk tvångsvård. Förutsättningarna för tvångsvård ges i 3 § LPT. Vid

sluten psykiatrisk tvångsvård får en patient hindras att lämna vårdinrättningens område eller den del av inrättningen där han ska vistas (18 § LPT).

Rättspsykiatrisk vård enligt lagen om rättspsykiatrisk vård beslutas av allmän domstol enligt 31 kap. 3 § BrB. Rättspsykiatrisk vård ges antingen som sluten rättspsykiatrisk vård eller, efter sådan vård, som öppen rättspsykiatrisk vård. Vård som ges när patienten är intagen på en sjukvårdsinrättning benämns sluten rättspsykiatrisk vård. Annan vård enligt denna lag benämns öppen rättspsykiatrisk vård. Vid sluten rättspsykiatrisk vård enligt denna lag gäller, om inte annat anges i 8 a § LRV, i tillämpliga delar bestämmelserna i 18–24 §§ LPT.

Övriga särskilda befogenheter som är av intresse för uppdraget redogörs för nedan.

Kroppsvisitation

I 21 § LPT finns en bestämmelse som anger vad patienten inte får inneha. Det rör sig om bl.a. narkotika, alkoholhaltiga drycker och annan egendom som kan skada honom eller henne själv eller någon annan eller vara till men för vården eller ordningen på vårdinrättningen.

I 23 § LPT anges att om det är nödvändigt får en patient kroppsvisiteras eller ytligt kroppsbesiktigas för kontroll av att han eller hon inte bär på sig sådan egendom som avses i 21 § eller, när det gäller en patient vars rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster är inskränkt, utrustning som avses i 20 b § (dvs. elektroniska kommunikationstjänster). Om möjligt ska ett vittne närvara när åtgärden utförs. Det är chefsöverläkaren som beslutar om kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning.

Motiven till bestämmelsen anger att bestämmelsen inte syftar till att åtgärderna ska vidtas rutinmässigt utan att det måste finnas en konkret anledning och ett uttalat behov av att tillgripa åtgärden i det enskilda fallet (prop. 1990/91:58 s. 148).

Exempel på när det kan bli aktuellt med nämnda åtgärder är om patienten nyligen haft besök, om missbruk förekommit på inrättningen eller om patienten vistats utanför vårdinrättningen. Det framgår vidare att syftet med bestämmelsen är att förhindra att narkotika och annan skadlig egendom förekommer på avdelningen.

Kroppsvsitation får alltså ske om det är nödvändigt. Det räcker med att det finns en konkret anledning. Samma förutsättning gäller såväl när patienten anländer till vårdinrättningen som under vistelsen.

Vad som angetts ovan gäller alla som vårdas vid en sjukinrättning eller avdelning för sluten psykiatrisk tvångsvård.

Försändelser

Enligt 22 § LPT får chefsöverläkaren besluta att försändelser till en patient får undersökas för kontroll av att de inte innehåller sådan egendom som avses i 21 §. Granskningen av en försändelse får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller annan skriftlig handling.

Bestämmelsen innebär att en försändelse till en patient får granskas för kontroll av att den inte innehåller skadlig egendom, t.ex. narkotika. Det är alltså tillåtet att öppna alla brev och paket som kommer till en patient.

Besök

I 23 b § LPT anges att om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid en sjukvårdsinrättning eller avdelning för sluten psykiatrisk tvångsvård för vilken en förhöjd säkerhetsklassificering gäller, får vårdgivaren besluta att alla personer som passerar in i inrättningen eller på avdelningen ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med kontrollen ska vara att söka efter föremål som en intagen inte får inneha enligt lagen eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Skriftliga meddelanden får inte granskas. Kroppsvsitation och undersökning av väskor och andra föremål ska ske genom användande av metalldetektor eller annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

Vårdgivaren får alltså besluta om generella inpasseringskontroller som ska omfatta alla som besöker en sjukvårdsinrättning eller avdelning med förhöjd säkerhetsklassificering (Socialstyrelsens föreskrifter SOSFS 2006:9). Vid besök till domstolsförhandling på sjukvårdsinrättning gäller lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol.

Sammanfattning

Lagen om psykiatrisk tvångsvård utgår från att åtgärderna kroppsvård, visitation och allmän inpasseringskontroll ska vara *nödvändiga* för att säkerheten ska kunna upprätthållas. Som vi nämnt ovan måste en konkret anledning föreligga för att en åtgärd ska anses nödvändig.

4.6.3 Fängelse- och häkteslagen

Kriminalvården har i uppdrag att verkställa ett av domstol utdömt fängelsestraff. Detta sker i regel genom att ta in den dömda i anstalt. Fängelselagen tar sin utgångspunkt i att det är frihetsberövandet i sig som är straffet och att livet i anstalt så långt som möjligt ska efterlikna samhället i övrigt. För att frihetsberövandet ska kunna verkställas under kontrollerade och säkra former måste dock Kriminalvården ha befogenheter som innebär begränsningar i den intagnes frihet. Alla åtgärder ska utgå från att Kriminalvården måste kunna upprätthålla ordningen och säkerheten på anstalterna. Verkställighet av fängelsestraff regleras i fängelselagen.

I förarbetena till fängelselagen förde regeringen fram att Kriminalvårdens uppgift att upprätthålla ordningen och säkerheten hade förändrats och blivit mer komplicerad (prop. 2009/10:135 s. 65). Ett skäl till detta ansågs vara att andelen intagna med narkotikamissbruk hade ökat.

Kriminalvården ansvarar även för verkställighet av beslut om häktning som regleras i häkteslagen. När den nya häkteslagen togs fram konstaterade regeringen att lagen borde utformas med fängelselagen som förebild. Vidare menade regeringen att vissa av de materiella förslag som lämnats i förhållande till fängelselagstiftningen är motiverade även när det gäller häkte. Detta gällde bl.a. behovet av att kodifiera den s.k. proportionalitetsprincipen, införa besöksrum som är så utformade att de omöjliggör överlämnade av föremål och reglera befogenheten att kontrollera den intagnes bostadsrum. Regeringen hänvisade i dessa delar till motiven till fängelselagen (prop. 2009/10:135 s. 108).

Mot bakgrund av detta redogör vi nedan för bestämmelserna i fängelselagen med hänvisning till motsvarande bestämmelser i häkteslagen.

Kroppsvisitation

Visitation av intagna på anstalter regleras i relevanta delar i 8 kap. 3–5 §§ FäL.

Enligt 8 kap. 3 § FäL ska den som tas in i en anstalt kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål när han eller hon kommer till anstalten, om det inte är uppenbart obehövligt.

Vidare anger 8 kap. 4 § FäL att en intagen får kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål om

1. det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på honom eller henne,

2. han eller hon återkommer efter en vistelse utanför anstalt,

3. han eller hon ska ha eller har haft ett besök utan sådan kontroll som avses i 7 kap. 2 §, eller

4. det sker i en stickprovskontroll eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet.

Slutligen anger 8 kap. 5 § FäL att en intagen även i andra fall än som avses i 3 och 4 §§ får kroppsvisiteras för eftersökande av vapen och andra farliga föremål, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Bestämmelserna utgår från att det ska vara nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalten respektive häktet.

Av detta följer att kroppsvisitation i princip är obligatoriskt vid ankomst medan det senare under vistelsen får vidtas. Möjligheterna till kroppsvisitation är omfattande.

Häkteslagen har motsvarande bestämmelser i 4 kap. 2–4 §§.

Skyddsvisitation

Av 8 kap. 5 § FäL följer att en intagen även i andra fall än som avses i 3 och 4 §§ får kroppsvisiteras för eftersökande av vapen och andra farliga föremål, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Den här visitationen är mindre omfattande än den kroppsvisitation som vi redogjort för ovan och som regleras i 3 och 4 §§. Visitationen sker med hjälp av händerna utanpå den intagnes kläderna och utan hjälpmedel.

Motsvarande bestämmelse finns i 4 kap. 4 § Häl.

Rumsvisitation

Enligt 8 kap. 2 § FäL får en intagens bostadsrum och hans eller hennes tillhörigheter kontrolleras i den utsträckning det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Rumsvisitationen får äga rum så snart det är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. Av förarbetena framgår det att det främst är narkotika och andra föremål som kan äventyra ordningen på häktet eller anstalten som eftersöks. Hur ofta en sådan visitation behöver genomföras beror på anstaltens säkerhetsnivå, vilka intagna som är placerade där och vilka andra kontrollmöjligheter som finns. Kontrollerna får göras rutinmässigt men får endast göras i syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten (prop. 2009/10:135 s. 150). Möjligheterna till rumsvisitation är omfattande.

Motsvarande bestämmelse finns i 4 kap. 1 § Häl.

Försändelse

Fängelselagen reglerar frågan om försändelser i 7 kap. I 7 § anges att en försändelse till en intagen i anstalt får granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Syftet med granskningen ska vara att undersöka om försändelsen

1. innehåller något otillåtet föremål, eller
2. är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något annat liknande förfarande.

Vad som angetts ovan gäller inte försändelse mellan intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda. Sådana försändelser ska alltså vidarebefordras utan granskning och omfattas inte av bestämmelserna ovan. Skulle det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse till en intagen är oriktig, får dock försändelsen granskas i syfte att utreda vem avsändaren är (7 kap. 6 § FäL).

Beträffande försändelser skiljer sig lagstiftningen åt i fängelselagen och häkteslagen. Skälet till detta är att de restriktioner som häktade ofta är belagda med kräver striktare lagstiftning jämfört med den som är intagen på anstalt. Häkteslagen är därför inte av intresse i den här delen utan redogörelsen utgår endast från fängelselagen.

Besök

För att minska de negativa följderna av ett frihetsberövande är det viktigt att intagna tillåts ha besök som minskar isoleringen. Samtidigt går det inte att bortse från att ett besök hos en intagen innebär en ökad risk för införsel av narkotika och andra otillåtna föremål, liksom för att den intagne fortsätter att planera och begå brott. Fängelselagen innehåller därför särskilda bestämmelser om besök som vi redogör för nedan.

Rätten att ta emot besök och möjligheterna att vägra besök

Enligt 7 kap. 1 § FäL får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras under vissa uppräknade förutsättningar. Vägransgrunderna anknyter i huvudsak till besökarens person eller till relationen mellan besökaren och den intagne. Regleringen gör det möjligt att vägra ett besök som på något sätt kan äventyra säkerheten i anstalt eller som på något sätt kan ha ett negativt inflytande på den intagnes anpassning i samhället.

Möjligheter att övervaka besök

Vad som är relevantare för vårt uppdrag är 7 kap. 2 § FäL som anger att ett besök får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras 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 en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får kontrolleras endast om advokaten eller den intagne begär det.

Besök får enligt punkt 1 kontrolleras genom att personal övervakar besöket. En förutsättning är att det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Kontrollen förutsätter inte att personalen är fysiskt närvarande i besöksrummet. Det innebär att övervakningen också kan ske t.ex. genom att besöket avlyssnas från ett annat rum (prop. 2009/10:135 s. 144).

Enligt punkt 2 får Kriminalvården kontrollera ett besök genom att besöket sker i ett särskilt inrett besöksrum som omöjliggör att föremål överlämnas. Sådan kontroll kan t.ex. ske genom att den intagne och besökaren hålls fysiskt åtskilda från varandra av en glasruta, ett s.k. glasrutebesök.

Vid val av vilken kontrollform som ska användas ska en bedömning göras utifrån syftet i det enskilda fallet. Ett glasrutebesök möjliggör till skillnad från ett personalövervakat besök att den intagne och besökaren kan medges att tala ostört med varandra, medan ett personalövervakat besök har den fördelen att Kriminalvården har möjlighet att under ett sådant besök tillåta fysisk kontakt. Det är därför inte möjligt att i lag ange en bestämd turordning mellan dessa kontrollformer (prop. 2009/19:135 s. 84). Båda formerna av kontroll innebär större inskränkningar för den intagne och besökaren än ett obevakat besök. Det är därför angeläget att kontroll av besök endast sker i de fall där det av säkerhetsskäl är nödvändigt och att den minst ingripande formen av kontroll används.

Det ankommer på Kriminalvården att i varje enskilt fall göra en individuell bedömning av om det av säkerhetsskäl är nödvändigt att kontrollera ett besök och vilken kontrollform som, i förekommande fall, ska användas. Den minst ingripande formen av kontroll ska väljas vilket följer av 1 kap. 6 § andra stycket FäL. Vid denna bedömning får hänsyn tas till t.ex. vilken relation den intagne och besökaren har. Det är angeläget att särskild hänsyn tas till barns behov av att kunna medges fysisk kontakt med en förälder eller annan nära anhörig, något som är möjligt om personal övervakar besöket men inte om barnet och den intagne hålls åtskilda av en glasruta. Det kan av säkerhetsskäl finnas behov av att kombinera kontrollformerna. Något hinder mot att kombinera de olika formerna av kontroll är därför inte uppställt.

Slutligen anger 7 kap. 3 § FäL att ett besök får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, villkoras av att besökaren underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning.

Även beträffande besök skiljer sig bestämmelserna åt mellan häkteslagen och fängelselagen. På motsvarande sätt som för försändelser återges inte bestämmelserna i häkteslagen.

Allmän inpasseringskontroll

Utöver möjligheterna att kontrollera besök regleras möjligheten att kontrollera besökare i en bestämmelse om allmän inpasseringskontroll i 8 kap. 11 § FäL. Bestämmelsen anger att om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid en anstalt får Kriminalvården besluta att alla personer som passerar in i anstalten ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med allmän inpasseringskontroll ska vara att söka efter otillåtna föremål. Skriftliga meddelanden får inte granskas. Kriminalvårdens beslut om allmän inpasseringskontroll får gälla i högst tre månader. Om det finns särskilda skäl kan Kriminalvården medge undantag från kontrollen. Särskild hänsyn ska tas till om besökaren är ett barn.

Kontrollen omfattar alla personer som passerar in i en anstalt, dvs. även kriminalvårdspersonal, uppdragstagare och andra yrkeskategorier som utför en del av sina arbetsuppgifter vid anstalten samt andra personer som av någon anledning ges tillträde dit. Den som vägrar att underkasta sig kontrollen får inte passera in i anstalten.

En kroppsvisitation får inte göras mer ingående än vad som är nödvändigt. Det innebär att kontrollen i många fall kan inskränka sig till undersökning med hjälp av en metalldetektor eller annan teknisk anordning, t.ex. larmbåge. Kriminalvården har dock möjlighet att vidta alla de undersökningsmetoder som innefattas i begreppet kroppsvisitation, t.ex. att genomsöka den kontrollerades kläder och föremål som han eller hon bär med sig.

Motsvarande bestämmelse finns i 4 kap. 11 § Häl.

Sammanfattning

Möjligheterna att vidta tvångsåtgärder mot intagna på anstalt och häkte är omfattande. Tvångsåtgärderna får utföras om de är nödvändiga ur ett säkerhetsperspektiv. Det betyder att tvångsåtgärder kan vidtas om det finns en konkret anledning att vidta åtgärden i det enskilda fallet. Någon misstanke krävs inte.

Narkotikasökhundar är ett effektivt hjälpmedel för Kriminalvården när de söker efter narkotika

Det är inte bara åtgärderna som varierar mellan de olika institutionerna utan även vilka hjälpmedel som används när man tillämpar de olika regelverken.

Frågan om hjälpmedel är relevant för vårt uppdrag. Nya strängare tvångs- och kontrollåtgärder fyller inte syftet om de inte används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt i verksamheten. Av detta följer att det inte bara är åtgärderna som måste vara effektiva utan även att de måste användas på ett effektivt sätt.

Migrationsverket har effektiva tekniska hjälpmedel att hitta vapen. Narkotika är dock svårt att upptäcka med tekniska hjälpmedel eller genom att känna med händer utanpå någons kläder. En vanlig och effektiv metod för att hitta gömd narkotika är hjälpmedlet narkotikasökhund. Migrationsverket har i dag inga hundekipage och använder sig alltså inte av detta hjälpmedel.

Till skillnad från Migrationsverket använder Kriminalvården narkotikasökhundar för att förhindra införsel av narkotika och för att finna sådan narkotika som kommit in på anstalter och häkten. Eftersom användande av narkotikasökhundar inte är en tvångsåtgärd utan ett hjälpmedel när man vidtar en åtgärd är användandet inte reglerat i fängelse- eller häkteslagen. Användandet regleras inte heller i förordning utan i Kriminalvårdens riktlinjer (2011:7) för arbete med narkotikasökhundar.

I Kriminalvårdens riktlinjer anges att hundekipagen ska bistå annan kriminalvårdspersonal i att förhindra införsel av och spåra upp droger på häkte eller anstalt. För att göra detta kan hundekipagens tjänster tas i anspråk för bl.a. visitationer av lokaler, fordon, försändelser, paket och gods. Därtill kan perimetersök göras (dvs. sökning kring Kriminalvårdens lokaler). Slutligen kan hundarna användas mot intagna eller besökande efter s.k. tullfiltermodell. Det betyder att personerna antingen passerar förbi en positionerad narkotikasökhund eller att narkotikasökhunden på ett kontrollerat sätt söker runt en person.

Enligt uppgifter från företrädare från Kriminalvården gjorde myndighetens hundekipage 294 fynd under 2022. Av dessa fynd var 265 fynd rena narkotikafynd, resten var utensilier (såsom kanyler och förvaringspåsar). Fynden motsvarar cirka 45 procent av alla narko-

tikafynd som görs hos Kriminalvården. Kriminalvårdens bedömning är att narkotikasökhundarna därtill har en stark preventiv effekt. Vetskapen om att det sker sökningar med narkotikasökhundar gör att de intagna är försiktigare, inte minst genom att de som för in narkotika för in en mindre mängd.

Myndigheten har utvärderat andra metoder för att finna narkotika men funnit att narkotikasökhundar är det mest effektiva hjälpmedlet.

Kriminalvården har 26 hundekipage i sin verksamhet men deras mål är att de ska ha 34 hundekipage 2026. Hundekipagen är fördelade över Kriminalvårdens sex regioner vilket innebär att hundekipagen ofta reser. En hund kan söka i cirka 45 minuter och klarar av att genomföra ungefär fyra sådana pass per dag.

4.6.4 Rättegångsbalken

Innebörden av de olika misstankegraderna

Vi har ovan redogjort för när tvångsåtgärder får vidtas enligt utlänningslagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, lagen om psykiatrisk tvångsvård, lagen om rättspsykiatrisk vård, häkteslagen och fängelselagen.

För att kunna avgöra om misstankegraden avseende en tvångsåtgärd behöver ändras, vilket ingår i vårt uppdrag, måste de olika misstankegrader som finns utredas och sättas i relation till varandra. Utöver de förvaltningsrättsliga regleringar som behandlats ovan finns i rättegångsbalken bestämmelser om beviskrav och misstankegrader.

Det är inte möjligt att ge en exakt definition av de olika misstankegraderna, varken de förvaltningsrättsliga eller de i rättegångsbalken, utan det finns ett betydande tolkningsutrymme. Det viktiga är i stället att definiera skillnaderna mellan de olika graderna.

Anledning att anta

Det allra lägsta beviskravet i brottmålsprocessen är *anledning att anta*. Begreppet finns i 23 kap. 1 § RB och reglerar frågan när en förundersökning ska inledas. Misstankar behöver inte riktas mot en viss person. Beviskravet förekommer även i 9 kap. 6 och 9 §§ UtL.

Med ”anledning att anta” menas att det finns någon konkret omständighet som gör det möjligt att börja utreda ett misstänkt brott. Åtgärden är inriktad på ett brott och inte en person. JO har uttryckt det så att ”misstanke om viss brottslighet måste vara underbyggd av objektiva omständigheter av en inte alltför ringa styrka för att misstanken ska anses uppfylla RB:s krav.” (JO 1993/94 s. 43). Beviskravet får anses uppfyllt om det finns någon konkret omständighet till stöd för misstanken om brott.⁶

Ett ”misstänkt beteende” kan knappast utgöra tillräcklig grund för att anta att brott förövats. Det räcker inte heller att en person befinner sig på en plats där brott vanligen förekommer utan det krävs en koppling till en misstänkt brottslig gärning.

Kan misstänkas

Den lägsta misstankegraden (till skillnad från beviskravet som nämnts ovan) uttrycks i misstankegraden *kan misstänkas*. Misstankegraden används i 23 kap. 9 § RB som reglerar frågan om förhör. Misstankegraden är kopplad till en person och inte till en gärning som är fallet rörande beviskravet *anledning att anta*.

För att kravet ska vara uppfyllt krävs att misstanken utgörs av en konkret omständighet, dvs. att någonting specifikt tyder på att den aktuella personen skulle ha kunnat genomföra det aktuella brottet. Den objektiva omständighet som krävs kan exempelvis 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.⁷

I kommentaren till rättegångsbalken hävdas att uttrycket *kan misstänkas* innefattar även fall där det rör sig om en mycket svag bevisning mot den misstänkte.⁸ Om man försöker definiera *kan*

⁶ Bring, Diesen och Andersson, *Förundersökning*, 2019, JUNO digital version 5.

⁷ Bring, Diesen och Andersson, *Förundersökning*, 2019, JUNO digital version 5.

⁸ Fitger, Sörbom, Eriksson, Hall, Palmkvist och Renfors, *Rättegångsbalken*, 23 kap. 9 §, Nordstedt, 2023-12-08 (JUNO).

misstänkas på en sannolikhetsskala borde kravet hänföras till den lägsta femte-sjättedelen av skalan, dvs. till en punkt kring 15–20 procent. Flera personer kan misstänkas för en gärning trots att man vet att en gärning har utförts av en person. Det krävs mer för att uppfylla misstankegraden *kan misstänkas* än beviskravet *anledning att anta*.

Skälig misstanke

Nästa misstankegrad enligt rättegångsbalken är *skäligen misstänkt* och begreppet förekommer i bl.a. 23 kap. 2 § RB samt 28 kap. 1 andra stycket och 12 §§ RB. Begreppet anses synonymt med *skäligen kan misstänkas*⁹ (som används i 11 kap. utlänningslagen för kroppsvisitation och genomsökning av försändelse).

För skälig misstanke förutsätts att misstanken ska vara *konkret grundad*. Det innebär att det inte är tillräckligt med rena sannolikhetsantaganden eller subjektiv övertygelse hos bedömaren. JO har i beslut i fråga om rekvisitet skälig misstanke konstaterat att det måste finnas konkreta, objektiva underbyggda omständigheter som med viss styrka talar för att personen har begått den gärning som misstanken avser (JO 1992/93 s. 204).

Beträffande beviskravet krävs det en betydande kvalitetshöjning för att uppnå *skälig misstanke* i förhållande till *kan misstänkas*. Eftersom utgångspunkten för bedömningen är att brottsmisstanken kan riktas mot en person (i situationer med en ensam gärningsman) betyder detta att sannolikheten för dennes skuld är större än vad som talar för att någon annan begått gärningen. Det betyder i sin tur att beviskravet i fråga endast borde kunna uppnås när sannolikheten för att den misstänkte begått gärningen är större än den kvarstående osäkerheten.

⁹ Lindberg, Gunnel, *Rättegångsbalk* (1942:740) 23 kap. 2 §, Karnov 2020-01-01 (JUNO).

4.7 Migrationsverket behöver förbättrade möjligheter att upprätthålla ordningen och säkerheten

Utredningens bedömning: Det finns behov av att stärka möjligheterna att upprätthålla ordningen och säkerheten vid förvar.

Utifrån uppgifterna från Migrationsverket och JO:s rapporter kan vi konstatera att det är vanligt med narkotika vid förvaren och att det även förekommer vapen. Det utgör ett säkerhets- och ordningsproblem att det vistas narkotikapåverkade individer i förvarslokalerna. Vår bedömning är att detta inte är acceptabelt. Utgångspunkten för uppdraget i den här delen är att all form av drogmisbruk och kriminalitet på förvaren måste motverkas.

Det är Migrationsverkets ansvar att upprätthålla ordning och säkerhet vid förvaren. Att ordningen och säkerheten upprätthålls är av största vikt, inte minst eftersom miljön på förvaren har stor betydelse för övriga förvarstagna och för personalen.

Åtgärder som hindrar att narkotika kommer in i förvarslokalerna och åtgärder som innebär att man finner den narkotika som ändå kommit in i lokalerna stärker ordningen och säkerheten. Det bör därför finnas effektiva verktyg som gör att personalen kan finna den narkotika och de vapen som är på väg att föras in i lokalerna respektive sådant som kommit in på förvaren. I detta avseende är det av central vikt att Migrationsverket har möjlighet att använda de tvångs- och kontrollåtgärder som är nödvändiga för att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i förvaren. Det är även viktigt att de har effektiva hjälpmedel när de använder dessa åtgärder.

En viktig del är att kunna upptäcka och omhänderta otillåten egendom, som t.ex. narkotika, alkohol och vapen. Detta kan ske genom att förvarstagna och deras egendom undersöks och genom att personer som besöker förvarslokalerna kontrolleras. Tvångs- och kontrollåtgärder är i varierande utsträckning integritetskränkande för den som drabbas av åtgärden. Även om kontrollen ska utövas med respekt för enskildas integritet är det ofrånkomligt att integritetshänsynen i vissa fall måste få stå tillbaka. Vi återkommer under respektive avsnitt till bedömningar av när åtgärderna är motiverade och i vilka situationer de ska få vidtas.

JO har i en av de rapporter vi redogjort för ovan funnit att förvaret i Mölndal, trots att det endast hade varit öppet i cirka tre månader, hade fattat över 300 beslut om kroppsvisitation. Detta skulle kunna tyda på att beslut om kroppsvisitationer i dag, i strid med vad som anges i 11 kap. 9 § UtlL, fattas regelmässigt utan att det kanske alltid finns skälig misstanke i det enskilda fallet. Detta kan tala för att tvångsåtgärderna inte är tillräckliga för att upprätthålla ordningen och säkerheten utifrån situationen vid förvaren.

Här bör understrykas att syftet med våra förslag är att de ska motsvara det behov av åtgärder som finns. Syftet med ändringarna är inte att de ska vara mer ingripande än vad som krävs utifrån dagens behov och det måste alltid göras en bedömning av behovet i det enskilda fallet. Denna bedömning ska utgå från vad som är proportionerligt, vilket bl.a. innebär att en åtgärd inte ska vidtas bara för att det finns en laglig möjlighet. För att åtgärderna inte ska uppfattas som godtyckliga är det även viktigt att Migrationsverket, i enlighet med 11 kap. 1 § UtlL, informerar de förvarstagna om deras rättigheter och skyldigheter samt om de regler som gäller i förvarslokalerna. Av samma skäl är det även viktigt att vissa ingripande beslut är skriftliga och innehåller de skäl som ligger till grund för beslutet (13 kap. 10 § UtlL och 32 § FL).

Sammanfattningsvis behövs alltså ändringar i 11 kap. utlänningslagen.

De för uppdraget relevanta frågorna är dels när tvångsåtgärderna ska få användas, dels om nya tvångsåtgärder ska införas. Därtill ska vi undersöka om Migrationsverket ska få utökade möjligheter att kontrollera besök. Våra förslag presenteras nedan utifrån respektive åtgärd.

4.7.1 Tvångs- och kontrollåtgärderna ska vara tillräckliga för att tillgodose syftet med förvar och upprätthålla ordningen och säkerheten

Utgångspunkten för nuvarande reglering är att tvångsmedlen i 11 kap. utlänningslagen ska vara tillräckliga för att tillgodose syftet med förvarsinstitutet samtidigt som ordningen och säkerheten upprätthålls (se avsnitt 4.5). En fråga som har betydelse för övervägandena kring de olika tvångs- och kontrollåtgärderna är om dessa grunder ska ändras eller vara oförändrade.

Här bör det åter understrykas att syftet med bestämmelserna om förvar skiljer sig åt från övrig lagstiftning. De som är intagna enligt fängeslagen och häkteslagen är antingen misstänkta för brott eller dömda för brott och kan inte jämföras med enskilda som är tagna i förvar. De förvaltningsrättsliga tvångsåtgärderna i lagarna avseende tvångsvård får, utöver att användas för att säkerställa ordning och säkerhet vid respektive institution, även användas för att säkerställa vården.

Några liknande syften har inte utlänningslagen. Det har inte heller kommit fram några omständigheter som talar för att det skulle finnas några andra behov som måste beaktas när Migrationsverket vidtar tvångs- eller kontrollåtgärder. Grunden för alla beslut om tvångs- och kontrollåtgärder ska därför vara att åtgärderna ska vara tillräckliga för att tillgodose syftet med förvarsinstitutet samtidigt som Migrationsverket ska kunna upprätthålla ordningen och säkerheten.

Detta innebär att Migrationsverkets befogenheter i fråga om tvångs- och kontrollåtgärder även fortsättningsvis ska vara mer begränsade jämfört med vad som gäller för andra myndigheter enligt redovisad lagstiftning.

4.7.2 En ny proportionalitetsregel i utlänningslagen

Utredningens förslag: Proportionalitetsprincipen ska förstärkas, förtydligas och kompletteras i utlänningslagen. Enligt bestämmelsen ska en ingripande åtgärd endast få användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är en mindre ingripande åtgärd tillräcklig, ska den användas.

Vårt uppdrag omfattar att utreda om möjligheterna att vidta ingripande åtgärder ska bli mer omfattande. Vi har även att utreda om det ska införas nya ingripande åtgärder. När sådana beslut fattas är det av stor vikt att beslutsfattaren alltid gör en proportionalitetsbedömning. Vid arbetet med så ingripande frågor, som i stor utsträckning kommer att påverka enskilda, bör därför frågan om proportionalitet särskilt lyftas.

Proportionalitetsprincipen är lagfäst i 5 § FL och gäller för all handläggning hos förvaltningsmyndigheterna. Som vi redan nämnt

kommer den också delvis till uttryck i 1 kap. 8 § Utll. Frågan är därför om det är nödvändigt att principen ytterligare lagregleras i utlänningslagen.

I slutbetänkandet från 2009 års förvarsutredning (SOU 2011:17) föreslogs att principen skulle föras in i 1 kap. 8 § andra stycket Utll.

En nackdel med att lagfästa principen, som även framfördes i SOU 2011:17, är att det kan ge sken av att principen inte gäller utan lagstöd. Detta skulle kunna leda till att principens status som allmän rättsgrundsats reduceras. Man kan även fråga sig om det behövs en reglering i varje enskild lag när proportionalitetsregeln redan är reglerad i lag och anses vara en grundläggande del av den svenska rättsordningen.

Det finns dock flera fördelar med att principen regleras i lag. Inte minst riktas uppmärksamheten på principens betydelse. De tvångs- och kontrollåtgärder som redan finns i dag och de som vi föreslår är ingripande för den enskilde. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det därför viktigt att det tydligt framgår vad som gäller. Vi bedömer att detta är extra viktigt när det kommer till förvar eftersom det, till skillnad från frihetsberövande på grund av brott eller personens mående, är ett administrativt frihetsberövande som endast syftar till att säkerställa utredning eller verkställighet av avlägsnandebeslut.

Här kan även en jämförelse göras med annan lagstiftning som är av intresse för uppdraget. Proportionalitetsprincipen finns lagstadgad i bl.a. 24 kap. 1 § tredje stycket RB som gäller beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel. Där framgår att tvångsmedel som kan komma i fråga måste stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med fördelarna. Motsvarande reglering finns även i bl.a. fängelselagen, häkteslagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall och lagen om psykiatrisk tvångsvård. Att angränsande lagstiftning har proportionalitetsregler talar för att det ska införas en sådan bestämmelse även i utlänningslagen.

Som vi har nämnt ovan kan åtgärderna i 11 kap. utlänningslagen riktas mot barn. Det är av stor vikt att åtgärder som riktas mot barn även fortsättningsvis vidtas endast i rena undantagsfall. Vi menar att omständigheten att det finns en proportionalitetsregel i utlänningslagen ytterligare understryker vikten av att det intrång eller men som åtgärden innebär för ett barn alltid ska beaktas. Det måste därför

finnas mycket starka skäl för att en sådan åtgärd ska vidtas mot ett barn. Även detta talar för att proportionalitetsregeln ska kompletteras.

Slutligen reglerar utlänningslagen, utöver bestämmelserna om förvar och uppsikt, fler ingripande åtgärder som exempelvis beslut om avvisning eller utvisning och återreseförbud. Även dessa åtgärder omfattas av proportionalitetsprincipen. För att undvika tolkningsproblem och för att generellt rikta uppmärksamheten mot regeln anser vi att bestämmelsen ska utformas generellt och placeras i lagens första kapitel, närmare bestämt i 1 kap. 8 § andra stycket UtL. Därmed omfattar den alla ingripande åtgärder enligt utlänningslagen.

Som vi nämnt ovan ger 1 kap. 8 § första stycket UtL uttryck för behovsprincipen. Eftersom det stycket alltså även reglerar en annan grundläggande princip ska den inte ändras.

4.7.3 Det ska vara möjligt att kontrollera att förvarstagna inte innehar otillåtna föremål vid vistelse utanför förvarlokalerna

Utredningens förslag: 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.

Migrationsverkets hemställan redogör för ett antal situationer när kroppsvisitation behöver kunna genomföras med lägre misstankegrad än den nuvarande. I uppräknningen nämns bl.a. att det finns ett behov i samband med transport till och från förvaret.

Att det föreligger behov av kroppsvisitation när de förvarstagna ska transporteras ska sättas i relation till 11 kap. 8 § UtL. Av bestämmelsen följer att en utlänning som hålls i förvar inte utan tillstånd får inneha vissa föremål som kan skada någon eller vara till men för ordningen *inom lokalen*. Bestämmelsen kan tolkas som att kroppsvisitation inte får vidtas om den syftar till att upprätthålla ordningen under en transport eller annan tillåten vistelse utanför förvaret eftersom åtgärden då skulle syfta till att förhindra att ordningen *utanför lokalen*, inte *inom lokalen*, drabbas negativt. Bestämmelsen utgår från att innehavet av otillåtna föremål inte *får skada någon* eller vara till *men för ordningen*. Att innehavet *inte får skada någon* betyder att föremål

som vapen och knivar inte får innehas. Inte heller andra föremål som kan vara farliga för innehavaren eller någon annan person, t.ex. saxar och rakhyvlar, är tillåtna. Exempel på *men för ordningen* är att någon röker inomhus, att någon agerar hotfullt eller begår brott som en följd av innehavet av det otillåtna föremålet.

Vår bedömning är att innehavet inte heller får vara till *men för säkerheten*. Här menas vapen och andra farliga föremål. Detta bör komma till uttryck i lagtexten. Tillägget borde rent praktiskt inte medföra några större ändringar i tillämpningen eftersom de flesta föremål som kan vara till men för säkerheten även kan skada någon. Ändringen syftar i stället främst till att bestämmelserna om tvångs- och kontrollåtgärder i 11 kap. utlänningslagen ska vara enhetliga. Som vi återkommer till nedan föreslår vi att de flesta tvångs- och kontrollåtgärderna i 11 kap. utlänningslagen ska få vidtas om det behövs för att upprätthålla ordningen och säkerheten. För att det inte ska uppstå tolkningssvårigheter bedömer vi att även den här bestämmelsen ska hänvisa till både ordningen och säkerheten.

Det är naturligtvis viktigt att ordningen och säkerheten upprätthålls även vid transporter och vid andra tillfällen då den förvarstagne vistas tillfälligt utanför lokalerna. Det är inte meningen att vare sig förutsättningarna eller förhållandena ska vara annorlunda i dessa situationer. Som vi kommer återkomma till i avsnitt 5 är det Migrationsverket som ansvarar för den förvarstagne när denne med tillåtelse vistas utanför lokalerna. Det är därför viktigt att Migrationsverket ges möjlighet att upprätthålla ordningen och säkerheten även vid de transporter och bevakningsuppdrag som de utför utanför lokalerna.

För att möjliggöra att kroppsvisitationer får vidtas för att upprätthålla ordningen och säkerheten på samtliga platser där utlänningen får vistas under den tid denne är tagen i förvar behöver 11 kap. 8 § UtlL ändras också i detta avseende. Detta kan göras genom att i lagtexten inte hänvisa specifikt till att det är ordningen eller säkerheten på en fysisk plats – *inom lokalen* – som ska äventyras genom innehavet av den otillåtna egendomen. Avgörande för bedömningen ska i stället vara att utlänningen hålls i förvar.

Genom ändringen tydliggörs att tvångsåtgärder, som tar sikte på att förhindra innehav av otillåten egendom, får vidtas för att upprätthålla ordningen eller säkerheten under den tid utlänningen hålls i förvar, oberoende av på vilken plats utlänningen befinner sig. Detta innebär att Migrationsverkets personal – om det kan misstänkas att

den förvarstagne har något otillåtet på sig – kan få vidta kroppsvisitation även utanför förvarslokalerna. När sådana kroppsvisitationer genomförs är det av stor vikt att hänsyn tas till platsen där kroppsvisitationen genomförs. Åtgärden ska i den utsträckning det är möjligt vidtas så att obehöriga inte kan se när åtgärden utförs.

4.7.4 Migrationsverket bör kunna använda narkotikasökhundar när de genomför tvångs- och kontrollåtgärder

Utredningens bedömning: Migrationsverket bör kunna använda narkotikasökhundar som hjälpmedel vid tvångs- och kontrollåtgärder.

För att våra förslag om skärpta tvångs- och kontrollåtgärder ska vara effektiva och ändamålsenliga måste Migrationsverket ha rätt hjälpmedel till sitt förfogande. Teknisk utrustning som metalldetektor och larmbåge är effektiv när man ska finna vapen men inte effektiv när man söker efter narkotika.

Som vi konstaterat ovan är narkotikasökhundar ett effektivt hjälpmedel i sökandet efter narkotika för Kriminalvården. Migrationsverket bör därför kunna använda sig av narkotikasökhundar som hjälpmedel när de utför tvångs- och kontrollåtgärder. I likhet med Kriminalvårdens verksamhet kan hundarna användas för visitation av lokaler, försändelser, paket och gods. De kan även användas för perimeterbesök (dvs. sökningar i området runt förvarslokalerna). Slutligen kan de användas mot förvarstagna eller besökande genom tullfiltermodellen. Det innebär att den förvarstagne eller besökaren passerar förbi en positionerad narkotikasökhund eller att en narkotikasökhund på ett kontrollerat sätt söker runt en person.

Vi menar därför att Migrationsverket bör kunna använda narkotikasökhundar i sin verksamhet. Eftersom narkotikasökhundar, likt larmbågar eller metalldetektorer, är ett hjälpmedel och inte en åtgärd behöver användandet inte regleras i lag. Det bör, på samma sätt som hos Kriminalvården, vara tillräckligt att Migrationsverket upprättar riktlinjer som reglerar användandet av narkotikasökhundar.

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

Utredningens bedömning: Migrationsverket bör ges utökade möjligheter till kroppsvsitation.

Uppdragets omfattning

Vårt uppdrag i den här delen är att ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att kroppsvsitera förvarstagna för att söka efter otillåtna föremål. Av uppgifterna från Migrationsverket och JO:s rapporter framgår att inflödet av narkotika och otillåtna föremål har ökat. Detta hotar ordningen och säkerheten vid förvaren och visar att gällande lagstiftning inte är tillräcklig för att Migrationsverket ska kunna upprätthålla ordningen och säkerheten vid förvaren. Ett sätt att minska möjligheterna för narkotika att komma in på förvaren är att utöka möjligheterna till kroppsvsitation.

Uppdraget omfattar inte frågan *hur* kroppsvsitation ska ske eller *vem* som ska få utföra den. Bestämmelser om detta finns i 9 kap. 2 § fjärde stycket UtL. Inte heller frågan om kroppsvsitation eller ytlig kroppsvsitation omfattas av uppdraget. Vi har dock funnit det ändamålsenligt att i fråga om kroppsvsitation av barn ändå föreslå en särskild reglering (se nedan).

Uppdraget rymmer flera frågor. Vi redogör för dessa delfrågor nedan.

Bestämmelsen ska delas upp utifrån situation

Den första frågan är om bestämmelsen om kroppsvsitation bör ändras så att den – likt bestämmelserna i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, häkteslagen och fängelselagen – är uppdelad utifrån *när* kroppsvsitationen görs. Frågan här är om bestämmelsen ska delas upp så att den dels anger vad som gäller vid *ankomst* till förvarslokalerna, dels vad som gäller *i övrigt* under tiden personen hålls i förvar.

Dagens bestämmelse reglerar endast vad som gäller under vistelsen. Förarbetena till lagen konstaterar att den förvarstagne ska vara kroppsvsiterad när han eller hon kommer till förvarslokalen.

Företrädare för Migrationsverket har uppgett att det är vanligt att förvarstagna som anländer till förvarslokalerna inte är visiterade. Samma uppgifter framgår av JO:s rapporter. Av detta kan slutsatsen dras att dagens ordning inte fungerar. Vår bedömning är att det krävs lagändringar för att Migrationsverket ska kunna upprätthålla ordning och säkerhet vid förvaren. Bestämmelserna ska reglera dels vad som gäller vid ankomst till förvarslokalerna, dels vad som gäller under vistelsen.

Kroppsvisitation vid ankomst till förvarslokalerna ska kunna ske om det behövs

Utredningens förslag: Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får den utlänning som hålls i förvar kroppsvisiteras vid ankomsten till förvarslokalerna för kontroll av att utlänningen inte bär på sig något som denne inte får inneha.

För att Migrationsverket ska kunna upprätthålla ordningen och säkerheten vid förvaren är det av vikt att de som anländer till förvaren inte innehar några otillåtna föremål. Vi menar att en viktig utgångspunkt för att hålla förvaren fria från narkotika och vapen är att de som anländer dit kroppsvisiteras. Som vi nämnt ovan omfattar en sådan kroppsvisitation även visitation av den egendom som den förvarstagne har med sig. Det spelar ingen roll om egendom finns i en låst eller stängd väska, den får ändå undersökas (prop. 1996/97:147 s. 33).

Företrädare för Migrationsverket har uppgett att det är vanligt att förvarstagna vid ankomsten inte har kroppsvisiterats. Detta innebär dels att de kan ha föremål på sig, dels att de kan ha föremål i väskor som de inte får inneha. Som vi nämnt ovan är detta ett återkommande problem beträffande de förvarstagna som tidigare varit placerade på häkte. Eftersom Migrationsverket inte har någon kontroll över vad de som anländer till förvarslokalerna innehar bör de få möjlighet att utföra kroppsvisitationer i stor utsträckning. Frågan är när sådan kroppsvisitation ska få utföras.

Som vi har nämnt ovan används *behövs* för flera tvångsåtgärder i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall medan lagen om psykiatrisk tvångsvård använder *nödvändigt*. Frågan är vilket av dessa begrepp som ska

väljas här. Begreppet *behövs* förutsätter att det finns anledning att vidta åtgärden men det krävs inte en misstanke i det enskilda fallet. Detta ska ställas i relation till begreppet *nödvändigt* som förutsätter att det finns en konkret anledning att få använda tvångsåtgärden. *Behövs* innebär alltså en något lägre tröskel än *nödvändigt* för att en åtgärd ska få vidtas.

Eftersom syftet är att Migrationsverket ska kunna vidta åtgärden i stor utsträckning menar vi att *behövs* ska tillämpas.

Formuleringen innebär att i stort sett alla som anländer till förvaren kommer att behöva visiteras men den möjliggör för Migrationsverket att göra undantag för t.ex. barn och de som redan blivit visiterade av polis eller Kriminalvårdens personal. Det ska dock ske en bedömning i varje enskilt fall av om det behövs en kroppsvisitation eller inte. En kroppsvisitation ska alltid vara proportionerlig.

Med termen ankomst avses första gången den förvarstagne kommer till förvarslokalerna, när den förvarstagne återkommer efter en tillåten vistelse utanför förvarslokalerna eller när den förvarstagne återkommer efter att ha avvikit från förvarslokalerna.

Kroppsvisitation under tiden i förvar

Utredningens förslag: 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.

Vi har ovan föreslagit en ändring som innebär att i stort sett alla förvarstagna som anländer till förvarslokalerna kommer att kroppsvisiteras. Vi föreslår även åtgärder för att stärka skalskyddet kring förvaren (se avsnitt 4.7.9). Vi bedömer att dessa åtgärder kommer att minska inflödet av narkotika på förvaren. Dessutom föreslår vi att misstankegraden för undersökning av försändelser ska sänkas (se avsnitt 4.7.8) och att rumsvsitationer ska få genomföras om det behövs (se avsnitt 4.7.7). Mot bakgrund av detta kan det ifrågasättas om det är motiverat att ändra den misstankegrad som i dag gäller för när kroppsvisitationer inom förvarslokalerna ska få utföras.

Som vi har redogjort för ovan är det ett ordnings- och säkerhetsproblem att det vistas narkotikapåverkade människor på förvaren. Dessutom bedöms behovet av kroppsvisitationer i nuläget vara större

än vad regelverket medger (se avsnitt 4.7). Den skärpta kontrollen vid ankomst och kontrollerna av besökare kommer knappast helt förhindra att narkotika eller andra otillåtna föremål kommer in i förvarslokalerna. Det är vidare viktigt att ha i åtanke att farliga föremål kan tillverkas inne på förvaren. Det är också angeläget att kroppsvisitationer i större utsträckning kan utföras för att ordningen och säkerheten under transporter och vid annan tillåten vistelse utanför förvarslokalerna ska kunna upprätthållas. Sammantaget menar vi att det är proportionerligt och ändamålsenligt med en bestämmelse som i större utsträckning möjliggör kroppsvisitationer som sker under tiden utlänningsen hålls i förvar, även med beaktande av de övriga åtgärder vi föreslår.

Frågan är vilken misstankegrad som ska föreligga för kroppsvisitation under vistelsen. Här ska åter nämnas att det är ett ingrepp i den enskildes integritet att kroppsvisiteras. Till skillnad från vid ankomsten till förvarslokalerna menar vi, med hänsyn till de övriga åtgärder vi föreslår, att det måste föreligga någon grad av misstanke i det enskilda fallet för att åtgärden ska få vidtas. Vi bedömer dock att dagens misstankegrad är för högt ställd.

Som vi redogjort för i avsnitt 4.6.4 krävs det en betydande kvalitetshöjning för att uppnå *skälig misstanke* i förhållande till *kan misstänkas*. Genom att ändra misstankegraden från *skälig misstanke* till *kan misstänkas* skulle fler kroppsvisitationer kunna genomföras vilket vi bedömer är rimligt. Om en förvarstagen tidigare innehaft narkotika 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 har något i händerna som denne inte vill visa för personalen eller att denne uppträder på ett nervöst eller annars misstänkt sätt. Det kommer dock fortfarande 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. Åtgärden får inte vidtas rutinmässigt utan misstanke eller rikta sig mot flera förvarstagna utan att det finns något specifikt som tyder på att den förvarstagne som visiteras har egendom i sin besittning.

Vi menar alltså att misstankegraden ska ändras från *skälig misstanke* till *kan misstänkas*.

Kroppsvisitation i andra fall än vid ankomsten omfattar även eventuella kroppsvisitationer som utförs under en transport eller

annan tillåten vistelse utanför förvarslokalerna. Detta inkluderar eventuell inledande transport från ett häkte eller en arrest till förvarslokalerna som genomförs av Migrationsverket.

Särskilda regler ska gälla vid genomförandet av kroppsvisitation av barn

Utredningens förslag: Vid kroppsvisitation av barn ska visitationen alltid genomföras i närvaro av ett vittne om inte barnet motsätter sig detta.

I 11 kap. 9 § tredje stycket UtlL finns bestämmelser avseende genomförandet av en kroppsvisitation. Enligt bestämmelsen gäller vid kroppsvisitation vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena. Enligt dessa bestämmelser får kroppsvisitation inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara. En kvinna får 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.

Dessa bestämmelser om vad som gäller vid genomförandet av kroppsvisitation gäller både för vuxna och barn. Genom våra förslag om allmän inpasseringskontroll (se avsnitt 4.7.9) och bestämmelser som sänker trösklarna för att besluta om kroppsvisitation kommer kroppsvisitation av barn att kunna ske i flera situationer än i dag. Det finns därför anledning att överväga om det behövs särskilda regler kring själva genomförandet vid kroppsvisitation av barn.

I portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtlL anges att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Syftet när bestämmelsen infördes var att förtydliga och klart uttrycka principen om barnets bästa som redan ansågs gälla i svensk rätt. I förarbetena poängterades också att barns särskilda utsatthet och behov på många sätt motiverar en särbehandling i förhållande till vuxna (prop. 1996/97:25 s. 246).

Artikel 12 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) ger uttryck för en av de fyra grundprin-

ciperna i Barnkonventionen (övriga kommer till uttryck i artikel 2, 3 och 6) som övriga artiklar i konventionen utgår ifrån. Enligt artikel 12 ska konventionsstaterna tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Denna artikel i konventionen har delvis inkorporerats i utlänningslagen genom bestämmelsen i 1 kap. 11 § som föreskriver att när frågor om tillstånd enligt lagen ska bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet ska, om det inte är olämpligt, barnet höras. Bestämmelsen är, som framgår av ordalydelsen, begränsad till att gälla vid handläggning av tillståndsärenden enligt lagen. Vid övrig handläggning enligt lagen ska därmed tas hänsyn till artikel 12, vilket också kommer till uttryck i Migrationsverkets styrdokument (se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande *Att höra barn*, RS/010/2020/ s. 3).

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 hänsyn till detta och till de ändringar som vi föreslår bedömer vi att dagens regler bör förstärkas för att tillgodose barns behov av rättssäkerhet vid kroppsvisitationer. För att stärka kontrollen av att bestämmelsen om kroppsvisitation tillämpas korrekt och på så vis öka rättssäkerheten bör det därför ställas upp som huvudregel att en person närvarar vid visitationen utöver den som genomför den. Enligt uppgift från Migrationsverket utförs kroppsvisitationer enligt gällande rutiner alltid av två personer, oavsett ålder på den som visiteras. Enligt vår bedömning är det dock ändå av värde att det fastställs i lag att ett vittne som huvudregel ska närvara när det gäller kroppsvisitation av barn.

Det kan dock finnas situationer när barnet inte önskar ett vittne och då bör detta önskemål tillgodoses. Kravet på att ett vittne som huvudregel ska närvara bör gälla i alla situationer då manuell kroppsvisitation kan komma att behöva utföras. För barn som är tagna i förvar betyder det vid kroppsvisitation vid ankomst till förvarshuset eller annars under tiden i förvar. För barn som besöker ett förvar kan manuell kroppsvisitation aktualiseras om det vid allmän inpasseringskontroll bedöms att det finns särskilda skäl att utföra visitationen på annat sätt än med hjälp av metalldetektor eller andra hjälpmedel.

När det gäller vem som ska närvara som vittne bör barnet alltid tillfrågas om vem det önskar ska närvara. Önskemålet bör så långt det är praktiskt möjligt tillgodoses.

4.7.6 En möjlighet att genomföra säkerhetskontroller på förvaren ska införas

Utredningens förslag: 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.

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

Säkerhetskontroll är en mindre ingripande form av kroppsvisitation. Den sker med hjälpmedel som metalldetektor eller larmbåge. Syftet är att kontrollera att de förvarstagna inte bär med sig något otillåtet.

Tvångsåtgärder ska vara effektiva. Fördelen med säkerhetskontroller är att de kan genomföras rutinmässigt utan beslut i varje enskilt fall. Därmed är åtgärden inte lika resurskrävande som kroppsvisitation som förutsätter beslut i varje enskilt fall. Vår bedömning är att införandet av säkerhetskontroll kommer att öka möjligheterna för de förvarstagna att röra sig inom lokalerna på förvaret och därmed öka möjligheterna till olika aktiviteter. Vår bedömning är att narkotikasökhundar ska kunna användas vid säkerhetskontrollerna. Åtgärden är mindre ingripande än kroppsvisitation och skulle kunna användas även när förvarstagna ska lämna förvarslokalerna.

Sammantaget menar vi att fördelarna med åtgärden, dvs. möjligheterna att säkerställa ordningen och säkerheten, uppväger det intrång som den medför för de enskilda.

Säkerhetskontroll ska vidtas rutinmässigt och utgår inte från en individ utan från situationen vid det aktuella förvaret. Åtgärden riktar sig alltså inte mot en viss person utan Migrationsverket ska fatta beslut som kan avse en avdelning eller ett helt förvar och ska anpassas efter situationen vid förvaret.

Åtgärden ska få vidtas om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten vid förvaret.

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

Utredningens förslag: Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får bostadsrum och andra slutna förvaringsställen i förvaringslokalerna undersökas (rumsvisitation). En rumsvisitation får endast utföras för att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha.

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

Mot bakgrund av de problem som vi redogjort för ovan beträffande narkotika och andra otillåtna föremål menar vi att det finns ett behov att införa en bestämmelse om rumsvisitation. Ur ett ordnings- och säkerhetsperspektiv är det inte rimligt att förvarstagna obehindrat kan gömma otillåtna föremål i bostadsrummen. En möjlighet att undersöka bostadsrum och andra slutna förvaringsställen skulle öka möjligheterna för personalen att hitta otillåtna föremål på förvaren. Det skulle i sin tur öka tryggheten för förvarstagna och personal.

Syftet med bestämmelsen ska vara att upprätthålla ordningen eller säkerheten på förvaret. Det är endast föremål som regleras i 8 § eller i narkotikastrafflagen som får eftersökas, dvs. rumsvisitation får endast ske i syfte att söka efter föremål som den förvarstagne inte får inneha. Visitation ska få ske av bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som den förvarstagne disponerar. Med andra slutna förvaringsställen avses t.ex. kläd- eller värdeskåp. Även stängda och låsta väskor får undersökas.

Personalen vid förvaren utför enligt Migrationsverket dagliga okulära besiktningar av förvarsrummen. Syftet med besiktningarna är att kontrollera att bostadsrummen är i funktionellt skick. Dessa kontroller är att betrakta som ett löpande inslag i verksamheten och utgör inte rumsvisitationer som behöver dokumenteras i form av ett särskilt beslut (jämför Opcat-inspektionen av Migrationsverkets förvar i Mölndal den 17–18 januari 2023).

Enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall får rumsvisitation genomföras om det behövs, det behöver alltså inte föreligga någon misstanke för att genomföra rumsvisitation. Enligt fängelselagen och häkteslagen får åtgärden vidtas om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten.

Flera omständigheter är av relevans vid bedömningen av vad som ska krävas för att rumsvisitation ska få genomföras.

En viktig faktor är att förvarstagna oftast delar rum med upp till tre andra förvarstagna. Förutom att de förvarstagna har skåp eller säkerhetsfack som de kan låsa har alla förvarstagna i praktiken tillgång till övriga delar av bostadsrummen, dvs. även mer privata rumsdelar som sängar, hyllor och klädförvaring. Detta innebär att förvarstagna kan placera saker hos andra i deras delar av bostadsrummen.

Eftersom det är lätt att gömma föremål hos andra – för att på så vis undvika rumsvisitation hos sig själv – blir det inte effektivt om man kan kopplar misstankegraden till den person som man misstänker innehar narkotika. Hänsyn bör därför tas mer till situationen vid förvaret och vad som behövs där än misstankar riktade mot en viss person.

En annan omständighet som är relevant är vad som främst kommer att eftersökas vid rumsvisitationer. Som vi redogjort för flera gånger är narkotika det största problemet vid förvaren och det som man i första hand kommer att söka efter. Eftersom det främst är narkotika som kommer att eftersökas bedömer vi att en stor andel av alla rumsvisitationer kan utföras med hjälp av narkotikasökhundar. Att ett hundekipage söker kring ens säng och ens skåp kan inte anses innebära ett lika stort ingrepp i integriteten som att en anställd söker igenom alla ens tillhörigheter. Vi menar att användning av narkotikasökhundar kommer vara det mest proportionerliga hjälpmedlet i många fall och det som bör användas när det inte föreligger en konkret misstanke.

Slutligen måste man beakta vilket integritetsingrepp åtgärden innebär. Sätter man rumsvisitation i relation till kroppsvsitation är rumsvisitation mindre ingripande (JO 1998/99 s. 262). Här måste man även beakta att personalen endast får leta efter sådan egendom som de förvarstagna inte får inneha. Privata brev får exempelvis undersökas men inte avseende innehållet. Även detta minskar omfattningen av ingreppet i integriteten.

Vetskapen om att rumsvisitationer kan genomföras bör vidare minska risken för att andra förvarstagna placerar otillåtna föremål bland ens tillhörigheter. Detta ökar säkerheten och tryggheten hos de förvarstagna som inte innehar otillåtna föremål.

Samtliga dessa omständigheter talar för att åtgärden måste kunna vidtas utan att det föreligger en konkret misstanke. Sammantaget menar vi därför att åtgärden – för att vara effektiv – ska få vidtas om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten vid förvaret.

Enligt 13 kap. 10 § UtIL ska beslut om t.ex. kroppsvisitation vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Vår bedömning är att även beslut om rumsvisitation ska omfattas av kravet på skriftlighet och motivering eftersom besluten är ingripande för de förvarstagna och ska kunna överklagas till en migrationsdomstol.

4.7.8 Det ska vara möjligt att undersöka försändelser vid en lägre grad av misstanke än som gäller i dag

Utredningens förslag: Undersökning av försändelser ska få ske om det kan misstänkas att försändelsen innehåller sådant som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha.

Som vi har nämnt i avsnitt 4.2 är det ovanligt att förvarstagna tar emot försändelser. Det är därför inte särskilt vanligt med undersökning av försändelser.

Frågan är därför om en justering av misstankegraden är en effektiv åtgärd för att öka ordningen och säkerheten vid förvaren. Vår bedömning är att misstankegraden ska ändras, trots att undersökning av försändelser är en ovanlig tvångsåtgärd. Genom att åtgärden hindrar narkotika från att komma in på förvaren är vår bedömning att en ökad användning av denna åtgärd leder till färre kroppsvisitationer, som får anses vara en mer ingripande åtgärd, under vistelsen.

På motsvarande sätt som i fråga om kroppsvisitation under tiden i förvar menar vi att misstankegraden för när Migrationsverket ska få undersöka försändelser ska ändras till *kan misstänkas*. Se våra överväganden ovan gällande kroppsvisitation under vistelsen i förvar.

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

För att minska de negativa följderna av att vara tagen i förvar är det viktigt att förvarstagna, genom att ta emot besök, har möjlighet att hålla kontakt med personer utanför förvaret. På så sätt motverkas den isolering som frihetsberövandet innebär. Det är inte bara besök av familjemedlemmar och vänner som är av värde utan även besök av företrädare från civilsamhällesorganisationer kan spela en viktig roll för förvarstagna. Det är därför viktigt att huvudregeln alltså ska vara att förvarstagna har rätt att ta emot besök och att besöken inte övervakas.

Av uppgifter från Migrationsverket framgår att narkotika förs in vid besök samtidigt som det i dag inte sker någon kontroll av besökare.

För att Migrationsverket ska kunna upprätthålla ordningen och säkerheten vid förvaren samtidigt som de tillåter de förvarstagna att ta emot besök menar vi att det behövs flera ändringar i bestämmelserna om besök.

Här gör sig proportionalitetsregeln påmind, eftersom det är mindre ingripande att besöken kontrolleras än att de nekas. Olika kontroller av besöken kan även vara olika ingripande utifrån den aktuella situationen. Vi menar att det är viktigt att Migrationsverket har flera verktyg att använda för att kunna tillåta besök samtidigt som de har möjlighet att upprätthålla ordningen och säkerheten på förvaren. Varje åtgärd måste dock vara effektiv i det enskilda fallet. Situationen kan även se annorlunda ut på olika förvar och olika avdelningar. Nedan följer våra överväganden i de olika delarna.

Det ska införas en ny form av övervakning av besök

Utredningens förslag: 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.

I dag kan Migrationsverket övervaka besök genom att befinna sig i samma rum som den förvarstagne och besökaren, ett så kallat personalövervakat besök. Den här typen av kontroll är resurskrävande.

Fördelen med åtgärden är, ur ett ordning- och säkerhetsperspektiv, att allt som kommuniceras kan kontrolleras av personal. Nackdelen är att den här typen av övervakade besök inte utesluter kroppslig kontakt mellan besökare och den förvarstagne vilket innebär att t.ex. narkotika kan överlämnas. Om det främsta syftet med övervakningen är att hindra att narkotika överlämnas är kontrollen därmed inte effektiv.

En effektivare åtgärd mot införsel av narkotika vid besök är att tillåta besök i rum som är anpassade så att det inte är möjligt att överlämna föremål, s.k. glasrutebesök. Vid sådan kontroll närvarar ingen från personalen vilket även innebär att kontrollen inte är lika resurskrävande som personalövervakade besök. Den ger också större möjligheter till förtroliga samtal. Det medför dock att den här kontrollåtgärden inte är effektiv om syftet med kontrollen är att hindra brottsplanering eller planering av flykt.

Någon möjlighet till glasrutebesök finns inte i dag. Med hänsyn till de problem med främst narkotika som finns på förvaren menar vi att det vore ändamålsenligt att införa reglering om glasrutebesök. Vår bedömning är att en sådan kontroll av besök skulle innebära att förvarstagna i stor utsträckning kan ta emot besök samtidigt som Migrationsverkets förutsättningar att upprätthålla ordningen och säkerheten vid förvaren ökar. Därmed är åtgärden även effektiv.

Bestämmelsen kan utformas med 7 kap. 2 § FäL som förebild vilket innebär att besök kommer ske i rum där besökaren och den förvarstagne hålls fysiskt åtskilda från varandra av en glasruta.

I motiven till 7 kap. 2 § FäL framförde regeringen att man inte generellt kunde säga att det var mer ingripande med personalövervakat besök eller glasrutebesök. Vi instämmer på en generell nivå i denna uppfattning. När barn besöker en förälder eller annan nära anhörig anser vi dock att glasrutebesök alltid ska anses vara mer ingripande. Glasrutebesök kan också vara mer ingripande när vuxna anhöriga eller nära bekanta besöker en förvarstagen.

Vid val av övervakningsform ska en bedömning av behovet göras utifrån det enskilda fallet och vad som ur ett ordnings- eller säkerhetsperspektiv är lämpligast. Den minst ingripande formen av kontroll ska göras. Vid bedömningen ska hänsyn tas till vilken relation den för-

varstagne och besökaren har. Särskild hänsyn ska tas till barns behov av att kunna medges fysisk kontakt med en förälder eller nära anhörig. Det kan vara nödvändigt att de två formerna kombineras och något hinder mot att göra det ska inte uppställas. Det ska här understrykas att det är mindre ingripande för den förvarstagne att tillåtas ett övervakat besök än att nekas besök.

Några detaljerade regler om besöksrummens utformning bör inte ges i lag. Det är Migrationsverkets uppgift att se till att utformningen blir ändamålsenlig och inte mer inskränkande än vad som är nödvändigt.

Allmän inpasseringskontroll ska införas

Utredningens förslag: 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. 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.

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

Samtliga de åtgärder vi har redogjort för ovan avser kontroll rörande förvarstagna. Vi menar att åtgärder som endast avser kontroll av förvarstagna inte är tillräckliga för att hindra införsel av narkotika och andra otillåtna föremål. För att Migrationsverket ska kunna upprätthålla ordningen och säkerheten vid förvaren är vi av uppfattningen att det behövs en åtgärd som avser kontroll av besökare, s.k. allmän inpasseringskontroll. Bestämmelser om allmän inpasserings-

kontroll finns i dag i bl.a. lagen om psykiatrisk tvångsvård, lagen om rättspsykiatrisk vård, häkteslagen och fängelselagen.

Ett beslut om allmän inpasseringskontroll ska endast få fattas om det är nödvändigt för att Migrationsverket ska kunna upprätthålla ordningen eller säkerheten på det aktuella förvaret. Ett beslut kan avse ett helt förvar eller en avdelning. Det är alltså situationen på förvaret som avgör om det behövs en allmän inpasseringskontroll.

Nästa fråga att ta ställning till när man diskuterar åtgärden är vilka som ska omfattas av den. När allmän inpasseringskontroll infördes i häkten och anstalter var regeringens allmänna ståndpunkt att en reglering som syftar till att lösa ett problem har större förutsättningar att uppnå goda resultat ju vidare del av de tänkbara orsakerna bakom problemet som regleringen täcker. Detta ska vägas mot att regleringen inte ska göras mer långtgående än vad som är nödvändigt (prop. 2013/14:119 s. 41). Regleringen om allmän inpasseringskontroll i lagen om psykiatrisk tvångsvård, lagen om rättspsykiatrisk vård, fängelselagen och häkteslagen avser alla som besöker institutionerna. Bestämmelserna i lagen om psykiatrisk tvångsvård omfattar dock endast besök vid sjukvårdsinrättning eller avdelning för sluten psykiatrisk tvångsvård för vilken en förhöjd säkerhetsklassificering gäller.

Det finns en rad kategorier av personer som besöker förvaren. Det kan vara fråga om privata besökare till de förvarstagna, offentliga biträden, företrädare från frivillighetsorganisationer och myndighetspersoner. Det går inte att utesluta risken för att otillåtna föremål förs in, eller kan komma att föras in, av personer i någon av de kategorier som har tillträde till förvaren (jfr prop. 2003/04:3 s. 25 f.). En reglering som inte tar fasta på detta, utan som bara siktar in sig på någon eller några av dessa grupper har sämre förutsättningar att bli effektiv.

Mot bakgrund av vad som nyss sagts finns det därför skäl att eftersträva en reglering som omfattar alla kategorier av personer som har tillträde till förvaret. En kontroll som omfattar alla blir enklare att tillämpa eftersom bedömningar inte behöver göras i det enskilda fallet. En generell kontroll har också större förutsättningar att accepteras bland dem som ska kontrolleras då den inte pekar ut någon särskild person eller grupp som särskilt benägen att föra in otillåtna föremål.

Det bör dock finnas en möjlighet att generellt undanta vissa kategorier. En sådan kategori kan vara Migrationsverkets personal vid

förvaren. Det finns inga uppgifter om att personal, t.ex. efter hot, har fört in otillåtna föremål till förvarstagna. Som situationen är i dag kan det därför sägas att det varken är effektivt, ändamålsenligt eller proportionerligt att personalen vid förvaren omfattas av den allmänna inpasseringskontrollerna. Situationen kan emellertid komma att förändras i framtiden. Bestämmelserna bör därför utformas på ett sådant sätt att Migrationsverket kan undanta personalen, men också låta personalen omfattas av kontrollen om det finns behov av det.

Det kan även finnas skäl att generellt undanta barn under en viss ålder från den allmänna inpasseringskontrollen. Generella undantag bör regleras i förordning eller efter regeringens bemyndigande i Migrationsverkets föreskrifter, varför ett bemyndigande behöver införas i lag. Det bör även i lag införas en möjlighet för Migrationsverket att, efter regeringens bemyndigande, i enskilda fall besluta om undantag från bestämmelsen.

Åtgärden ska vara proportionerlig i det enskilda fallet. Det innebär att kontrollen av om en person bär på sig otillåten egendom i de flesta fall kan inskränka sig till en undersökning enligt huvudregeln, dvs. med hjälp av en metalldetektor, larmbåge eller andra hjälpmedel som narkotikasökhund. Särskild hänsyn ska tas till om besökaren är ett barn. Undersökning av föremål som någon bär på sig eller har med sig bör i regel kunna ske huvudsakligen med röntgenmaskin.

Syftet med åtgärden får endast vara för att eftersöka föremål som inte får innehåsa i förvarslokalerna. Som vi nämnt ovan utgör inflödet av narkotika ett stort problem. Att endast utföra kontroller med metalldetektorer är därför inte effektivt. Migrationsverket ska därför ges möjlighet att använda alla de undersökningsmetoder som innefattas i begreppet kroppsvisitation, t.ex. att genomöka den kontrollerades kläder och föremål som han eller hon bär med sig. För att göra en sådan ”manuell” kroppsvisitation ska dock krävas särskilda skäl. Särskilda skäl kan det vara fråga om ifall utrustningen av tekniska eller andra skäl inte kan användas, men även om det vid en mekanisk kontroll uppkommer misstankar om otillåten införsel, t.ex. därför att något hjälpmedel gett utslag eller markerat. Det bör framgå av lagtexten att kontroller i första hand ska utföras med hjälpmedel.

Man kan inte tvinga någon att underkasta sig allmän inpasseringskontroll. Den som nekar kontrollen får vägras inpassering.

Eftersom allmän inpasseringskontroll endast får användas när det är motiverat ur säkerhetssynpunkt är beslutet beroende av kontinuerlig prövning av säkerhetssituationen vid det aktuella förvaret. Detta innebär att beslutet inte kan ha en för lång tidsmässig räckvidd. En tidsbegränsning om tre månader gäller för beslut om allmän inpasseringskontroll i 8 kap. 11 § FäL och 4 kap. 11 § HäL. Vi menar att samma tidsbegränsning ska gälla för Migrationsverket.

I syfte att öka förutsebarheten och främja en flexibel tillämpning bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter och i enskilda fall besluta om undantag från allmän inpasseringskontroll.

4.7.10 Det saknas skäl för bestämmelser om skyddsvisitation

Utredningens bedömning: Det bör inte införas särskilda bestämmelser om skyddsvisitation.

I kommittédirektiven nämns tvångsåtgärden skyddsvisitation. Åtgärden avser en visitation som utförs genom att man känner utanpå den berördes kläder med händerna utan några hjälpmedel (se avsnitt 4.4.4).

Vi menar att de förslag vi lämnar – nya regler för visitationer vid ankomst till förvaringslokalerna, sänkt misstankegrad för undersökning av försändelser och införande av allmän inpasseringskontroll – kommer att minska införseln av narkotika och andra otillåtna föremål.

Därtill har vi – genom förslaget att sänka misstankegraden för kroppsvisitationer under vistelsen och genom att föreslå de nya åtgärderna säkerhetskontroller och rumsvisitation – ökat möjligheterna att kontrollera förvarstagna under tiden de hålls i förvar.

Omständigheten att Migrationsverket vid samtliga dessa åtgärder kommer att ha möjlighet att använda narkotikasökhundar gör åtgärderna effektivare och mer ändamålsenliga.

Förslagen ger en spridning av åtgärder som vi bedömer kommer öka Migrationsverkets möjligheter att upptäcka otillåtna föremål i olika situationer. Säkerhetskontroll och kroppsvisitation innefattar även den mindre ingripande åtgärden skyddsvisitation. Mot bakgrund av övriga förslag menar vi att det inte föreligger något behov av att införa särskilda bestämmelser om skyddsvisitation.

4.7.11 Vilka beslut om tvångs- och kontrollåtgärder som ska kunna överklagas

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

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

Beslut om kroppsvisitation, undersökning av försändelser och övervakade 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 enligt 14 kap. 10 § UtlL överklagas till en migrationsdomstol. Med nuvarande reglering får alltså Migrationsverkets beslut om att övervaka besök (11 kap. 4 § UtlL) samt Migrationsverkets beslut om kroppsvisitation (11 kap. 9 § UtlL) och undersökning av försändelser (11 kap. 10 § UtlL) överklagas.

Förslaget att närmare reglera på vilket sätt besök kan övervakas får till konsekvens att den förvarstagne och besökare får underkasta sig den form av övervakning av besöket som beslutas i det enskilda fallet. Som har nämnts ovan kan man inte generellt säga att det är mer ingripande med personalövervakat besök eller glasrutebesök. Oavsett detta bör det, på samma sätt som enligt nuvarande reglering, vara möjligt att överklaga Migrationsverkets beslut om övervakning av besök även när detta avser specifika former av övervakning.

Våra förslag innebär vidare att möjligheten att kroppsvisitera utvidgas till att omfatta även andra situationer än som är möjligt enligt nuvarande reglering samt att misstankegraden sänks 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.

Beslut om rumsvisitation

Vårt förslag om rumsvisitation tar sin utgångspunkt i motsvarande reglering i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (17 b §), lagen om vård av missbrukare i vissa fall (32 b §), häkteslagen (4 kap. 1 §) och fängelselagen (8 kap. 1 §).

Av 42 § första stycket 5 LVU framgår att beslut av Statens institutionsstyrelse om rumsvisitation får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om rumsvisitation enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall kan däremot inte överklagas (se 44 §). Skillnaden i detta avseende motiverades med att barn och unga som vårdas under tvång är en särskilt utsatt grupp, varför vikten av ökad rättssäkerhet för denna grupp väge tyngre än den obalans som kan uppkomma i förhållande till annan tvångslagstiftning (prop. 2017/18:169 s. 84).

I 7 kap. 1 § och 3 §§ HäL samt 14 kap. 1 § FäL anges att beslut enligt respektive lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

En undersökning av bostadsrum eller andra slutna förvaringsställen utgör ett ingrepp i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. 6 § RF. I förarbetena till nuvarande lagstiftning i 11 kap. utlänningslagen angavs att beslut som har med verkställigheten av ett förvarsbeslut att göra kan röra civila rättigheter som gör att en rätt att överklaga till domstol måste finnas. Enligt regeringen borde därför samtliga frågor som har samband med verkställigheten av förvarsbeslutet få överklagas till förvaltningsdomstol (prop. 1996/97:147 s. 36). Med hänsyn till detta bör Migrationsverkets beslut om rumsvisitation få överklagas. Överklagandet bör ske till en migrationsdomstol på samma sätt som gäller för övriga beslut under verkställigheten i 11 kap. utlänningslagen.

Beslut om allmän inpasseringskontroll

Förslaget om allmän inpasseringskontroll är utformat med 23 b § LPT, 8 b § LRV, 4 kap. 11 § HäL och 8 kap. 11 § FäL som förebilder. Av föreskrifterna om överklagande i dessa lagar följer att besluten om allmän inpasseringskontroll inte får överklagas.

När det gäller lagen om psykiatrisk tvångsvård och lagen om rättspsykiatrisk vård ingår inte beslut om allmän inpasseringskontroll bland de beslut som kan överklagas enligt den uttömmande uppräkningsavsnittet om överklagbara beslut i 32 och 33 §§ respektive 18–20 §§.

I förarbetena till fängelselagen angavs att bestämmelsen om överklagande i 14 kap. 1 § innebar att Kriminalvårdens beslut i *ett enskilt fall* överklagas till allmän förvaltningsdomstol (prop. 2009/10:135 s. 175). I detta avseende innehåller även överklagandebestämmelsen i häkteslagen en snarlik otydlighet där nuvarande lydelse (7 kap. 1 och 3 §§) inte heller innehåller skrivningen ”i särskilda fall” som fanns i lagens föregångare, lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna (19 §).

I samband med införandet av möjligheten till allmän inpasseringskontroll i kriminalvårdsanstalt infördes ett uttryckligt förbud mot att överklaga sådana beslut. I förarbetena lyfte regeringen fram att frågan om kroppsvisitation var en verksamhetsfråga som myndigheten var bäst lämpad att avgöra. Ett beslut om ett generellt krav på kroppsvisitation var ett administrativt beslut som inte riktade sig mot någon enskild och myndigheten kände bäst sin verksamhet vilket torde medföra att behovet av att överpröva beslut av detta slag var begränsat (se prop. 2003/04:3 s. 34 f.). Det uttryckliga förbudet har senare tagits bort men någon ändring i sak angående möjligheten att överklaga synes inte vara avsedd. Frågan om överklagbarheten av beslut om allmän inpasseringskontroll kommenteras inte i övriga lagars förarbeten.

I sammanhanget finns också anledning att nämna att beslut enligt lagen om säkerhetskontroll i domstol inte får överklagas, se 10 §. En sådan kontroll innebär att den enskilde får underkasta sig i huvudsak liknande ingrepp i den personliga integriteten som vid en allmän inpasseringskontroll. Överklagandeförbudet i lagen om säkerhetskontroll motiveras huvudsakligen av att det från säkerhetssynpunkt är av väsentlig betydelse att frågan om säkerhetskontroll behandlas med största skyndsamhet och att fattat beslut om kontrollåtgärder genast kan verkställas (prop. 1980/81:114 s. 17 och 137 samt prop. 2000/01:32 s. 60 f.).

Enligt vår uppfattning gör sig samma skäl som har lyfts fram i nyss nämnda förarbeten gällande i fråga om möjligheten att överklaga de beslut om allmän inpasseringskontroll som vi föreslår. Migrationsverkets beslut är ett generellt administrativt beslut som inte kommer att rikta sig mot någon viss person. Besluten ska grunda sig på myndighetens utvärdering av vad som krävs för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas på förvaren. Migrationsverkets beslut om allmän inpasseringskontroll ska därför inte vara överklagbara.

Beslut om säkerhetskontroll

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 utan ska gälla för alla i förvarslokalerna. 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 lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall kan enligt föreskrifterna om överklagande i de lagarna inte heller överklagas. De beslut om säkerhetskontroll som ska kunna fattas inom förvarsverksamheten ska därför inte kunna överklagas.

4.8 Förslagen är förenliga med reglerna till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter

Utredningens bedömning: De föreslagna bestämmelserna om allmän inpasseringskontroll, rumsvisitation, säkerhetskontroll, en ny form för övervakning av besök samt sänkt misstankegrad vid kroppsvisitation och undersökning av försändelser är tillräckligt förutsebara, tydliga och avgränsade för att säkerställa att enskilda inte drabbas av godtyckliga ingrepp i deras grundläggande fri- och rättigheter.

När tvångsmedelslagstiftning övervägs ska den reglering som finns till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter beaktas. Användning av tvångsmedel måste ha stöd i lag enligt regeringsformen, Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Kravet på lagstöd innebär att åtgärden i fråga måste ha sin grund i nationell lag och vara förenlig med rättsstatsprincipen. Lagen måste vara tillgänglig för allmänheten och tillräckligt förutsebar, vilket betyder att lagen måste vara utformad tillräckligt tydligt för att göra det möjligt för en person att anpassa sitt handlande. Lagen måste ge ett skydd mot godtycke. Om en nationell lag ger de rättstillämpande organen ett tolkningsutrymme och en

rätt till skönsmässig prövning måste gränserna för den skönsmässiga bedömningen vara tillräckligt klara för att ge individen skydd mot godtyckliga ingrepp.¹⁰

Inskränkningar i rätten till respekt för privat- och familjeliv samt hemmet – t.ex. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång – kan bara godtas om de är nödvändiga för att tillgodose vissa legitima ändamål i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 6 § och 20–22 §§ RF, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga). 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. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Särskilt viktig att beakta när det gäller barn som riskerar att utsättas för tvångsåtgärder är artikel 16 i Barnkonventionen, som fastställer att barn inte får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens. Stadgandet får anses betyda att ingrepp i privatlivet måste ha stöd i lag. Därutöver behöver det finnas ett reellt och godtagbart syfte bakom såväl den lagliga möjligheten till ingreppet som ingreppet i sig (se t.ex. SOU 2020:63 s. 676 f.).

Våra förslag innebär att det införs nya tvångsmedel som riktar sig mot enskilda – allmän inpasseringskontroll, rumsvisitation och säkerhetskontroll. Enligt våra förslag kommer också möjligheterna att besluta om kroppsvisitation och undersökning av försändelser underlättas genom att det krävs en lägre misstankegrad för att sådana åtgärder ska få genomföras. En ny form av övervakning av besök föreslås också som påverkar möjligheterna för förvarstagna och besökare att kommunicera med varandra, framför allt att ha fysisk kontakt.

I de föreslagna bestämmelserna om allmän inpasseringskontroll, rumsvisitation, säkerhetskontroll, undersökning av försändelser och kroppsvisitationer har tydligt angetts vilka krav som måste vara uppfyllda för att åtgärden ska få vidtas. Det är avgränsat vem som kan vara tvungen att underkasta sig åtgärden, i vilka situationer åtgärden får vidtas och vad som får sökas efter i samband med åtgärden. Det lämnas således inget utrymme för skönsmässig bedömning för Migrationsverkets personal som inte kan godtas. Även förslaget om

¹⁰ Jfr Danelius, Johan, m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl. s. 443 och Europadomstolens dom den 12 januari 2010 i målet Gillan och Quinton mot Förenade Kungariket, punkterna 76 och 77.

ny form för övervakning av besök uppfyller kraven på tydlighet för att vara laglig.

Syftet med våra förslag är att åstadkomma ökad ordning och säkerhet i verksamheten vid förvaren. Att upprätthålla ordningen och säkerheten är av yttersta vikt eftersom det påverkar situationen för förvarstagna, personal och besökare som kan vistas i förvarets lokaler. I detta sammanhang finns anledning att lyfta fram att staten också har en positiv skyldighet att skydda dessa individers fysiska och psykiska integritet från att skadas av andra. I avsnitten med överväganden har vi redogjort för varför åtgärderna är nödvändiga för att uppnå ändamålet att upprätthålla ordningen och säkerheten. Inskränkningarna av rätten till privatliv och familjeliv samt hem som kan följa av åtgärderna är således nödvändiga för att uppnå legitima ändamål.

Den differentiering av tvångsåtgärderna som förslagen innebär syftar till att säkra att mer ingripande åtgärder än vad som är nödvändiga aldrig ska vidtas i en given situation, dvs. i linje med vad proportionalitetsprincipen föreskriver. Proportionalitetsprincipen föreslås också lagregleras i utlänningslagen för att ytterligare inskräpa vikten av att det alltid ska prövas om en ingripande åtgärd är proportionerlig.

Sammantaget bedömer vi att de föreslagna bestämmelserna är tillräckligt förutsebara, tydliga och avgränsade för att säkerställa att enskilda inte drabbas av godtyckliga ingrepp i deras fri- och rättigheter.

5 Möjligheterna att förordna väktare vid transporter och bevakning av förvarstagna

5.1 Uppdraget

Uppdraget i den här delen består i att ta ställning till dels om Migrationsverket bör få möjlighet att förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret, dels om det finns ett behov av att förtydliga eller ändra Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret för att beredas vård eller behandling.

Migrationsverket har i sin hemställan (Ju2017/09186) till regeringen framfört att myndighetens ansvar 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 har därför efterfrågat en möjlighet att kunna förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret.

Vi kommer inledningsvis att redogöra för aktuella bestämmelser i 10 och 11 kap. utlänningslagen (2005:716), UtlL. Därefter kommer vi att övergå till frågan om Migrationsverket bör få möjlighet att förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret. Avslutningsvis tar vi ställning till frågan om det finns ett behov av att förtydliga eller ändra Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret för att beredas vård eller behandling.

Uppdraget omfattar endast vad som ska gälla *utanför* förvarslokalerna.

5.2 Utlänningslagens bestämmelser om transporter och bevakning av förvarstagna

Den som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen där denne vistas. Detta anges i 11 kap. 6 § UtlL, där det även anges att den som hålls i förvar i övrigt får underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlänningen tagits i förvar ska kunna tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. En utlännings rörelsefrihet får också begränsas om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

Det är Migrationsverket som ansvarar för att beslut om förvar verkställs (10 kap. 18 § UtlL). Detta innebär att Migrationsverket ansvarar för de personer som tas i förvar och för de lokaler där de förvarstagna ska vistas (prop. 1996/97:147 s. 39). Migrationsverkets ansvar inkluderar förvarstagna som vistas utanför förvarslokalerna, inklusive transporter (SOU 2011:7 s. 120).

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.

Det händer att förvarstagna tillfälligt behöver lämna förvarslokalerna för att t.ex. besöka sjukhus, ambassad eller domstol. Det är även vanligt med transporter till flygplatser, häkten och arrester. Frågan om transporter regleras i 10 kap. 19 a § UtlL. Enligt den bestämmelsen ska Kriminalvården, om Migrationsverket begär det, lämna den hjälp som behövs för att kunna transportera en förvarstagen. Av bestämmelsen följer att Migrationsverket endast får begära hjälp om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att de särskilda befogenheterna enligt 4 kap. 4 § häkteslagen (2010:611), HäL (Kriminalvårdens rätt att kroppsvisitera om det är nödvändigt) eller 4 kap. 10 § första stycket HäL (Kriminalvårdens rätt att belägga intagen med handfängsel vid bl.a. transport eller annan vistelse utanför lokalen om det är nödvändigt) behöver tillgripas. Detta innebär att om det inte finns något som talar för att vålds- eller tvångs-användning behövs vid transporten ska Migrationsverket sköta transporten av den förvarstagne. Syftet med bestämmelsen är att mot-

verka att Kriminalvårdens 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 göra motvärn eller om han eller hon uttalat hot i samband med tidigare ingripanden (prop. 2016/17:57 s. 86).

Sammantaget har Migrationsverket alltså begränsade möjligheter att begära hjälp från Kriminalvården.

Kriminalvårdens befogenheter regleras i 10 kap. 19 b § UtlL. Bestämelsen hänvisar till häkteslagen och anger att Kriminalvården vid transporter får kroppsvisitera, använda handfängsel och i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten.

Vad sedan gäller frågan om tillsyn av förvarstagna som tillfälligt vistas utanför förvarshotellen regleras detta i 11 kap. 2 § och 5 § tredje stycket UtlL.

Av 11 kap. 2 § framgår, i relevanta delar, att 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.

I 11 kap. 5 § finns bestämmelser om förvarstagnas tillgång till hälso- och sjukvård. Av tredje stycket följer 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.

5.3 Väktares förordnande, uppdrag och befogenheter

Bestämmelser om bevakningsföretag finns i lagen (1974:191) om bevakningsföretag, BevL, och i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. Polismyndigheten har med stöd av 28 § i förordningen beslutat föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal (PMFS 2017:10, FAP 573-1).

Väktare utför bevakningstjänst som anställda i ett bevakningsföretag. Bevakningsföretag är företag som yrkesmässigt åtar sig att

för annans räkning bevaka t.ex. fastigheter, anläggningar, vissa verksamheter, offentliga tillställningar, enskilda personer eller värdetransporter. En väktare har när de utför bevakningsuppdrag för en myndighet rätt att straffritt tillgripa visst våld enligt bestämmelsen om s.k. laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken (BrB). I övrigt har väktare, till skillnad från ordningsvakter, 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 flyende fot (24 kap. 7 § rättegångsbalken).

Bevakningsföretag måste vara auktoriserade av länsstyrelsen och all personal måste vara godkänd av länsstyrelsen med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt. Bevakningsföretagen måste alltid ha en föreståndare för verksamheten.

Väktare ska inte sammanblandas med ordningsvakter som genom förordnandet som ordningsvakt har mer omfattande befogenheter än vad väktare har.

5.4 Migrationsverket behöver kunna förordna väktare i vissa fall

5.4.1 Transporter och bevakningar utanför förvarslokalerna utförs i dag av anställda hos Migrationsverket eller Kriminalvården

Uppgifter från Migrationsverket om transporter och bevakning

Transporter

Migrationsverket 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. De flesta transporter av förvarstagna är till och från häkten, arrester, sjukhus, flygplatser och ambassader. Eftersom domstolarna i mycket stor utsträckning använder sig av videokonferenser vid förhandlingar sker i dag färre transporter till domstolar.

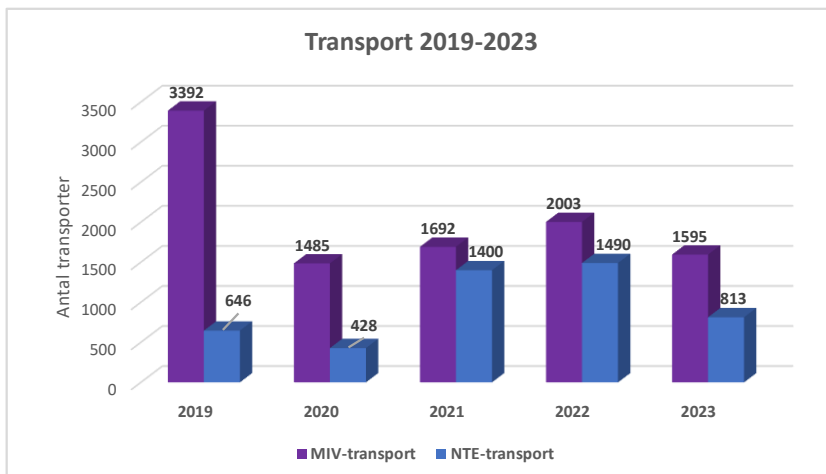
Enligt uppgifter från Migrationsverket deltar minst tre anställda vid varje transport. I undantagsfall genomför Migrationsverket s.k. akuta riskfyllda transporter. Dessa sker när Kriminalvården av någon anledning inte kan bistå med hjälp vid transporten. Vid den här typen av transporter närvarar fyra anställda från Migrationsverket. Migrationsverket för ingen statistik över hur många anställda som är med vid varje transport eller hur mycket resurser som läggs på transporter. Enligt uppgifter från företrädare vid Migrationsverket utgör planerade transporter, även om de är långa, sällan ett problem för Migrationsverket. Även om transportererna kräver att personal avsätts för transporten så kan man lösa det genom att fler anställda jobbar de tider de planerade transportererna ska utföras.

Svårigheterna uppstår när det behöver vidtas oplanerade, akuta transporter. Sådana situationer kan 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 då tas från kärnverksamheten direkt. Detta drabbar kärnverksamheten negativt eftersom det finns färre på plats som kan sköta verksamheten. Detta kan resultera i att ordningen och säkerheten drabbas.

Om personen som ska transporteras har agerat våldsamt samtidigt som Migrationsverket inte kan få hjälp med transporten av Kriminalvården förekommer det att transporten får avvakta. Detta kan leda till att förvarstagna får stanna kvar i häkte, arrest eller vara i avskiljande längre än vad som behövs, för att transporten av dem inte kan genomföras. Detta är självklart problematiskt. Om personen behöver vård kan man inte avvakta med transporten utan den vidtas då omgående med fyra anställda.

Den här typen av transporter är ur ett säkerhetsperspektiv problematisk. Dels har inte anställda vid Migrationsverket rätt förutsättningar att vidta en sådan transport, dels resulterar det i att fyra anställda vid förvaret saknas under den tiden transporten vidtas.

Figur 5.1 Genomförda transporter under perioden den 1 januari 2019–den 30 september 2023



Källa: Uppgifter från Migrationsverket.

Bevakning

Utöver att förvarstagna behöver transporteras till olika platser händer det att de behöver bevakas utanför förvaren. Vanliga sådana platser är sjukhus och ambassader. Besöken vid ambassaderna är oftast planerade och pågår vanligtvis under en begränsad tid. Dessa bevakningar utgör inte något större problem för Migrationsverket.

När det kommer till sjukhusbesök har den allmänna sjukvården inte möjlighet att övervaka förvarstagna som ges vård där och det ingår inte heller i sjukvårdens uppgifter. Detta innebär att det är Migrationsverket som måste sköta bevakningen. Den här typen av besök pågår ofta längre och är ofta inte planerade på samma sätt som besök på ambassader. Bevakningen är därför problematisk och ofta mycket resurskrävande. Enligt uppgifter från Migrationsverket har de inte resurser att övervaka samtliga vistelser på sjukhus. Det innebär att det förekommer att förvarstagna vistas på sjukhus utan att Migrationsverket bevakar dem samtidigt som de inte heller är inlåsta. Detta sker trots att de formellt är förvarstagna och det anses föreligga en risk för att de annars avviker.

Migrationsverket för ingen statistik över hur ofta förvarstagna lämnas obevakade utanför förvarslokalerna. Enligt uppgifter från Migra-

tionsverket förekommer det främst att förvarstagna lämnas utan bevakning på sjukhus när de på grund av sin hälsa inte kan lämna lokalerna de vistas i. Det händer även att förvarstagna lämnas utan bevakning på grund av resursbrist hos Migrationsverket.

Vi kommer nedan att redogöra för 2009 års förvarsutrednings betänkande. Enligt företrädare för Migrationsverket kvarstår de problem som där redogörs för i den här delen. Det har dock skett en ändring från att bevakningarna utgör det största problemet till att de oplanerade, akuta transporterna utgör ett likvärdigt problem.

Transport- och bevakningsuppdrag underlättas när vårdinrättningen låter Migrationsverket använda särskilda, avskilda infarter eller ingångar och rum där andra inte vistas. Uppdrag utanför förvarslokalerna försvåras när andra befinner sig i samma lokaler, t.ex. i ett offentligt väntrum eller en avgångshall på en flygplats.

Vissa observationer av Riksdagens ombudsmän

Riksdagens ombudsmän (JO) besökte den 13 november 2018 Migrationsverkets förvarsavdelning i Märsta.

Av protokollet från inspektionen framgår att samarbetet med Kriminalvårdens nationella transportenhet fungerar allt bättre men att det inte är problemfritt.

Problem uppstår när våldsamma personer, som Migrationsverket inte kan hantera under transporter, ska transporteras akut. Eftersom Kriminalvården bistår flera andra myndigheter är det svårt att förutse om Kriminalvården kan genomföra sådana transporter eller inte. Detta kan innebära att den förvarstagne måste stanna kvar i förvarslokalerna eller att Migrationsverket får genomföra transporten med ett större antal personal trots att man egentligen inte anser sig klara av situationen. Det förekommer att Polismyndigheten ställer upp med handräckning i sådana lägen om de har möjlighet.

Den för uppdraget aktuella hemställan, se ovan, behandlades också i protokollet. JO noterade att hemställan bl.a. motiverades av att verksamheten och säkerheten på förvaren påverkas av att man använder personal ur kärnverksamheten vid genomförande av transporter. Transporterna i sig kan också medföra en påtaglig säkerhetsrisk för verkets personal.

5.4.2 Tidigare förslag om förordnande av väktare för bevakningsuppdrag

Frågan om behov av väktare som kunde utföra transporter och bevaka förvarstagna utanför förvaren behandlades i 2009 års förvarsutrednings slutbetänkande (SOU 2011:17).

Beträffande sjukhusvistelser menade utredningen att det var problematiskt att det förekom att förvarstagna vistades på sjukhus utan bevakning. Utredningen konstaterade att ett liknande förfarande inte hade varit acceptabelt för häktade eller dömda och att det inte heller borde accepteras för förvarstagna.

Utredningen menade att förfarandet i praktiken innebar att förvarsbeslutet inte verkställdes under den tid som den förvarstagne vistades på sjukhus, dvs. beslutet var inhiberat under sjukhusvistelsen. Utredningen var av uppfattningen att en förvarstagen skulle vara under bevakning eller, om denne inte behövde bevakas, att beslutet om förvar skulle upphävas.

För att lösa problemet föreslog utredningen att Migrationsverket skulle få möjlighet att förordna väktare att utföra vissa bevakningsuppgifter utanför förvaren.

Det framfördes ingen kritik mot förslaget i remissyttrandena. Förslaget behandlades inte av regeringen i prop. 2017/18:284.

Vi återkommer till 2009 års förvarsutrednings förslag i frågan om förtydligande av lagstiftningen nedan.

5.4.3 Det krävs lagstöd för att en myndighet ska kunna förordna en väktare

Enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen (RF) kan förvaltningsuppgifter överlämnas åt andra juridiska personer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning får ett överlämnande bara ske med stöd av lag.

Utförande av bevakningsuppgifter för Migrationsverket skulle innefatta myndighetsutövning. Justitiekanslern (JK) har i ett ärende gjort vissa uttalanden angående förordnande av väktare vid ett nyöppnat häkte i Umeå där Kriminalvården hade anlitat inhyrda väktare att utföra bevakningsuppgifter. JK menade att det ur ett rättsligt perspektiv var felaktigt att anlita väktarna. Samtidigt ansågs att den praxis som hade vuxit fram där Kriminalvården i vissa fall anlidade utom-

stående vaktpersonal från vaktbolag för vissa bevakningsuppgifter kunde fylla ett behov när ordinarie personal inte räckte till. En förutsättning för detta var dock att Kriminalvården gavs sådant författningsmässigt stöd med en uttrycklig delegationsbestämmelse att uppdra åt bevakningsföretag att utföra vissa bevakningsuppgifter (JK:s beslut den 14 april 1994 i ärende med dnr 3859-92-21).

Eftersom bevakningsuppdrag, i enlighet med JK:s bedömning, innefattar myndighetsutövning krävs stöd i lag för att väktare ska kunna utföra transporter och bevakning för Migrationsverket. Något sådant lagstöd finns inte i utlänningslagen.

5.4.4 Annan lagstiftning av betydelse för utformningen av reglerna gällande bevakning av förvarstagna

I likhet med de frågor vi har redogjort för i avsnitt 4 är angränsande lagstiftning relevant för våra överväganden även i denna del.

Vare sig lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga reglerar frågan om väktare. För den här delen av uppdraget är det fängelselagen (2010:60), FäL, häkteslagen och polislagen (1984:387) som är av intresse och som därför kommer att redogöras för nedan. Eftersom vårt uppdrag endast omfattar vad som ska gälla *utanför* förvarlokalerna kommer redogörelsen begränsas till vad som gäller utanför respektive institution.

Fängelselagen och häkteslagen

Enligt 15 kap. 3 § FäL får Kriminalvården förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en intagen ska vistas utanför en anstalt. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant förordnande avse vissa bevakningsuppgifter inom en anstalt. I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

Bestämmelsen innebär att väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag kan utföra bevakningsuppdrag när en intagen vistas utanför anstalt. Det kan röra sig om att transportera den intagne till ett

sjukhus eller en domstolsförhandling men även att bevaka den intagne när den befinner sig på ett sjukhus eller i en domstol.

Skälet till att det i lag anges att ett förordnande får återkallas är för att uppdraget som väktare innefattar myndighetsutövning. Väktaren har bl.a. rätt att tillgripa våld enligt 24 kap. 2 § BrB. Det kan finnas situationer då det enskilda förordnandet behöver återkallas utan att länsstyrelsen för den delen behöver återkalla väktarens godkännande för anställning i ett bevakningsföretag (jfr 13 § BevL).

I 15 kap. 4 § FäL framgår att väktare som innehar ett förordnande enligt 3 § 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.

Häkteslagen har motsvarande bestämmelser om väktare i 8 kap. 1 och 2 §§.

Enligt uppgifter från företrädare för Kriminalvården fungerar lagstiftningen kring förordnande av väktare väl. Kriminalvården känner inte till att det har uppstått några praktiska problem när väktare har förordnats enligt nämnda bestämmelser. Förordnade väktare jobbar alltid tillsammans med personal från Kriminalvården och de genomgår utbildning som ges av Kriminalvården.

Polislagen

Frågan om väktare regleras i 23 a § polislagen och av bestämmelsen följer att Polismyndigheten kan meddela förordnande att vara arrestantvakt eller passkontrollant för den som inte är anställd som sådan vid Polismyndigheten och inte heller är polisman. Endast väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag får förordnas att, inom ramen för sin anställning i företaget, vara arrestantvakt. Ett förordnande för en arrestantvakt får avse även bevakningsuppdrag utanför förvaringslokalen och rutinmässiga transportuppdrag. I förordnandet ska verksamhetens art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

Även polislagen tillåter alltså väktare att utföra bevakningsuppdrag utanför förvaringslokalen. Vad gäller transportuppdrag får väktare utföra rutinmässiga sådana. Med rutinmässiga transportuppdrag avses transportuppdrag utan förhöjd risk som kräver polisiär

kompetens. Att transportera en anhållen person till en häktningsförhandling torde i normalfallet kunna anses som ett rutinemässigt uppdrag liksom andra rutinemässiga transporter av redan frihetsberövade personer, exempelvis till ett sjukhusbesök. Polismyndigheten måste i varje enskilt fall göra en riskbedömning och ta ställning till om transporten ska betraktas som rutinemässig.

Den 1 januari 2023 ändrades bestämmelsen så att endast väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag fick förordnas, tidigare hade det inte reglerats i lag vilka som kunde förordnas. Därtill ändrades lagen så att arrestantvakter fick utföra fler transportuppdrag. Syftet med den ändringen var att renodla polisernas roll så att de i större utsträckning kunde fokusera på grunduppdraget.

Polislagen innehåller en motsvarande bestämmelse om tystnadsplikt för väktare som fängelselagen och häkteslagen.

5.4.5 Migrationsverket ska få förordna väktare att utföra vissa bevakningsuppdrag utanför förvarslokalerna

Utredningens förslag: Migrationsverket får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en utlännings 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.

Som vi har redogjort för ovan uppstår det problem för Migrationsverket både vid transporter och bevakning av förvarstagna utanför förvarslokalerna.

Enligt vår mening måste en utgångspunkt vara att om det finns skäl att hålla en person i förvar ska denne vistas i ett låst utrymme eller bevakas. Om det saknas skäl att bevaka en person kan det knappast heller finnas skäl för förvar. Ett sådant fall kan vara att den förvarstagna på grund av sin hälsa inte har möjlighet att lämna förvaret och det därför inte finns någon risk för avvikande. Att någon som är förvarstagen på grund av att det föreligger en risk för avvikande vistas utan övervakning på t.ex. ett sjukhus är alltså inte acceptabelt. Ett sådant förfarande hade inte accepterats om det hade rört sig om häktade eller dömda personer.

Det är inte heller acceptabelt att en förvarstagen som av någon anledning behöver transporteras från eller till förvarslokalerna på grund av personal- eller säkerhetsbrist inte kan transporteras, inte minst om det innebär att denne i stället är i avskiljande eller på häkte. Det är inte heller lämpligt för verksamheten att Migrationsverket ska behöva avvara upp till fyra personer för en oplanerad transport med kort varsel.

Systemet är dessutom resurskrävande. Det krävs dels att tre till fyra anställda följer med vid transporter, dels att den ordinarie personalen utför långvariga bevakningsuppdrag. Ett sådant exempel är dygnet-runt-bevakning av en förvarstagen som vårdas på sjukhus.

Att alltid behöva använda sig av ordinarie personal, som har schemalagd tjänstgöring vid förvaret och som har god kunskap om verksamheten och rutinerna, kan leda till att säkerheten och ordningen på förvaret blir eftersatt. Eftersom det innebär att färre anställda är på förvaren innebär det även att övrig verksamhet drabbas. Det framstår inte som ett effektivt utnyttjande av personalresurserna inom Migrationsverket.

Vår bedömning är att Migrationsverket skulle kunna använda sina resurser på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt om de tilläts anlita väktare för den här typen av uppdrag. Vi menar därför att Migrationsverket behöver kunna förordna väktare att utföra den här typen av uppdrag. Vår bedömning är alltså att Migrationsverket bör få författningsmässigt stöd för att anlita väktare vid behov.

Våra förslag innebär att Polismyndigheten kommer behöva uppdatera sina föreskrifter (PMFS 2017:10) så att de omfattar även väktare förordnade av Migrationsverket. Enligt uppgifter från företrädare för Polismyndigheten är en revision av dessa föreskrifter redan planerad att utföras under 2024.

Vilka ska få utföra uppdraget?

Det måste ställas krav på de personer som ska kunna anlitas för 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. Enligt fängelselagen, häkteslagen och polislagen är det endast väktare i auktoriserade bevakningsföretag

som får förordnas att utföra uppdrag kopplade till transporter och bevakning av intagna, häktade och personer i arrest.

Väktare som är anställda i auktoriserade bevakningsföretag omfattas av lagen om bevakningsföretag. Enligt 4 § i den lagen ska all personal hos ett sådant auktoriserat bevakningsföretag vara godkänd vid prövning avseende laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i sådant företag. Man kan också utgå från att sådana väktare har grundläggande kunskaper som är värdefulla i arbetet. Med väktare i auktoriserat bevakningsföretag avses den som är godkänd för anställning i auktoriserat bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst (7 § BevL).

Enligt vår bedömning bör de väktare som ska anlitas för transporter och bevakning av förvarstagna uppfylla samma krav som anges ovan och 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 transporter och bevakning av förvarstagna. Genom att endast förordna sådana väktare kan man utgå från att väktarna är lämpliga. En sådan ordning överensstämmer även med fängelselagens, häkteslagens och polislagens bestämmelser.

Eftersom Länsstyrelsen har tillsyn över auktoriserade bevakningsföretag och deras anställda behövs det inte några särskilda bestämmelser om tillsyn över anlitade väktare. Migrationsverket bör underrätta länsstyrelsen när ett förordnande återkallas på grund av misskötsamhet.

Även med den här begränsningen i fråga om vem som kan förordnas som väktare är det viktigt att den som förordnas som väktare får kompletterande utbildning av Migrationsverket om myndighetens verksamhet och befogenheter. I likhet med hur det fungerar inom Kriminalvården är vår uppfattning att förordnade väktare bör utföra transportuppdrag tillsammans med personal från Migrationsverket. Skälet till detta är att Migrationsverkets personal har en bättre kännedom om förvarsverksamheten som helhet och kunskaper om de som är förvarstagna. Genom sitt arbete på förvaret kan de enklare bedöma hur den förvarstagne som ska transporteras och bevakas kommer att agera. Den här kunskapen är viktig och kommer att saknas om det endast är väktare som utför transporten. Detta innebär att Migrationsverkets personal även framöver bör närvara vid transporter och bevakningsuppdrag. Fördelen med förslaget är

att inte lika många anställda från Migrationsverket kommer att behöva närvara vid transporter och bevakning utanför förvarslokalerna.

Det bör även understrykas att förordnade väktare inte har några andra befogenheter att vidta åtgärder mot de förvarstagna under uppdraget än Migrationsverkets personal. Väktaren har alltså utrymme för att straffritt tillgripa visst våld enligt bestämmelsen om s.k. laga befogenhet i 24 kap. 2 § BrB. Den bestämmelsen innebär bl.a. att våld som är nödvändigt för att hindra rymning eller upprätthålla ordningen får tillgripas av den under vars uppsikt den förvarstagne står, om det är försvarligt.

Det kan även tilläggas att förslaget inte påverkar de situationer där Migrationsverket enligt 10 kap. 19 a § UtL ska begära hjälp från Kriminalvården med transporter och bevakning.

Vilka uppgifter ska väktare få utföra?

Som framgår ovan behöver Migrationsverket hjälp med att utföra transporter och att bevaka förvarstagna som vistas utanför förvarslokalerna. Det bör inte i lag eller annan författning närmare anges vilka typer av uppgifter som kan komma i fråga. Det bör 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.

5.4.6 En förordnad väktare ska omfattas av tystnadsplikt

Utredningens förslag: En väktare med ett förordnande att utföra vissa bevakningsuppdrag 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.

Det ska av bestämmelserna framgå att offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas i det allmännas verksamhet.

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, asyl-

ansökan, 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 transportuppdrag. 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 rikets säkerhet kan 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), OSL, gäller som huvudregel för myndigheter (jfr 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.

Det är svårare att bedöma i vilken utsträckning uppdragstagare, t.ex. väktare som utför uppdrag åt Migrationsverket, ska hänföras hit. Det krävs att uppdraget getts direkt till en fysisk person. I allmänhet krävs också att uppdragstagaren är så knuten till myndigheten att denne kan sägas delta i myndighetens egentliga verksamhet, dvs. som regel myndighetens uppgifter enligt instruktion eller motsvarande reglering. Det måste antas att en uppdragstagare har den behövliga anknytningen till en viss myndighet, om den uppgift som han eller hon utför vanligen ankommer på en tjänsteman eller annan befattningshavare vid myndigheten eller i alla fall naturligen skulle kunna handhas av en sådan befattningshavare.

Frågan behandlas i förarbetena till den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) och motsvarigheten till dagens 2 kap. 1 § OSL. I dessa förarbeten framgår att lagen i princip inte omfattar den som är anställd hos ett privat rättssubjekt (prop. 1979/80:2 del A s. 128). I ett senare lagstiftningsärende konstaterades också att t.ex. personal från en kontoristförening eller ett bevakningsföretag som regel inte torde vara bundna av sekretesslagstiftningen (prop. 1981/82:186 s. 41 f.). Dessa uttalanden har sedan legat till grund för bedömningen att en särskild regel om tystnadsplikt är nödvändig för de väktare som Kriminalvården kan förordna att utföra vissa bevakningsuppdrag (prop. 1997/98:95 s. 64 f.). Detta talar för att det bör införas en

motsvarande regel även för väktare som förordnas att utföra de uppdrag som föreslås här.

I de förstnämnda förarbetena framgår dock att även anställda i privata rättssubjekt i vissa situationer kan omfattas av bestämmelsen. Som exempel nämns att en arbetstagare har ställts till en myndighets förfogande och deltar i dess verksamhet på samma sätt som om myndigheten hade ingått uppdragsavtal med den enskilde uppdragstagaren själv (prop. 1979/80:2 del A s. 128). Det är med tanke på sådana och liknande fall som förbudet att röja eller utnyttja uppgift enligt offentlighets- och sekretesslagen i 2 kap. 1 § OSL angetts gälla även den som på ”annan liknande grund” deltar i en myndighets verksamhet.

Enligt uppgifter från Migrationsverket skulle förordnade väktare inte utgöra en så integrerad del av Migrationsverkets verksamhet att myndigheten kan anses ha ingått ett uppdragsavtal med denne. Det är en betydande skillnad jämfört med om ett bevakningsföretag anlitas för bevakning av en myndighet vars egentliga verksamhet består av något helt annat än bevakning. Mot bakgrund av att Migrationsverkets egentliga verksamhet består av något annat än bevakning kommer väktare som förordnats att utföra transporter normalt inte omfattas av förbudet att röja eller utnyttja uppgift. Det behöver därför införas en bestämmelse om tystnadsplikt i utlänningslagen.

En bestämmelse om tystnadsplikt innebär en begränsning av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § RF och artikel 10 i Europakonventionen. Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF får begränsningar i yttrandefriheten endast göras i lag under vissa förutsättningar.

Vidare framgår av 2 kap. 23 § RF 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 förvarstagna är det av stor betydelse att uppgifter om deras personliga förhållanden, som kan vara väldigt integritetskänsliga, skyddas. Det kan även förekomma att uppgifter om Migrationsverkets verksamhet eller annan statlig verksamhet lämnas ut. Enligt vår bedömning väger behovet av tystnadsplikt för förordnade vakter 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. På grund härav föreslås att det införs en särskild bestämmelse om tystnadsplikt som är avsedd att träda in när offentlighets- och sekretesslagen inte är tillämplig i förhållande till den förordnade väktaren.

Bestämmelsen bör utformas efter förebild av 15 kap. 4 § FäL och 8 kap. 2 § HäL.

5.5 Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas utanför försvarslokalerna för att beredas vård behöver förtydligas

Kommittédirektiven anger i den här delen att uppdraget består i att överväga om det finns ett behov av att förtydliga eller ändra Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som bereds vård eller behandling utanför förvaret. Uppdraget grundar sig i att det finns oklarheter kring den här frågan. Vi har ovan redogjort för relevant lagstiftning.

5.5.1 Det har funnits tolkningsproblem rörande ansvaret för bevakning av förvarstagna utanför försvarslokalerna

Företrädare för Migrationsverket har uppgett att det uppstår tolkningsproblem vad gäller samspelet mellan vad som sägs i 11 kap. 2 § UtlL 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.

Tolkningsproblem har uppstått som en följd av att Migrationsverket i vissa fall har tolkat bestämmelserna som att myndigheten inte har haft ansvaret för förvarstagna som vistas på sjukhus.

Det finns ingen statistik över hur ofta detta inträffar eller vad det har fått för konsekvenser.

Frågan om Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas utanför försvarslokalerna för att beredas vård utreddes även av 2009 års försvarsutredning.

5.5.2 Tidigare förslag angående bevakningsansvaret

2009 års förvarsutredning noterade samma brister som vi redogjort för ovan gällande tillsyn och samspelet mellan 11 kap. 2 § UtIL och 11 kap. 5 § tredje stycket UtIL.

I syfte att lösa dessa problem föreslog utredningen att det skulle göras ett förtydligande genom ett tillägg till 11 kap. 2 § andra stycket UtIL (som skulle föras in i föreslagna 11 kap. 11 §). Utredningens förslag löd:

Migrationsverket ansvarar för tillsynen och behandlingen av en förvarstagen utlänning som vistas i ett förvar. Ansvaret gäller även om utlänningen tillfälligt och med tillåtelse befinner sig utanför förvaret samt vid transport för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning som genomförs av verket.

Genom tillägget skulle det tydligt framgå att Migrationsverkets ansvar även gäller om utlänningen tillfälligt vistas utanför förvaret. Ansvaret skulle alltså inte upphöra att gälla om en förvarstagen t.ex. besöker en läkarmottagning utanför förvaret.

Tillägget innebar enligt utredningen att den personal som följer med den förvarstagne har befogenhet att under vissa omständigheter använda våld för att förhindra t.ex. en rymning. För att förtydliga att Migrationsverkets ansvar inte omfattade fall då den förvarstagne hade lyckats rymma innehöll förslaget ”med tillåtelse”.

Utredningen framförde att om en förvarstagen skrivs ut från ett sjukhus kvarstår Migrationsverkets ansvar för personen om det är myndigheten som sköter transporten. Om transporten utförs av en annan myndighet upphör Migrationsverkets ansvar. 2009 års förvarsutredning gjorde ett tillägg även kring detta.

Därtill föreslog utredningen ett tillägg till 11 kap. 5 § UtIL (som skulle föras in i föreslagna 11 kap. 12 §). Förslaget löd:

Migrationsverket ansvarar för att en förvarstagen utlänning, som förts över från ett förvar till ett sjukhus, står under bevakning under sjukhusvistelsen. Någon bevakning behöver dock inte ske, om det är uppenbart att den inte behövs.

När en förvarstagen utlänning, som inte står under bevakning, ska lämna ett sjukhus ska verksamhetschefen för den sjukhusenhet där utlänningen vårdats se till att Migrationsverket genast underrättas. Samma sak ska gälla om utlänningen vårdats på en sluten sjukvårdsenhet och denna vård ska upphöra.

Förslaget syftade till att förtydliga Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas på sjukhus.

Om förvarsbeslutet inte upphävs vid inläggning på sjukhus är det, som vi nämnt ovan, inte ändamålsenligt att den förvarstagne lämnas obebakad. Genom tillägget klargjordes att det var Migrationsverket som ansvarade för bevakningen. Ett undantag gjordes för de fall då det var uppenbart att någon bevakning inte behövdes. Här avsågs situationer då den förvarstagne på grund av sitt hälsotillstånd omöjlig kunde avvika eller om den förvarstagne tvångsvårdades enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård på en sluten sjukvårdsenhet.

Få remissinsatser yttrade sig över 2009 års förvarsutrednings överväganden vad gäller frågan om förtydliganden. Den enda remissinstansen som yttrade sig i frågan var Socialstyrelsen som tillstyrkte förslaget.

Frågan behandlades inte av regeringen i prop. 2017/18:284.

5.5.3 Annan lagstiftning av betydelse för utformningen av reglerna gällande tillsyn av förvarstagna

I den här delen är det endast fängelselagen och häkteslagen som är av intresse.

I 9 kap. 2 § FäL finns en hänvisning till lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård där det finns bestämmelser för den som är intagen enligt den lagen. I andra stycket anges att bestämmelserna i 18–24 §§ lagen om psykiatrisk tvångsvård samt bestämmelserna i 8 § andra och tredje styckena lagen om rättspsykiatrisk vård om befogenhet för Kriminalvården och regeringen att besluta om särskilda restriktioner för en viss intagen och i 8 a § ska tillämpas på en intagen som för frivillig psykiatrisk vård har förts över till en sådan sjukvårdsinrättning som avses i 6 § första stycket lagen om rättspsykiatrisk vård.

Häkteslagen har motsvarande bestämmelse i 5 kap. 2 §.

5.5.4 Ansvaret för tillsynen av förvarstagna som vistas utanför förvarslokalerna ska tydliggöras

Utredningens förslag: Migrationsverkets ansvar för tillsynen och behandlingen av en utlänning som hålls i förvar gäller även när utlänningen får befinna sig utanför förvarslokalerna.

Som vi nämnt ovan har det uppstått osäkerhet kring vem som har ansvaret för förvarstagna som vistas utanför förvarslokalerna. Detta kan ha resulterat i att förvarstagna har lämnats utan bevakning på sjukhus, vilket är olyckligt. 2009 års förvarsutrednings slutsatser talar för att problemen har funnits under en längre period. Omständigheten att nuvarande regelverk inte är tillräckligt tydligt och att det har funnits problem under en längre tid talar för att en lagändring krävs.

Den viktiga utgångspunkten för vår bedömning är att Migrationsverket 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 f.). Mot bakgrund av den osäkerhet kring tolkningen av omfattningen av tillsynsansvaret som bl.a. Migrationsverket gett uttryck för finns det ett behov av att förtydliga att Migrationsverkets ansvar omfattar även de situationer då den förvarstagne får vistas utanför förvarslokalerna. Ansvaret omfattar inte situationer där förvarstagna rymt från förvarslokalerna och därmed vistas utanför lokalerna utan tillstånd. Detta kommer till uttrycket genom att ordet *får* används i bestämmelsen.

Det råder därmed inte några tveksamheter om att Migrationsverket har ansvaret för förvarstagna i alla de situationer då de får vistas utanför förvarslokalerna, t.ex. vid transport eller vid en sjukhusvistelse.

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 kan vara svårt att avgöra hur länge avvikanderisken kommer vara reducerad och om, eller när, den kommer att ändras till att inte längre vara reducerad. Det är inte alltid ändamålsenligt att ha ständig tillsyn av den förvarstagne när hälsoläget gör att denne för stunden har svårt att avvika.

I dessa situationer får Migrationsverket göra en bedömning av avvikanderisken och hur omfattande tillsynen av den förvarstagne behöver vara. Det innebär att Migrationsverkets ansvar för den för-

varstagne kvarstår men att myndigheten, efter en individuell bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, ska avgöra hur omfattande tillsyn som behövs och hur tillsynen ska ske.

Exempelvis skulle det inledningsvis kunna vara tillräckligt att företrädare för Migrationsverket ringer sjukhuset för att kontrollera hälsoläget och om fysisk tillsyn behövs. Senare kan tillsyn behövas delar av ett dygn för att successivt trappas upp. Om flera förvarstagna befinner sig på samma sjukhus skulle en anställd kunna bevaka flera förvarstagna. Om en transport utförs med hjälp av Kriminalvården eller Polismyndigheten som har särskilda befogenheter är avvikanderisken av naturliga skäl också starkt reducerad.

Tillsynen ska 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. Vad som är viktigt att påpeka är att Migrationsverkets ansvar för bevakningen kvarstår oförändrat men att Migrationsverket avgör hur detta ansvar ska uppfyllas i den enskilda situationen.

Vad gäller 11 kap. 5 § tredje stycket UtlL är vår bedömning att den bestämmelsen fortsatt fyller en funktion. Bestämmelsen kan tillämpas t.ex. när Migrationsverket utövar begränsad tillsyn och eventuellt inte befinner sig på platsen när vården ska upphöra. Migrationsverket måste då, för att kunna uppfylla sitt ansvar, informeras om att vårdvistelsen ska upphöra. Bestämmelsen kan också bli aktuell att tillämpa om det i undantagsfall skulle förekomma att en förvarstagen vårdas enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård. Någon ändring i den här delen ska därför inte göras.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

De lagändringar vi föreslår bör träda i kraft så snart som möjligt. Vi bedömer att det kan ske tidigast den 1 juli 2025.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen om inget annat föreskrivs (se t.ex. RÅ 1988 ref. 132 och RÅ 1996 ref. 57). Denna huvudregel skulle dock kunna leda till att exempelvis ett beslut om kroppsvisitation eller undersökning av försändelser som fattas före ikraftträdandet och som överklagas till en migrationsdomstol kommer att prövas av domstolen med tillämpning av de nya bestämmelserna om prövningen sker efter ikraftträdandet. Eftersom de nya reglerna innebär att kroppsvisitation i vissa fall och undersökning av försändelser kan ske vid en lägre misstankegrad, skulle den enskilde då hamna i en sämre situation. En sådan ordning är inte önskvärd. Det bör därför genom en övergångsbestämmelse tydliggöras att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet. I övrigt finns det inte något behov av övergångsbestämmelser.

7 Förslagens konsekvenser

7.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om vilka konsekvenser av utredningens förslag som ska redovisas. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Finansiering ska föreslås om det är fråga om kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det allmänna. Därutöver ska även andra samhällsekonomiska konsekvenser redovisas (14 §).

När förslag har betydelse för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för det kommunala självstyret, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen ska även dessa konsekvenser beskrivas i betänkandet (15 §). I ett betänkande som innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnads- mässiga konsekvenser anges i betänkandet (15 a §).

Enligt våra kommittédirektiv ska vi därutöver analysera och bedöma vilka konsekvenser förslagen bedöms få för grundläggande fri- och rättigheter, dvs. enligt regeringsformen (RF), EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa samt vilka konsekvenser förslagen bedöms få för principen om icke-diskriminering. I direktiven anges också att utredningens analyser genomgående ska ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv och att föreslagna åtgärder ska beakta och beskriva konsekvenserna för barn och unga. Enligt direktiven ska vi även analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv.

I övervägandekapitlen har vi beskrivit vad vi vill uppnå med våra förslag och varför vi tycker det finns ett behov av de föreslagna förändringarna. I avsnitt 4.8 har vi redogjort för hur förslagen gällande tvångs- och kontrollåtgärder förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden när det gäller grundläggande fri- och rättigheter. I detta kapitel redogör vi för våra bedömningar avseende övriga konsekvenser.

7.2 Vilka påverkas av förslagen?

7.2.1 Utlänningar som tagits i förvar påverkas av våra förslag

En grundläggande förutsättning för att förvarsverksamheten ska fungera väl är att ordningen och säkerheten upprätthålls. Förvaren måste vara trygga och säkra platser för de utlänningar som hålls i förvar.

Som vi har konstaterat ovan förekommer narkotika och andra otillåtna föremål som vapen i förvarslokalerna. Detta påverkar ordningen och säkerheten för alla som vistas där och leder till att det blir en otrygg och osäker plats. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att de allra flesta förvarstagna inte innehar otillåtna föremål och inte heller använder narkotika eller alkohol i lokalerna.

För att Migrationsverket ska kunna upprätthålla ordningen och säkerheten måste de ha rätt förutsättningar för att kunna vidta ändamålsenliga åtgärder, vilket vi menar att de inte har i dag. Med våra förslag kommer de att få ökade möjligheter till detta.

Vi bedömer att samtliga förvarstagna kommer att påverkas av våra förslag eftersom de bedöms leda till att förvaren blir säkrare. Vistelsemiljön kommer därmed att bli tryggare för alla förvarstagna.

Våra förslag utgår från att stärka skalskyddet. Detta kommer till uttryck genom skärpta möjligheter att kroppsvisitera alla förvarstagna vid ankomst till förvarslokalerna men även genom allmän inpasseringskontroll och att det ska bli enklare att genomsöka försändelser. Det stärkta skalskyddet kommer att minska behovet av åtgärder inne på förvaret. Detta innebär att den stora grupp av förvarstagna som inte innehar några otillåtna föremål främst kommer att påverkas av våra förslag genom att de – bortsett från att de får en tryggare vistelsemiljö – i större utsträckning kommer att kroppsvisiteras vid ankomst till förvaret och sannolikt i mindre utsträckning

under vistelsen. Detta ökar förutsebarheten för den här gruppen förvarstagna.

När det kommer till den grupp förvarstagna som innehar otillåtna föremål eller som blivit påkomna med att använda narkotika kommer våra förslag ge goda möjligheter att använda tvångsåtgärder. Det kommer självklart att påverka den här gruppen, vilket också är syftet. Vad som är viktigt att påpeka är att våra förslag om allmän inpasseringskontroll och utökade möjligheter att kontrollera besök enligt vår bedömning kommer ge goda möjligheter för samtliga förvarstagna att även fortsättningsvis ta emot besök.

7.2.2 Personer som besöker förvaren påverkas av våra förslag

Vi har lämnat två förslag som rör personer som besöker förvaren – allmän inpasseringskontroll och utökade möjligheter till kontrollerade besök genom s.k. glasrutebesök.

Beträffande allmän inpasseringskontroll kommer huvudregeln vara att alla som besöker förvarslokaler, där generellt beslut om allmän inpasseringskontroll har fattats, kommer att kontrolleras. Det sker alltså inte någon individuell bedömning och åtgärden påverkar även grupper som hantverkare och representanter från ideella föreningar som besöker förvarslokalerna.

Vi menar att åtgärden kommer att innebära att besökare får träffa anhöriga och vänner som är förvarstagna i så stor utsträckning som det är möjligt. Allmän inpasseringskontroll kommer också medföra att färre besök behöver övervakas. Åtgärden kommer även leda till en säkrare miljö för besökarna.

Vi bedömer att den utökade möjligheten att kontrollera besök genom s.k. glasrutebesök, tillsammans med den allmänna inpasseringskontrollen, leder till att fler besök kommer att kunna genomföras.

7.2.3 Migrationsverkets personal påverkas av våra förslag

Migrationsverkets personal upplever i dag att deras begränsade möjligheter att vidta tvångs- och kontrollåtgärder skapar en otrygghet. Omständigheten att det vistas narkotikapåverkade människor i förvarslokalerna påverkar de anställdas arbetsmiljö på ett negativt sätt.

Genom våra förslag kommer Migrationsverket att få utökade möjligheter att kontrollera att förvarstagna inte innehar otillåtna föremål. Som nämnts bedömer vi att detta kommer att förbättra ordningen och säkerheten i förvarsverksamheten. Detta ökar tryggheten och säkerhet för personalen som kommer att få en bättre arbetsmiljö.

Migrationsverkets personal kommer även påverkas positivt av våra förslag om att Migrationsverket ska få förordna väktare. Förslaget innebär att personalen kommer kunna få hjälp med resurser vid transporter och bevakning. Detta underlättar för den ordinarie verksamheten och kommer att öka ordningen och tryggheten på förvaren i och med att Migrationsverkets personal i större utsträckning kan användas i verksamheten i förvarslokalerna.

Slutligen kommer förtydligandet i 11 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), UtlL, underlätta för Migrationsverkets personal. Det har tidigare uppstått tolkningsproblem gällande vem som har ansvaret för förvarstagna som med tillåtelse vistas utanför lokalerna. Genom förslaget om förtydligande borde dessa tolkningsproblem upphöra. Vi återkommer till förslagets påverkan på Migrationsverkets ekonomi i avsnitt 7.3.4.

7.2.4 Rättsväsendet påverkas marginellt av våra förslag

Våra förslag innebär att nya tvångsåtgärder i form av allmän inpasseringskontroll, säkerhetskontroll och rumsvisitation ska införas. Därtill underlättas möjligheterna att kroppsvisitera och kontrollera försändelser. Slutligen har vi utökat möjligheterna att kontrollera besök.

Förutom beslut om allmän inpasseringskontroll och säkerhetskontroll kan besluten om tvångsåtgärder överklagas till migrationsdomstol. Detta gäller redan enligt nuvarande ordning, men vi bedömer att det kommer fattas fler beslut om tvångs- och kontrollåtgärder och att fler beslut därmed kommer att kunna överklagas. Vår uppfattning är dock att få beslut om tvångs- och kontrollåtgärder överklagas och att våra förslag därför endast kommer att påverka rättsväsendet marginellt (se vidare avsnitt 7.3.2).

7.3 Ekonomiska konsekvenser

7.3.1 Inledning

En skyldighet att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i ett betänkande följer av bestämmelserna i 14 och 15 a §§ kommittéförordningen samt av 6 § 5 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Av 14 § kommittéförordningen följer också en skyldighet att föreslå en finansiering om förslagen leder till kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner.

Bakom utredningens förslag finns en övergripande tanke om att de ska leda till effektivare och mer ändamålsenliga regler som möjliggör en förbättrad ordning och säkerhet på förvaren. Vår bedömning är att förslagen på sikt kommer att minska Migrationsverkets kostnader. Initialt kommer utredningens förslag dock medföra vissa ökade kostnader i form av inköp av utrustning och hjälpmedel.

7.3.2 Förslagen i fråga om tvångs- och kontrollåtgärder (avsnitt 4)

Vi har valt att dela upp det här avsnittet när det gäller Migrationsverkets kostnader utifrån personalkostnader (resurser) och kostnader för ny utrustning.

Migrationsverkets kostnader för personal kommer inte att öka med våra förslag

Vi har tidigare lyft de problem med narkotika och otillåtna föremål som finns vid förvaren och att Migrationsverket i dag inte har rätt förutsättningar för att komma åt problemen. Samtliga våra förslag syftar till att komma till rätta med dessa problem för att öka tryggheten och ordningen på förvaren.

Genom att förbättra möjligheterna att kroppsvisitera förvarstagna vid ankomst och att införa en ordning med allmän inpasseringskontroll menar vi att inflödet av bl.a. narkotika kommer att minska. Vi bedömer att incidenter kopplade till narkotika och andra otillåtna föremål därmed kommer att minska och att mindre resurser kommer att behöva läggas på att administrera den typen av incidenter.

De utökade möjligheterna att kroppsvisitera förvarstagna vid ankomst till förvarslokalerna och den allmänna inpasseringskontrollen leder till att det kommer att behöva vidtas färre åtgärder inne i förvaren. Även detta leder till ett minskat resursbehov. Beträffande åtgärder inne i förvaren har vi föreslagit att Migrationsverket ska få utökade möjligheter till kroppsvisitation under den tid den förvarstagne hålls i förvar, möjlighet att utföra rumsvisitation och större möjligheter att kontrollera besök. Dessa förslag bedöms, tillsammans med att Migrationsverket vid samtliga åtgärder ska kunna använda narkotikasökhundar, leda till att de otillåtna föremål som ändå kommit in på förvaren i större utsträckning kommer att hittas. Även detta kommer att ha en positiv inverkan på ordningen och säkerheten och förbättra förutsättningarna för verksamheten. Vi bedömer att förslagen kommer att frigöra personalresurser eftersom det blir lugnare på förvaren.

De positiva effekterna av de förslag som vi just redogjort för ska ställas mot att resurser kan behöva läggas på kroppsvisitationer vid ankomst till förvarslokalerna och hantering av den allmänna inpasseringskontrollen. Det är dock svårt att uppskatta hur många fler åtgärder som kommer att vidtas eller hur mycket resurser som kommer att behöva läggas på åtgärderna. Som har nämnts ovan har Migrationsverket inga uppgifter om hur mycket resurser som i dag läggs på tvångs- och kontrollåtgärder vilket innebär att vi inte kan göra några jämförelser.

Enligt uppgifter från Migrationsverket kommer samma anställda som hämtar den förvarstagne till besöksrummet att kunna utföra den allmänna inpasseringskontrollen. Vi bedömer därför att den åtgärden inte kommer vara särskilt resurskrävande. På motsvarande sätt är det redan i dag personal hos Migrationsverket som tar emot de förvarstagna när de anländer till förvaret. Samma personal kommer att utföra kroppsvisitationen. Vår bedömning är därför att dessa åtgärder inte kommer leda till något större behov av ökade personalresurser.

Vi återkommer nedan till kostnaden för narkotikasökhundar.

Sammantaget menar vi att våra förslag kommer att leda till att mindre resurser kommer att behöva läggas på att upprätthålla ordningen och säkerheten på förvaren. Några ökade kostnader för personalresurser bedöms därför inte väntas som en följd av våra förslag.

Migrationsverket kommer att få kostnader för ny utrustning och nya hjälpmedel

Som vi nämnt ovan är vår bedömning att narkotikasökhundar ska kunna användas vid samtliga åtgärder. Vi kommer att redogöra för kostnader för hundekipage separat.

Vår bedömning är att våra förslag rörande kroppsvisitation och genomsökning av försändelser inte kommer leda till att någon ny utrustning behöver köpas in. På motsvarande sätt kommer den föreslagna tvångsåtgärden rumsvisitation inte att medföra att någon ny utrustning behöver köpas in. Förutom kostnader för hundekipage kommer det enligt vår bedömning inte att uppstå några särskilda kostnader i dessa delar.

För övriga åtgärder kommer Migrationsverket att behöva köpa in ny utrustning. Vi redogör nedan för dessa kostnader utifrån varje åtgärd. Uppgifterna i beräkningarna är hämtade från Kriminalvården.

Användning av narkotikasökhundar

Migrationsverket har i nuläget inte tillgång till några hundekipage, vilket vi bedömer att de kommer behöva ha.

Den första frågan är hur många hundekipage Migrationsverket har behov av. Även här kan en jämförelse göras med Kriminalvården, som har 26 hundekipage. För att bedöma hur många hundekipage Migrationsverket behöver ska Kriminalvårdens hundekipage ställas i relation till antalet tvångsplacerade hos Kriminalvården.

Enligt uppgifter från Kriminalvården hade de i genomsnitt 5 690 personer inskrivna i anstalt och 2 680 personer inskrivna i häkte under 2022. Totalt hade Kriminalvården alltså 8 370 personer i genomsnitt inskrivna i anstalt eller häkte under 2022.

Detta ska ställas i relation till att Migrationsverket 2022 i genomsnitt tillhandahöll 463 förvarplatser (se avsnitt 4.2.1). Antalet förvarstagna motsvarar därmed ungefär fem procent av landets häktade eller intagna 2022.

Om man jämför de två myndigheterna talar det för att Migrationsverket skulle behöva två hundekipage. Ett hundekipage skulle då täcka förvaren i Märsta, Flen och Gävle medan det andra skulle täcka förvaren i Mölndal, Ljungbyhed och Åstorp. Det kan här nämnas att Kriminalvårdens hundekipage har liknande upptagningsområden.

Enligt uppgifter från Kriminalvården uppgår kostnaden för att införskaffa ett hundekipage med tillbehör till en miljon kronor. Av detta belopp avser 900 000 kronor en hundförarbil (som är utformad i enlighet med Jordbruksverkets riktlinjer), 60 000 kronor avser införskaffande av narkotikasökhund och 40 000 kronor avser tillbehör till narkotikasökhunden och hundföraren.

Utöver denna engångskostnad uppgår Kriminalvårdens årliga kostnader för varje hundekipage till nästan 700 000 kronor. I detta belopp ingår bl.a. hundförarens lön, fodervårdskostnader, försäkringar och veterinärbesök.

Sammantaget skulle Migrationsverket alltså ha en engångskostnad om cirka två miljoner kronor och därefter en årlig kostnad om 1 400 000 kronor för två hundekipage.

Säkerhetskontroll

Vid den här åtgärden är tanken att metalldetektorer och narkotikasökhundar ska användas.

Enligt uppgifter från Kriminalvården är inköpspriset för en metall-detektor med mobil avkänningsteknik 3 000 kronor. Det finns redan i dag metalldetektorer vid förvarn. Vi uppskattar att det kommer behövas ytterligare tio metalldetektorer per förvarsenhet, dvs. totalt 60 nya metalldetektorer. Den totala kostnaden blir 180 000 kronor (60 metalldetektorer x 3 000 kronor).

Glasrutebesök

För att möjliggöra den här typen av kontrollerade besök krävs att Migrationsverket inrättar rum som hindrar besökaren och den förvarstagne att röra vid varandra. Det bör finnas samma förutsättningar att kontrollera besök på alla förvar och den här typen av rum ska därför som utgångspunkt installeras på samtliga sex förvar.

Som vi nämnt ovan har Kriminalvården möjlighet att kontrollera besök genom glasrutebesök. Enligt företrädare från Kriminalvården möjliggörs sådana besök genom att man har en glasruta mellan två besöksrum. Det behövs ingen ytterligare teknisk utrustning. När besök inte behöver övervakas används de som vanliga besöksrum men när beslut om glasrutebesök har fattats sitter besökaren i ett av

rummen och den intagne i det andra rummet. Att installera ett sådant fönster i ett besöksrum kostar enligt uppgifter från Kriminalvården totalt 150 000 kronor.

Den sammantagna kostnaden för att installera glasrutor uppgår alltså, om ett besöksrum används för glasrutebesök per förvar, till 900 000 kronor (sex besöksrum × 150 000 kronor).

Allmän inpasseringskontroll

Införandet av allmän inpasseringskontroll medför kostnader för inköp av larmbågar, metalldetektorer och röntgenmaskiner. Samma metalldetektorer kan användas för den allmänna inpasseringskontrollen som vid säkerhetskontrollen. Någon ytterligare kostnad än den vi redogjort för ovan under åtgärden säkerhetskontroll kommer därför inte att uppstå för metalldetektorer.

Vi har varit i kontakt med företrädare från Kriminalvården som har uppgett att det behövs minst en röntgenmaskin och två metall-detektorer vid varje inpasseringskontroll. Larmbågar effektiviserar den allmänna inpasseringskontrollen men är inte nödvändiga. Därtill behövs skåp där besökare kan placera de tillhörigheter de inte får ta med sig.

Den dyraste posten är röntgenmaskinerna. En ny röntgenmaskin kostar enligt uppgifter från Kriminalvården 350 000 kronor. Utöver det beloppet tillkommer kostnader för utbildning. Den leverantör som Kriminalvården använder sig av erbjuder en endagsutbildning som innebär att de anställda uppfyller Strålskyddsmyndighetens krav på utbildning för att hantera en röntgenmaskin. En sådan utbildning kostar 50 000 kronor för åtta anställda (dvs. en kostnad om 6 250 kronor per anställd). Utöver endagskursen behöver personalen ytterligare intern utbildning i fyra dagar. Under dessa fyra dagar, som leds av Migrationsverket och därför inte medför tillkommande kostnader, lär de anställda sig hur man agerar vid kontrollen, hur man bemöter besökare i olika situationer, interna rutiner etc. Trots att utbildningen i sig inte kostar något innebär den att Migrationsverket kommer att ha kostnader för fem arbetsdagar där personalen som går utbildningen inte kan utföra sina vanliga arbetsuppgifter. Enligt uppgifter från en controller vid Migrationsverket uppgår årsmedellönen för en förvarshandledare till 705 000 kronor för 2024 inklusive arbets-

givaravgifter. Det innebär en lönekostnad per dag om 2 712 kronor (705 000 kronor/260 dagar). Lönekostnaden för en anställd per vecka uppgår därmed till 13 558 kronor (2 712 kronor × fem arbetsdagar).

Enligt företrädare för Migrationsverket är det svårt att bedöma hur många anställda per förvarsenhet som kommer att behöva genomgå utbildningen, men de uppskattar att det kommer röra sig om mellan nio och 16 anställda per förvar. Våra beräkningar utgår därför från att 16 anställda per förvar, dvs. totalt 96 anställda, kommer att behöva genomgå kursen. Lönekostnaden för dessa uppgår till 1 301 568 kronor (96 anställda × 13 558 kronor i lönekostnad). Därtill tillkommer kostnaden för endagsutbildningen. Totalt uppgår den kostnaden till 600 000 kronor (96 anställda × 6 250 kronor per anställd). Den totala kostnaden för utbildningen uppgår till 1 901 568 kronor.

En larmbåge med mobil avkänningsteknik kostar 110 000 kronor. Kostnaden för inköp av larmbågar kommer således att uppgå till 660 000 kronor (sex förvarsenheter × 110 000 kronor).

Enligt uppgifter från Migrationsverket finns det redan skåp och andra förvaringsutrymmen där besökare kan placera väskor som inte får tas med på besöken. Kostnader för detta kommer därför inte att uppstå. Företrädare från Migrationsverket har även uppgett att samma person som tar med sig den förvarstagne till besöket även kommer kunna sköta inpasseringskontrollen.

Det är svårt att uppskatta om det utöver dessa poster kan uppstå kostnader för att anpassa lokaler så att de är lämpliga för den här typen av kontroller. Alla förvarslokaler ser olika ut och det kan hända att det kan tillkomma kostnader för mindre ombyggnationer. Omfattningen av en sådan eventuell ombyggnad är dock svår att bedöma utan att undersöka förhållandena på varje förvar. I beräkningen har därför inte ställts upp något belopp för detta.

Kostnaderna för inköp av utrustning för allmän inpasseringskontroll blir därför:

Tabell 7.1 Kostnader för allmän inpasseringskontroll

Utrustning	Kostnad	Antal	Totalt belopp
Röntgenmaskin	350 000	6	2 100 00
Utbildning			1 901 568
Larmbåge	110 000	6	660 000
Totalt			4 661 568

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Sammantagna kostnaderna för inköp av ny utrustning och hjälpmedel

Tabell 7.2 Totala kostnader för inköp av ny utrustning och hjälpmedel

Post	Kostnad
Narkotikasökhundar	2 000 000
Säkerhetskontroll	180 000
Glasruterum	900 000
Allmän inpasseringskontroll	4 661 568
Totalt	7 741 568

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Migrationsverket bedöms alltså få en uppskattad engångskostnad om drygt 7,74 miljoner kronor.

Kostnaderna för rättsväsendet kommer inte att öka mer än marginellt

Vi bedömer att våra förslag kommer att leda till att fler beslut om tvångs- och kontrollåtgärder fattas och att fler beslut därmed kommer att kunna överklagas.

Vi har varit i kontakt med Domstolsverket för att få uppgifter om hur många mål kopplade till 11 kap. utlänningslagen som har avgjorts av migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Domstolsverkets statistik gör dock ingen åtskillnad på mål som rör tvångs- och kontrollåtgärder enligt 11 kap. utlänningslagen och övriga mål om förvar. Det finns därför inga direkt tillgängliga uppgifter om hur många mål rörande tvångs- och kontrollåtgärder som har avgjorts eller handläggs i dag. Inte heller Migrationsverket har statistik över antalet överklagade tvångs- och kontrollåtgärder.

Vår uppfattning är dock att få beslut om tvångs- och kontrollåtgärder överklagas. Trots omständigheten att fler beslut kommer att kunna överklagas bedömer vi att våra förslag endast kommer att påverka domstolarna marginellt, och att eventuella ökade kostnader ryms inom nuvarande budgetram.

Ett beslut att förordna offentligt biträde gäller till dess ärendet eller målet har avslutats, om inte biträdet dessförinnan blivit entledigad (jfr bl.a. MIG 2007:50). Av detta följer att ett offentligt biträde fortsätter att företräda den förvarstagna så länge utlänningsen hålls i förvar. Därmed företräder biträdet den förvarstagne även vid eventuella överklagade beslut om tvångs- och kontrollåtgärder.

Som har nämnts ovan är det ovanligt med överklagade mål om tvångs- och kontrollåtgärder vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Vi bedömer därför att våra förslag endast kommer påverka statens kostnader för offentliga biträden marginellt, och att eventuella ökade kostnader ryms inom nuvarande budgetram.

7.3.3 Möjligheterna att förordna väktare vid transporter och bevakning av förvarstagna (avsnitt 5)

Möjligheten att förordna väktare

I likhet med vad vi angett ovan syftar även de här förslagen till att effektivisera Migrationsverkets verksamhet. Som en följd av våra förslag kommer ordinarie personal inte behöva lämna verksamheten vid förvaret för att utföra uppdrag utanför förvarslokalerna i lika stor utsträckning. Detta kommer att underlätta för förvarsverksamheten.

Det är svårt att beräkna kostnaderna för användande av väktare. Migrationsverket sammanställer inte uppgifter om kostnader för transporter och bevakning utanför förvarslokalerna och inte heller uppgifter om hur länge transporter och bevakning pågår. Det är även svårt att göra jämförelser med andra myndigheter, såsom Kriminalvården¹, eftersom verksamheterna skiljer sig åt.

Vi har varit i kontakt med Kriminalvården som har lämnat uppgifter om deras kostnader för förordnade väktare. Deras totala timkostnad för en förordnad väktare är 450 kronor per timme. Enligt

¹ Skälet till detta är att de som är häktade i mycket större utsträckning behöver transporteras och bevakas. Dels deltar de vid häktningsförhandlingar var fjortonde dag, dels deltar de vid huvudförhandlingar som kan pågå i allt från en timme till flera dagar.

uppgifter som redovisats ovan är den totala personalkostnaden för Migrationsverkets anställda för en dag 2 712 kronor, dvs. 339 kronor per timme.

Eftersom Migrationsverket inte har några uppgifter om hur länge transporter och bevakning av förvarstagna varar och hur mycket personalresurser som läggs på detta kan vi endast göra vissa antaganden för att ge exempel på vilka kostnader som skulle kunna uppstå. Dessa antaganden beaktar inte de fördelar det innebär för Migrationsverket att deras ordinarie personal kan fortsätta att arbeta i kärnverksamheten samt att lönekostnaderna för väktare endast uppstår vid själva uppdraget. Det bör understrykas att den fördelen borde vara stor och gynna verksamheten.

Vi vet att Migrationsverket genomförde 2 003 transporter under 2022 (se avsnitt 5.4.1). Om vi räknar med att varje vistelse utanför förvaret varade i fyra timmar och att det var tre anställda som följde med vid varje transport kan följande exempel ges:

1. Om en väktare skulle närvara vid tio procent av dessa transporter, dvs. vid 200 transporter, skulle den totala tiden bli 800 timmar (200 transporter × fyra timmar). Kostnaden för att förordna väktare skulle då bli 360 000 kronor (800 timmar × 450 kronor). Om Migrationsverket i stället använder sin egen personal dessa fyra timmar uppgår kostnaderna till 271 200 kronor (800 timmar × 339 kronor). Att anlita förordnade väktare för tio procent av transporterna hade alltså ökat kostnaderna med 88 800 kronor.
2. Om en väktare i stället skulle närvara vid 25 procent av alla transporter, dvs. vid 500 transporter, skulle den totala tiden bli 2 000 timmar. Kostnaden för att förordna väktare skulle då bli 900 000 kronor (2 000 timmar × 450 kronor). Om Migrationsverket i stället använder sin egen personal dessa fyra timmar uppgår kostnaderna till 678 000 kronor (2 000 timmar × 339 kronor). Att anlita förordnade väktare för 25 procent av transporterna hade alltså ökat kostnaderna med 222 000 kronor.
3. Eftersom vissa transporter kräver att fyra personer följer med skulle det även kunna inträffa situationer då två väktare behöver förordnas för en transport. Det skulle innebära att kostnaderna i stället skulle bli 720 000 kronor om väktare närvarar vid tio procent av transporterna. Om Migrationsverket i stället skulle

använda sin egen personal hade kostnaderna uppgått till 542 400 kronor. Detta hade alltså ökat kostnaderna med 177 600 kronor.

4. Om två väktare hade förordnats för 25 procent av transportererna hade kostnaderna för att förordna väktare uppgått till 1 800 000 kronor. Om Migrationsverket i stället skulle använt sin egen personal hade kostnaderna uppgått 1 356 000 kronor. Detta hade alltså ökat kostnaderna med 444 000 kronor.

Samtliga exempel visar att kostnadsökningen för att förordna väktare inte är särskilt stor. Sätter man beloppet i relation till de årliga medel Migrationsverket tilldelas, vilket vi återkommer till nedan, rör det sig om ett mycket lågt belopp.

Kostnadsökningen ska sättas i relation till de fördelar som kan uppnås med förslagen. Möjligheten att förordna väktare innebär först och främst en flexibilitet för Migrationsverket. Myndigheten sparar resurser på att inte i samma utsträckning som i dag behöva schemalägga personal för att kunna hantera akuta situationer. Säkerheten kommer också att öka genom att transportererna i större utsträckning kommer att kunna ges tillräcklig bemanning och att personalen i större utsträckning kan vistas inne på förvaren.

Vidare innebär möjligheten att förordna väktare för särskilda uppdrag att Migrationsverket inte kommer behöva schemalägga personal utifrån att det kanske kommer att behövas resurser som utför transporter och bevakning utanför lokalerna. Migrationsverket kommer därför kunna dra ned på grundbemanningen, och därmed personalkostnaderna, och i stället betala för väktare när behov uppstår. Detta kommer att minska personalkostnaderna.

Sammantaget bedömer vi alltså att förslagen i den här delen inte kommer leda till någon kostnadsökning.

Förtydliganden rörande ansvaret för förvarstagna utanför förvarslokalerna

Vi har i den här delen föreslagit förtydliganden rörande ansvaret för förvarstagna som med tillåtelse vistas utanför förvarslokalerna. Förslagen innebär inga förändringar i sak rörande ansvaret utan innebär endast förtydliganden. Några kostnader i den här delen bedöms inte uppstå.

7.3.4 Finansiering

Enligt Migrationsverkets årsredovisning (s. 25) tilldelades myndigheten 22 miljarder kronor 2022. Av det tilldelade beloppet avser 4,3 miljarder kronor myndighetens förvaltningsanslag. Dessa belopp ska sättas i relation till våra beräkningar där vi uppskattat att Migrationsverket kommer få en engångskostnad för inköp av utrustning och hjälpmedel om cirka 7,74 miljoner kronor.

Det beloppet får anses vara förhållandevis lågt i jämförelse med Migrationsverkets totala tilldelade medel. Beloppet är även förhållandevis lågt i jämförelse med förvaltningsanslaget för det fall kostnaderna skulle belasta det anslaget. De ökade kostnaderna bör därför kunna hanteras genom omdispositioner inom givna ramar. Ytterligare finansiering bedöms därmed inte behövas.

7.4 Konsekvenser för övriga

7.4.1 Konsekvenser för barn och unga

I förarbetena till lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) framhålls att konventionen bör synliggöras i förarbeten till lagstiftning där konventionen kan vara relevant (prop. 2017/18:186 s. 92 f.). I artikel 3 i Barnkonventionen fastslås att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Inledningsvis bör 1 kap. 10 § UtL och vad som där anges om barnets bästa nämnas. Vi har i våra överväganden understrukt vikten av att bestämmelsen ska beaktas vid eventuella beslut om åtgärder riktade mot barn.

Syftet med våra förslag är att åstadkomma ökad ordning och säkerhet i verksamheten vid förvaren. Att upprätthålla ordningen och säkerheten är av yttersta vikt eftersom det påverkar situationen för förvarstagna, personal och besökare som kan vistas i förvarets lokaler.

Förslagen påverkar barn på ett direkt sätt eftersom förutsättningarna för att få vidta de föreslagna tvångs- och kontrollåtgärderna som utgångspunkt inte påverkas av den enskildes ålder. Barn berörs

också indirekt i vissa avseenden, t.ex. när det gäller övervakningsform vid besök. Det kan då handla både om att ta emot besök om barnet är taget i förvar eller besöka en förälder eller annan nära anhörig som hålls i förvar.

Som vi har återkommit till flera gånger är det mycket ovanligt att barn tas i förvar. De få gånger som barn tas i förvar vistas de i förvarslokalerna under några få dygn och i de allra flesta fall med vårdnadshavare. Det är mycket ovanligt att tvångs- eller kontrollåtgärder riktas mot barn. Syftet med våra förslag är inte att tvångs- eller kontrollåtgärderna mot barn ska öka. Vi har i våra överväganden varit tydliga med att en proportionalitetsbedömning alltid måste göras i det enskilda fallet. En faktor att beakta vid den prövningen är den enskildes ålder. Större hänsyn till åldern ska tas ju yngre barnet är. I vissa sammanhang finns också anledning att beakta barnets möjligheter att kunna upprätthålla nära relationer med sina anhöriga. Vår bedömning är exempelvis att personalövervakade besök ska prioriteras före glasrutebesök när ett barn besöker en vårdnadshavare eller annan nära släkting.

Beträffande kroppsvisitationer har vi föreslagit att ett vittne alltid ska närvara vid dessa om inte barnet motsätter sig detta. Ändringen syftar till att stärka rättssäkerheten för barn när åtgärden vidtas (se avsnitt 4.7.5).

Vad gäller åtgärderna rumsvisitation och säkerhetskontroll bedömer vi att det inte behövs någon särreglering som tillvaratar barns rättigheter eftersom åtgärderna är mindre ingripande än kroppsvisitation. När dessa åtgärder övervägs eller genomförs är det tillräckligt att den föreslagna proportionalitetsregeln tillämpas i kombination med föreskriften i 1 kap. 10 § UtLL om barnet bästa.

Vår bedömning är att de få barn som hålls i förvar och barn som besöker förvarslokalerna kommer att få en tryggare och säkrare tillvaro genom att möjligheterna att stoppa inflödet av narkotika och andra otillåtna föremål kommer att öka. Detta menar vi kommer att leda till att det inträffar färre incidenter på förvaren, vilket är positivt för barn och unga.

Mot denna bakgrund är bedömningen att förslagen innebär en rimlig avvägning mellan behovet av att upprätthålla ordningen och säkerheten och barns rättigheter.

7.4.2 Konsekvenser för brottsligheten

Vi bedömer att våra förslag kommer att minska möjligheterna att föra in narkotika på förvaren. Vår uppfattning är även att åtgärderna, och inte minst möjligheten att använda narkotikasökhund, kommer ha en preventiv effekt gällande införsel av narkotika. Detta kommer att leda till att färre förvarstagna kommer att kunna använda narkotika. Vi har även fått uppgifter om att det förekommer försäljning av narkotika på förvaren. Vi bedömer att denna försäljning kommer att minska.

Sammantaget menar vi att brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) kommer att minska på förvaren. Med hänsyn till hur få som är förvarstagna bedöms våra förslag dock inte få några konsekvenser för brottsligheten i stort.

7.4.3 Jämställdhet

Förutom i de få fall när barn är förvarstagna vistas kvinnor och män på olika förvarsavdelningar. Vår bedömning är att våra förslag inte kommer att påverka jämställdheten.

7.4.4 Konsekvenser för kommuner, företag och enskilda

Delbetänkandet behandlar inte några frågor som påverkar kommuner. Förslagen bedöms inte heller leda till några kostnadsökningar eller administrativa bördor för företag eller enskilda.

7.5 Konsekvenser av ett nollalternativ

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av nollalternativet, dvs. att de lagförslag som läggs fram i delbetänkandet inte genomförs.

Vad gäller frågan om tvångs- och kontrollåtgärder i 11 kap. utlänningslagen skulle nollalternativet innebära att Migrationsverket skulle ha fortsatt svårt att hindra narkotika och andra otillåtna föremål från att ta sig in i förvarslokalerna. Även den narkotika som lyckats ta sig in i lokalerna skulle fortsatt vara svår att upptäcka. Detta skulle innebära att situationen med narkotikapåverkade personer i förvarslokalerna skulle vara oförändrad. Det hade inneburit att Migra-

tionsverket fortsatt skulle ha svårt att upprätthålla ordningen och säkerheten vilket skulle påverka både förvarstagna och Migrationsverkets personal negativt.

Nollalternativet skulle även innebära att Migrationsverket skulle ha fortsatta problem att bemanna både tidskrävande transporter och bevakningar utanför förvarslokalerna. Även detta hade varit negativt för förvarsverksamheten.

Slutligen hade tolkningsproblemen rörande ansvaret för förvarstagna som vistas utanför förvarslokalerna kvarstått.

Sammantaget skulle alltså ett antal brister som påverkar situationen för förvarstagna och Migrationsverkets personal kvarstå om de förslag som vi lägger fram inte genomförs.

8 Författningskommentar

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

1 kap.

Allmänna bestämmelser

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

Paragrafen reglerar de grundläggande s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.2.

I *andra stycket*, som är nytt, klargörs att en ingripande åtgärd enligt lagen ska prövas mot den s.k. proportionalitetsprincipen. Bestämmelsen kompletterar första stycket. Av bestämmelsen följer att en ingripande åtgärd enligt lagen – såsom utvisning, förvar, uppsikt och användande av tvångsmedel eller någon annan tvångsåtgärd – får vidtas endast om det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. En åtgärd får alltså inte 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. 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 11 kap. utlänningslagen (2005:716), UtlL, innebär det att en intresseavvägning ska ske exempelvis när Migrations-

verket överväger att besluta om kroppsvisitation eller visitation av en förvarstagens bostadsrum. Interesseavvägningen kan leda till att åtgärden inte alls ska vidtas om den bedöms få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som eftersträvas. Interesseavvägningen kan även leda till att en mindre ingripande åtgärd eller ett mindre ingripande alternativ ska användas.

Att proportionalitetsregeln omfattar även genomförandet av en åtgärd innebär att den ska beaktas när tvångs- och kontrollåtgärderna rent praktiskt genomförs. Vid kroppsvisitation kompletterar regeln de mer specifika bestämmelserna i 9 kap. 2 § tredje och fjärde stycket UtlL om bl.a. närvaro av vittnen och krav på visst kön avseende personal som närvarar vid visitationen.

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 (jfr artiklarna 3 och 12 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). I det sammanhanget ska hänsyn också tas till att även om barn sällan blir föremål för åtgärder enligt lagen, kan de i större utsträckning antas komma att beröras indirekt av ett beslut som fattas med stöd av lagen.

Ändringen i *första stycket* är endast språklig.

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.

Paragrafen är ny och reglerar befogenheten för Migrationsverket att förordna en väktare vid ett auktoriserat bevakningsföretag att utföra vissa bevakningsuppdrag utanför förvarslokalerna. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.5.

Migrationsverket får genom bestämmelsen en möjlighet att förordna en väktare att utföra vissa bevakningsuppdrag när en förvarstagen får vistas utanför förvarslokalerna. Det kan t.ex. avse uppdrag

i samband med en transport eller bevakning av en förvarstagen utläning som förts över till ett sjukhus för att ges vård eller behandling. Migrationsverket får däremot inte förordna en väktare att utföra uppgifter i förvarslokalerna. I samband med utförandet av uppdraget har väktaren utrymme för att straffritt tillgripa visst våld enligt bestämmelsen om s.k. laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken, BrB. Den bestämmelsen innebär bl.a. att våld som är nödvändigt för att hindra rymning eller upprätthålla ordningen får tillgripas av den under vars uppsikt den förvarstagne står, om det är försvarligt (prop. 2003/04:35 s. 77).

Migrationsverket ges möjlighet att återkalla ett förordnande om det finns skäl för det. Skäl för återkallelse kan t.ex. vara att väktaren har uppträtt olämpligt eller att det förekommit samarbetssvårigheter med Migrationsverkets personal, utan att det för den skull föreligger sådana skäl som motiverar att länsstyrelsen återkallar väktarens godkännande för anställning i ett bevakningsföretag enligt 13 a § lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

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).

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om tystnadsplikt för en väktare som inte omfattas av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av *första stycket* framgår att en väktare med ett förordnande att utföra vissa bevakningsuppdrag 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.

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 § (beivrandet och förebyggandet av brott) samt 21 kap. 5 § och 37 kap. 1 § (enskilds personliga förhållanden).

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 får befinna sig utanför förvarlokalerna.*

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 reglerar vilka lokaler som en förvarstagen utlänning ska vistas i och behandlingen och tillsynen av förvarstagna. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.4.

I *andra stycket* förtydligas att Migrationsverkets ansvar för behandling och tillsyn av en utlänning som hålls i förvar även gäller om utlänningen med tillåtelse befinner sig utanför förvarets lokaler. Med uttrycket förvarlokalerna förstås inte bara den byggnad där den förvarstagne vistas, utan hela det låsta utrymmet inklusive de rekreationsytor som finns utomhus (prop. 2003/04:35 s. 77 f.).

Tillfällen då utlänningen får vistas utanför förvarlokalerna kan t.ex. vara vid transport till en ambassad, vid läkarbesök eller då Migrationsverket genomför en transport för att verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning. Den personal från förvaret som följer med utlänningen vid tillfällig vistelse utanför förvarlokalerna har befogenhet att under vissa förutsättningar använda tvång och under vissa förutsättningar våld för att förhindra t.ex. en rymning, vilket följer av 11 kap. 6 § UtlL och 24 kap. 2 § BrB.

Migrationsverket ska, efter en individuell bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, avgöra hur omfattande tillsyn som behövs och hur tillsynen ska ske vid vistelser utanför förvarlokalerna. När exempelvis transporter utförs av Kriminalvården på uppdrag av Migrationsverket eller av Polismyndigheten är behovet av tillsyn begränsat med hänsyn till de befogenheter som dessa aktörer har vid utförandet av uppdraget.

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 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvarstagnas möjligheter att ta emot besök och om övervakning av besök. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.9.

I *andra stycket* anges att om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten får ett besök övervakas. Huvudregeln är att ett besök inte ska vara övervakat, men det kan finnas omständigheter som gör det nödvändigt att övervaka besöket. I stycket regleras nu även att hänsyn ska tas till om ordningen kan påverkas på så sätt att besöket behöver övervakas. Beteenden som stör ordningen kan vara att någon röker inomhus eller att någon trots tillsägelse uppträder högljutt. Det kan även röra sig om oönskade påtryckningar riktade mot andra förvarstagna eller om brottslig verksamhet och spel om pengar.

Av *andra stycket 1* framgår att om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten får ett besök övervakas genom att personal övervakar besöket. Övervakningen förutsätter inte att personalen är fysiskt närvarande i besöksrummet, utan kan ske t.ex. genom att besöket bevakas visuellt från ett angränsande rum, t.ex. genom en glasruta eller kameraövervakning. När övervakning sker på annat sätt än genom att personal närvarar bör det lämnas tydlig information om att besöket övervakas.

I *andra stycket 2* regleras en ny övervakningsform som innebär att Migrationsverket får övervaka ett besök genom att besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas. Sådan övervakning kan t.ex. ske genom att den förvarstagne och besökaren hålls fysiskt åtskilda från varandra av en glasruta.

Migrationsverket ska i varje enskilt fall göra en individuell bedömning av om det av ordnings- eller säkerhetsskäl är nödvändigt

att övervaka ett besök och vilken kontrollform som i så fall ska användas (se vidare avsnitt 4.7.5 angående begreppet nödvändigt). Den minst ingripande formen av övervakning ska väljas, vilket följer av proportionalitetsregeln i 1 kap. 8 § andra stycket UtlL. Vid denna bedömning får hänsyn tas till t.ex. vilken relation den förvarstagne och besökaren har. Det är viktigt att särskild hänsyn tas till exempelvis barns behov av att kunna medges fysisk kontakt med en förälder eller annan nära anhörig. Fysisk kontakt är möjlig om personal övervakar besöket men inte om barnet och den intagne hålls åtskilda av en glasruta.

Det kan av säkerhetsskäl finnas behov av att kombinera de olika övervakningsformerna. Något hinder mot att kombinera dessa ställs därför inte upp.

Ändringen i *första stycket* är endast språklig.

Bestämmelsen i *tredje stycket* förs över från andra stycket.

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.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om kroppsvisitation av alla personer som passerar in i förvaret (allmän inpasseringskontroll). Bestämmelser om kroppsvisitation av förvarstagna finns i 9 §. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.9.

I *första stycket* ges Migrationsverket befogenhet att besluta om kroppsvisitation av alla personer som passerar in i ett förvar, dvs. även anställda, uppdragstagare och andra som utför arbetsuppgifter vid förvaret samt besökare och andra personer som ges tillträde till förvaret. En vägran att genomgå allmän inpasseringskontroll får till följd att den som vägrar inte får passera in i förvaret.

Som krav för att besluta om allmän inpasseringskontroll gäller att det ska vara nödvändigt för att ordningen eller säkerheten vid förvaret ska kunna upprätthållas (se vidare avsnitt 4.7.5 angående uttrycket nödvändigt). Migrationsverket måste således bedöma behovet av inpasseringskontroll utifrån förhållandena på de olika förvaren.

Syftet med kontrollen ska vara att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha enligt 11 kap. 8 § UtL eller narkotikastrafflagen. Egendom som inte får innehas är t.ex. alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel samt narkotika och injektionssprutor, kanyler eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattningsmedel narkotika. Vapen, tillhyggen, rakblad eller andra föremål som kan vara farliga för de förvarstagnas eller personalens säkerhet är exempel på annat som kan skada någon eller påverka ordningen eller säkerheten negativt.

Det anges uttryckligen att skriftliga meddelanden inte får granskas. En försändelse får dock, i likhet med vad som gäller enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och fängelselagen (2010:610), 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 metalldetektorer eller andra hjälpmedel. Med andra hjälpmedel avses exempelvis röntgenmaskin och narkotikasökhund. Om det finns särskilda skäl kan emellertid manuell kroppsvisitation utföras. Särskilda skäl kan vara att en kontroll med hjälpmedel indikerar otillåten egendom eller om den mekaniska utrustningen är ur funktion.

Av *andra stycket* framgår också att när manuell kroppsvisitation ska genomföras gäller 11 kap. 9 § tredje stycket UtL. Hänvisningen innebär för det första att föreskrifterna i 9 kap. 2 § tredje och fjärde stycket gäller vid sådan kroppsvisitation. Enligt bestämmelserna får kroppsvisitation inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara. En kvinna får 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. För det andra innebär hänvisningen att om det är ett barn som ska kroppsvisiteras ska visitationen alltid genomföras i närvaro av ett vittne om inte barnet motsätter sig detta.

Proportionalitetsregeln i 1 kap. 8 § UtL gäller vid kroppsvisitationen. Det betyder att visitation 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 kroppsvisitation får således inte göras mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med undersökningen, dvs. att söka efter egendom som den förvarstagne inte får inneha.

Konsekvenserna av att otillåten egendom påträffas hos någon i samband med kontrollen varierar. Är det fråga om personal får konsekvenserna hanteras utifrån arbetsrättslig lagstiftning och eventuellt straffrättslig. I fråga om andra personer, exempelvis besökare, kan dessa erbjudas att den egendom som bedöms otillåten tas om hand och läses in under tiden besöket på förvaret pågår. Om den besökande inte vill lämna ifrån sig egendomen får inpassering vägras. Är det fråga om föremål som är brottsliga att inneha bör naturligtvis Polismyndigheten kontaktas.

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.

4 b §

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

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande att besluta om undantag från allmän inpasseringskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.9.

Av bestämmelsen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter och i enskilda fall besluta om undantag från allmän inpasseringskontroll. Tanken är att regeringen i förordning ska ge Migrationsverket rätt att meddela föreskrifter om undantag från allmän inpasseringskontroll och att fatta beslut om undantag i enskilda fall. En proportionalitetsbedömning kan leda till att säkerhetskontroll av vissa grupper inte står i rimlig proportion till syftet med kontrollen, exempelvis barn under en viss ålder. Säkerhetssituationen på samtliga förvar kan också vara

sådan att det inte är motiverat att kontrollera personalen. Denna kategori kan i så fall undantas från kontrollen genom generella undantag i Migrationsverkets föreskrifter. Detsamma skulle kunna gälla besökare från vissa myndigheter. Undantag kan också göras i enskilda fall vid ett förvar om säkerhetsförhållandena är sådana att en kontroll inte behövs, t.ex. vid ett besök av en grupp med kända deltagare.

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. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1 och 4.7.3.

Ändringen innebär att förbudet mot att inneha den egendom som anges i paragrafen inte bara gäller inom lokalen utan gäller oberoende av på vilken plats den förvarstagne befinner sig. Avgörande är i stället att utlänningen hålls i förvar. Förbudet gäller alltså även när den förvarstagne vistas utanför förvarslokalerna med tillåtelse, t.ex. under transporter och vid vistelser på vårdinrättningar.

I bestämmelsen förtydligas även att en förvarstagen inte heller får inneha egendom som kan vara till men för säkerheten. Här avses t.ex. 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 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 av barn gäller dock att visitationen alltid ska genomföras i närvaro av ett vittne om inte barnet motsätter sig detta.*

I paragrafen anges förutsättningarna för att besluta om kroppsvisitation av förvarstagna. I förhållande till nuvarande reglering innebär ändringarna att det ställs upp olika förutsättningar för att kroppsvisitation ska få ske vid ankomsten till ett förvar och under övrig tid som utlänningen är förvarstagen. I förhållande till dagens reglering ställs också upp som krav att ett vittne som huvudregel ska närvara vid kroppsvisitation av barn. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.5.

Av *första stycket* framgår att om det behövs 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. Se kommentaren till 4 a § angående vilken egendom som en förvarstagen inte får inneha.

Med ankomst avses första gången som den förvarstagne kommer till förvaret och situationer när den förvarstagne återkommer till förvaret efter en tillåten vistelse utanför förvaret, t.ex. ett tandläkarbesök. Uttrycket innefattar även den situationen att den förvarstagne återkommer till förvaret efter en rymning.

Kroppsvisitationen vid ankomsten får ske om det behövs, vilket betyder att det räcker att det finns anledning att vidta åtgärden. Det krävs inte någon konkret misstanke i det enskilda fallet. Migrationsverket ska i varje enskilt fall bedöma om åtgärder behövs. I allmänhet finns det 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. Det kan vara fråga om mycket små barn som ankommer till förvaret eller personer som redan har visiterats av Polismyndigheten eller av Kriminalvårdens eller Migrationsverkets personal inför transporten till förvaret.

Av *andra stycket* följer att Migrationsverket vid andra tillfällen än vid ankomsten till förvarslokalerna får kroppsvisitera en förvarstagen om det kan misstänkas att utlänningen bär på sig något som denne inte får inneha.

Med stöd av denna bestämmelse kan kroppsvisitation ske när den förvarstagne befinner sig inom förvarslokalerna eller inför att en transport från eller till förvaret ska genomföras av Migrationsverket utan hjälp av Kriminalvården enligt 10 kap. 19 a §. Bestämmelsen ger också stöd för kroppsvisitation vid annan tillåten vistelse utanför förvaret när Migrationsverket har ansvar för tillsynen, t.ex. i samband med läkarbesök.

För att kroppsvisitation ska få ske vid andra tillfällen än vid ankomsten till förvarlokalerna krävs att det kan misstänkas att utlänningen bär på sig otillåten egendom. Det innebär att det krävs konkreta omständigheter som tyder på att den förvarstagne innehar föremål som denne inte får inneha för att beslut om kroppsvisitation ska kunna fattas. Sådana omständigheter kan vara att den förvarstagne tidigare har innehaft narkotika och inte vill visa något som denne har i händerna eller annars uppträder misstänkt. Det kan t.ex. också vara så att Migrationsverkets personal fått tydliga indikationer på att den förvarstagne vid tillåten vistelse utanför förvaret trots bevakningen har kommit över ett vasst föremål eller annat som kan användas som vapen.

Av *tredje stycket* framgår 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 § UtL). Barnet bör tillfrågas om vem han eller hon önskar som vittne. Det kan t.ex. vara en vårdnadshavare eller någon i personalen. 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.

Proportionalitetsregeln i 1 kap. 8 § UtL gäller vid kroppsvisitationen. Det betyder att visitation endast får beslutas och genomföras 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 därför också beaktas om syftet med visitationen, dvs. att söka efter egendom som den förvarstagne inte får inneha, kan uppnås genom en mindre ingripande åtgärd som säkerhetskontroll eller rumsvsitation.

9 a §

Om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, får säkerhetskontroll genomföras i förvarlokalerna 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.

Paragrafen är ny och reglerar en ny särskild befogenhet, säkerhetskontroll, som får genomföras i försvarslokalerna. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.6.

Av *första stycket* framgår att säkerhetskontroll får genomföras i försvarslokalerna med metalldetektorer eller andra hjälpmedel om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten.

Genom bestämmelsen ges Migrationsverket befogenhet att besluta om och, i så fall, i vilka situationer som säkerhetskontroller ska få genomföras på de olika försvarsenheterna utifrån en bedömning av situationen på respektive enhet.

Behovet av att genomföra säkerhetskontroller kan uppstå i många olika situationer. Säkerhetskontroller kan t.ex. behövas när den förvarstagne kommer till sin avdelning efter att ha varit i besöksavdelningen eller på utegården för att säkerställa att t.ex. farliga föremål som den förvarstagne kan använda för att skada sig själv eller någon annan inte kommer in på avdelningen. Säkerhetskontroller kan också i vissa fall behövas när den förvarstagne tillfälligt ska lämna försvarslokalerna.

En säkerhetskontroll får endast utföras med hjälp av en metall-detektor eller andra hjälpmedel. Med metalldetektor anses såväl larm- eller säkerhetsbågar som handhållna metalldetektorer. Andra hjälpmedel som får användas är exempelvis narkotikasökhundar och röntgenutrustning för undersökning av väskor och andra föremål som den förvarstagne har med sig. Om manuell kontroll behöver göras av den förvarstagne krävs ett särskilt beslut om kroppsvsitation enligt 11 kap. 9 § UtL.

En säkerhetskontroll får endast utföras för att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha. Se kommentaren till 4 a § angående vilken egendom en förvarstagen inte får inneha och som därmed får sökas efter vid en säkerhetskontroll.

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. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande Migrationsverket, kan alltså meddela verkställighetsföreskrifter som tydliggör när säkerhetskontroll kan anses behövas för att upprätthålla ordningen eller säkerheten.

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).

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om undersökning av förvarstagnas bostadsrum och andra slutna förvaringsutrymmen, s.k. rumsvisitation. Övergångena finns i avsnitt 4.7.7.

För att rumsvisitation ska få genomföras krävs inte någon konkret misstanke om att det förekommer otillåten egendom hos en förvarstagen, utan det räcker att visitation behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten. Migrationsverket ska, på samma sätt som gäller vid kroppsvisitation, i varje enskilt fall bedöma om rumsvisitation behövs. Eftersom det är angeläget att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten finns det många gånger anledning att genomföra rumsvisitation i syfte att söka efter otillåtna föremål. Behovet av visitation kan t.ex. uppkomma om narkotika har upptäckts i gemensamhetslokalerna eller att personalen har fått tips om att narkotika förekommer hos förvarstagna.

Bostadsrum och andra slutna förvaringsställen får undersökas. En undersökning av ett bostadsrum får innefatta väskor som finns på rummet. Med andra slutna förvaringsställen avses t.ex. kläd- eller värdeskåp som den förvarstagne disponerar.

Rumsvisitation får endast utföras för att söka efter föremål som en utlänning som hålls i förvar inte får inneha. Se kommentaren till 4 a § angående vilken egendom en förvarstagen inte får inneha och som därmed får sökas efter vid en rumsvisitation.

Proportionalitetsregeln i 1 kap. 8 § UtIL gäller vid rumsvisitation. Det innebär att visitation 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. Om syftet med undersökningen är att söka efter narkotika kan detta i många fall uppnås genom att använda narkotikasökhund, vilket får betraktas som mindre ingripande för den enskilde än att den förvarstagnes saker i bostadsrummet undersöks av personalen. När personalen undersöker rummet 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.

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 sådant 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 reglerar förutsättningarna för att undersöka försändelser till förvarstagna och omhändertagande av försändelser. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.8.

Ändringen i *första stycket* innebär att en försändelse får undersökas om det kan misstänkas att den innehåller egendom som en förvarstagen inte får inneha. Kravet ”kan misstänkas” betyder att det krävs konkreta omständigheter som tyder på att försändelsen innehåller föremål som inte får innehas för att den ska få undersökas. Se kommentaren till 4 a § angående vilken egendom som en förvarstagen inte får inneha.

I *andra stycket* görs endast en språklig ändring.

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*
- *rumsvsitation.*

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 4.7.7.

Ändringen i *första stycket* innebär att ett beslut om rumsvsitation enligt 11 kap. 9 b § UtIL 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, 5–8, 9 och 9 b–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.

I bestämmelsen regleras vilka beslut gällande behandlingen och placeringen av förvarstagna som får överklagas till en migrationsdomstol. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.11.

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

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 6.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 juli 2025.

Av *punkten 2* följer att bestämmelser som ger utökade befogenheter att vidta vissa befintliga tvångs- och kontrollåtgärder inte ska tillämpas av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen vid prövning av ett överklagande av ett beslut som Migrationsverket har meddelat med stöd av äldre bestämmelser. Domstolen ska då tillämpa samma regler som Migrationsverket har tillämpat.

Kommittédirektiv 2023:119

Moderna och ändamålsenliga regler för förvar

Beslut vid regeringssammanträde den 10 augusti 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till hur grunderna för förvar bör ändras,
- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att den bortre tidsgräns för verkställighetsförvar som EU-rätten medger utnyttjas fullt ut i Sverige,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att visitera en förvarstagen utlänning och söka igenom bostadsrum och tillhörigheter och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få möjlighet att förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så är fallet, ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget om utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter samt uppdraget om möjlighet att förordna väktare vid transporter och bevakning ska delredovisas senast den 10 januari 2024.

Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 17 februari 2025.

Regelverket om förvar behöver ses över

I februari 2009 fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtLL. Utredningen överlämnade i februari 2011 sitt slutbetänkande Förvar (SOU 2011:17). Förslagen i betänkandet om ändrade materiella och processuella regler för förvar och uppsikt behandlades i propositionen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar (prop. 2017/18:284), som överlämnades till riksdagen i augusti 2018. Riksdagen avlog propositionen, bl.a. med motiveringen att förslagen var baserade på en sju år gammal utredning och att migrationen till Sverige och den svenska migrationspolitiken genomgått stora förändringar sedan dess samt att det var nödvändigt att ta ett helhetsgrepp om regelverket vilket inte gjordes i propositionen (bet. 2018/19:SfU10, rskr. 2018/19:56).

Sedan riksdagens beslut har Migrationsöverdomstolen i flera avgöranden uttalat sig om förutsättningarna för att hålla asylsökande i förvar enligt utlänningslagen och EU-rätten (se t.ex. MIG 2020:2 och 2020:14). Det svenska regelverket behöver analyseras med utgångspunkt i domstolens slutsatser. Därtill har Riksdagens ombudsmän (JO) i ett flertal beslut påtalat att det finns ett behov av lagändringar när det gäller vissa förvarsfrågor. Även Migrationsverket har efterfrågat lagändringar på området.

Det finns därför skäl att låta en särskild utredare göra en ny översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen.

Uppdraget att göra en översyn av reglerna om förvar

Utredaren ska göra en översyn av reglerna om förvar i syfte att åstadkomma en modern och ändamålsenlig reglering. Inom ramen för översynen ska utredaren gå igenom både de materiella och de processuella bestämmelserna om förvar i utlänningslagen, samt relevant EU-rätt

och praxis, och göra en noggrann analys av behovet av ändringar. Utgångspunkten ska vara att svensk rätt fullt ut ska motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger. Eftersom förutsättningarna för förvar är nära sammankopplade med förutsättningarna för uppsikt ska även bestämmelserna om uppsikt ingå i översynen.

Utredaren ska sammanfattningsvis

- göra en översyn av regelverket om förvar och uppsikt av utlänningar i syfte att åstadkomma en modern och ändamålsenlig reglering, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Inom ramen för översynen ska utredaren särskilt uppmärksamma de frågor som det redogörs för nedan.

En grundläggande förutsättning för utredarens arbete ska vara att EU-rätt och annan internationell rätt – däribland den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), internationell flyktingrätt och humanitär rätt – ska respekteras, samt att principen om barnets bästa i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska beaktas.

Förutsättningarna för förvar

Enligt 10 kap. 1 § UtL får en vuxen utlänning tas i förvar i fyra situationer. 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 han eller hon inte kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig samt att utlänningens rätt 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). Det får endast beslutas om sannolikhets- eller verkställighetsförvar ifall det annars finns en

risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Särskilda, mer begränsande, regler gäller för förvar av barn (1 kap. 10 § och 10 kap. 2 och 3 §§ UtlL).

Förutsättningarna för att hålla utlänningar i förvar regleras i flera olika EU-rättsakter, bl.a. i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (mottagandedirektivet) och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet).

Migrationsöverdomstolen har i flera avgöranden under de senaste åren uttalat att de svenska bestämmelserna om förvar ska tolkas och tillämpas på ett sådant sätt att de är förenliga med EU-rätten och har bl.a. pekat på att bestämmelserna i utlänningslagen begränsar de möjligheter till förvarstagande som finns enligt mottagandedirektivet (MIG 2020:14). Med anledning av uttalandena från Migrationsöverdomstolen och behovet av en effektiv migrationsprocess finns det skäl att analysera hur det svenska regelverket bör anpassas för att överensstämma bättre med EU-rätten, t.ex. om det bör införas möjligheter att ta utlänningar i förvar i andra situationer än de som i dag är möjliga enligt utlänningslagen. Inriktningen ska vara att svensk rätt fullt ut ska motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur grunderna för att ta utlänningar i förvar bör ändras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tiden i förvar

I allmänhet gäller att den tid som en utlänning är frihetsberövad genom att hållas i förvar ska vara så kort som möjligt (se t.ex. artikel 15.1 i återvändandedirektivet och artikel 9.1 i mottagandedirektivet). Bestämmelser om särskilda tidsgränser för hur länge en vuxen utlänning får hållas i förvar finns i 10 kap. 4 § UtlL. Fristerna skiljer sig åt beroende på grunden för förvarsbeslutet. Utredningsförvar får

inte pågå under längre tid än 48 timmar. För verkställighetsförvar finns det en tidsgräns om två månader, som dock får förlängas om det finns synnerliga skäl. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen av allmän domstol utvisats på grund av brott. När det gäller identitetsförvar och sannolikhetsförvar finns det inte några absoluta tidsfrister. Där-
emot krävs synnerliga skäl för att förvaret ska få pågå under längre tid än två veckor. Barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar. Tiden får dock förlängas med ytterligare 72 timmar om det finns synnerliga skäl (10 kap. 5 § UtlL).

I samband med att återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt omarbetades och anpassades tidsgränserna för verkställighetsförvar. Den bortre tidsgränsen för verkställighetsförvar bestämdes till 12 månader till skillnad från de 18 månader som det finns utrymme för enligt återvändandedirektivet (prop. 2011/12:60 s. 74–75, bet. 2011/12:SfU6, rskr. 2011/12:164). Behovet av en effektiv verkställighetsprocess innebär att det finns skäl att ändra tidsfristen för verkställighetsförvar. Inriktningen ska vara att svensk rätt inte ska innehålla en snävare frist i det avseendet än vad EU-rätten medger.

Det bör även övervägas om det i övrigt finns skäl att ändra hur tiden i förvar ska bestämmas. En fråga som särskilt bör uppmärksammas rör tillämpningen av rekvisitet synnerliga skäl. I de fall som tiden i förvar kan förlängas utöver den inledande tidsfristen krävs det i dag synnerliga skäl, vilket ger intryck av att en förlängning av tiden i förvar kräver att det i det enskilda fallet finns omständigheter som klart avviker från det som är allmänt förekommande. Omständigheter som är förhållandevis vanligt förekommande – såsom oklar identitet, bristande samarbete eller att det fortfarande utreds om verkställighet kan ske – har dock ansetts utgöra synnerliga skäl i domstolspraxis. Sådana omständigheter bör alltså kunna utgöra skäl för förlängning av tiden i förvar. Det bör dock övervägas om lagtexten behöver anpassas till detta. Ett alternativ som kan övervägas är att ändra kraven på synnerliga skäl för förlängning av tiden till det lägre kravet särskilda skäl. Ett annat alternativ som kan övervägas är att ändra regleringen om tiden i förvar så att kravet på synnerliga skäl

tas bort och det i stället uttryckligen anges att tiden ska bestämmas utifrån en proportionalitetsbedömning, dvs. utifrån en bedömning av om det allmännas skäl för ett fortsatt frihetsberövande uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär för den enskilde.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att den bortre tidsgräns för verkställighetsförvar som EU-rätten medger utnyttjas fullt ut i Sverige,
- ta ställning till om regleringen om tiden i förvar i övrigt bör ändras, t.ex. genom att rekvisitet för förlängning av förvarstiden ändras från synnerliga skäl till särskilda skäl eller genom att det uttryckligen anges att tiden ska bestämmas utifrån en proportionalitetsbedömning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Visitation av förvarstagna och genomsökning av deras rum och tillhörigheter

En utlänning som hålls i förvar får kroppsvisiteras om det finns skälig misstanke att han eller hon bär på sig vissa typer av föremål, t.ex. narkotika, alkohol eller vapen (11 kap. 8 och 9 §§ UtIL). Vid en sådan kroppsvisitation gäller bl.a. att visitationen inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iaktas (9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena och 11 kap. 9 § andra stycket UtIL). Vidare får brev, paket eller andra försändelser som skickas till en förvarstagen, med vissa undantag, undersökas om det finns en skälig misstanke att de innehåller sådana otillåtna typer av föremål (11 kap. 10 § UtIL).

Migrationsverket efterfrågar i en hemställan till regeringen dels en möjlighet att i vissa angivna situationer – i samband med inskrivning, efter besök eller i samband med transport till och från förvaret – kunna genomföra skydds- eller kroppsvisitation med en lägre misstankegrad än den nuvarande, dels en möjlighet att genomsöka de förvarstagnas bostadsrum och tillhörigheter i den utsträckning som det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (Ju2017/09186). Enligt Migrationsverket behövs åtgärderna för att kunna minska antalet otillåtna föremål på förvaren i syfte att

öka tryggheten för förvarstagna och personal samt för att försvåra rymningar. Migrationsverket understryker i hemställan att åtgärderna är brådskande på grund av säkerhetssituationen på förvaren.

Regeringen anser att det är angeläget att Migrationsverket har förutsättningar att bedriva förvarsverksamheten på ett sådant sätt att förvaren är trygga och säkra för både personal och förvarstagna. Det bör därför övervägas om Migrationsverkets befogenheter att utföra kroppsvisitationer och genomsöka bostadsrum ska utökas. Det bör även övervägas om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att undersöka försändelser och kontrollera besök på förvaren. Vidare bör det övervägas om det finns ett behov av att ändra eller förtydliga reglerna om begränsning av besök på förvaren av smittskyddshänsyn (se JO O 18-2020 om Migrationsverkets åtgärder med anledning av spridningen av covid-19 och konsekvenserna för intagna i myndighetens förvar).

Åtgärder såsom kroppsvisitation, att genomsöka ett bostadsrum, att undersöka försändelser och att kontrollera eller begränsa besök utgör intrång i den kroppsliga och personliga integriteten som enskilda har ett skydd mot enligt bl.a. regeringsformen (jfr 2 kap. 6 och 25 §§ regeringsformen). Det är därför viktigt att behovet och nyttan av åtgärderna noga vägs mot den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Vid åtgärder som rör barn ska det i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att kroppsvisitera en förvarstagen utlänning för att söka efter otillåtna föremål och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få möjlighet att genomsöka en förvarstagen utlänning bostadsrum och tillhörigheter och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,
- ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att undersöka försändelser och kontrollera besök på förvaren,
- ta ställning till om det finns ett behov av att ändra eller förtydliga reglerna om begränsning av besök på förvaren av smittskyddshänsyn, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Väktare vid transporter och bevakning av förvarstagna

Migrationsverket ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs och har även det huvudsakliga ansvaret för transporter av personer som är förvarstagna (10 kap. 18 och 19 a §§ UtL). Migrationsverket kan i vissa fall begära handräckning hos Kriminalvården för att genomföra transporter, men en sådan begäran får endast göras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter att kroppsvisitera eller använda fängsel behöver användas, eller det annars finns synnerliga skäl (10 kap. 19 a § UtL).

I en hemställan till regeringen framför Migrationsverket att myndighetens ansvar för transporter av förvarstagna medför stora ansträngningar för förvarsverksamheten, både ur ett personalperspektiv och ur ett säkerhetsperspektiv, och efterfrågar en möjlighet att kunna förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret. Enligt Migrationsverket påverkas säkerheten på förvaren negativt av att personal behöver tas från kärnverksamheten för att genomföra transporter. Migrationsverket understryker i hemställan att frågan är brådskande på grund av säkerhetssituationen på förvaren (Ju2017/09186).

Med hänsyn till det som Migrationsverket framför anser regeringen att det bör övervägas om Migrationsverket ska få möjlighet att förordna väktare i samband med transport eller bevakning av en förvarstagen som vistas utanför förvaret. I det senare fallet kan det t.ex. handla om en förvarstagen som har förts till sjukhus för att få vård eller behandling. Det bör i det sammanhanget även övervägas om det finns ett behov av att förtydliga eller ändra Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som bereds vård eller behandling utanför förvaret, med hänsyn till att det framkommit att det finns oklarheter kring den frågan.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Migrationsverket bör få möjlighet att förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering,

- ta ställning till om det finns ett behov av att förtydliga eller ändra Migrationsverkets ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret för att beredas vård eller behandling, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Placering av förvarstagna i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest

En utlänning som är förvarstagen ska som huvudregel vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål (11 kap. 2 § UtL). Migrationsverket får dock i vissa situationer besluta att en vuxen utlänning som är förvarstagen ska placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest (härefter kriminalvårdsplacering). Kriminalvårdsplacering får ske om utlänningen utvisats på grund av brott, om utlänningen hålls avskild från andra förvarstagna på ett förvar och av säkerhetsskäl inte kan vistas i förvaret, om det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn, eller om det finns synnerliga skäl (10 kap. 20 § första stycket 1–4 UtL).

Det har under lång tid, från flera olika instanser, påtalats att det finns behov av en översyn i fråga om kriminalvårdsplacering av förvarstagna utlänningar. JO har t.ex. ett flertal gånger granskat tillämpningen av bestämmelserna om kriminalvårdsplacering och förhållandena för förvarstagna som placerats och har i samband med detta uppmärksammat regeringen på behovet av lagändringar. JO har bl.a. påtalat att det är olämpligt att förvarstagna placeras i Kriminalvårdens lokaler med hänsyn till att deras rätt till kontakt med omvärlden inte kan tillgodoses (dnr 5529-2012) och har vidare ifrågasatt om en utlänning som inte har utvisats på grund av brott överhuvudtaget ska få kriminalvårdsplaceras (se t.ex. dnr 277-2018 och 1602-2021). JO har även efterfrågat en lagreglerad skyldighet att ompröva beslut om säkerhetsplaceringar i kriminalvårdsanstalt m.m. (se t.ex. dnr 939-2018 och 6665-2018). Vidare har Migrationsverket i två olika hemställningar till regeringen begärt författningsändringar när det gäller kriminalvårdsplaceringar. Det handlar dels om att det ska införas en möjlighet att i vissa fall kunna kriminalvårdsplacera en förvarstagen utlänning av säkerhetsskäl utan att utlänningen först behöver tas in på och avskiljas på förvaret, dels om att det ska införas en ny grund för kriminalvårdsplacering

för förvarstagna utläningar vars ärenden handläggs som säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtL (Ju2017/09186 och Ju2019/00040).

Med anledning av de synpunkter som förts fram finns det skäl att överväga om den nuvarande ordningen för kriminalvårdsplacering av förvarstagna bör ändras. Det innefattar bl.a. att se över på vilka grunder en kriminalvårdsplacering får ske.

Generellt sett innebär en kriminalvårdsplacering en mer kännbar frihetsinskränkning för den enskilde än vistelse vid ett förvar. Det är vidare angeläget att frigöra platser för häktade och dömda som i dag tas upp av förvarstagna. En utgångspunkt för översynen bör därför vara att förvarstagna som i dag kriminalvårdsplaceras – inklusive de som utvisats på grund av brott och fortsatt placeras inom Kriminalvården i väntan på verkställighet – i större utsträckning ska kunna vara kvar på eller överföras till förvaren. Inriktningen bör vara att en kriminalvårdsplacering endast bör kunna beslutas av säkerhetsskäl i särskilda undantagsfall eller av transporttekniska skäl. Om det rör sig om en person som utvisats på grund av brott, bör det vid bedömningen finnas utrymme att beakta vilken typ av brottslighet som han eller hon har gjort sig skyldig till.

Som tidigare nämnts anser regeringen att det är angeläget att Migrationsverket har förutsättningar att bedriva förvarsverksamheten på ett sådant sätt att förvaren är trygga och säkra för både personal och förvarstagna. Att fler förvarstagna ska kunna vara kvar på eller överföras till förvaren, i stället för att kriminalvårdsplaceras, ska inte påverka tryggheten eller säkerheten på förvaren negativt. Utredaren bör därför undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas för att sådana förvarstagna som i dag kriminalvårdsplaceras ska kunna vara kvar på, eller överföras till, förvaren i större utsträckning samtidigt som säkerheten upprätthålls. Åtgärderna kan t.ex. handla om ytterligare befogenheter för Migrationsverket att använda tvångsmedel för att hantera förvarstagna med ett aggressivt eller ordningsstörande beteende, eller att det inrättas särskilda avdelningar med högre säkerhet på förvaren.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om förutsättningarna för kriminalvårdsplacering av en förvarstagen utlänning bör ändras,
- ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att förvarstagna i större utsträckning ska kunna vistas på Migrationsverkets förvar i stället för att kriminalvårdsplaceras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kompletterande åtgärder till förvar

Uppsikt utgör en alternativ åtgärd till förvar som bl.a. innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. Det får även beslutas att utlänningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling. Ett beslut om uppsikt får fattas under samma förutsättningar som ett beslut om förvar (10 kap. 6–8 §§ UtL).

Uppsikt används i förhållandevis liten utsträckning jämfört med förvar. Det bör övervägas om det finns åtgärder som kan vidtas för att uppsikt ska kunna utgöra ett mer ändamålsenligt och effektivt alternativ till förvar.

Det bör även övervägas om det bör införas komplement till förvar i form av elektronisk övervakning. Elektronisk övervakning, t.ex. i form av fotboja, har under lång tid använts som ersättning för fängelsestraff. Sådan övervakning används även för att t.ex. förstärka kontrollen över dömda som frigges villkorligt och som ett led i verkställigheten av påföljden ungdomsövervakning. Vidare används elektronisk övervakning, under vissa förutsättningar, som ett sätt att övervaka en person som har ålagts ett kontaktförbud.

Det har inte tidigare utretts om en möjlighet att använda elektronisk fotboja eller någon annan form av elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar. Det är dock tänkbart att en sådan möjlighet skulle kunna bidra till att avlasta förvaren vid behov, exempelvis genom att en utlänning som är tagen i verkställighetsförvar övervakas elektroniskt fram till dess verkställighet sker, eventuellt i kombination med uppsikt, i stället för att fysiskt vara placerad på ett förvar. Utöver att avlasta förvaren skulle en sådan möjlighet kunna innebära en mindre ingripande åt-

gärd för den enskilde. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att elektronisk övervakning, t.ex. med fotboja, ska kunna användas för personer som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut (bet. 2021/22:SfU16 punkt 1, rskr. 2021/22:196, se även bet. 2021/22:SfU4, rskr. 2021/22:117). Frågan bör alltså undersökas närmare. De praktiska förutsättningarna för att använda elektronisk övervakning av de förvarstagna måste utredas och det måste analyseras om sådan övervakning skulle innebära en tillräckligt effektiv kontroll för att utgöra ett användbart komplement till förvar. Vid utformningen av förslagen ska både det grundläggande skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen och Europakonventionen och relevant EU-rätt beaktas, däribland EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och den dataskyddsrättsliga lagstiftningen. Vid alla åtgärder som rör barn ska även barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen beaktas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns åtgärder som kan vidtas för att uppsikt ska utgöra ett så ändamålsenligt alternativ till förvar som möjligt,
- undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så är fallet, ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behörig myndighet och ny prövning av beslut om förvar och uppsikt

Ansvar för att besluta om förvar och uppsikt inom ramen för den ordinarie migrationsprocessen är delat mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Grundtanken är att den myndighet eller domstol som handlägger ett ärende om avvisning eller utvisning, och därefter den myndighet som har i uppgift att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, ska besluta om förvar eller uppsikt. De nuvarande bestämmelserna om vilken myndighet som har ansvaret för att fatta beslut om förvar eller uppsikt är dock ofullständiga och otydliga. Att detta medför tillämpningssvårigheter är något som har påtalats av de berörda myndigheterna under lång tid.

Eftersom förvar utgör ett frihetsberövande och uppsikt en frihetsinskränkning är det viktigt att det på ett tydligt och lättöverskådligt sätt framgår av regelverket vilken myndighet som är ansvarig under olika skeden i migrationsprocessen och vad som ingår i det ansvaret. En översyn av dessa frågor bör därför ingå i utredarens uppdrag.

Utredaren bör även se över hur domstolarnas roll som handläggande myndighet kan upphöra. Den nuvarande ordningen innebär att domstolarna – utöver sin överprövningsroll när en lägre instans beslut om förvar eller uppsikt överklagas – också i vissa fall har en självständig uppgift att som första instans ta ställning till om en utlänning ska tas i förvar eller ställas under uppsikt och ompröva sådana beslut. Det har från vissa domstolar förts fram att detta är en mindre lämplig ordning, bl.a. med hänvisning till rättssäkerhetsaspekter.

Därutöver finns det anledning att se över bestämmelserna om ny prövning av beslut om förvar och uppsikt. I dag gäller som huvudregel att ett beslut om förvar ska prövas på nytt inom två veckor från den dag då det började verkställas. I de fall det finns ett beslut om avvisning eller utvisning ska beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas. Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet (10 kap. 9 § UtL).

Den nuvarande ordningen har gett upphov till tillämpningsproblem. Exempelvis har bestämmelserna inneburit svårigheter att beräkna den frist inom vilken en ny prövning ska ske och att avgöra vilket beslut som ska anses som bärare av tvångsåtgärden, om grunden för förvar ändras och ett nytt beslut fattas innan ny prövning ska ske. En översyn av bestämmelserna om ny prövning av förvars- och uppsiktsbeslut bör alltså också ingå i utredarens uppdrag.

Utredaren ska därför

- se över reglerna om handläggande myndighet och föreslå ändringar i syfte att tydliggöra vilken myndighet som är ansvarig för förvars- och uppsiktsfrågan under olika skeden i migrationsprocessen,
- ta ställning till hur domstolarnas roll som handläggande myndighet kan upphöra,
- ta ställning till om bestämmelserna om ny prövning av beslut om förvar och uppsikt bör ändras eller förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förvar vid transitering

I rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg (transiteringsdirektivet) finns det en fakultativ bestämmelse om förvar i samband med transitering via en medlemsstats flygplats. I artikel 5.3 a anges att den medlemsstat vars flygplats som transiteringen sker via får placera och inkvartera en tredjelandsmedborgare i säkert förvar i enlighet med sin nationella lagstiftning.

De möjligheter till förvarstagande som i dag finns i svensk rätt omfattar inte de tredjelandsmedborgare som transiterar i enlighet med direktivet (jfr prop. 2004/05:168 s. 24). En sådan möjlighet bör övervägas. I detta ingår att överväga hur länge ett förvar vid transitering ska få pågå och vilka förutsättningar i övrigt som bör gälla.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det bör införas en möjlighet att ta en tredjelandsmedborgare i förvar i samband med att en transitering genomförs och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering.

Organisation av och tillgång till vård för förvarstagna

Migrationsverket har i en hemställan till regeringen påtalat att vården vid förvaren bedrivs olika och att det saknas närmare styrning av hur regionerna ska tillhandahålla sjukvård till förvarstagna. Enligt Migrationsverket bör bl.a. ersättningen till regionerna för tillhandahållen vård ses över och ändras i syfte att säkerställa att alla förvarstagna erbjuds vård på lika villkor (Ju2017/09186).

Med anledning av det som förts fram finns det skäl att undersöka om det finns åtgärder som kan förbättra organisationen av vården på förvaren och tillgången till vård för de förvarstagna. I uppdraget ingår inte att lämna förslag på åtgärder som innebär att huvudmannaskapet för vården flyttas från regionerna eller innebär förändringar i omfattningen av den vård som förvarstagna har rätt till.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns åtgärder som kan förbättra organisationen av vården på förvaren och tillgången till vård för förvarstagna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska analysera och beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Utredaren ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska analysera och bedöma vilka konsekvenser förslagen bedöms få för grundläggande fri- och rättigheter, dvs. regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige åtagit sig att följa samt vilka konsekvenser förslagen bedöms få för principen om icke-diskriminering. Utredaren ska vidare genomgående ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv i den analys som görs samt beakta och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn och unga. Utredaren ska också analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I den utsträckning det behövs ska utredaren under uppdraget hämta in synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska också hålla sig informerad om, och vid behov beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget om utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter samt uppdraget om möjlighet att förordna väktare vid transporter och bevakning ska delredovisas senast den 10 januari 2024.

Övriga delar ska redovisas senast den 17 februari 2025.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
- 2 Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]