

JURIDISKA INSTITUTIONEN
Stockholms universitet

**Migrationsverkets placering av
förvarstagna i kriminalvård av
säkerhetsskäl
- en otillåten inskränkning i
rörelsefriheten?**

Rebecka Ahlgren

Examensarbete i förvaltningsrätt, 30 hp
Examinator:
Stockholm, Vårterminen 2016



Stockholms
universitet

Sammanfattning

Migrationsverket får under asylprocessen besluta om att frihetsberöva personer och ta dem i förvar. Vanligtvis ska de frihetsberövade vistas i särskilda förvarslokaler men om det bedöms nödvändigt av säkerhetsskäl kan Migrationsverket besluta att placera någon i häkte, anstalt eller arrest. Ett sådant beslut aktualiserar frågor om rörelsefrihet och vilka krav som ställs på inskränkningar i den rätten. Denna framställning behandlar förutsättningarna för ett beslut att placera någon i kriminalvård och analyserar hur dem förhåller sig till rätten till rörelsefrihet. Undersökningen utförs med hjälp av de traditionella rättskällorna, material från myndigheter och organisationer samt användning av rättsdogmatisk och rättsanalytisk metod. Jämförelser med andra beslut om frihetsberövande leder till slutsatsen att det ställs lägre krav på ett beslut om förvar än på andra frihetsberövanden. Problem i förfarandet med kriminalvårdsplaceringar uppmärksammas och analyseras utifrån den enskildes perspektiv och rätten till rörelsefrihet. Det konstateras att de frihetsberövades rättigheter kränks när de placeras utanför förvaren, att Migrationsverkets beslut om placeringar utformas med bristfälliga motiveringar samt att den begränsade tillgången till sjukvård i förvaren leder till försämrad hälsa bland de frihetsberövade och ibland även till ett placeringsbeslut. Förslag om åtgärder som presenterats av myndigheter behandlas för att ta ställning till om ett införande av dessa skulle bidra till förbättringar, vilket leder till slutsatsen att Migrationsverket bör ta ett större ansvar och inrätta förvarsavdelningar med högre säkerhet samt tillgodose att de frihetsberövade erbjuds erforderlig vård i förvaren.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte och frågeställningar	3
1.3 Metod och material	3
1.4 Avgränsningar	4
1.5 Disposition	5
2 Förvar av utlänningar	7
2.1 Inledning	7
2.2 Rättslig ram	7
2.3 Inskränkningar i rörelsefriheten	8
2.3.1 Lagstöd för inskränkningar i utlänningars rättigheter	8
2.3.2 UtL:s krav på inskränkningar i rörelsefriheten	10
2.4 Beslut om förvar	12
2.4.1 Grunder för frihetsberövande	12
2.4.2 Tidsgränser för förvar	13
2.4.3 Beslutande myndighet och förvaringslokal	15
2.4.4 Omprövning och överklagande av beslut om förvar	16
2.4.5 Sammanfattning av villkoren för förvar	17
2.5 Tvångsåtgärder enligt UtL	17
2.6 Sammanfattning	19
3 Beslut att placera förvarstagna i kriminalvård	20
3.1 Inledning	20
3.2 Grunder för placeringsbeslut	20
3.2.1 Utvisning på grund av brott	21
3.2.2 Synnerliga skäl	21
3.2.3 Avskiljande	21
3.2.4 Placering i häkte	24
3.2.5 Antalet placeringar i kriminalvården	25
3.3 Något om förvarets speciella karaktär	26
3.4 Omprövning av placeringsbeslut	27
3.4.1 Vägledande praxis	27
3.4.2 Förvarens rutiner för omprövning av placeringsbeslut	29
3.4.3 Motivering av placeringsbeslut	31

3.5 Tillgången till sjukvård som skäl för placeringsbeslut	34
3.5.1 <i>Vården i förvaren</i>	34
3.5.2 <i>Placering av förvarstagen som utgör en allvarlig fara för sig själv</i>	35
3.6 Placeringsbeslutets följdverkningar för förvarstagna	37
3.6.1 <i>Utgångspunkter</i>	37
3.6.2 <i>Kontakt med omvärlden</i>	37
3.6.3 <i>Gemensamhet och aktiviteter</i>	39
3.6.4 <i>Jämförelse med tortyr</i>	40
3.7 Sammanfattning	40
4 Förslag om förbättringsåtgärder	42
4.1 Inledning	42
4.2 Förvarsavdelningar med högre säkerhet och befogenhet att använda handfängsel	43
4.2.1 <i>Förvarsutredningens förslag</i>	43
4.2.2 <i>Leder förslaget till förbättringar?</i>	43
4.3 Lagstadgad tidsfrist för omprövning av placeringsbeslut	45
4.3.1 <i>Förvarsutredningens förslag</i>	45
4.3.2 <i>Leder förslaget till förbättringar?</i>	46
4.4 Förbättrad hälso- och sjukvård i förvaren	47
4.4.1 <i>Förvarsutredningens förslag om utökad tillgång till sjukvård</i>	47
4.4.2 <i>Leder förslaget till förbättringar?</i>	47
4.4.3 <i>Förvarsutredningens förslag om förbud mot säkerhetsplaceringar av suicidbenägna</i>	48
4.4.4 <i>Leder förslaget till förbättringar?</i>	48
4.5 Fristående organ ska utöva tillsyn över förvaren	49
4.5.1 <i>Statskontorets förslag</i>	49
4.5.2 <i>Leder förslaget till förbättringar?</i>	50
4.6 Sammanfattning	51
5 Sammanfattning och avslutande diskussion	53
5.1 Återkoppling till syfte och frågeställningar	53
5.2 Reflektioner	54
6 Källhänvisningar	56
6.1 Litteratur	56
6.2 Offentligt tryck	56
6.2.1 <i>Propositioner</i>	56
6.2.2 <i>Utredningsbetänkanden</i>	57
6.2.3 <i>Remissyttranden</i>	57
6.3 Rättsfall	57

6.3.1	<i>Migrationsöverdomstolen</i>	57
6.3.2	<i>Högsta förvaltningsdomstolen</i>	58
6.3.3	<i>Högsta domstolen</i>	58
6.3.4	<i>Migrationsdomstolarna</i>	58
6.3.5	<i>Europadomstolen</i>	58
6.4	Myndighetspublikationer	58
6.4.1	<i>Riksdagens och regeringens ombudsmän</i>	58
6.4.2	<i>Migrationsverket</i>	59
6.4.3	<i>Rapporter</i>	59
6.4.4	<i>Regeringens skrivelser</i>	59
6.5	Övrigt	59
6.5.1	<i>Rapporter från organisationer</i>	59
6.5.2	<i>Myndigheters webbsidor</i>	60
6.5.3	<i>Nyhetsartiklar</i>	60

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Rörelsefriheten är en grundlagsskyddad rättighet som omfattar såväl svenska medborgare som utlänningar¹. Rättigheten får begränsas i lag om inskränkningarna tillgodoser principer om behov, ändamål och proportionalitet. 2 kap. 25 § regeringsformen (1972:152) [cit. RF] ger möjlighet att vidta särskilda inskränkningar i utlänningars rörelsefrihet och kommer behandlas senare i framställningen.² Den mest ingripande begränsningen i rörelsefriheten som det allmänna kan vidta mot en enskild är frihetsberövanden. Möjligheten att få lagligheten av sitt beslut om frihetsberövande prövat av en domstol, utgör därför en central del i enskildas skydd mot frihetsberövanden och stadgas i 2 kap. 9 § RF.

Utlänningslagen (2005:716) [cit. UtLL] ger Migrationsverket möjlighet att besluta om att utlänningar ska tas i förvar, dels under ansökningsprocessen om uppehållstillstånd, dels i samband med verkställande av ett beslut om avlägsnande. Begreppet avlägsnande kommer användas som ett samlingsbegrepp för beslut om avvisning och beslut om utvisning. Avvisning innebär avlägsnande av person som inte har haft uppehållstillstånd i Sverige, medan utvisning innebär avlägsnande av person som har eller har haft uppehållstillstånd i Sverige.³ Huvudregeln enligt UtLL är att förvarstagna personer, d.v.s. personer som tagits i förvar efter beslut av Migrationsverket enligt 10 kap. UtLL,⁴ ska vistas i Migrationsverkets förvarlokaler tillsammans med andra förvarstagna. Med hänsyn till ordningen och säkerheten vid förvaren ger UtLL Migrationsverket möjlighet att vidta tre åtgärder som begränsar de förvarstagnas rörelsefrihet. De kan *begränsa rörelsefriheten* eller besluta att hålla en förvarstagen *avskild* från andra. Avskilda personer kan efter ett nytt beslut *placeras* i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest om det motiveras av säkerhetsskäl enligt 10 kap. 20 § UtLL. Ett beslut om en sådan placering fattas av Migrationsverket, men till skillnad från beslut om avskiljande finns ingen bestämmelse att beslut om placering ska omprövas av Migrationsverket efter en viss tid. De förvarstagna som placeras i kriminalvård är därför utelämnade till rutinerna vid respektive förvar för hur ofta förvarspersonalen besöker dem och omprövar placeringsbeslutet. En vistelse i kriminalvård innebär en överföring till en sluten miljö och begränsningar i de förvarstagnas möjligheter till kontakt med omvärlden, umgänge med andra personer, aktiviteter samt vistelse utomhus jämfört med om de fortsatt befinner sig i Migrationsverkets förvar. Här kan även nämnas

¹ Med begreppet utlänning avses personer som inte är svenska medborgare, se <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Ordforklaringar.html#u>, (hämtad 2016-01-22).

² Se avsnitt 2.3.1.

³ <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Ordforklaringar.html#a>, (hämtad 2016-02-07).

⁴ Se avsnitt 2.4.1.

att som alternativ till ett frihetsberövande kan beslutas att hålla en person under uppsikt, vilket behandlas i avsnitt 2.4.1.

Frågor om förvar är särskilt aktuella med tanke på den svåra flyktingsituation som råder i världen idag. Sverige mottog 163 000 ansökningar om asyl under år 2015 och det beräknas att upp emot 80 000 personer kommer få avslag på sin asylansökan och ska avvisas de närmaste åren. Sveriges inrikesminister Anders Ygeman bedömer att det finns en betydande risk att många av dessa personer kommer stanna kvar i Sverige trots avslaget på deras asylansökan.⁵ Migrationsverkets långa handläggningstider medför att det i nuläget endast går att spekulera i antal, men det är rimligt att anta att en stor del av dessa personer kommer att tas i förvar i samband med verkställandet av deras avvisningsbeslut. För närvarande finns förvarsenheter på fem orter runt om i Sverige; Gävle, Märsta, Flen, Kålleröd och Åstorp som tillsammans har 257 platser.⁶ Mot bakgrund av den rådande flyktingsituationen kan det befaras att fler förvarsplatser kommer inrättas.

Omfattande brister i förvarsverksamheten har uppmärksammats. JO genomförde en fullständig inspektion av förvarsverksamheten i ett initiativärende som resulterade i en rapport år 2011. Samma år kom Förvarsutredningen⁷ som förslår en rad åtgärder för att stärka den enskildes rättssäkerhet i förvarsverksamheten och minska antalet förvarstagna som placeras i kriminalvård. Trots problemen som uppdagades i JO:s initiativärende och Förvarsutredningen har det ännu inte skett någon lagändring inom området. För att komma till rätta med några av de uppmärksammade problemen har istället Migrationsverket reviderat sina interna riktlinjer. I denna framställning kommer brister relaterade till placering av förvarstagna i kriminalvård att undersökas. Vidare kommer analyseras om några av de presenterade förslagen kommer bidra till en faktiskt förbättring av de brister som konstaterats. Ett beslut om placering i häkte, anstalt eller polisarrest inverkar visserligen inte på beslutet om frihetsberövande, men det innebär en avsevärd försämring av villkoren för vistelsen som frihetsberövad för den förvarstagne. Placeringsbesluten ska därför endast fattas när det är absolut nödvändigt och omprövas regelbundet samt upphävas när skäl för beslutet inte längre föreligger. Som kommer behandlas i det följande är förfarandet omgärdat av en rad brister. Omprövningen av placeringsbesluten är särskilt viktig eftersom det utgör en garanti för både rörelsefriheten och rättssäkerheten. Jag ställer mig frågande till om nuvarande lagstiftning är tillfredsställande mot bakgrund av individens skydd mot inskränkningar i rörelsefriheten.

⁵ SVT Nyheter artikel från 2016-01-27, <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/tiotusentals-asylsokande-ska-avvisas>.

⁶ <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Fokusomraden/Forvar.html> (hämtad 2016-04-29) samt kontakt per mail med Tove Johnsson vid Migrationsverkets kundtjänst 2016-05-03.

⁷ SOU 2011:17.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med min framställning är att undersöka och analysera om nuvarande utformning av bestämmelser för placeringsbeslut av säkerhetsskäl och villkoren för dess verkställande, kan anses tillfredsställande i förhållande till skyddet mot inskränkningar i rörelsefriheten. För att uppfylla syftet är det fyra frågeställningar som ska besvaras.

Den *första* frågeställningen är vilka regler som finns idag om hur en omprövning av ett placeringsbeslut ska genomföras, vilket besvaras genom att fastställa gällande rätt. En analys de lege ferenda förutsätter ett klargörande av de lege lata.

Den *andra* frågeställningen är vilka principer som tillgodoser den enskildes intresse av att inte få sin rörelsefrihet inskränkt och om nuvarande regelverk för placeringsbeslut av säkerhetsskäl är förenligt med dessa principer. Regelverkets förenlighet med principerna kommer utgöra en analysram genom hela framställningen.

Den *tredje* frågeställningen är vilka följdverkningar som uppkommer för den enskilde som omfattas av ett placeringsbeslut av säkerhetsskäl. Vid besvarandet av frågan kommer vissa jämförelser göras med häktade personer.

Den *fjärde* frågeställningen är om ett införande av de förslag som behandlas kan medföra någon förbättring avseende den enskildes skydd mot inskränkningar i rörelsefriheten, vilket utgör framställningens de lege ferenda-analys.

1.3 Metod och material

I min framställning används två juridiska metoder, rättsdogmatisk och rättsanalytisk metod. Med rättsdogmatisk åsyftas den traditionella meningen av metoden⁸ som fastställer gällande rätt med hjälp av de vedertagna rättskällorna lag, praxis, förarbete och doktrin. Fastställandet av gällande rätt kan förklaras som att beskriva och systematisera rätten, varför den rättsdogmatiska metoden på många sätt liknar den juridiska metod som praktiserande jurister använder i sitt arbete. Att metoden kallas dogmatisk bör förstås som att korrekt studerande av rättskällorna ger ett rätt svar. Eftersom rättsvetenskaparens värderingar vid rättsdogmatisk metod inte ska prägla undersökningen, anses idealet vara att två olika rättsvetenskapare som undersöker samma frågor ska nå samma resultat, det rätta svaret.⁹ Metoden tar sin utgångspunkt i rättssystemet men bortser från rättssystemets verklighet och resultat när det tillämpas av myndigheter och enskilda.¹⁰ Eftersom en del av mina fråge-

⁸ Lavin, ”Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?”

⁹ Sandgren, s. 43 ff.

¹⁰ Kleineman, Jan i Korling & Zamboni, s. 24.

ställningar handlar om att fastställa rätt genom de nämnda rättskällorna kommer den rättsdogmatiska metoden att användas. Mot bakgrund av att vissa svar varken finns lagtext eller förarbetsuttalanden och vägledning inte ges i praxis eller doktrin, är det inte tillräckligt att använda de traditionella rättskällorna. Resterande frågeställningar kommer därför besvaras genom rättsanalytisk metod som tillåter analys av material som inte skapar gällande rätt. Rättsanalytisk metod är friare än den rättsdogmatiska metoden och ger utrymme att analysera och kritisera annat material än rättskällorna som ändå har ett visst värde och kan vara intressant att undersöka.¹¹ Denna framställning har sin utgångspunkt i Förvarsutredningen och JO:s initiativärende från 2009. Annat material som kommer användas är Migrationsverkets interna riktlinjer och rättsliga ställningstaganden samt rapporter från både myndigheter och intresseorganisationer. Förvarsutredningen har ännu inte resulterat i någon proposition och istället används några av de remissvar som inkommit till Justitiedepartementet med anledning av utredningen. Vidare ger den rättsanalytiska metoden utrymme för analyser utifrån olika värderingar och perspektiv.¹² Min framställning kommer att utgå från ett individperspektiv med utgångspunkt i den enskildes intresse av inte få sin rörelsefrihet begränsad. Medan undersökningens material är förenligt med den rättsanalytiska metoden, kommer analysen och slutsatserna ifråga om lagstiftningen bör ändras vara av rättspolitisk karaktär. Föreslagna förbättringar kommer analyseras utifrån ett de lege ferenda-perspektiv för att undersöka om ändringarna på ett bättre sätt skulle tillgodose rörelsefrihetens skydd.¹³ Eftersom materialet och analysramen är juridisk snarare än rättssociologisk kan emellertid inte sägas att den rättspolitiska metoden tillämpas.¹⁴

1.4 Avgränsningar

I arbetet med framställningen har gjorts vissa avgränsningar inom ämnet förvar och placeringsbeslut, eftersom det inte bedöms ligga inom ramen för syftet och frågeställningarna att behandla följande frågor. För att förtydliga kan nämnas att det finns särskilda regler för beslut om förvarstagande av barn, men personer under 18 år får inte omfattas av ett beslut om placering i kriminalvård. Därför saknas anledning att undersöka frågor som rör förvarstagna barn.

Två av grunderna för beslut om kriminalvårdsplacering, utvisning på grund av brott samt synnerliga skäl, ger sällan upphov till nya inskränkningar i rörelsefriheten. Personer som ska utvisas på grund av brott har oftast avtjänat ett fängelsestraff och stannar vanligtvis vid samma anstalt tills

¹¹ Sandgren, s. 45 ff.

¹² A.a., s. 47.

¹³ A.a., s. 48.

¹⁴ Strömholm, "Rättsvetenskap och rättspolitik". Se vidare Håkan Hydén i Korling & Zamboni, s. 207 ff. om rättssociologi.

verkställighet av avlägsnandebeslutet sker. Det medför inga försämringar i vistelseförhållandena eller mer allvarliga inskränkningar i rörelsefriheten än vad den enskilde redan utsatts för under verkställandet av fängelsestraffet. Placering i kriminalvård av synnerliga skäl, s.k. transporttekniska skäl, är temporära placeringar som inte varar tillräckligt länge för att utgöra ett allvarligt ingrepp i rörelsefriheten. Eftersom framställningen har som syfte att undersöka om placeringsbesluten medför en otillåten inskränkning i rörelsefriheten, besvaras frågeställningarna lämpligast genom att fokusera på placeringsbeslut av säkerhetsskäl som innebär störst inskränkningar för de berörda parter. De s.k. säkerhetsplaceringarna är särskilt ingripande eftersom de omfattar personer som inte är dömda för brott och placeringsbesluten gäller fram tills dess de upphävs.

Det hade varit önskvärt att närmare granska hur beslut om säkerhetsplaceringar utformas och motiveras av Migrationsverket samt hur mål om överklaganden av sådana beslut avgörs av migrationsdomstolarna. Förvaltningsrätterna, som migrationsdomstolarna utgör en del av, kan i sitt digitala arkivsystem inte göra en mer specifik sökning än på måltyp ”6402” som omfattar mål gällande beslut om förvar och beslut om behandling samt placering av förvarstagna. En sådan sökning resulterar i tusentals träffar på domar de senaste 5 åren,¹⁵ vilket utgör ett alltför omfattande material för att kunna granskas inom ramen för denna framställning. Istället hänvisas till Sigrid Alike Nilsson Quezadas examensuppsats som bl.a. innehåller en fallstudie av förvarsenheten i Märstas beslut om säkerhetsplacering under år 2015.¹⁶

Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll innehåller särskilda regler för utläningar som kan befaras vara terrorister eller annars utgöra en risk för rikets säkerhet. En person som tas i förvar ska enligt 8 a § i denna lag alltid placeras i häkte, anstalt eller arrest. Eftersom det är förhållandevis få personer som placeras i kriminalvård enligt denna lag jämfört med enligt UtIL, föranleder frågeställningarna ingen närmare behandling av placeringar enligt denna lag.

1.5 Disposition

Efter det inledande kapitlet där framställningens bakgrund, syfte, frågeställning, metod och material samt avgränsningar har beskrivits, är dispositionen följande. Kapitel två kommer utgöra en djupare introduktion i ämnet som placerar det i en juridisk kontext. För att kunna besvara frågeställningarna är det avgörande att grundläggande förutsättningar är klarlagda. Förutom internationella regler, som är av betydelse för asylrätten, kommer de rättsliga förutsättningarna för beslut om förvarstagande

¹⁵ Kontakt per mail med Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborg och Malmö 2016-05-02.

¹⁶ ”Vår tids politiska fångar - en studie om förvarstagna utläningar som placeras i kriminalvård”, Juridiska institutet vid Stockholms universitet, VT16.

att behandlas. Av betydelse för framställningen är även innebörden av de skyddsprinciper som är ägnade att tillvarata den enskildes rätt till rörelsefrihet. Principerna kan sägas utgöra en utgångspunkt för analysen genom hela framställningen eftersom den syftar till att besvara frågan om nuvarande lagstiftning är förenlig med dessa skyddsprinciper.

I kapitel tre kommer behandlas Migrationsverkets exklusiva rätt att besluta om placering av förvarstagna i häkte, anstalt eller arrest. De lagstadgade förutsättningarna för sådana beslut kommer undersökas och analyseras. Av intresse för frågan om behov av ändrad lagstiftning kommer fördjupning ske i förfarandet för omprövning av placeringsbeslut på grund av säkerhetsskäl genom att klarlägga vilka regler Migrationsverket tillämpar samt identifiera brister och problem. Därefter kommer behandlas något om förhållandena i kriminalvård som de placerade förvarstagna har att finna sig i, för att besvara frågeställningen om vilka följdverkningar som placeringsbesluten medför för den enskilde. Internationell kritik mot att placera utlänningar i kriminalvård lyfts fram för att ytterligare belysa problematiken som medför att sådana placeringar är olämpliga.

I kapitel fyra analyseras om de förslag som lagts fram av Förvarsutredningen och Statskontoret skulle leda till att de brister som har identifierats i tidigare kapitel åtgärdas och därigenom upprätthålla det skydd som följer av principerna som har behandlas i framställningen.

Slutligen kommer kapitel fem bestå av sammanfattande slutsatser och avslutande diskussion av materialet som behandlats i framställningen.

2 Förvar av utlänningar

2.1 Inledning

I förevarande kapitel placeras ämnet i en juridisk kontext för att skapa en förståelse för vad som präglat UtL:s utformning. Därefter kommer begränsningar i rörelsefriheten att behandlas och de skyddsprinciper som omgärdar sådana begränsningar, vilket kommer ligga till grund för den genomgående analysen i framställningen. Vidare kommer villkoren för förvarstagande att undersökas eftersom ett placeringsbeslut förutsätter att den personen redan är förvarstagen och vistas i ett förvar. Några problematiska aspekter av förvarsbeslut kommer att lyftas fram för att jämföras med rätten till rörelsefrihet. Kapitlet avslutas med några sammanfattande slutsatser.

2.2 Rättslig ram

Frågor om asylrätt och migration utgör en del av den gemensamma EU-rätten. Medlemsländerna har harmoniserat området genom att utveckla ett gemensamt europeiskt asylsystem. En grundläggande riktlinje i systemet är att FN:s flyktingkonvention och dess protokoll ska tillämpas fullständigt och allomfattande. Medlemsländerna har även utvecklat miniminormer för mottagande av asylsökande, för när tredjelandsmedborgare¹⁷ ska betraktas som flyktingar samt om tillfälligt skydd åt fördrivna personer från tredje land som inte kan återvända till sitt ursprungsland. Avsikten med miniminormerna är att skapa en gemensam lägsta standard för flyktingmottagandet som det står medlemsländerna fritt att förbättra på nationell nivå.¹⁸

Den tidigare nämnda Förvarsutredningen fick i uppdrag att göra en översyn av utlänningslagen och reglerna om förvar. En del i uppdraget bestod i att följa upp genomförandet av återvändandedirektivet 2008/115/EG, vilket redovisades i ett delbetänkande¹⁹ år 2009. Återvändandedirektivet utgör en fundamental del i den gemensamma asylpolitiken och innehåller bl.a. gemensamma regler för det fallet att en tredjelandsmedborgare har fått avslag på sin asylansökan och ska lämna en medlemsstat, men också regler för under vilka förutsättningar och förhållanden som en person får hållas i förvar,²⁰ vilket behandlas i avsnitt 2.4.

I den svenska UtL finns regler om bl.a. uppehållstillstånd, medborgarskap, avvisning, utvisning och förvar. Eftersom stora delar av lagen grundas på EU-rätt ska bestämmelserna, när

¹⁷ Med begreppet tredjelandsmedborgare avses personer som är medborgare i ett land som inte är anslutet till EU, se Warnling-Nerep, Lagerqvist Veloz Roca & Reichel, s. 80.

¹⁸ Seidlitz, s. 29.

¹⁹ SOU 2009:60.

²⁰ Seidlitz, s. 41 f.

oklarheter om dess tillämpning råder, tolkas lojalt i enlighet med ordalydelsen och syftet med EU-rätten.²¹ Denna framställning kommer till största del utgå från reglerna i UtL.

Viktigt att understryka är att de förvarstagna som placeras i häkte, anstalt eller arrest inte längre omfattas av UtL. Enligt 11 kap. 2 § tredje stycket UtL ska de istället omfattas av häkteslagen (2011:611) [HäktL] i tillämpliga delar. Sistnämnda lag gäller oavsett vilken typ av förvaringslokal som utlänningen placeras i, d.v.s. oavsett om hen placeras i häkte, anstalt eller arrest, 1 kap. 3 § HäktL. Detta kommer behandlas vidare i avsnitt 3.6.

2.3 Inskränkningar i rörelsefriheten

2.3.1 Lagstöd för inskränkningar i utlänningars rättigheter

Inledningsvis kan nämnas att legalitetsprincipen, som bl.a. kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF som stadgar att all offentlig makt utövas under lagarna, kräver att rätten att besluta som åtgärder som innebär ett ingrepp i enskildas personliga förhållanden har stöd i lag.²² 2 kap. 8 § RF skyddar var och en, d.v.s. både svenska och utländska medborgare, mot frihetsberövanden gentemot det allmänna. Bestämmelsen tillförsäkrar också svenska medborgare en frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Rörelsefriheten är en relativ rättighet som kan inskränkas i lag enligt 2 kap. 20 § RF. Sådana inskränkningar regleras genom de materiella skyddsbestämmelserna i 2 kap. 21 § RF som kräver att begränsningar i rättigheten endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Förvar är ett tvångsmedel i form av frihetsberövande som anses tillgodose ett godtagbart ändamål, nämligen att säkerställa att utlänningen är tillgänglig för myndigheterna.²³ Principen om godtagbara ändamål, *ändamålsprincipen*, gäller både för lagstiftningen om inskränkningar i rättigheten och vid tillämpningen av lagrummen. När begränsningar införs i lag måste ändamålet anges i lagtexten för att lagstiftaren ska kunna kontrollera ändamålets förenlighet med 2 kap. 21 § RF. Ändamålet ska också anges för att tillämpande myndigheter ska känna till vilka ändamål som är godtagbara för att kunna kontrollera tillämpningens enlighet med RF.²⁴ Vad som närmare avses med att förvarstagna ska vara tillgängliga för myndigheten kommer att behandlas i avsnitt 2.4.

Det lagstadgade skyddet mot frihetsberövanden kompletteras med en särskild rättssäkerhetsgaranti genom den i 2 kap. 9 § RF stadgade rätten till domstolsprövning av frihetsberövanden. Den rätten är tillämplig när någon annan myndighet än en domstol, t.ex. Migrationsverket, har be-

²¹ Se t.ex. MIG 2007:14.

²² Strömberg & Lundell, s. 68 f.

²³ Prop. 1996/96:147, s. 14.

²⁴ Ekelöf, s. 29.

slutat om frihetsberövande. Saken ska då prövas av en domstol utan oskäligt dröjsmål.²⁵ I Europakonventionen²⁶ uttrycks det motsvarande skyddet mot frihetsberövanden i artikel 5 som att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i uppräknade fall och i den ordning som nationell lag föreskriver. I artikelns 5:1 f) anges frihetsberövande när någon obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör utvisning, som en situation när frihetsberövande är tillåtet. Rätt till snabb domstolsprövning som prövar lagligheten av frihetsberövandet stadgas i artikel 5:4 Europakonventionen och tillgodoses i svensk rätt genom möjligheten att överklaga ett förvarsbeslut.²⁷

I 2 kap. 25 § RF uppräknas vissa rättigheter som i lag får begränsas särskilt för andra än svenska medborgare. Både skyddet mot frihetsberövande och rätten till domstolsprövning av annan anledning än brott eller misstanke om brott omfattas av bestämmelsen som har kallats ”en konstitutionell grund för diskriminering av utlänningar”²⁸. Det påståendet stämde bättre in på tidigare lagstiftning som var av klart mer diskriminerande karaktär, men idag fungerar 2 kap. 25 § RF mest som en lagteknisk lösning för att ge UtlL en konstitutionell grund för att kunna tillämpas. Inskränkningarna i skyddet mot frihetsberövande och rätten till domstolsprövning möjliggör att Migrationsverket eller den annars handläggande myndigheten fattar beslut om förvar. 2 kap. 25 § RF utgör också en konstitutionell beredskap som ger Sverige möjlighet att i spända lägen ingripa särskilt mot utlänningar om sådant behov skulle finnas.²⁹

En annan begränsning i utlänningars rättigheter är att Europakonventionens artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång inte gäller ifråga om utlänningars rätt att resa in i och vistas i ett land. I europarättslig mening är utlänningar tredjelandsmedborgare, d.v.s. medborgare i ett land som inte är anslutet till EU. Frågor om tredjelandsmedborgares visering och uppehållsrätt anses normalt sett inte utgöra en ”civil rättighet” som artikeln tar sikte på.³⁰ Det är svårt att överblicka konsekvenserna av denna begränsning i artikel 6 tillämpningsområde och besvarandet av mina frågeställningar föranleder ingen fördjupning i ämnet, men det väcker frågor om vilka egentliga möjligheter som finns för att säkerställa en korrekt och rättvis prövning av asylsökandens ärenden.

²⁵ Warnling-Nerep, Lagerqvist Veloz Roca & Reichel, s. 182.

²⁶ Europeiska konventionen från år 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²⁷ Danelius, s. 98, 121.

²⁸ Warnling-Nerep, Lagerqvist Veloz Roca & Reichel, s. 183.

²⁹ Jermsten, kommentar till 2 kap. 25 § RF, Lexino 2015-01-01.

³⁰ Warnling-Nerep, Lagerqvist Veloz Roca & Reichel, s. 80.

2.3.2 UtL:s krav på inskränkningar i rörelsefriheten

Mot bakgrund av att ett frihetsberövande är en djupt ingripande åtgärd i den enskildes liv ska möjligheterna att fatta beslut om förvar begränsas till de situationer där det är oundgängligen nödvändigt.³¹ Förutsättningarna för ett sådant beslut och villkoren under frihetsberövandet aktualiserar flera skyddsprinciper som kommer behandlas i förevarande avsnitt. Att varje inskränkning i rörelsefriheten ska uppfylla ändamålsprincipens krav om att inskränkningen ska tillgodose ett godtagbart ändamål, har konstaterats i avsnittet ovan.

1 kap. 8 § UtL stadgar att en utlännings frihet inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Bestämmelsen är en tolkningsregel som både har betydelse av allmän innebörd och som ska tillämpas i varje enskilt fall.³² Det innebär att tolkningsregeln ska beaktas generellt vid tillämpning av UtL, men också att det i varje enskilt fall ska göras en bedömning om en lindrare åtgärd kan användas istället för den tilltänkta åtgärden.³³ Tolkningsregeln får störst betydelse när reglerna om förvar i 10 kap. och 11 kap. UtL tillämpas.³⁴

Det råder ingen tvekan om att 1 kap. 8 § UtL ger uttryck för behovsprincipen, men det kan även hävdas att lagrummet ger uttryck för proportionalitetsprincipen.³⁵ *Behovsprincipen* innebär närmare bestämt att en tvångsåtgärd endast får användas om det eftersträfvade syftet inte kan uppnås utan åtgärden. Principen tar både sikte på tvångets nödvändighet och att tvånget ska vara verkningsfullt, med andra ord leda till det avsedda resultatet. *Proportionalitetsprincipen* beaktar de negativa följdverkningar som användning av en tvångsåtgärd kan få för motstående intressen, oftast skador och men för den enskilde. Principen kräver att den skada som åtgärden orsakar måste stå i rimlig proportion till de fördelar som uppnås om åtgärden vidtas. Oftast innebär det att en avvägning ska göras mellan det allmännas och den enskildes intressen.³⁶ Förvarsutredningen menar att vid en jämförelse mellan 1 kap. 8 § UtL och rättegångsbalkens (1942:740) [cit. RB] regler om anhållande, häktning, reseförbud och andra tvångsmedel, kan konstateras att bestämmelsen i UtL inte ger uttryck för proportionalitetsprincipen på samma tydliga sätt som bestämmelserna i RB. Bestämmelserna om tvångsåtgärder i RB innehåller ett uttryckligt krav på att åtgärden endast får ske om den

³¹ SOU 2011:17, s. 81.

³² Migrationsverkets rättsliga ställningstagande.

³³ Prop. 1988/89:86, s. 97.

³⁴ Prop 2004/05:170, s. 269.

³⁵ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande samt SOU 2011:17, s. 110. Se även MIG 2011:3 som behandlas i avsnitt 3.2.1 nedan.

³⁶ Ekelöf, s. 29 f.

”uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse”.³⁷ Ett sådant explicit krav på intresseavvägning återfinns inte i UtIL.

En fråga som uppkommer i sammanhanget är om lagstiftaren avsett att det ska göras en noggrannare proportionalitetsavvägning vid beslut om tvångsmedel enligt RB än sådana beslut enligt UtIL. För att frånga en (oavsiktlig) åtskillnad vid tillämpningen av tvångsmedel, föreslår Förvarsutredningen att införa ett uttryckligt krav i UtIL om att en proportionalitetsavvägning ska ske vid tillämpning av tvångs- och kontrollåtgärder. Förslaget innebär att 1 kap. 8 § UtIL ska kompletteras med ”en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden”.³⁸ Införandet av ett sådant krav skulle vara förenligt med återvändandedirektivet som i artikel 8.4 uttryckligen fastslår att en proportionalitetsbedömning ska göras när avlägsnanden av utlänningar måste ske med tvång. I propositionen som åtföljde utredningen om genomförandet av återvändandedirektivet³⁹ ansåg regeringen dock att svensk rätt redan uppfyller direktivets krav, bl a med hänvisning till 10 § polislagen (1984:387) som stadgar att polisernas våldsanvändning ska vara proportionerlig och försvarlig. Ett införande av en sådan regel ser därför inte regeringen som nödvändigt.⁴⁰ De bestämmelser som regeringen hänvisar till är främst tillämpliga vid verkställande av avlägsnandebeslut. Migrationsverket bär huvudansvaret för att verkställa avlägsnanden, men under vissa omständigheter är det Säkerhetspolisen eller Polismyndighetens ansvar. Om Migrationsverket antar att tvång kommer behöva användas kan de lämna över ärendet till Polismyndigheten.⁴¹

Enligt min mening skulle ett införande av en proportionalitetsprincip i 1 kap. 8 § UtIL klargöra att en proportionalitetsavvägning alltid ska göras när tvångsåtgärder vidtas, inte bara när avlägsnandebeslut ska verkställas. Skyldigheten att göra en sådan avvägning skulle omfatta alla myndigheter som tillämpar UtIL:s tvångsåtgärder. Proportionalitetsprincipens införande i UtIL skulle i och för sig inte innebära någon förändring av gällande rätt eftersom principen har allmän giltighet inom förvaltningsrätten⁴² och dessutom är en europarättslig princip som genomsyrar hela Europakonventionen.⁴³ Det vore ändå önskvärt med ett sådant införande eftersom en lagstadgad proportionalitetsprincip förtydligar för tillämpande myndigheter att en proportionalitetsavvägning ska göras vid beslutsfattandet av tvångsåtgärder. Om lagstiftaren har funnit det motiverat att införa ett sådant förtydligande i RB, bör det av samma skäl införas ett sådant förtydligande i UtIL.

³⁷ 24 kap. 1 § tredje stycket samt 25 kap. 1 § fjärde stycket RB.

³⁸ SOU 2011:17, s. 107.

³⁹ SOU 2009:60.

⁴⁰ Prop. 2011/12:60, s. 40.

⁴¹ 12 kap. 14 § UtIL samt Wikrén & Sandesjö, s. 609 ff.

⁴² Strömberg & Lundell, s. 72.

⁴³ Danelius, s. 53.

En annan bestämmelse som värnar om de enskildas intressen är 11 kap. 1 § UtIL som stadgar att förvarstagna utlänningar ska behandlas humant och att deras värdighet ska respekteras. I bestämmelsens andra stycke anges att verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter. Det omfattar alla förvarstagna, oberoende av om de vistas vid Migrationsverkets förvarsenheter eller i Kriminalvården.⁴⁴ Denna bestämmelse ska dock särskiljas från ett eventuellt införande av en proportionalitetsprincip i UtIL eftersom 11 kap. 1 § UtIL endast gäller för utlänningar som redan är frihetsberövade, medan 1 kap. 8 § UtIL omfattar all tillämpning av lagens tvångsåtgärder. Mot bakgrund av uttrycket i 11 kap. 1 § UtIL om ”minsta möjliga intrång” ligger det dessutom närmare till hands att kategorisera regeln som en behovsprincip.

2.4 Beslut om förvar

2.4.1 Grunder för frihetsberövande

Beslut om att ta en utlänning i förvar regleras i 10 kap. 1 § UtIL. Eftersom beslutet utgör en inskränkning i rörelsefriheten ska dess tillämpning uppfylla krav om ändamål, behov och proportionalitet som behandlades i avsnitt 2.3. Grunderna för att besluta om ett förvarstagande har inget samband med grunderna för att besluta om placering i kriminalvård som behandlas i kapitel tre. Ett beslut om sådan placering är förvisso beroende av att ett beslut om förvar redan har fattats och verkställts, men i övrigt skiljer sig åtgärderna åt eftersom ändamålet med ett förvarsbeslut att hålla utlänningen tillgänglig för myndigheterna medan ändamålet med ett placeringsbeslut som fattas av säkerhetsskäl är att upprätthålla säkerheten vid förvaret. Förutsättningarna för att en utlänning som är över 18 år ska kunna tas i förvar är följande.⁴⁵

- Vid oklarheter kring en utlännings identitet, om dennes rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå (identitetsförvar),
- Om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna göras (utredningsförvar),
- Om det är sannolikt att utlänningen kommer att avlägsnas (förvar på sannolika skäl), eller
- Om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avlägsnande (verkställighetsförvar).

⁴⁴ SOU 2011:17, s. 285.

⁴⁵ Se vidare Wikrén & Sandesjö, s. 540 ff. för fördjupad redogörelse om rekvisiten.

Förvar på sannolika skäl och verkställighetshetsförvar förutsätter dessutom att det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

Innan ett beslut om förvar fattas ska alltid prövas om det i förhållande till syftet med åtgärden vore tillräckligt med *uppsikt*⁴⁶. Ett beslut om uppsikt kan liknas med den anmälningsskyldighet som enligt 25 kap. 1 § RB kan åläggas en person som är skäligen misstänkt för brott. Anmälningsskyldigheten utgör, precis som ett beslut om uppsikt, ett alternativ till en frihetsberövande åtgärd och innebär att personen föreläggs att på viss ort och vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller Migrationsverket. Prövningen av om uppsikt ska tillämpas istället för förvar ska alltid vara individuell. Om det ändå beslutas om förvar, ska det i beslutet redogöras för skälen till varför uppsikt inte skulle vara tillräckligt samt varför ett förvarstagande är nödvändigt.⁴⁷ Syftet med en sådan avvägning är att uppfylla behovsprincipen i 1 kap. 8 § UtL som behandlas i avsnittet ovan, genom att säkerställa att det inte beslutas om en mer ingripande åtgärd än nödvändigt.

2.4.2 Tidsgränser för förvar

Det finns olika tidsgränser för hur länge någon får hållas förvarstagen, beroende av på vilken grund förvarsbeslutet fattas. I 10 kap. 4 § UtL framgår att ett beslut om utredningsförvar inte får gälla längre än 48 timmar. Vid verkställighetshetsförvar får en utlänning inte hållas frihetsberövad längre tid än två månader, om det inte föreligger synnerliga skäl. Om kravet på synnerliga skäl uppfylls är tidsgränsen för förvar tre månader. Den yttersta gränsen för förvar om tolv månader gäller i de fall det är sannolikt att verkställigheten kommer ta längre tid och detta beror på bristande samarbete från utlänningen, alternativt att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte verkställighetshetsförvar av utlänningar som ska utvisas på grund av brott. För dem finns ingen yttersta tidsgräns för hur länge ett förvarsbeslut får gälla. Vid identitetsförvar och förvar på sannolika skäl får beslutet inte gälla längre än två veckor om inte synnerliga skäl talar för en längre tid. Synnerliga skäl ska bestå av en tungt vägande anledning. Om det föreligger påtaglig risk för att personen skulle hålla sig undan om denne försattes på fri fot, anses vanligtvis synnerliga skäl föreligga. Vid bedömningen ska även beaktas i vilket skede handläggningen av ärendet befinner sig samt hur lång tid utlänningen redan har varit frihetsberövad.⁴⁸ I de fall det

⁴⁶ Bestämmelser om uppsikt finns i 10 kap. 6-8 §§ UtL.

⁴⁷ Seidlitz, s. 128 f.

⁴⁸ Se vidare Wikrén & Sandesjö, s. 553 ff.

råder ovisshet om och när verkställighet kan ske krävs det utomordentligt starka skäl för att fatta beslut om att personen alltjämt ska hållas i förvar.⁴⁹

Den myndighet som handlägger utlännings ärende har behörighet att besluta om förvar, vilket behandlas närmare i avsnitt 2.5.1. Denna myndighet ska bevaka att tidsfristerna inte löper ut innan förvarsbeslutet omprövas. Personalen vid förvarsenheterna ska också bevaka att frihetsberövandet inte överstiger de lagstadgade tidsgränserna. När förvarstagna placeras i häkte, anstalt eller arrest har personalen vid dessa institutioner motsvarande ansvar att bevaka tidsfristerna.⁵⁰

I Europakonventionens artikel 5:3 stadgas om häktning på grund av misstanke om brott, att den som hålls frihetsberövad har rätt till rättegång *inom skäligen tid* eller frigivning i väntan på rättegång. Någon motsvarande regel för frihetsberövande i utlänningsärenden finns inte. Europakonventionen och artikel 5:1 f) om frihetsberövande i utlänningsärenden kräver som konstaterats i avsnitt 2.3.2 att en avvägning enligt proportionalitetsprincipen ska göras när beslut om frihetsberövande ska fattas. Vidare kräver artikeln att de nationella lagreglerna om frihetsberövanden ska vara tydliga och förutsägbara för att gälla. Slutligen måste handläggningen av utlänningsärenden vid myndigheter och domstolar bedrivas med rimlig skyndsamhet.⁵¹ Det finns praxis från Europadomstolen där dröjsmål i handläggningen medfört att frihetsberövandet av utläningen varit oförenligt med artikel 5:1 f).⁵² Problemet med långvariga frihetsberövanden på grund av utdragna handläggningstider har Europaparlamentet och Rådet åtgärdat genom den i återvändandedirektivet angivna tidsgränsen om att den sammanlagda tiden för förvar inte får överstiga 18 månader.⁵³ Om ett verkställighetsförfarande dröjer längre än denna frist måste utläningen frigges även om det finns risk att personen kommer undanhålla sig vid tidpunkten för verkställandet. Tidsgränsen för frihetsberövande ger de nationella myndigheterna ett incitament att inte fördröja handläggningen längre än nödvändigt. Den svenska regeringen ansåg att en kortare tid vore lämpligare och införde därför en maxgräns om 12 månader.⁵⁴

⁴⁹ I RÅ 2006 ref 5 ansågs inte synnerliga skäl för fortsatt förvar föreligga. Den förvarstagne hade varit frihetsberövad i över ett och ett halvt år utan att verkställighet av beslut om avvisning kunnat ske. Även om den klaganden själv hade försvårat verkställandet och därför bar ett visst ansvar för den långa handläggningstiden, ansåg inte Regeringsrätten att en förlängning av förvaret stod i rimlig proportion till intresset av att underlätta verkställigheten.

⁵⁰ Migrationsverkets handbok, avsnitt "Kontroll och tvångsåtgärder", s. 13.

⁵¹ Danelius, s. 122.

⁵² Se *ex Quinn mot Frankrike, Singh mot Tjeckiska Republiken och Milenko mot Estland*. För svensk praxis, se NJA 2011 s. 518 där ett beslut om verkställighetsförvar hävdes efter att verkställigheten inhiherats på anmodan från Europadomstolen som först ville pröva den frihetsberövades klagomål. Europadomstolens avgörande hade kommit att dröja och svensk domstol fann det nödvändigt att upphäva förvarsbeslutet och istället förordna om uppsikt.

⁵³ Artikel 15:5 och 15:6 återvändandedirektivet.

⁵⁴ Prop. 2011/12:60, s. 74 f. samt Seidlitz, s. 41 f.

Förslaget som nämndes i avsnitt 2.3.2 om att införa en uttrycklig proportionalitetsprincip i 1 kap. 8 § UtL är avsett att ersätta rekvisitet *synnerliga skäl* för att hålla någon förvarstagen längre än två månader respektive två veckor. Bakgrunden till förslaget är myndigheternas alltmer extensiva tillämpning av rekvisitet synnerliga skäl för att motivera förlängda förvarstider. Den extensiva tillämpningen ansågs klart mer omfattande än de undantagsfall som synnerliga skäl egentligen tar sikte på. Om proportionalitetsprincipen införs i lagtext skulle proportionalitetsbedömningen av förvarsbeslutet kunna göras när som helst och löpande under frihetsberövandet. Det ska jämföras med nuvarande rekvisitet synnerliga skäl, vars prövning endast sker vid omprövning av beslutet om förvar.⁵⁵ Sett utifrån den enskildes perspektiv vore det önskvärt om proportionalitetsbedömningen av frihetsberövandet kunde göras löpande och förvarsbesluten kunde hävas så snart intrånget i personens rörelsefrihet inte längre står i rimlig proportion till de allmännas intresse av att hålla personen tillgänglig för myndigheterna. Det kan emellertid ifrågasättas om det skulle leda till någon annan bedömning, d.v.s. att omprövningen skulle ske oftare och förvarstiderna bli kortare ifall synnerliga skäl ersattes med en proportionalitetsprincip.

2.4.3 Beslutande myndighet och förvaringslokal

Ett beslut om förvar fattas enligt 10 kap. 12 § UtL av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet. Beroende på i vilket skede av handläggningen ärendet befinner sig är det Polismyndigheten, Migrationsverket eller Säkerhetspolisen som har behörighet att fatta ett förvarsbeslut. Oavsett vilken myndighet som fattar beslutet är det Migrationsverket som ansvarar för att beslutet verkställs, vilket framgår av 10 kap. 18 § UtL. Enligt 10 kap. 19 § UtL kan dock Polismyndigheten vara behjälplig vid verkställandet av förvarsbeslut.

Huvudregeln enligt 11 kap. 2 § UtL är att utlänningar som hålls i förvar ska vistas i Migrationsverkets lokaler som är ordnade särskilt för detta ändamål. Tidigare hade polismyndigheterna ansvaret för förvarstagna personer och förvarslokaler, men genom en lagändring som trädde i kraft 1 oktober 1997⁵⁶ av den dåvarande utlänningslagen överfördes ansvaret till Statens invandrarverk, numera Migrationsverket. Syftet med lagändringen var att förvarstagna skulle vistas i för ändamålet särskilt anpassade lokaler, istället för i Kriminalvårdens lokaler för misstänkta och dömda brottslingar. Det behölls dock en möjlighet att under vissa förutsättningar placera förvarstagna i anstalt, häkte eller arrest,⁵⁷ vilket motsvaras av 10 kap. 20 § UtL som behandlas i kapitel tre. Överföringen

⁵⁵ SOU 2011:17, s. 107 ff.

⁵⁶ SFS 1997:432.

⁵⁷ MIG 2011:3.

av ansvaret från polismyndigheterna till Migrationsverket förklaras av lagstiftarens avsikt att göra åtskillnad på villkoren för Kriminalvårdens frihetsberövade och Migrationsverkets frihetsberövade personer. Det bedömdes rimligt att dem som har begått brott får tåla mer långtgående begränsningar i sina rättigheter än personer som inte har gjort sig skyldiga till brott.⁵⁸ I lagändringens förarbeten beräknas att överförandet av ansvar till Migrationsverket ska medföra att häktesplaceringar av förvarstagna kommer upphöra, utom i rena undantagsfall som torde vara svåra att undvika.⁵⁹ Mot bakgrund av antalet förvarstagna som placeras i häkte, vilket presenteras i avsnitt 3.2.5, kan slutsatsen dras att den prognosen var alltför optimistisk.

2.4.4 Omprövning och överklagande av beslut om förvar

Av 10 kap. 9 § UtIL framgår hur ofta beslut om förvar ska omprövas. Eftersom beslut om utredningsförvar som längst varar i 48 timmar saknas anledning att ompröva av de besluten. Identitetsförvar och förvar på sannolika skäl ska prövas på nytt inom två veckor från den dag beslutet började verkställas och därefter fortlöpande varannan vecka. De som frihetsberövas genom beslut om verkställighetsförvar ska få sina beslut omprövade inom två månader från den dag beslutet började verkställas och därefter varannan månad så länge beslutet består och tills verkställighet av avlägsnandet sker.⁶⁰ Ett beslut ska omedelbart upphävas om det saknas skäl för fortsatt förvar. Förvarsbeslutet upphör att gälla om det inte prövas på nytt inom föreskriven tid enligt 10 kap. 10 § UtIL. Att varje ny prövning av förvar ska föregås av muntlig förhandling framgår av 10 kap. 11 § UtIL.

Ett beslut om förvar får överklagas till migrationsdomstol utan begränsning till viss tid, 14 kap. 9 § UtIL. Beslutet får överklagas särskilt vilket innebär att det kan överklagas oberoende av om beslutet om avlägsnande har överklagats eller inte.⁶¹ Att få sitt förvarsbeslut prövat av en domstol kräver med andra ord att förvarsbeslutet överklagas. Det kan jämföras med andra beslut om frihetsberövanden vars laglighet alltid underställs domstolsprövning: ett anhållande måste inom tre dagar åtföljas av domstolens beslut om häktning⁶², psykiatrisk tvångsvård utöver fyra veckor kräver beslut

⁵⁸ Prop. 1996/97:147, s. 21.

⁵⁹ A.a., s. 14.

⁶⁰ Bestämmelsen grundar sig på artikel 15.3 i återvändandenedirektivet. Där stadgas att beslut om förvar ska omprövas i varje enskilt fall med lämpliga mellanrum. En sådan prövning ska se antingen på individens begäran eller ex officio. Om förvarstagandet varar under en längre tid ska prövningen enligt direktivet övervakas av en rättslig myndighet. Kravet på övervakning tillgodoses enligt regeringen av den enskildes möjlighet att överklaga varje nytt beslut om förvar till domstol, se prop. 2011/12:60, s. 79.

⁶¹ Migrationsverkets handbok, avsnitt ”Skyldighet att stanna kvar för utredning, förvar och uppsikt”, s. 24.

⁶² 24 kap. 12 § RB.

av förvaltningsrätten⁶³, vård av unga beslutas av förvaltningsrätten⁶⁴ och slutligen beslutar förvaltningsrätten om tvångsvård av missbrukare⁶⁵.

2.4.5 Sammanfattning av villkoren för förvar

Ett beslut om att förvarsta en utlänning är en rörelsebegränsande tvångsåtgärd. Ett sådant beslut måste därför tillgodose UtL:s skyddsprinciper om ändamål, behov och proportionalitet. Förvarsbeslutet är avgörande för ett senare beslut om kriminalvårdsplacering eftersom ett placeringsbeslut förutsätter att personen redan är frihetsberövad och placerad i förvar. På vilken grund en utlänning tas i förvar spelar däremot ingen roll för ett eventuellt placeringsbeslut. De fyra grunderna för frihetsberövande är utredningsförvar, identitetsförvar, förvar på sannolika skäl samt verkställighetsförvar. Tidsgränsen för ett beslut om förvar är olika beroende av på vilken grund beslutet fattas. Ett beslut om utredningsförvar får inte gälla längre än 48 timmar och därav följer att det väldigt sällan fattas beslut om placering när vistelsen vid förvaret är så kortvarig. Den maximala tidsgränsen för frihetsberövandet är tolv månader, med undantag för de utlänningar som utvisas på grund av brott. Ett beslut om förvar kan fattas av Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Personer som frihetsberövas enligt UtL ska vistas i Migrationsverkets förvar. Ett beslut om förvar ska omprövas med jämna mellanrum och beslutet kan överklagas utan begränsning i tid.

2.5 Tvångsåtgärder enligt UtL

I UtL finns tre tvångsåtgärder som Migrationsverket kan vidta för att hantera situationen om en förvarstagen stör ordningen och säkerheten i förvarslokalen eller utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. De tre alternativen är begränsning i rörelsefriheten, beslut om avskiljande samt beslut om kriminalvårdsplacering. Av strukturella skäl kommer den första åtgärden att behandlas i detta avsnitt medan de två andra åtgärderna behandlas i kapitel tre eftersom de också utgör en grund för beslut om placering i kriminalvård. I förarbetena till bestämmelserna anges att utgångspunkten är att personalen vid förvaren ska försöka undvika att använda tvångsåtgärder i den mån det är möjligt, samtidigt som det måste finnas utrymme för lagstadgat tvång vid allvarliga situationer för att kunna förhindra att någon skadas.⁶⁶ Åtgärderna har därför utformats som en tvångstrappa i tre nivåer som stegvis blir mer inskränkande för att kunna tillgodose behovsprincipens krav.⁶⁷

⁶³ 7 § lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, [cit. LPT].

⁶⁴ 4 § lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, [cit. LVU].

⁶⁵ 5 § lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, [cit. LVM].

⁶⁶ Prop. 1996/97:147, s. 47.

⁶⁷ Wikrén & Sandesjö, s. 577.

Bestämmelsen om begränsning i rörelsefriheten finns i 11 kap. 6 § UtL. Den tillåter att en utläning förhindras att lämna förvarslokalen och att andra begränsningar av hens rörelsefrihet får vidtas. Det anges dock inte närmare vad en sådan rörelsebegränsningar kan bestå i, annat än att tvång får användas för att upprätthålla ordningen.⁶⁸ Vid rymningsförsök eller om det annars krävs för att bibehålla ordningen, får personalen vid förvaren tillgripa visst våld med stöd av 24 kap. 2 § brottsbalken (1962:700) [cit. BrB] om laga befogenhet. Sådant våld eller tvång ska vara nödvändigt och försvarligt.⁶⁹

Personal vid förvaren uppgav i samband med JO:s inspektion av förvarsverksamheten att den ovannämnda bestämmelsen om begränsning i rörelsefriheten tillämpas väldigt sällan. Någon närmare förklaring till detta gavs inte. Under år 2009 hade åtgärden inte tillämpats överhuvudtaget och i förvarsenheternas akter sedan flera år tillbaka kunde JO endast påträffa ett dokumenterat beslut som fattats med stöd av lagrummet.⁷⁰ Det är anmärkningsvärt eftersom nästan hälften av alla rapporterade incidenter vid förvaren (46%) under år 2009 handlar om rymning eller rymningsförsök⁷¹ och bestämmelsen är framför allt avsedd att tillämpas vid situationer när något försöker lämna förvaren utan tillåtelse.⁷² Förvarspersonalen uppgav att bestämmelsen vid ett par tillfällen tillämpats tidigare år genom att stänga in ordningsstörande förvarstagna i deras bostadsrum. Efter ett rymningsförsök stängdes också två utläningar in i en matsal i väntan på att polis skulle anlända till platsen.⁷³

När personalen vidtar en tvångsåtgärd enligt UtL måste det enligt 6 kap. 15 § utlänningsförordningen (2006:97) [cit. UtIF] dokumenteras på lämpligt sätt. Bestämmelsen stadgar inga närmare dokumentationskrav för en rörelsebegränsning enligt 11 kap. 6 § UtL. Beslut om avskiljande och placering som behandlas i nästa kapitel, ska däremot enligt 6 kap. 15 § UtIF dokumenteras genom att motiveras och tas in i en särskild handling. De lägre dokumentationskraven för rörelsebegränsningar kan medföra att bestämmelsen tillämpas utan att det sker ett övervägande och formellt beslutsfattande som dokumenteras på ett observerbart sätt. Eftersom dokumentationskravet är lägre kan det få som följd att personalen vid förvaren betraktar åtgärden som mindre allvarlig (vilket den i och för sig är) och att personalen därför har mindre strikta rutiner för dess tillämpning.

⁶⁸ Fridström, kommentar till 11 kap. 6 § UtL, Lexino 2015-02-27.

⁶⁹ Prop. 2003/04:35, s. 77,

⁷⁰ JO:s initiativärende 2009, s. 29 f.

⁷¹ A.a., s. 31.

⁷² Wikrén & Sandesjö, s. 577.

⁷³ JO:s initiativärende 2009, s. 30.

Vid akuta situationer, t.ex. ett pågående rymningsförsök, ska personalen bruka det tvång och eventuella våld som krävs för att förhindra rymningen. Vid den efterföljande incidentrapporteringen⁷⁴ är det dock inte säkert att personalen dokumenterar händelseförloppet så att det kan utläsas att en rörelsebegränsning enligt 11 kap. 6 § UtIL vidtogs. Personalens uppgifter om att rörelsebegränsningar sällan vidtas bör därför tolkas med viss försiktighet.

2.6 Sammanfattning

I det här kapitlet har konstaterats att utlänningsrätten är reglerad på flera nivåer, såväl nationell som europeisk och global nivå genom FN:s konventioner. Vidare har fastställts att den grundlagsskyddande rörelsefriheten enligt legalitetsprincipen endast får inskränkas i lag och att särskilda inskränkningar får göras för utlänningar. Sådana begränsningar måste dock uppfylla krav som formulerats i skyddsprinciper. Ändamålsprincipen kräver att rörelsebegränsningar endast vidtas om de syftar till att uppfylla ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Behovsprincipen fordrar att en rörelsebegränsning endast får vidtas om det godtagbara ändamålet med begränsningen inte kan uppnås utan den. Slutligen innebär proportionalitetsprincipen att en avvägning ska göras mellan de motstående intressen som rörelsebegränsningen aktualiserar. I det aktuella fallet innebär det att Migrationsverket, innan de beslutar om förvar, ska bedöma om myndigheternas intresse av att hålla utlänningen tillgänglig står i rimlig proportion till den rörelsebegränsning som förvarsbeslutet innebär för den enskilde. Förutsättningarna för beslut om förvar undersökts och sammanfattats i avsnitt 2.4.5. Vidare har förslag om att införa en uttrycklig proportionalitetsprincip i UtIL analyserats och antas kunna få betydelse som påminnelse om den avvägning som ska göras när tvångsåtgärder enligt UtIL vidtas, men som ersättning för rekvisitet ”synnerliga skäl” vid omprövning av förvarsbeslut antas principen inte få någon större betydelse. Slutligen har konstaterats att begränsning i rörelsefriheten enligt 11 kap. 6 § UtIL, oftast genom att hindra en förvarstagen från att lämna förvaret, är den lindrigaste rörelseinskränkningen som UtIL medger. Åtgärdens vidtagande kräver ingen särskilt dokumentation, varför det är svårt att undersöka hur ofta den tillämpas och i den fortsatta framställningen kommer åtgärden lämnas därhän. I följande kapitel behandlas beslut om att överföra utlänningar från förvarslokalen till häkte, anstalt eller arrest.

⁷⁴ Vid incidenter som innefattar olyckor, hot eller våld ska upprättas en incidentrapport, se Migrationsverkets handbok, avsnitt ”Åtgärder vid olycksfall, sjukdom, hot och våld”, s. 7 f.

3 Beslut att placera förvarstagna i kriminalvård

3.1 Inledning

I det här kapitlet kommer undersökas under vilka förutsättningar Migrationsverket får besluta att placera en förvarstagen utlänning i kriminalvård, vilket sedan ligger till grund för analysen om reglerna är tillfredsställande i förhållande till skyddet mot inskränkningar i rörelsefriheten. För att belysa skillnaderna i förhållande till andra former av frihetsberövande kommer förvarsverksamhetens karaktär att närmare behandlas. Det är grundläggande för analysen att förvarstagna inte ska jämföras med personer som frihetsberövats för att de är misstänka eller dömda för brott. Vidare kommer undersökas vilka bestämmelser som reglerar omprövning av placeringsbeslut, vilket blir utgångspunkten för resonemanget och besvarandet av frågeställningen om det bör införas en lagstadgad tidsfrist för sådan omprövning. För att ta ställning till hur placeringsbeslutens regelverk förhåller sig till rörelsefriheten, måste först besvaras vilka följdverkningar som uppkommer för den enskilde vid ett placeringsbeslut. Därför kommer i kapitlet behandlas några av de ingrepp i rörelsefriheten som drabbar de kriminalvårdsplacerade förvarstagna. För att belysa omfattningen av och myndigheternas medvetenhet om de ingrepp som drabbar förvarstagna i kriminalvård, kommer även lyftas fram den internationella kritik som riktats mot Sverige med anledning av det höga antalet kriminalvårdsplaceringar.

Av språkliga skäl kommer ibland besluten benämnas som att personen placerats i kriminalvård, vilket fungerar som beteckning för anstalter, häkten och i vissa fall polisarrester. Häktesplacering förekommer som begrepp eftersom de flesta förvarstagna placeras i häkte enligt en överenskommelse mellan Migrationsverket och Kriminalvården som träffades 2001.⁷⁵

3.2 Grunder för placeringsbeslut

Ett placeringsbeslut kan enligt 10 kap. 20 § UtlL fattas på tre olika, självständiga grunder. Beslut om placering som fattas när en utlänning ska utvisas på grund av brott samt vid synnerliga skäl kommer inte behandlas senare i framställningen, men redovisas här för att ge läsaren en fullständig överblick av beslutsgrunderna. Ett placeringsbeslut som grundas på säkerhetsskäl ska alltid föregås av ett beslut om avskiljande. För tydlighetens skull kommer beslut om avskiljande och placering att behandlas i varsitt avsnitt, men tillsammans utgör de en och samma grund i form av ett tvåstegsförfarande för att fatta ett placeringsbeslut av säkerhetsskäl.

⁷⁵ Punkt 2.1 i samverkansavtalet mellan Migrationsverket och Kriminalvården.

3.2.1 Utvisning på grund av brott

Om en utlänning av allmän domstol har utvisats till följd av brott som hen har begått, får Migrationsverket besluta att placera utlänningen i kriminalvård. Det finns inget ytterligare rekvisit för ett sådant placeringsbeslut eftersom lagstiftaren vill ge Migrationsverket möjligheten att placera vissa personer, t.ex. en grov våldsbrottsling, direkt i en anstalt. Om Migrationsverket bedömer att en person inte är lämplig att placera i en lokal med andra förvarstagna skulle det vara otillfredsställande att först placera personen i en förvarslokal, för att sedan invänta en förmodad incident som möjliggör ett beslut om placering utom förvaret.⁷⁶ Migrationsöverdomstolen (MiÖD) har dock fastslagit att detta inte innebär att varje utvisningsdömd person som begått brott ska placeras i kriminalvård. En avvägning ska göras i varje enskilt fall mellan intresset av att upprätthålla ordning och säkerhet i förvarslokalen och den enskildes rätt att dennes frihet inte begränsas mer än nödvändigt. Kravet om en individuell proportionalitetsavvägning härleder MiÖD från principen i 1 kap. 8 § UtIL som behandlas i avsnitt 2.3.2 ovan.⁷⁷ Som tidigare konstaterats verkställs ett sådant placeringsbeslut oftast genom att den förvarstagne stannar kvar vid anstalten där hen avtjänat sitt fängelsestraff.⁷⁸

3.2.2 Synnerliga skäl

Migrationsverket får besluta att häktesplacera en förvarstagen om det annars finns synnerliga skäl. Som ordalydelsen antyder räknas denna grund upp sist i 10 kap. 20 §, men behandlas här innan framställningen fördjupar sig i placeringsbeslut av säkerhetsskäl. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt och framför allt av transporttekniska skäl. Det kan röra sig om en placering för några timmar eller en natt, när verkställigheten av ett avlägsnandebeslut är mycket nära förestående.⁷⁹

3.2.3 Avskiljande

Av hänsyn till ordningen och säkerheten vid ett förvar, alternativt om en utlänning utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra, får Migrationsverket besluta att hålla en förvarstagen avskild enligt 11 kap. 7 § UtIL. En person som utgör en fara för sig själv och därför hålls avskild ska också undersökas av en läkare så snart som möjligt. Begreppet *ordning* tar sikte på beteenden som utgör allvarliga provokationer mot andra förvarsintagna. Begreppet *säkerhet* omfattar beteenden av uppviglande karaktär. Slutligen avses med uttrycket *allvarlig fara* hot mot andra förvarstagna eller personal samt

⁷⁶ Prop. 1996/97:147, s. 45.

⁷⁷ MIG 2011:3.

⁷⁸ Se avsnitt 1.4.

⁷⁹ Wikrén & Sandesjö, s. 571.

risk för självdestruktivt beteende.⁸⁰ Avsikten är att en kortare tids avskiljande i de flesta fall ska lugna ned situationen så att ett placeringsbeslut inte behöver komma ifråga. Den förvarstagne som därefter fortfarande bedöms utgöra en risk för personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet om de stannar kvar vid förvaret, får placeras i kriminalvård.⁸¹

Av 11 kap. 7 § UtIL framgår att beslut om avskiljande ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tredje dag. Tidsfristen om tre dagar motiveras i förarbetena med att det i många fall torde räcka med en kortare tids avskiljande, i eget bostadsrum eller i ett annat rum med den övervakning som krävs, för att personen ifråga ska lugna ned sig.⁸² Rättsligt sett är det inte fråga om en sådan omprövning som avses i 27 § förvaltningslagen (1986:223) [cit. FL], som ska göras om myndigheten finner att ett meddelat beslut var uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller någon annan anledning. Förfarandet kan istället sägas motsvara en sådan ny prövning av ett beslut som anges i 10 kap. 9 § UtIL om omprövning av förvarsbeslut,⁸³ vilket behandlats i avsnitt 2.4.4 ovan. I sistnämnda lagrum sägs att ett beslut om förvar ska ”prövas på nytt” inom vissa tidsfrister. Det benämns dock som en omprövning eftersom det är samma myndighet som prövar beslutet igen. Migrationsverket ska vid den nya prövningen av avskiljandebeslutet beakta omständigheter som tillkommit och utgå från situationen som den är vid det andra prövningstillfället. Att tillkomna omständigheter föranleder en ändring av beslutet innebär dock inte att det första beslutet var felaktigt. Exempelvis kan ett beslut om avskiljande av en stökig förvarstagen vara korrekt vid tidpunkten för beslutet men om den avskilda personen lugnar ned sig så att skäl för avskiljande inte längre föreligger ska Migrationsverket upphäva avskiljandebeslutet. I de situationer ett beslut om avskiljande följs av ett beslut om placering, ska avskiljandebeslutet betraktas som förfallet.⁸⁴

Teoretiskt sett är det möjligt för Migrationsverket att vid en omprövning fatta ett nytt beslut om avskiljande istället för att besluta om häktesplacering. Jag kan dock konstatera att under arbetet med denna framställning har jag inte stött på ett sådant resonemang. Det kan diskuteras om en del konflikter mellan de förvarstagna kan lösas enbart genom att personerna ifråga hålls avskilda från varandra tills dess ilskan och upprördheten har lagt sig och en försoning är möjlig. Om konflikten inte kan lösas inom tre dagar är det tänkbart att ett par dagar till i avskildhet öppnar upp möjligheter för ett konfliktlösande samtal. Det är något som i vart fall bör övervägas vid nämnda situationer eftersom ett avskiljande utgör en lindrigare tvångsåtgärd än en kriminalvårdsplacering och ska tilläm-

⁸⁰ Prop. 1996/97:147, s. 47.

⁸¹ A.a., s. 45.

⁸² A.a., s. 35 f.

⁸³ SOU 2011:17, s. 285 samt Wikrén & Sandesjö, s. 578.

⁸⁴ RÅ 2004 ref. 38 samt SOU 2011:17, s. 285.

pas när ett sådant beslut är tillräckligt, för att tillgodose behovsprincipens krav om att en utlänningsfrihet inte ska begränsas mer än vad som är nödvändigt.

Vid JO:s inspektion framkom att ett beslut om avskiljande enbart fattas som ett led i att kunna besluta om häktesplacering. En av orsakerna uppgavs vara att förvarslokalerna inte var utrustade med rum för att verkställa ett beslut om avskiljande. En annan anledning sades vara att försvarspersonalen arbetar förebyggande och strävar efter att genom samtal förhindra att situationer eskalerar till den grad att ett placeringsbeslut måste fattas. Personalens förhållningssätt medförde att det inte funnits något behov att tillämpa bestämmelsen om avskiljande självständigt eftersom de personer som omfattats av ett beslut om säkerhetsplacering ändå inte hade kunnat vistas avskilt på förvaren. En tredje orsak som uppgavs till att avskiljandebeslut inte tillämpades som en självständig åtgärd var att förvarspersonalen inte ansåg det vara Migrationsverkets uppgift att hantera personer vars beteende uppfyller kriterierna för att avskiljas. Personalen vid förvaren saknar utbildning för att hantera stökiga, våldsamma eller psykiskt sjuka personer och förvaren har inte heller de resurser som krävs. Förvarens beskrivna tillämpning av beslut om avskiljande och säkerhetsplacering stred enligt JO både mot lagstiftarens avsikt med bestämmelsen och 1 kap. 8 § UtIL. Tillämpningen innebar alltför långtgående begränsningar i de enskildas rörelsefrihet och fick som oundviklig konsekvens att fler förvarstagna placeras i häkte än vad som hade varit fallet om rörelsebegränsningar och beslut om avskiljande hade tillämpats. Lagstiftningen är uppbyggd med tvångsåtgärder som stegvis blir allvarligare just för att ge förvaren möjlighet att vidta olika tvångsåtgärder, som dock inte ska vara mer inskränkande i rörelsefriheten än nödvändigt.⁸⁵

Sedan år 2015 har samtliga förvarsenheter utrustats med ett särskilt rum med en glasruta som personalen kan bevaka en avskild person igenom. Det har gett förvaren en faktiskt möjlighet att pröva om ett avskiljande är en tillräcklig åtgärd och sedan dess har antalet säkerhetsplaceringar minskat i förhållande till antalet avskiljanden.⁸⁶ Migrationsverkets påstående att personalens förhållningssätt innebar att beslut om avskiljande aldrig behövde fattas som en självständig åtgärd har därför visat sig vara felaktigt. En granskning av beslut från en period bestående av nästan hela år 2015 visar att det fattades 281 beslut om avskiljande och 174 beslut om säkerhetsplaceringar.⁸⁷ Utifrån detta kan slutsatsen dras att praktiska skäl låg bakom en del av häktesplaceringarna. Resultatet är positivt, inte bara för att färre förvarstagna häktesplaceras under den granskade perioden utan också för att det visar att det finns utrymme för åtgärder som kan minska antalet förvarstagna i häk-

⁸⁵ Angående detta stycke, se JO:s initiativärende 2009, s. 55.

⁸⁶ Andersson, Hermansson, Myritz & Stenqvist, s. 122.

⁸⁷ A.a., s. 130.

te, även med nuvarande UtL. Det har däremot inte vidtagits några åtgärder för att komma till rätta med förvarspersonalens uppfattningen att det inte ligger inom Migrationsverkets uppdrag att hantera förvarstagna som uppfyller kriterierna för att avskiljas och eventuellt häktesplaceras.

3.2.4 Placering i häkte

Ett beslut om avskiljande är som nämnts en förutsättning för att fatta beslut om placering i häkte. Dessutom fordrar ett placeringsbeslut att den förvarstagne uppvisat tendenser som ger Migrationsverket anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet riskeras om personen stannar kvar vid förvaret.⁸⁸ Ett beslut om häktesplacering är den mest ingripande åtgärd som kan fattas inom ramen för Migrationsverkets förvarsverksamhet. Vid en granskning av ett antal placeringsbeslut av säkerhetsskäl nåddes slutsatsen att den vanligaste orsaken till att beslut om avskiljande och placering fattas, är att ordningsreglerna på förvaret inte följs. Det kan ha uttryckts i olika incidenter som inneburit hot mot personal eller andra förvarstagna, våld eller bråk mellan förvarstagna, rymningsförsök eller skadegörelse.⁸⁹ I ett belysande exempel ansåg MiÖD att förutsättningarna för beslut om avskiljande och häktesplacering var uppfyllda med hänvisning till att klaganden inte följde förvarets ordningsregler, uppträdde provokativt mot andra intagna, använde ett grovt språk och ignorerade upprepade tillsägelser från personalen.⁹⁰ Om ett offentligt biträde har förordnats åt den förvarstagne i samband med förvarsbeslutet, ska bitrådets förordnande också omfatta eventuella beslut om avskiljande och placering.⁹¹

Personal inom Kriminalvården har haft synpunkter på hur bestämmelsen om säkerhetsplacering tillämpas av förvarsenheterna. De upplever att Migrationsverket ”överutnyttjar placeringsrätten”. Personalen uppger också att det inte är ovanligt att personer som överförs till häkte lugnar ned sig redan vid ankomsten.⁹² Andra synpunkter från häktespersonalen är att de själva generellt sett inte har kunskap om den avlägsnandeprocess som de förvarstagna befinner sig i, vilket medför att personalen har svårt att svara på frågor och i övrigt vara ett stöd för dem. Detta upplever både personalen och de förvarstagna som frustrerande.⁹³ Uppfattningen bland de som arbetar vid häkten där förvarstagna placeras upplever att säkerhetsplacerade generellt sett är mer resurskrävande än de andra intagna vid häktet. De har ofta större behov av sjukvård, tolkar måste anlitas mer frekvent och

⁸⁸ Fridström, kommentar till 11 kap. 7 § UtL, Lexino 2015-02-27.

⁸⁹ Röda korsets rapport, s. 53 f.

⁹⁰ MIG 2012:17.

⁹¹ MIG 2009:18.

⁹² SOU 2011:17, s. 311 ff.

⁹³ Kriminalvårdens rapport, s. 9.

förvarstagna är i regel involverade i fler incidenter. Kriminalvården har dock inte kunnat redovisa statistik som bekräftar denna uppfattning.⁹⁴ De synpunkter Kriminalvårdens personal framfört ger stöd åt uppfattningen att häktenas verksamhet inte är anpassad för att inhysa förvarstagna utlänningar.

Ett beslut om avskiljande och placering kan överklagas till en migrationsdomstol enligt 14 kap. 10 § UtIL. Rätten att överklaga beslut utgör visserligen en central del i den enskildes rättssäkerhetsgaranti, men kommer inte beaktas vid analysen om regelverkets förenlighet med rörelsefriheten eftersom ansvaret att överklaga ligger hos den enskilde och detta flyttar fokus från det allmännas ansvar att efterleva rörelsefrihetens skyddsprinciper.

3.2.5 Antalet placeringar i kriminalvården

För att ge en bättre bild av problemets omfattning, ska nämnas något om antalet förvarstagna som placeras i kriminalvård. Stora brister i förvarsenheternas statistik medför att det är svårt att överblicka verksamheten.⁹⁵ Några exakta siffror kan därför inte anges men det förekommer uppgifter från år 2009 om att 20-25 % av de förvarstagna kontinuerligt vistas i kriminalvård.⁹⁶ Av dessa uppskattades 6-8 % vara utvisningsdömda som vistades vid anstalt, 4-12% avsåg säkerhetsplacerade och 80-90% placeringar på grund av synnerliga skäl, s.k. transportplaceringar.⁹⁷ Uppgifterna överensstämmer i stort med en studie av placeringsbeslut som gjordes 2011.⁹⁸

1 januari 2015 öppnade Kriminalvården två anstaltsavdelningar med totalt 56 platser som var särskilt avsedda för kriminalvårdsplacerade förvarstagna. Redan efter ett halvår tvingades dock ena avdelningen stänga på grund av vandalisering. Sedan dess är det återigen 60-70 % av de säkerhetsplacerade som överförs till häktesavdelningar. Även på Storbodas anstaltsavdelningen för förvarstagna förekommer dock brister i behandlingen av de förvarstagna genom att de nekas flera av sina lagstadgade rättigheter.⁹⁹

Värt att notera är att personer som omfattas av placeringsbeslut på grund av säkerhetsskäl oftast är förvarstagna av verkställighetsskäl, d.v.s. för att underlätta förberedelse och genomförande av verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Utlänningarna är alltså frihetsberövande genom ett förvarsbeslut för vilket de längre tidsgränserna om två, tre eller högst 12 månader är tillämpliga. De

⁹⁴ Kriminalvårdens rapport, s. 15.

⁹⁵ För mer om brister i statistiken, se JO:s initiativärende 2009, s. 37, SOU 2011:17, s. 306 samt Kriminalvårdens rapport, s. 6.

⁹⁶ Röda korsets rapport, s. 29.

⁹⁷ JO:s initiativärende 2009, s. 32.

⁹⁸ Röda korsets rapport, s. 30.

⁹⁹ Andersson, Hermansson, Myritz & Stenqvist, s. 122.

förvarstagna har i dessa fall fått beslut om att de inte har rätt att stanna i Sverige och återresan till sitt forna hemland kan vara nära förstående, vilket torde innebära en svår påfrestning för de allra flesta.

3.3 Något om förvarets speciella karaktär

Förvarsinstitutet kan sägas vara ett administrativt frihetsberövande,¹⁰⁰ eller en processuell säkerhetsåtgärd,¹⁰¹ eftersom det syftar till att underlätta framför allt verkställighet av beslut om avlägsnande genom att utlänningen hålls tillgänglig för myndigheterna. Dess speciella karaktär innebär särskilda svårigheter att hitta en lämplig avvägning mellan de tvångsmedel som ska vara tillgängliga för Migrationsverket och de rättigheter som ska tillförsäkras de enskilda vars rörelsefrihet har blivit inskränkt.¹⁰² Lokalerna bör likna myndighetens mottagningsenheter och den enda skillnaden ska egentligen vara möjligheten att hindra någon från att lämna lokalerna.¹⁰³

Migrationsverket framhåller särskilt att förvarslokalernas öppenhet förutsätter att de som vistas där kan samexistera för att ordningen ska bibehållas. De flesta förvarstagna upplever sin situation efter avlägsnandebeslutet som ångestfylld och bär på en djup oro över sin framtid, samtidigt som de ofta har traumatiska upplevelser att bearbeta. Det medför enligt personalen vid förvaren att många är känsliga för andras sinnesstämningar och om en person mår psykiskt dåligt kan det påverka alla andra negativt. Dessutom kan det finnas en stor variation av ålder, kön och nationalitet bland de som vistas vid ett förvar vilket kan påverka förmågan att samexistera. Förvarspersonalen måste vara vaksamma och snabbt reagera för att motverka konflikter och incidenter. Det innebär också att gränsen för vilket beteende som är oacceptabelt är förhållandevis låg. Det anses riskabelt att avvakta med beslut om avskiljande och placering eftersom en incident ofta kan provocera fram fler incidenter. Den begränsade säkerheten vid förvaren uppges medföra att personalen måste fatta beslut om sitt agerande utifrån andra grunder än vad t ex Kriminalvården gör när en intagen vid häkte eller anstalt uppträder stökigt.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Prop. 2004/05:170, s. 114.

¹⁰¹ SOU 2011:17, s. 77.

¹⁰² Prop. 1996/97:147, s. 33 f.

¹⁰³ Migrationsverkets handbok, avsnitt "Behandling av förvarstagna", s. 3.

¹⁰⁴ Angående detta stycke, se SOU 2011:17 s. 311 ff.

3.4 Omprövning av placeringsbeslut

3.4.1 Vägledande praxis

Det sägs ingenting i UtIL om upphävande av eller tidsfrister för omprövning av placeringsbeslut,¹⁰⁵ vilket innebär att det saknas en tidsgräns för hur länge en förvarstagen kan vara placerad i häkte. Teoretiskt sett är det möjligt att en utlänning som tagits i verkställighetsförvar hålls häktesplacerad ända tills verkställighet av avlägsnandebeslutet sker. Bristen på lagreglering har lett till att förvaren utformat egna rutiner för omprövning av placeringsbeslut, vilka dock har ifrågasatts av både JO och Förvarsutredningen.¹⁰⁶ Kritiken avser framför allt hur ofta och på vilket underlag beslut om häktesplacering fattas och omprövas. Efter kritiken har Migrationsverket beslutat om nya rutiner som ger viss vägledning för hur besluten ska fattas och omprövas, vilka behandlas i nästa avsnitt. Avsaknaden av lagreglering har också medfört att vissa grundläggande ställningstaganden gjorts av MiÖD och Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som undersöks i det följande.

I ett mål från år 2004 som avgjordes av HFD¹⁰⁷ var frågan om Migrationsverket var skyldiga att fortsätta ompröva beslutet om avskiljande även efter det att personen ifråga placerats i häkte. Domstolen konstaterade att när en förvarstagen placerats i häkte omfattas personen av reglerna i lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. (numera upphävd och ersatt av HäktL) istället för UtIL avseende behandling under vistelsen som frihetsberövad. Redan härav framgår enligt HFD att Migrationsverket saknar laglig möjlighet att ompröva ett beslut om avskiljande efter att placeringsbeslutet verkställts. Migrationsverket har inte heller möjlighet att göra den bedömning som krävs för att ompröva avskiljandebeslutet när utlänningen inte längre vistas vid förvaret. HFD fastslog därför att beslutet om avskiljande förfaller i praktiken i och med beslutet om placering i häkte.¹⁰⁸ Avgörandet innebär att Migrationsverket inte har någon skyldighet att ompröva avskiljandebeslutet efter att den förvarstagne placerats i häkte.

En annan intressant fråga tog MiÖD ställning till år 2013. Bakgrunden var att en person, A, hade tagits i förvar i november 2011 för verkställande av ett utvisningsbeslut. Efter ett rymningsförsök i februari 2012 beslutades att A skulle hållas avskild och senare samma dag beslutades att hen skulle placeras i kriminalvård. I mars 2012 omprövade Polismyndigheten beslutet om förvarstagande och bedömde att skäl förelåg för att alltjämt hålla A i förvar. I nära anslutning till detta fattade Migrationsverket ett nytt beslut om placering av A enligt 10 kap. 20 § UtIL. Som motivering för be-

¹⁰⁵ Migrationsverkets Rättsenhets kommentar.

¹⁰⁶ JO:s initiativärende 2009, s. 33, 60 ff. samt SOU 2011:17, s. 313.

¹⁰⁷ I framställningen används genomgående HFD som beteckning för domstolen även om den vid tidpunkten för avgörandet benämndes Regeringsrätten.

¹⁰⁸ RÅ 2004 ref. 38.

slutet angavs, förutom rymningsförsöket, att tjänstemän från Migrationsverket vid två tillfällen hade besökt A i häktet. Efter besöken hade tjänstemännen föredragit sina iakttagelser för beslutsfattare som gjort bedömningen att placeringsbeslutet ska bestå. Fråga uppkom om Migrationsverket haft stöd i UtL för att fatta ett nytt placeringsbeslut när personen ifråga vistades i häkte. MiÖD konstaterade att en förutsättning för att Migrationsverket ska kunna besluta om häktesplacering av en förvarstagen utlänning på grund av säkerhetsskäl, är att det först beslutats om avskiljande. Beslutet om avskiljande som fattades i februari 2012 förföll i praktiken när beslutet om placering fattades (detta resonemang grundas på HFD:s dom från 2004 som behandlats ovan). Från den nämnda tidpunkten fram till det nya placeringsbeslutet i mars 2012 hade inte något nytt beslut om avskiljande fattats, vilket enligt MiÖD medför att Migrationsverket inte hade uppfyllt de lagliga förutsättningarna för att fatta ett nytt placeringsbeslut. Vidare konstaterar domstolen att en förutsättning för Migrationsverket att fatta ett nytt beslut om avskiljande under februari till mars 2012 saknades eftersom A vistades i häkte. Endast om en person vistas i förvaret kan Migrationsverket bedöma om skäl föreligger för beslut om avskiljande. Vid tidpunkten för MiÖD:s dom hölls inte A längre i förvar och målet avskrevs därför.¹⁰⁹

Utifrån detta kan konstateras att ett beslut om avskiljande inte kan fattas av Migrationsverket om den förvarstagne inte befinner sig vid ett förvar, vilket får till följd att ett beslut om häktesplacering inte kan beslutas eftersom beslutet om avskiljande förfaller när den förvarstagne överförs till Kriminalvården. Domskälerna ger inte utrymme för annan tolkning än att vid omprövning av beslutet om förvaret, d.v.s. beslutet om frihetsberövande, måste även ett nytt beslut om avskiljande och placering i häkte fattas om den förvarstagne fortsatt ska vistas i häkte. MiÖD ger ingen vägledning för hur sådana beslut ska fattas på nytt men utifrån resonemangen i de två ovannämnda domarna torde krävas att den förvarstagne återförs till förvaret. Om sedan säkerhetsskäl fortfarande föranleder beslut om avskiljande och häktesplacering ska personen åter placeras i häkte. Som konstaterades i avsnitt 2.4.3 är flera myndigheter behöriga att besluta om förvar, medan endast Migrationsverket är behöriga att fatta beslut om avskiljande och häktesplacering eftersom besluten förutsätter att förvarspersonalen bedömt att den förvarstagne inte kan vistas vid ett förvar. Sett utifrån den enskildes perspektiv innebär en återföring till förvaret en möjlighet att få fortsätta vistas där. Att ge personen en ny chans att visa sig lämplig för vistelse i förvaren innebär en verklig omprövning av häktesplaceringen, som enligt min mening utgör ett bättre underlag för omprövningen av placeringsbeslutet och torde vara mer förenligt med rätten till rörelsefrihet. Jag ställer mig dock frågande

¹⁰⁹ MIG 2013:11.

till om sådana återföringar till förvaren verkligen sker efter att förvarsbesluten omprövas, eller om häktesvistelsen vanligtvis fortlöper utan att det uppmärksammas att det krävs ett nytt beslut om avskiljande och placering. Mot bakgrund av att genomsnittstiden för häktesplaceringar av säkerhets-skäl under år 2015 var 40 dagar¹¹⁰ och förvarsbesluten vid verkställighetsförvar ska omprövas varannan månad, är det rimligt att anta att i vart fall några förvarsbeslut omprövas under den tid den förvarstagna är placerad i häkte. Avsaknaden av resonemang i frågan i det undersökta materialet tyder på att detta är ett problem som inte har förutsetts eller uppmärksamats. Det behövs både ett rättsligt klagörande om att ett placeringsbeslut förfaller när ett nytt förvarsbeslut fattas och ett klargörande om det i praktiken innebär att den häktesplacerade ska återföras till förvaret. MiÖD:s domskäl är formulerade som ett ställningstagande i det aktuella ärendet och säger ingenting i generella ordalag om vad som ska gälla i förevarande situation. Det är därför vanskligt att dra några slutsatser från domen, annat än att den aktuella situationen ibland borde uppkomma och att det inte finns någon rättskälla som anvisar vad som då ska gälla.

3.4.2 Förvarens rutiner för omprövning av placeringsbeslut

En tidigare brist som har åtgärdats av Migrationsverket är delegationsordningen vid förvaren. Förr kunde en handläggare fatta beslut om att säkerhetsplacera en förvarstagen samtidigt som ett upphävande av ett sådant beslut endast kunde göras av en beslutsfattare efter föredragning.¹¹¹ Som en jämförelse kan nämnas att under en förundersökning om brott kan ett anhållningsbeslut fattas av en åklagare och ett beslut om häktning fattas av en domstol. Ett upphävande av ett häktningsbeslut kan däremot fattas av enbart åklagare.¹¹² Genom ett beslut om nya rutiner för placeringsbeslut ändrade Migrationsverket beslutsordningen så att ett placeringsbeslut numera endast kan fattas av en person med högre befattning vid förvaren (enhetschef, operativ chef, beslutsfattare eller teamledare).¹¹³

Huvuddragen i reglerna för omprövning av placeringsbeslut är att förvarens besöksgrupper ska åka till häktet och besöka den förvarstagne för att samla ett underlag till omprövningen. Informationen ska sedan föredras för en beslutsfattare vid förvaret som bestämmer om placeringsbeslutet ska bestå eller upphävas.¹¹⁴ Migrationsverkets nya rutiner för säkerhetsplaceringar utformades 2011 för att säkerställa en restriktiv tillämpning av placeringar som lever upp till lagstiftarens intentioner. Rutinerna säger dock inget om hur ofta en häktesplacerad person ska besökas för omprövning av

¹¹⁰Andersson, Hermansson, Myritz & Stenqvist, s. 125.

¹¹¹ JO:s initiativärende 2009, s. 61.

¹¹² 24 kap. 5, 6 och 12 §§ rättegångsbalken (1942:740).

¹¹³ Migrationsverkets beslut om nya rutiner vid placering av förvarstagna.

¹¹⁴ JO:s initiativärende 2009, s. 61 f.

placeringsbeslutet. Tidigare riktlinjer anmodade att de placerade förvarstagna ska besökas så fort som möjligt efter placeringsbeslutet och därefter varje vecka för att utreda om beslutet kan hävas. I praktiken kunde det dock dröja flera veckor mellan besöken.¹¹⁵ Besöksfrekvensen varierade kraftigt beroende på antalet personal vid förvaren samt avståndet mellan förvarslokalen och häktet där den förvarstagne placerats.¹¹⁶ Efter Migrationsverkets beslut om de nya rutinerna, som betonar att den tidigare ordningen var oacceptabel ur ett rättssäkerhetsperspektiv,¹¹⁷ har förvaren skärpt sina respektive rutiner och nu *ska* de häktesplacerade besökas varje vecka.¹¹⁸ Migrationsverket skärpte även kraven på dokumentation av beslutsunderlaget när placeringsbeslut fattas, omprövas och upphävs. Uppgifter som framkommit vid häktesbesöken ska dokumenteras som tjänsteanteckning och före- dras för beslutsfattare (eller motsvarande) vid förvaret i anslutningen till kontakten.¹¹⁹ Detta för att förebygga upprepning av tidigare brister, t ex att ett placeringsbeslut hävdes flera dagar efter besöket i häktet utan att några nya omständigheter tillkommit, eller att transporten tillbaka till förvaret dröjde flera dagar efter upphävandet utan att något nytt placeringsbeslut fattats.¹²⁰ Det är positivt att det nu ställs högre krav på förvarens besöksrutiner eftersom det innebär att placeringsbesluten omprövas mer frekvent och regelbundet. JO har vid en inspektion under år 2014 noterat att förvaren numera tillämpar beslut om placeringar på ett mer korrekt sätt i flera avseenden.¹²¹ Värt att notera är att det endast är i förvarens egna arbetsrutiner som det regleras hur ofta häktesplacerade förvarstagna ska besökas. Även om besöksfrekvensen har förbättrats sedan Migrationsverket beslutat om skärpta rutiner, kan det diskuteras om inte något så viktigt för den enskildes rörelsefrihet bör regleras på nationell nivå. Besöksfrekvensen påverkar av förklarliga skäl även hur ofta beslut om häktesplacering omprövas.

Behovet att placera någon i häkte på grund av säkerhetsskäl bedöms utifrån omständigheter som är föränderliga till sin karaktär. När behov inte längre finns för en sådan placering ska beslutet upphävas. En förutsättning för att Migrationsverkets personal ska kunna göra en ny bedömning av omständigheterna som låg till grund för beslutet är att personalen har kontakt med den förvarstagne. Tidigare fanns det allvarliga brister i besöksrutinerna, som nu synes ha förbättrats.¹²² Fortfarande kvarstår dock faktumet att besöken inte sällan leder till förlängd säkerhetsplacering på grunder som

¹¹⁵ JO:s initiativärende 2009, s. 47.

¹¹⁶ A.a., s. 33 ff.

¹¹⁷ Migrationsverkets beslut om nya rutiner vid placering av förvarstagna.

¹¹⁸ Andersson, Hermansson, Myritz & Stenqvist, s. 125.

¹¹⁹ Migrationsverkets beslut om nya rutiner vid placering av förvarstagna.

¹²⁰ JO:s initiativärende 2009, s. 33 ff.

¹²¹ JO:s inspektion 2014.

¹²² A.a.

har ansetts vara godtyckliga.¹²³ Det finns inga instruktioner för vad som ska utgöra beslutsunderlaget vid omprövningen. Förvarens besöksgrupper diskuterar händelserna som placeringsbeslutet grundas på med den förvarstagne för att se om hen visar någon förståelse för och insikt efter vad som hänt. Besöksgruppen kan även prata med häktespersonalen om hur den förvarstagne sköter sig i häktet. I övrigt är det en helhetsbedömning som ska göras.¹²⁴ Jag ställer mig frågande till om det höga antalet placeringsbeslut som alltjämt består beror på att säkerhetssituationen sällan förändras efter en placering, eller om det beror på att beslutsfattaren ”tar det säkra före det osäkra” vid omprövningen. Att välja att inte upphäva placeringsbeslutet kan motiveras av hänsyn till förvarspersonalen, till de övriga förvarstagna eller av bekvämlighet genom att vilja undvika upprepningar av våldsamt eller ordningsstörande beteende. Det kan t.o.m. vara så att förvarens besöksgrupper har som utgångspunkt att de måste uppleva en förbättring av den förvarstagnes beteende och/eller inställning för att dem ska föreslå för beslutsfattaren att placeringsbeslutet ska upphävas. Även om det är beslutsfattaren som tar det faktiska beslutet har besöksgrupperna stort inflytande när de formulerar sina tjänsteanteckningar och föredrar dem inför beslutsfattaren. I avsnitt 3.5.2 behandlas häktesläkares uppgifter om att utlänningars psykiska hälsa ofta förvärras under häktesvistelsen på grund av isoleringen och begränsningarna i övrigt. Om en förvarstagens mentala hälsa påverkas negativt av häktesvistelsen kan det manifesteras i ett beteende som av förvars- och/eller häktespersonalen uppfattas som självdestruktivt, aggressivt eller våldsamt. Det innebär att häktesvistelsen som sådan riskerar att äventyra den häktesplacerades möjligheter att få sitt placeringsbeslut upphävt. Om säkerhetsplaceringarna kan medföra sådana konsekvenser är det mycket allvarligt och en alltför ingripande åtgärd i den enskildes rörelsefrihet. Det kan sägas utgöra en självuppfyllande profetia om en förvarstagen person blir upprörd i en konfliktfylld situation och det inte bedöms tillräckligt att hålla hen avskild i förvarslokalen utan vederbörande placeras i häkte av säkerhetsskäl, för att senare må så psykiskt dåligt på grund av häktesmiljön att ett upphävande av placeringsbeslutet inte kan komma ifråga.

3.4.3 Motivering av placeringsbeslut

Som tidigare nämnts i avsnitt 2.5 föreligger en skyldighet att dokumentera och motivera beslut om avskiljande och placering i häkte. Det förekommer dock stora brister i Migrationsverkets motiveringar av placeringsbeslut. Vid Röda Korsets granskning av 34 placeringsbeslut som grundades på

¹²³ Andersson, Hermansson, Myritz & Stenqvist, s. 125 ff.

¹²⁴ A.a., s. 125.

säkerhetsskäl kunde konstateras att i närmare hälften av dem (14 st) angavs endast följande standardmotivering:

Du hålls avskild enligt 11 kap. 7 § UtIL och kan av säkerhetsskäl inte vistas i Migrationsverkets lokaler. Du placeras därför på kriminalvårdsanstalt, häkte eller arrest. Se separat beslut om avskiljande.

Vad säkerhetsskälerna består i, eller varför ett avskiljande inte är en tillräcklig åtgärd förklaras inte närmare. Besluten innehåller inte heller någon avvägning i det enskilda fallet mellan intresset att upprätthålla ordning och säkerhet i lokalen och kravet att den enskildes frihet inte ska begränsas mer än nödvändigt.¹²⁵

Migrationsverket är en förvaltningsmyndighet som omfattas FL. Enligt 3 § FL är lagen subsidiär, vilket innebär att om det i annan lag eller förordning finns avvikande regler ska de tillämpas istället. 6 kap. 15 § UtIF stadgar att beslut om avskiljande och placering i kriminalvård ska motiveras och tas in i särskild handling. Denna bestämmelse kan dock inte sägas vara avvikande från motiveringsskyldigheten i 20 § FL, varken i skärpande eller mildrande riktning.¹²⁶ Med hänsyn till förtälet bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheter ska utforma sina beslut och att UtIF:s förarbeten inte ger några närmare anvisningar, finns anledning att undersöka motiveringsskyldigheten i FL för att söka vägledning för hur Migrationsverket bör motivera sina beslut om avskiljande och häktesplacering. 20 § FL ska tillämpas när en myndighet fattar ett slutligt beslut som innebär myndighetsutövning mot en enskild. Ett beslut om avskiljande eller häktesplacering innebär inte ett slutligt beslut i den bemärkelsen att Migrationsverket skiljer sig från ärendet,¹²⁷ varför 20 § FL inte blir direkt tillämplig. Besluten innebär dock myndighetsutövning mot en enskild och skälen för beslutet ska ändå klargöras, särskilt eftersom beslutet har sådan ingripande karaktär.¹²⁸ Inget av undantagen för motiveringsskyldigheten enligt FL aktualiseras vid placeringsbeslut. För att en motivering enligt 20 § FL ska vara fullständig bör den innehålla de faktiska förhållanden som styrkts i ärendet, hur dessa förhållanden har bedömts rättsligt eller skönsmässigt samt de lagrum och eventuella värderingar som beslutet grundas på.¹²⁹ JO har i andra sammanhang kritiserat motiveringar som i huvudsak återger innehållet i det tillämpade lagrummet samt motiveringar som består av intetsägande standardformuleringar.¹³⁰ Det kan därför diskuteras om Migrationsverkets standardmotivering som

¹²⁵ Angående denna granskning, se Röda korsets rapport, s. 35.

¹²⁶ Strömberg & Lundell, s. 83.

¹²⁷ A.a., s. 125 f.

¹²⁸ JO:s ämbetsberättelse 2009/10, s. 308. Det aktuella ärendet gällde omedelbart omhändertagande enligt LVU men resonemanget bör kunna anses relevant även här.

¹²⁹ Strömberg & Lundell, s. 124.

¹³⁰ Se t.ex. JO 1981/82 s 276 och 1982/83 s 283.

citerats ovan är förenlig med de förvaltningsrättsliga krav som ställs på beslutsmotiveringar. Utifrån det ovan anförda bedöms inte så vara fallet.

Oavsett om motiveringsskyldigheten i UtIF och FL uppfylls eller inte, medför standardiserade motiveringar flera problem. För den enskilde innebär det allvarliga konsekvenser ur rättssäkerhetssynpunkt¹³¹ om ett placeringsbeslut inte har motiverats så fullständigt som lagen kräver. Det beror på att beslutsmotiveringen ger den enskilde möjlighet att kontrollera att beslutet inte har fattats godtyckligt utan på objektiva grunder.¹³² Beslutsmotiveringen är också avgörande för ett eventuellt överklagande, vars argumentation ska utgå från skälen för beslutet. Om motivering saknas eller är bristfällig är det väldigt svårt för den enskilde att argumentera för att beslutet är felaktigt i sak. En annan konsekvens av bristfälliga motiveringar är att personalen vid häktet där den förvarstagne placeras inte får all information som de behöver. När en förvarstagen transporteras till ett häkte förekommer det att den enda tillgängliga informationen för häktespersonalen om de händelser som föregått placeringsbeslutet är en papperskopia av beslutet som motiveras av ”säkerhetsskäl.” Genom att information om de händelser som föranlett placeringsbeslutet saknas är det väldigt svårt för häktespersonalen att anpassa sitt arbete och förhållningssätt efter den förvarstagnes behov.¹³³ Trots att uppgifterna som lämnas mellan myndigheterna i besluten kan omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) [cit. OSL], har Migrationsverket och Kriminalvården bedömt att uppgifterna i regel kan överlämnas med hänsyn till generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Den tillåter överlämnande av sekretessbelagd uppgift till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att lämna uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. De båda myndigheterna konstaterar dock att en bedömning om uppgifterna kan lämnas alltid ska göras i det enskilda fallet.¹³⁴

Migrationsverket har i sitt beslut om skärpta rutiner framhållit att samtliga beslut som rör placering ska motiveras och att det ska anges varför ett beslut om avskiljande eller varför ett upphävande av placeringsbeslutet inte är möjligt.¹³⁵ Trots det finns exempel på att det fortfarande förekommer allvarliga brister i beslutsmotiveringarna.¹³⁶ I avsnitt 3.4.2 konstaterades att Migrationsverket har höjt kraven på vem som får fatta beslut om placering, vilket rimligtvis borde medföra att

¹³¹ Rättssäkerhet är ett komplext begrepp. I detta sammanhang åsyftas ett effektivt rättsskydd med rätt till domstolsprövning, krav på förutsebarhet och skydd för välförvärvade rättigheter. Marcusson, ”Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande”.

¹³² Strömberg & Lundell, s. 124.

¹³³ Kriminalvårdens rapport, s. 9.

¹³⁴ Nationell överenskommelse om samarbete mellan Kriminalvården och Migrationsverket, bilaga 2.

¹³⁵ Migrationsverkets beslut om nya rutiner vid placering av förvarstagna.

¹³⁶ Andersson, Hermansson, Myritz & Stenqvist, s. 126 f.

besluten hädanefter är mer korrekt utförda. De fortlöpande bristerna sätter utlänningars rättighet att överklaga beslutet ur spel, vilket i sin tur äventyrar skyddet mot otillåtna inskränkningar i rörelsefriheten. De negativa konsekvenserna för den placerade förvarstagna av att häktespersonalen inte informeras fullständigt om föregående incidenter och hens allmäntillstånd, ska inte heller underskattas.

3.5 Tillgången till sjukvård som skäl för placeringsbeslut

3.5.1 Vården i förvaren

Förvarstagna personer har rätt till hälso- och sjukvård i samma omfattning som personer som sökt uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller skyddsbehövande i övrigt. Om sjukhusvård behövs under förvarstiden ska det ges tillfälle till sådan vård.¹³⁷ Det finns anledning att behandla frågan om tillgången till vård vid förvaren för besvarandet av frågeställningen om det nuvarande regelverket för placeringsbeslut tillämpas på ett sätt som är förenligt med rörelsefrihetens skyddsprinciper. Detta eftersom det förekommer att förvarstagna häktesplaceras för att få tillgång till erforderlig vård.¹³⁸

Vid förvaren tillgodoses de förvarstagnas rätt till vård med hjälp av landstingen genom att en sjuksköterska, ibland i sällskap av en läkare, besöker enheterna ett par timmar varje vecka och tar emot de personer som önskat träffa dem. Psykologer, psykiatriker eller kuratorer finns vanligtvis inte tillgängliga vid förvaren, varken genom regelbundna eller enstaka besök. Vid akuta situationer som förorsakas av en förvarstagens psykiska hälsa brukar den sjuke transporteras till en psykiatrisk akutmottagning. Vid behov får ett vårdintyg för psykiatrisk tvångsvård utfärdas av en läkare vid akutmottagningen men det finns sällan möjlighet att få ett sådant intyg utfärdat av en läkare som besökt personen i förvaret.¹³⁹ Nyligen har det införts rutiner med s.k. screening som består av ett frågeformulär med ett antal frågor om självskadebeteende och tankar på självmord som ska ställas till alla utlänningar när de skrivs in vid förvaret.¹⁴⁰

Kriminalvården har ett mer långtgående ansvar att erbjuda vård jämfört med förvaren och det uppfylls genom att myndigheten själv är huvudman för den vård som bereds vid inrättningarna. Både i samband med inskrivning och frekvent under vistelsen screenas de intagna för att upptäcka risk för självmord och självskadebeteende. Sjuksköterskor och läkare finns på plats vid häkten och

¹³⁷ 11 kap. 5 § UtlL samt Wikrén & Sandesjö, s. 577.

¹³⁸ Se bl.a. SOU 2011:17, s. 313 samt JK:s remissvar.

¹³⁹ SOU 2011:17, s. 290 f.

¹⁴⁰ Andersson, Hermansson, Myritz & Stenqvist, s. 142.

anstalter i mycket större utsträckning än vid förvaren. Om det behövs utfärdas ett intyg om psykiatrisk tvångsvård kan en läkare göra det direkt vid inrättningen.¹⁴¹

Tillgången till vård i förvaren har varit föremål för internationell kritik. Sveriges internationella åtaganden i frågor om mänskliga rättigheter och det absoluta förbudet mot tortyr, innebär också att vi tillåter kommittéer att besöka oss och granska våra myndigheters verksamhet. Europarådets tortyrkommitté CPT besöker platser där frihetsberövade personer befinner sig och har besökt häkten, anstalter och förvar i Sverige vid ett flertal tillfällen.¹⁴² Vid Europarådets tortyrkommitté CPT:s senaste besök i maj 2015 var det framförallt tillgången till sjukvård i förvaren som kommittén kritiserade och särskild oro uttrycktes över de förvarstagnas mentala hälsa.¹⁴³

3.5.2 Placering av förvarstagen som utgör en allvarlig fara för sig själv

Avsaknaden av tillgänglig vård som tillgodoser de förvarstagnas behov får oftast svårast konsekvenser för personer som lider av psykisk ohälsa och utgör en allvarlig fara för sig själva. Innan år 2011 förekom att förvarstagna med självskadebeteende eller självmordstankar placerades i häkte eftersom förvaren inte hade möjlighet att ge dem erforderlig vård och tillsyn. Uppskattningsvis handlade det om 35 personer årligen som säkerhetsplacerades av denna anledning.¹⁴⁴ Kriminalvården har bekräftat att det fortfarande under screeningen vid inskrivningen i häkte, ofta framkommer uppgifter som leder till att den förvarstagne sätts under särskild bevakning.¹⁴⁵ Läkare som arbetar i häkten uppger att isoleringen, bristen på kontakt med omvärlden och den i övrigt slutna miljön får många att utveckla ännu svårare psykiska besvär än vad de hade vid ankomsten.¹⁴⁶ FN:s tortyrkommitté CAT som granskar medlemsstaternas tillämpning av och förenlighet med FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling har granskat Sverige ett flertal gånger. CAT har varit kritiska till att förvarstagna och särskilt de som lider av psykiska besvär, placeras i häkte och anmodar Sverige att hitta andra placeringsalternativ.¹⁴⁷ Efter upprepad kritik från flera organ rådde det oklarhet om UtilL medgav att någon säkerhetsplaceras enbart för att utgöra en allvarlig fara för sig själv.¹⁴⁸ Vid denna tidpunkt hade det kommit ett par avgöranden från migrationsdomstolarna de senaste åren som upphävde Migrationsverkets beslut att häktesplacera en

¹⁴¹ SOU 2011:17, s. 290 f.

¹⁴² A.a., s. 300 f.

¹⁴³ CPT:s rapport 2016.

¹⁴⁴ Andersson, Hermansson, Myritz & Stenqvist, s. 141.

¹⁴⁵ Kriminalvårdens rapport, s. 9.

¹⁴⁶ SOU 2011:17, s. 313.

¹⁴⁷ A.a., s. 303.

¹⁴⁸ Se t.ex. JO:s initiativärende 2009, s. 2, 58, SOU 2011:17, s. 313 ff., JK:s remissvar, samt Andersson, Hermansson, Myritz & Stenqvist, s. 141.

person med självskadebeteende, med hänvisning till att lagliga förutsättning för att fatta sådant beslut inte förelåg.¹⁴⁹ För att råda bot på det osäkra rättsläget klargjorde Migrationsverket i sitt beslut om nya rutiner år 2011 att säkerhetsplacering av personer som utgör en allvarlig fara för sig själva ska undvikas så långt möjligt och endast får beslutas om personen dessutom utgör en säkerhetsrisk för personal eller övriga förvarstagna. Innan ett placeringsbeslut fattas ska uppsikt alltid övervägas som alternativ när den förvarstagne utgör en allvarlig fara för sig själv.¹⁵⁰ Denna inställning bekräftades av förvarens centrala ledningsorganisation vid årsskiftet 2014/2015.¹⁵¹ Detta innebär dock att det fortfarande kvarstår en möjlighet att säkerhetsplacera en förvarstagen person som inte bara utgör en allvarlig fara för sig själv, utan också för personalen vid förvaret eller övriga förvarstagna. Förvarstagna som mår väldigt psykiskt dåligt placeras därför fortfarande i häkte.¹⁵²

Jag ställer mig frågande till hur förvarens begränsade tillgång till sjukvård kan tillgodose kravet i 11 kap. 7 § tredje stycket UtIL om att personer som hålls avskilda på grund av att de utgör en risk för sig själv ska få träffa läkare så fort som möjligt. Om en förvarstagen uppvisar självdestruktivt beteende men inte bedöms vara så pass sjuk att vård vid en sjukvårdsinrättning kan komma ifråga, ska en extern läkare från landstinget tillkallas för att besöka den förvarstagne i förvaret. I de rapporter jag studerat inom ramen för denna uppsats har inte påträffats några uppgifter om hur lång tid en utlänning kan behöva vänta på läkare, men det råder ingen tvekan om att sådan väntan är längre vid förvaren än vid kriminalvårdsinrättningar där läkare arbetar på plats. Den omsorg förvarspersonalen kan erbjuda på plats består i att övervaka den avskilde personen i de särskilda rum som inrättats för ändamålet, något som för personalen är resurskrävande. Att som frihetsberövad inte beredas den vård man behöver kan upplevas som frustrerande och kränkande, vilket i sin tur kan resultera i inåt- eller utåtagerande beteende. Det finns exempel på att när denna frustration tydligt manifesteras av förvarstagna, tvingas Migrationsverket besluta om säkerhetsplacering.¹⁵³

Beslut om häktesplaceringar som föranleds av förvarens brist på tillgång till sjukvård utgör en otillåten kränkning av den enskildes rörelsefrihet eftersom sådana beslut inte är förenliga med behovsprincipen om att minsta möjliga intrång ska tillämpas. Om förvaren hade erbjudit erforderlig vård - vilket är en rimlig begäran av en inrättning som håller människor frihetsberövade - hade inget behov av häktesplacering funnits. Beslut om placering som föranleds av de förvarstagnas vårdbehov

¹⁴⁹ Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsdomstolen, mål UM 3931-10, Länsrätten i Göteborg, Migrationsdomstolen, UM 1621-09 och Länsrätten i Stockholm, Migrationsdomstolen, UM 5514-07.

¹⁵⁰ Migrationsverkets beslut om nya rutiner vid placering av förvarstagna.

¹⁵¹ Andersson, Hermansson, Myritz & Stenqvist, s. 140.

¹⁵² A.a., s. 141.

¹⁵³ A.a., s. 156.

strider även mot ändamålsprincipen eftersom Migrationsverkets befogenhet att fatta placeringbeslut är förankrad i det godtagbara ändamål som rättfärdigar dem, nämligen att upprätthålla ordning och säkerhet i förvaren. Placeringsbeslut som strider mot skyddsprinciperna strider också mot UtIL, särskilt mot 1 kap. 1 § andra stycket UtIL om att förvarsverksamheten ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter samt mot behovsprincipen i 1 kap. 8 § UtIL. I kapitel fyra kommer behandlas förslag om åtgärder för att förhindra att placeringbesluten fattas av dessa tvivelaktiga skäl.

3.6 Placeringsbeslutets följdverkningar för förvarstagna

3.6.1 Utgångspunkter

Förvarstagna som omfattas av ett placeringbeslut förflyttas till en ny miljö med helt andra förutsättningar än förvarslokalerna. Av 11 kap. 2 § tredje stycket UtIL framgår att HäktL i tillämpliga delar gäller för de säkerhetsplacerade förvarstagna. Det innebär att ansvaret för behandling och tillsyn av dessa personer övergår till huvudmännen för de anläggningar där de placeras.¹⁵⁴ I nämnda lagrum anges också att utöver vad som stadgas i tillämpliga delar i HäktL, ska utlänningar som omfattas av placeringbeslut beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom häktet, anstalten eller arresten. I de följande avsnitten kommer behandlas några av de följdverkningar som drabbar de säkerhetsplacerade utlänningarna. Genom att undersöka de försämrade förhållanden som en häktesvistelse innebär för de förvarstagna besvaras min frågeställning om vad ett placeringbeslut får för följdverkningar för den enskilde som omfattas av det.

3.6.2 Kontakt med omvärlden

Förvarstagnas rättigheter utökades något år 2011 genom införandet av den nya regeln 11 kap. 2 § tredje stycket UtIL om att kriminalvårdsplacerade förvarstagna ska ha samma möjlighet att kontakta personer utanför inrättningen som en förvarstagen som vistas vid ett förvar.¹⁵⁵ Denna rätt omfattar även kontakter med myndigheter och frivilligorganisationer.¹⁵⁶ Med anledning av denna nya rätt initierade JO år 2012 ett ärende för att kontrollera efterlevnaden av regeln. I sin redogörelse för gällande rätt hänvisar JO till äldre förarbeten som anför ”det självklara förhållandet att förvarstagna utlänningar inte ska kunna jämföras med brottslingar när det gäller kontakter med yttrevärlden. Ut-

¹⁵⁴ JO:s initiativärende 2009, s. 45.

¹⁵⁵ Denna rätt blev gällande i lag från den 1 maj 2012 genom SFS (2012:129) och utgör ett implementerande av artikel 16.2 i återvändandenedirektivet, se vidare prop. 2011/12:60, s. 94.

¹⁵⁶ Fridström, kommentar till 11 kap. 2 § UtIL, Lexino, 2015-02-27.

lännings ska kunna ta emot besök, ringa, skriva och i princip ha obegränsad kontakt med personer, organisationer, samfund och myndigheter utanför förvarlokalen. Den enda begränsning som kan komma ifråga för besök är om det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning eller på de tider som önskas.¹⁵⁷ Vid förvaren finns tillgång till datorer med internetuppkoppling och det är tillåtet att ha mobiltelefoner utan kamerafunktion. Besökare kontrolleras inte i förhand och det är inte ett krav att föranmäla sig eller uppvisa legitimation. Telefonsamtal avlyssnas aldrig men i enstaka fall kan besök bevakas av säkerhetsskäl.¹⁵⁸ Trots att frihetsberövandet medför likheter med Kriminalvårdens verksamhet är Migrationsverkets förvar ett uppdrag som i grunden skiljer sig från Kriminalvårdens, vilket enligt Migrationsverkets handbok bör präglade förhållandena i förvaren.¹⁵⁹

I motsättning till förvarens villkor möts de förvarstagna som placeras i häkte av en rad begränsningar i sina kontakter med omvärlden. För att ta emot besökare och ringa telefonsamtal måste de ansöka om tillstånd. Om häktet av säkerhetsskäl inte vill meddela tillstånd, kan bevakade besök och samtal tillåtas. De förvarstagna får inte ha någon mobiltelefon och de saknar tillgång till internet.¹⁶⁰ I 3 kap. 26 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:2), hänvisas till 11 kap. 2 § UtL och förvarstagnas rätt att ha kontakt med personer utanför inrättningen där de är placerade. Det är föreskriftens enda specialreglering för häktesplacerade förvarstagna. I övrigt har Kriminalvården genom intern rättsinformation uttalat att vissa bestämmelser i föreskriften inte ska tillämpas för förvarstagna.¹⁶¹

Med utgångspunkt i de redovisade villkoren blev JO:s bedömning i ärendet att förvarstagnas rätt till kontakt med omvärlden inskränks på ett sätt som inte är förenligt med UtL. Ansvaret är dock inte Kriminalvårdens, utan JO anser det vara ett resultat av hur olämpligt det är att förvarstagna vistas i häkten. Migrationsverket bör istället ta ett större ansvar för förvarstagna och avslutningsvis hänvisas till Förvarsutredningens förslag om att inrätta förvarsavdelningar med högre säkerhet¹⁶² som kommer behandlas i avsnitt 4.2. Inskränkningarna i de förvarstagnas rätt till kontakt med omvärlden är lagstridig eftersom dem utgör ett intrång i deras rättigheter som saknar lagstöd. Därmed utgör det också en otillåten inskränkning av de förvarstagnas rörelsefrihet.

¹⁵⁷ Prop 1996/97:147, s. 43.

¹⁵⁸ JO:s initiativärende 2012.

¹⁵⁹ Migrationsverkets handbok, avsnitt "Behandling av förvarstagna", s. 3.

¹⁶⁰ Kriminalvårdens remissvar i JO:s initiativärende 2012.

¹⁶¹ JO:s initiativärende 2012.

¹⁶² A.a.

CPT uppmanade Sverige första gången år 1994 att vidta åtgärder för att utlänningar inte ska behöva hållas i förvar under fängeselika förhållanden och uppmaningarna har upprepats efter varje besök från kommittén. Kritiken handlar främst om att häkten är en olämplig miljö för förvarstagna personer som inte är misstänkta eller dömda för brott, särskilt eftersom häktena inte kan erbjuda lättnader i villkoren för häktesvistelsen. CPT kritiserar att de förvarstagnas dagliga rutiner knappt skiljer sig från rutinerna för häktade personer utan restriktioner.¹⁶³

3.6.3 Gemensamhet och aktiviteter

Förvarslokalerna ska vara öppna och ge utrymme för umgänge och gemenskap. Det ska ges tillfälle till aktiviteter, fysisk träning, förströelse och utomhusvistelse.¹⁶⁴ Förvarstagna som hålls avskilda och senare placeras i Kriminalvården kommer fortsatt hållas avskilda i häktet. Det grundar sig dock inte på Migrationsverkets avskiljandebeslut utan på 10 kap. 20 § andra stycket UtL som stadgar att förvarstagna som placeras i kriminalvård ska hållas avskilda från övriga intagna. För de allra flesta innebär detta att de blir isolerade i sin cell största delen av dygnet. Om det inte finns någon annan förvarstagen på samma häktesavdelning finns det ingen möjlighet till umgänge med andra personer, endast kontakt med häktespersonalen.¹⁶⁵ Vid sidan av den i HäktL stadgade rätten till en timmes utomhusvistelse varje dag¹⁶⁶ och möjligheten att besöka häktets gym ett par gånger i veckan tvingas de häktesplacerade att fördriva resten av dygnets timmar inlåsta i sina celler.¹⁶⁷

Det står klart att de riktlinjer som Migrationsverket har utformat för verksamheten i förvaren inte kan efterlevas av häktena. Det kan anföras att en förvarstagen som hållits avskild för att denne utgör en allvarlig fara mot personalen vid förvaret eller övriga förvarstagna och sedan häktesplacerats av säkerhetsskäl, får finna sig i att utsättas för begränsningar i rörelsefriheten som en konsekvens av sitt agerande. Enligt min mening är en överföring till den slutna häktesmiljön redan en tillräcklig inskränkning jämfört med de öppna miljöerna i förvaren. Eftersom häktet inte kan erbjuda förvarstagna de lättnader och förmåner som de enligt lag har rätt till, innebär häktesplaceringarna ett otillåtet intrång i de förvarstagnas rörelsefrihet. Precis som JO anförde i avsnittet ovan om de förvarstagnas möjligheter att hålla kontakt med omvärlden, är det inte heller Kriminalvårdens fel att inrättningarna inte kan tillgodose UtL:s krav eftersom deras verksamhet inte är utformad eller anpassad för det ändamålet.

¹⁶³ SOU 2011:17, s. 300 f.

¹⁶⁴ Migrationsverkets handbok, avsnitt ”Behandling av förvarstagna”, s. 5.

¹⁶⁵ JO:s initiativärende 2012.

¹⁶⁶ 2 kap. 7 § HäktL, rätten får inskränkas om synnerliga skäl föreligger.

¹⁶⁷ SOU 2011:17, s. 315.

3.6.4 Jämförelse med tortyr

Internationella organ har upprepade gånger även kritiserat Sverige för de förhållanden under vilka personer hålls häktade. Kritiken har handlat om de långa häktningstiderna, avsaknaden av en tidsgräns för hur länge en person kan sitta häktad samt den utbredda användningen av restriktioner. Att sitta häktad en längre tid med restriktioner har i vissa fall jämförts med omänsklig och förnedrande behandling. Det är framför allt isoleringen och begränsningen i kontakten med omvärlden som ligger bakom den liknelsen.¹⁶⁸ Häktesplacerade förvarstagna är inte ålagda restriktioner men deras situation är ändå jämförbar i det avseendet att deras kontakter med omvärlden och umgänge med andra begränsas avsevärt och de underställs i princip samma villkor som de häktade utan restriktioner. Om skillnaden i villkor för häktade med respektive utan restriktioner ger utrymme för att villkoren för de restriktionshäktade kan jämföras med omänsklig och förnedrande behandling, kan anses att skillnaden i villkor för de förvarstagna som vistas vid förvar respektive häkte lämnar utrymme för att villkoren för de häktesplacerade förvarstagna kan jämföras med omänsklig och förnedrande behandling. I de avseenden som häktena inte kan tillgodose de förvarstagnas lagstadgade krav utgör det i vart fall en sådan kränkning som kan jämföras med omänsklig och förnedrande behandling. Den kritik som framförs mot Sverige är allvarlig, men enligt min mening är det ännu allvarligare att Sverige är fullt medveten om men inte åtgärdar de problematiska förhållanden som kritiserats.

3.7 Sammanfattning

I det här kapitlet har konstaterats att placeringsbeslut av förvarstagna kan fattas på tre grunder; vid utvisning på grund av brott, om synnerliga skäl föreligger (oftast transporttekniska skäl) samt när någon hålls avskild och av säkerhetsskäl inte längre kan vistas vid förvaret. Tidigare saknade förvaren rum för att hålla någon avskild vilket medförde att samtliga beslut om avskiljande åtföljdes av ett beslut om häktesplacering. Sedan år 2015 har alla förvarslokaler utrustat med ett särskilt rum för avskiljande och det har minskat antalet placeringar i häkte. Vidare har förvarsinstitutets karaktär behandlats och svårigheten enligt lagstiftaren att hitta en lämplig avvägning mellan de tvångsmedel som ska finnas tillgängliga inom förvarsverksamheten, samtidigt som förvarslokalerna ska präglas av öppenhet och humanitet. Bristen på lagreglering av placeringsbeslutens omprövning har framhållits, vilket fått till följd att Migrationsverket och förvarsenheterna har utformat rutiner för detta. Rättsläget har konstaterats oklart när en förvarstagen får sitt förvarsbeslut omprövat under vistelsen i häkte. HFD och MiÖD har fastslagit att Migrationsverket inte kan fatta ett nytt beslut om avskil-

¹⁶⁸ Åklagarmyndighetens rapport, s. 25.

jande när personen ifråga inte vistas vid förvaret, men utan att klargöra vad som händer med placeringsbeslutet i sådana fall. Brister i Migrationsverkets motiveringar av placeringsbeslut har lyfts fram och den undermåliga tillgången till sjukvård i förvaren bidrar till ökad psykisk ohälsa bland förvarstagna, något som i sin tur kan påverka antalet häktesplaceringar. I kapitlet har undersökts följdverkningar av placeringsbesluten och konstaterats att de förvarstagnas rätt till kontakt med omvärlden och övriga lättnader i isoleringen inte tillgodoses. Kortfattat kan sägas att de bristande motiveringarna av placeringsbesluten, häktesplaceringar som föranleds av förvarens brist på vård samt kränkningar av de förvarstagnas rättigheter i häkte är oförenligt med skyddsprinciperna som värnar om rörelsefriheten. Internationell kritik av dessa aspekter har framhållits, vilket ger stöd åt påståendet att svenska myndigheter har god kännedom om problematiken med förvarstagna i häkte men underlåta att åtgärda det. I nästa kapitel kommer förslag om förbättringsåtgärder att behandlas för att analysera om deras införande kan åtgärda bristerna i förvarsverksamheten som konstaterats i framställningen.

4 Förslag om förbättringsåtgärder

4.1 Inledning

Redan år 1980 rapporterade Röda Korset om de svåra förhållanden som drabbar förvarstagna som placeras i häkte. Isoleringen, minskad kontakt med omvärlden och en generell bristande förståelse för utlänningarnas situation innebär en svår psykisk påfrestning för de flesta. Det rapporterades om känslor av vanmakt, rädsla och ovisshet. Frivilligorganisationen påpekade redan då att det är inhumant att utsätta människor som inte har begått brott för frihetsberövande under dessa former.¹⁶⁹ Sedan dess har ett stort antal förslag presenterats för att minska antalet häktesplaceringar och för att förbättra de förvarstagnas situation i häkte men väldigt få förslag har lett till faktiska lagändringar. En betydelsefull förändring är dock att ansvaret för förvarstagna sedan år 1997 överförs från polismyndigheterna till Migrationsverket, vilket inneburit att myndigheten inrättat särskilda lokaler för ändamålet.¹⁷⁰

I de följande avsnitten kommer behandlas några förslag som presenterats för att besvara frågeställningen om det finns förslag till åtgärder som skulle medföra förbättringar i förhållande till den enskildes skydd mot inskränkningar i rörelsefriheten. En *förbättring* kan innebära att antalet säkerhetsplaceringar minskar, att förhållandena i häkte blir mer gynnsamma för de häktesplacerade förvarstagna eller att längden på den genomsnittliga häktesvistelsen förkortas. Förvarsutredningen från 2011 ligger fortfarande under behandling hos Justitiedepartementet och ännu är det oklart om utredningen kommer resultera i en proposition. Med anledning av flyktingsituationen under hösten 2015 har departementets migrationsenhet ägnat allt sitt arbete åt den lagändring som ska träda i kraft under sommaren 2016 och som innebär avsevärda åtstramningar i asylrätten. I nuläget är därför inte Förvarsutredningen under bearbetning.¹⁷¹ För att ge analysen fler perspektiv kommer behandlas några av de synpunkter på förslagen som inkommit till Justitiedepartementet från remissinstanserna.

¹⁶⁹ Melander, s. 74.

¹⁷⁰ Se avsnitt 2.4.3.

¹⁷¹ Telefonsamtal med Charlotte Mattson på Justitiedepartementets enhet för migration, 2016-04-29.

4.2 Förvarsavdelningar med högre säkerhet och befogenhet att använda handfängsel

4.2.1 Förvarsutredningens förslag

Det råder konsensus bland berörda myndigheter om att det är otillfredsställande att förvarstagna placeras i kriminalvård i den utsträckning som äger rum idag. En miljö som är anpassad för att hålla dömda och brottsmisstänkta inlåsta anses varken lämplig eller anpassad för att hålla förvarstagna.¹⁷² I Förvarsutredningen föreslås därför att inrätta avdelningar med högre säkerhet vid förvaren. Det skulle innebära att fler förvarstagna som uppfyller förutsättningarna för beslut om avskiljande och säkerhetsplacering ändå kan stanna kvar vid förvaren. Endast om någon agerar så våldsamt att denne med hänsyn till säkerhetsskäl inte längre kan vistas på förvarens avdelning med högre säkerhet, skulle ett beslut om placering i kriminalvård fattas. De förvarstagna som då omfattas av ett placeringsbeslut skulle beredas plats vid den särskilda anstaltsavdelning för förvarstagna som Kriminalvården inrättat, vilket behandlades i avsnitt 3.2.5. Personalen vid förvarens säkerhetsavdelningar ska enligt Förvarsutredningens förslag utbildas i att använda den våldsbefogenhet som Util och BrB genom laga befogenhet medger. Vidare ska förvarspersonalen ges befogenhet att under vissa omständigheter belägga en förvarstagen med handfängsel.¹⁷³

4.2.2 Leder förslaget till förbättringar?

Migrationsverket delar inte Förvarsutredningens uppfattning om att det borde införas avdelningar med högre säkerhet på förvaren. Det skulle enligt Migrationsverket innebära att förvaren fick i uppgift att hantera en ny kategori förvarstagna som idag placeras i kriminalvård, vilket inte anses motiverat. Migrationsverket menar att det redan pågår arbete med att vidta åtgärder som är möjliga inom ramen för nuvarande lagstiftning, för att minska antalet häktesplaceringar. I remissvaret exemplifieras det med åtgärder som behandlats tidigare i framställningen; ändrad delegationsordning för att fatta placeringsbeslut, inrätta rum för avskiljande och arbeta suicidpreventivt genom insatser vid inskrivningen på förvaren. Migrationsverket är starkt kritiska till förslaget om att förvarspersonal ska ges befogenhet att använda handfängsel och menar att det skulle äventyra de goda förhållanden som råder mellan personal och förvarstagna. Det riskerar att förändra förvarens karaktär som öppen, human och trygg verksamhet.¹⁷⁴ Kriminalvården är däremot positiva till förslaget om att förvarsavdelningar med högre säkerhet ska inrättas. Förslaget om att personalen ska ges befogenhet att an-

¹⁷² Se bl.a. JO:s initiativärende 2009, s. 3 och JO:s initiativärende 2012, Kriminalvårdens remissvar gällande SOU 2009:60 och SOU 2011:17, JK:s remissvar och JK:s beslut 2011 samt MIG 2012:17.

¹⁷³ SOU 2011:17, s. 318 f.

¹⁷⁴ Migrationsverkets remissvar.

vända handfängsel välkomnas likaså.¹⁷⁵ Flera andra myndigheter är också positiva till Förvarsutredningens förslag eftersom det minskar intrånget i de förvarstagnas rörelsefrihet och ligger mer i linje med både UtL och rekommendationer från internationella organ.¹⁷⁶ Trots Migrationsverkets oro att användandet av handfängsel ska förändra förvarens karaktär, menar Justitiekanslern att förslaget är nödvändigt och utgör den mest lämpliga ordningen som går att åstadkomma.¹⁷⁷ Advokatsamfundet tillstyrker förslaget om förvarsavdelningar med högre säkerhet men tar starkt avstånd från förslaget om att Migrationsverkets personal ska ges befogenhet att använda handfängsel.¹⁷⁸

Inrättandet av särskilda avdelningar med högre säkerhet på förvaren skulle innebära att antalet förvarstagna som placeras i häkte minskar. Avdelningarna skulle dessutom, trots den högre säkerheten, vara anpassade för att tillgodose de förvarstagnas rättigheter. Det skulle möjliggöra för Migrationsverket att uppfylla UtL:s och skyddsprincipernas krav om att behovet och ändamålet med tvångsåtgärder ska styra dess vidtagande. Dessutom skulle de förvarstagna med lätthet kunna återföras till förvarens normalavdelningar så snart någon säkerhetsrisk inte längre föreligger. En återföring skulle kunna ske omgående, utan att polisen eller någon annan myndighet måste hjälpa till med transporten. Migrationsverket ansvar för de förvarstagna har redan utvidgats genom att varje förvarsenhet utrustats med ett särskilt rum för avskiljande. Som anförts i avsnitt 3.2.3 har det också inneburit att antalet häktesplaceringar minskat, vilket ger stöd åt antagandet att säkerhetsavdelningar vid förvaren också skulle få den effekten. Problemet är inte förvarstagna som är så pass våldsamma att de under inga omständigheter kan vistas vid ett förvar, problemet är att Migrationsverket i nuläget inte har resurser att hantera dem.

Vad gäller handfängsel är Migrationsverkets oro inte obefogad. Som konstaterats i avsnitt 3.3 upplever lagstiftaren svårigheter att ge förvaren nödvändig befogenhet att använda tvångsmedel utan att förändra förvarens karaktär. Brukandet av handfängsel kan ses som ett steg ifrån Migrationsverkets mottagningsenheter och ett närmande av Kriminalvårdens verksamhet. Mot detta ska dock ställas det faktum att antalet incidenter med hot och våld vid Migrationsverket kraftigt har ökat.¹⁷⁹ Förvarsutredningens förslag om befogenhet att använda handfängsel vid förvaren är avsett att tillåta mindre ingripande tvångsåtgärder än en häktesplacering. Att belägga någon med handfängsel är en tillfällig åtgärd som endast ska få vidtas om den står i rimlig proportion till syftet med

¹⁷⁵ Kriminalvårdens remissvar gällande SOU 2011:17.

¹⁷⁶ Se t.ex. Förvaltningsrätten i Göteborgs remissvar, Socialstyrelsens remissvar samt JO:s remissvar.

¹⁷⁷ JK:s remissvar.

¹⁷⁸ Sveriges advokatsamfunds remissvar.

¹⁷⁹ Artikel i Svenska Dagbladet 2016-03-07 <http://www.svd.se/hot-och-vald-i-migrationsverkets-lokaler-okar> (hämtad 2016-05-19).

åtgärden. Erfarenheten från de verksamheter som använder handfängsel vittnar om att handfängsel är ett effektivt sätt att snabbt lugna ned en besvärlig och stökig situation. I nuläget är det dessutom vanligt att polisen belägger de förvarstagna med handfängsel under transporten till häktet.¹⁸⁰ De incidenter som uppkommer vid förvaren beror oftast på de förvarstagnas psykiska ohälsa. Den viktigaste våldsförebyggande åtgärden som bör vidtas är därför att förstärka förvarens sjukvård, ett förslag som behandlas i avsnitt 4.4. Av ovan anförda skäl talar mycket för att om förvaren utrustades med säkerhetsavdelningar och personal som har befogenhet att använda handfängsel kommer antalet häktesplaceringar minska. Även om det principiellt sett strider mot förvarens karaktär, anser jag att beläggande med handfängsel är mer förenligt med rörelsefriheten än häktesplaceringar eftersom det är en mindre inskränkande åtgärd. Jag instämmer i JK:s bedömning¹⁸¹ att den föreslagna lösningen inte är optimal, men det är den mest lämpliga lösningen i nuläget.

4.3 Lagstadgad tidsfrist för omprövning av placeringsbeslut

4.3.1 Förvarsutredningens förslag

I dagsläget finns ingen lagstadgad tidsfrist inom vilken ett placeringsbeslut, oavsett grund, ska omprövas. I avsnitt 3.4.2 har behandlats förvarens rutiner som innebär att en häktesplacerad person ska besökas minst en gång i veckan för att samla underlag till en omprövning av placeringsbeslutet. Förvarsutredningen föreslår att i lagtext införa regler om att ett beslut om placering i kriminalvård på grund av säkerhetsskäl ska omprövas så snart det finns anledning till det, dock minst en gång varannan vecka. Om en sådan omprövning inte sker upphör placeringsbeslutet att gälla. Motivet bakom att den maximala omprövningsfristen valts till två veckor förklaras i Förvarsutredningen med att ett placeringsbeslut alltid föregås av ett beslut om avskiljande. Det ska ses som ett verkligt försök att få situationen att fungera på ett förvar och därför anses det motiverat att två veckor passerar innan omprövning av beslutet sker. För enkelhetens skull är det därefter lämpligt att omprövning löpande sker inom samma tid. I förslaget anges dessutom att omprövning ska göras ”så snart det finns anledning till det”, vilket implicerar att om nya omständigheter eller något annat tillkommer som ger anledning att ompröva förutsättningarna för en säkerhetsplacering innan tidsfristen anvisar, ska det göras.¹⁸²

Förvarsutredningens förslag om lagstadgad skyldighet att ompröva placeringsbeslut gäller bara placeringar av säkerhetsskäl. Som tidigare konstaterats utgör placeringar på andra grunder inte

¹⁸⁰ SOU 2011:17, s. 326 ff.

¹⁸¹ JK:s remissvar.

¹⁸² Angående detta avsnitt, SOU 2011:17 s. 338 f.

lika stora inskränkningar i rörelsefriheten.¹⁸³ Rättssäkerheten vid placeringsbeslut av transporttekniska skäl samt vid utvisning på grund av brott tillförsäkras genom att besluten kan överklagas. Säkerhetsplaceringar fattas på grund av omständigheter som är föränderliga i sin karaktär, vilket medför att det finns större anledning att ompröva sådana beslut än andra. När en häktesplacerad förvarstagen inte längre utgör en säkerhetsrisk ska hen återgå till förvaret så fort som möjligt för att undvika mer inskränkningar i rörelsefriheten än vad som är nödvändigt.

4.3.2 Leder förslaget till förbättringar?

Migrationsverket är positiva till förslaget om lagstadgad frist för omprövning eftersom det stärker utlänningarnas rättssäkerhet.¹⁸⁴ Kammarrätten i Stockholm tillstyrker också förslaget. Det framförs dock osäkerheter kring hur Kriminalvården ska uppmärksammas på att placeringsbeslutet upphört att gälla om inte Migrationsverket omprövat det inom den angivna fristen. Det föreslås att Migrationsverket ska åläggas att underrätta Kriminalvården om beslutet ska bestå inom varje tvåveckorsfrist och i de fall sådan underrättelse inte sker, ska placeringsbeslutet upphöra.¹⁸⁵

Det kan ifrågasättas hur stor betydelse en lagstadgad omprövningsfrist egentligen skulle få, särskilt eftersom den föreslagna tidsfristen är dubbelt så lång som den frist förvarens rutiner anvisar för omprövning. Enligt min mening kan emellertid införandet av en sådan regel ha ett viktigt symboliskt värde. Den totala avsaknaden av regler för omprövning av placeringsbeslut i UtlL kan ge ett felaktigt intryck av att Migrationsverket inte behöver ompröva besluten, inte minst eftersom det finns regler för hur ofta ett avskiljandebeslut ska omprövas. Omprövningen av placeringsbesluten framstår vara av mindre betydelse och lagstiftarens intention att häktesplaceringar ska vara en tillfällig åtgärd framträder inte heller. Vidare kan diskuteras hur en sådan lucka i lagen förhåller sig till legalitetsprincipen. Även om det är placeringsbeslutet som utgör själva ingreppet i den enskildes personliga förhållanden,¹⁸⁶ kan anföras att omprövningen av placeringsbeslutet vidmakthåller ingreppet när det beslutas att häktesplaceringen ska fortlöpa. Det framstår därför som en skälig uppfattning att även omprövningen omfattas av legalitetsprincipens krav om lagstadgande. Med hänsyn till förvarens rutiner skulle det aktuella förslaget inte medföra några större förändringar i praktiken, men däremot utgöra en viktig signal till Migrationsverkets personal som fattar beslut om säkerhetsplaceringar.

¹⁸³ Se avsnitt 1.4.

¹⁸⁴ Migrationsverkets remissvar.

¹⁸⁵ Kammarrätten i Stockholms remissvar.

¹⁸⁶ Se avsnitt 2.3.1 samt Strömberg & Lundell, s. 68 f.

4.4 Förbättrad hälso- och sjukvård i förvaren

4.4.1 Förvarsutredningens förslag om utökad tillgång till sjukvård

Frihetsberövade personer är utlämnade åt den sjukvård som erbjuds av den inrättning där de vistas. Inom Kriminalvården ansvarar myndigheten själv för att erforderlig vård finns tillgänglig för de inlagda. När specialkompetens krävs transporteras den sjuka till en vårdinrättning inom den allmänna sjukvården. Migrationsverkets förvar har istället överenskommelser med landstingen i de aktuella länen om att sjukvårdspersonal ska besöka förvaren på överenskomna tider. Som framgått i avsnitt 3.5 fungerar inte vården enligt dessa avtal tillfredsställande. Landstingen erbjuder dessutom endast medicinsk hälso- och sjukvård och inte psykiatrisk vård som de förvarstagna ofta är i störst behov av. Förvarsutredningen föreslår därför att Migrationsverket, precis som Kriminalvården, ska bära huvudansvaret för sjukvården vid sina inrättningar och anställa den personal som behövs istället för att vara beroende av landstingets resurser och goda vilja. Sammanfattningsvis föreslås att Migrationsverkets ansvar för sjukvård inom sin verksamhet ska utformas på motsvarande sätt som inom Kriminalvården.¹⁸⁷

4.4.2 Leder förslaget till förbättringar?

Migrationsverket avstyrker Förvarsutredningens förslag om att myndigheten ska bli huvudman för sjukvården vid förvaren. Det bedöms olämpligt att den myndighet som ska verkställa både förvarstagandet och avlägsnandebeslutet, vilket oftast är orsaken till den stress, oro och ångest som drabbar utlännarna, är samma myndighet som ansvarar för vården vid förvaren. Eftersom det är reglerat i lag att landstinget ska vara huvudman för vården, men det saknas regler för var vården ska utföras och ersättningsbestämmelser som ger landstingen full ersättning för sina kostnader efter utförd vård vid förvaren, är det svårt för Migrationsverket att kräva mer vård än vad landstinget erbjuder. Migrationsverket vill istället att lagen ska förtydligas så att landstingen är ålagda att genomföra nödvändig vård vid förvaren.¹⁸⁸ Kriminalvården, Socialstyrelsen och Stockholms läns landsting är positiva till förslaget om att Migrationsverket ska ansvara för vården vid förvaret. En ökad närvaro av sjukvårdspersonal är en viktig åtgärd för att minska antalet förvarstagna som lider av psykisk ohälsa i förvaren.¹⁸⁹ I avsnitt 3.5 har kunnat konstateras att psykiska ohälsa bland förvarstagna utgör en av orsakerna bakom de beslut om häktesplaceringar som fattas. Migrationsverkets synpunkt om att ansvaret för sjukvården skulle vara oförenlig med deras andra uppdrag kan inte anses väga lika tungt

¹⁸⁷ SOU 2011:17, s. 328.

¹⁸⁸ Migrationsverkets remissvar.

¹⁸⁹ Kriminalvårdens remissvar gällande 2011:17, Stockholms läns landstings remissvar samt Socialstyrelsens remissvar.

som de förvarstagnas intresse av att erbjudas erforderlig vård vid den inrättning där de hålls frihetsberövade. De begränsningar i tillgängligheten av vård som förekommer vid förvaren idag och varje häktesplacering som sker till följd av denna begränsning, utgör ett intrång i de förvarstagnas rörelsefrihet som inte kan anses befogad utifrån behovs- eller proportionalitetsprincipen. Om Migrationsverket ansvarade för sjukvården i förvaren skulle det också möjliggöra för Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att särskilt granska sjukvården i förvaren och tillgodose att förvaren tillhandahåller god vård på lika villkor. I nuläget granskas vården i förvaren endast som en liten del av all vård som landstingen tillhandahåller.¹⁹⁰

4.4.3 Förvarsutredningens förslag om förbud mot säkerhetsplaceringar av suicidbenägna

I avsnitt 3.5.2 behandlades suicidbenägna förvarstagnas särskilda utsatthet och att deras mentala tillstånd kan förvärras under en häktesvistelse. Numera krävs att en förvarstagen utgör en allvarlig fara både för sig själv och för andra vid förvaret, för att få häktesplaceras. Förvarsutredningen förslår att det ska införas ett tydliggörande i lagtexten om att en förvarstagen inte får placeras i kriminalvård enbart med hänvisning till att han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv. Däremot ska ett beslut om avskiljande alltjämt kunna fattas när en person riskerar att skada sig själv.¹⁹¹

4.4.4 Leder förslaget till förbättringar?

Kriminalvården välkomnar förslaget om ett förtydligande i lagtexten om vad som inte omfattas av säkerhetsskäl medan Migrationsverket inte berör det i sitt remissvar.¹⁹² Lagförslaget presenterades innan Migrationsverket klargjorde i sitt beslut om nya rutiner att häktesplaceringar inte får ske på denna grund, men jag finner ändå anledning att behandla förslaget. Inskränkningar i rörelsefriheten kräver, som konstaterades i avsnitt 2.3.1, att begränsningen är stadfäst i lag. Enligt avsnitt 3.5.2 rådde tidigare tveksamhet om vad begreppet säkerhetsskäl ska omfatta. Även om Migrationsverket har klargjort att självska debeteende inte utgör skäl för häktesplacering, kan det inte anses tillräckligt. Att låta myndighetspraxis och interna riktlinjer närmare reglera förutsättningar för intrång i rörelsefriheten när förarbetena är tvetydiga menar jag kan ifrågasättas utifrån ändamålsprincipen. En garanti för att en inskränkning är utformad för att tillgodose ett godtagbart ändamål i ett demokratiskt samhälle, är att ändamålet anges i lagtexten. Som anfördes i avsnitt 2.3.1 underlättar det inte bara för lagstiftaren att kontrollera ändamålets förenlighet med de godtagbara ändamål som i 2 kap. 21 §

¹⁹⁰ <http://www.ivo.se/tillsyn/tillsynsomraden/> (hämtad 2016-05-19).

¹⁹¹ SOU 2011:17, s. 332.

¹⁹² Kriminalvårdens remissvar gällande SOU 2011:17 samt Migrationsverkets remissvar.

RF utan det underlättar också för tillämpande myndigheter om lagtexten tydligt anger vilka ändamål som är godtagbara. Migrationsverkets befogenhet att använda tvångsmedel är dessutom bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats.¹⁹³ Att klargöra i lag att ändamålet med häktesplaceringar inte omfattar placering av förvarstagna som utgör en allvarlig fara för sig själv, skulle vara en nödvändig definition för att tillgodose ändamålsprincipens krav om att ändamålen för en tvångsåtgärd ska vara tydligt definierat i lag.

4.5 Fristående organ ska utöva tillsyn över förvaren

4.5.1 Statskontorets förslag

Statskontoret¹⁹⁴ publicerade en rapport år 2014 efter att ha gjort en översyn av tillsynen inom migrationsområdet. I rapporten förelås att ett externt organ ska utöva tillsyn över Migrationsverkets förvarsverksamhet. Idag granskar myndigheten sin egna verksamhet vilket inte har gett några särskilda resultat. Vid en uppföljning under år 2012 uppdagades att endast 5 av de 27 rekommendationer som framförts efter granskningen året innan hade uppfyllts helt. I januari 2014 inrättade Migrationsverket en tillsynsenhet för att skapa en tydlig struktur för sin interna kontroll och tillsyn.¹⁹⁵ Enheten ska dock granska många delar av verksamheten och Statskontoret framför kritik mot att granskningen av förvaren utgår från myndighetens egna perspektiv snarare än de förvarstagnas.¹⁹⁶

Statskontoret inleder sin rapport med att tydliggöra vad som utmärker *tillsyn* från andra typer av granskningar. Tillsyn kontrollerar en verksamhets efterlevnad av det aktuella regelverket och tillsynsorganet har rätt att besluta om åtgärder när regelverket inte efterlevs. Trovärdigheten av tillsynen garanteras genom att den utförs av ett självständigt organ och den ska dessutom bedrivas fortlöpande, oavsett vilka problem i verksamheten som för tillfället är aktuella.¹⁹⁷ JO:s granskning av förvaren är betydelsefull och särskilt initiativärendet från 2009 har haft stor inverkan på förvarens verksamhet, men ombudsmannen har många andra åtaganden. Förvarens ingripande karaktär och förvarslokalernas slutna miljöer innebär att verksamheten skiljer sig från myndighetens andra områden. Statskontoret bedömer att Migrationsverkets interna granskning utgår från verksamhetens perspektiv snarare än de förvarstagnas. Det är svårt att garantera förvarstagnas rättssäkerhet om de

¹⁹³ Prop. 1988/89:124 s. 26.

¹⁹⁴ Statskontoret är regeringens utrednings- och utvärderingsmyndighet som har till uppdrag att utveckla och effektivisera statliga myndigheter och statligt finansierad verksamhet samt utveckla förvaltningspolitiken, se <http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/>, (hämtad 2016-05-05).

¹⁹⁵ Statskontorets rapport, s. 50 f.

¹⁹⁶ A.a., s. 88.

¹⁹⁷ A.a., s. 17. Se vidare skr. 2009/2010:79, ”En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn” för regeringens generella bedömning av hur en tillsynsreglering bör vara utformad.

inte involveras i granskningen. För att tillsynen ska vara så effektiv som möjligt föreslås att den ska samordnas med tillsynsverksamheten över polisen och Kriminalvården. Granskningen ska vara inriktad på förhållanden av ingripande karaktär för den enskilde.¹⁹⁸

4.5.2 Leder förslaget till förbättringar?

Först ska framhållas det anmärkningsvärda i att Migrationsverkets förvarsverksamhet i dagsläget inte är underkastad någon extern tillsyn. Att en myndighets verksamhet bedrivs under insyn från både kontrollerande myndigheter och allmänheten utgör en viktig garanti för effektiv och lagenlig förvaltning. Endast medvetenheten om att vara betraktad kan förebygga felsteg.¹⁹⁹ Vid en jämförelse med annan offentlig verksamhet som innefattar frihetsberövande kan konstateras att flertalet specialinriktade tillsynsorgan har som uppgift att granska verksamhetens förenlighet med lag. Personer som tvångsvårdas enligt LPT, LVM och LVU frihetsberövas eftersom de av olika anledningar har ett tvingande vårdbehov, men utan att ha begått brott. Institutionerna där dessa personer placeras granskas av IVO. Tillsynen utgår från de enskildas perspektiv och utförs av en myndighet som har specialistkompetens inom området.²⁰⁰ Jämförelse kan även göras med Kriminalvården som i nuläget står under omfattande tillsyn, såväl intern som extern. Den externa tillsynen utförs av internationella organ som CPT och CAT, genom JO och JK samt flera nationella myndigheter som granskar verksamheten utifrån sina specialområden.²⁰¹ Både de internationella organen samt riksdagens och regeringens ombudsmän granskar även förvaren, men tyngdpunkten i deras granskningar ligger i Kriminalvårdens verksamhet.²⁰² Att förvaren granskas mindre ingående är i och för sig förståeligt eftersom deras verksamhet bedrivs i mindre omfattning än Kriminalvårdens verksamhet, men det ger också stöd åt uppfattningen att det behövs inrättas ett särskilt tillsynsorgan för förvaren. I en utredning från 2015 föreslås ett inrättande av en ny myndighet som ska utöva tillsyn över Polismyndigheten och Kriminalvården. Utredningen tar även upp Statskontorets förslag och det sägs att det skulle kunna vara en lämplig utvidgning av den nya myndighetens ansvarsområde att även utöva tillsyn över Migrationsverkets förvarsverksamhet, eftersom den har nära samband med polisens och Kriminalvårdens verksamhet.²⁰³

¹⁹⁸ Statskontorets rapport, passim.

¹⁹⁹ Strömberg & Lundell, s. 166.

²⁰⁰ <http://www.ivo.se/tillsyn/>, (hämtad 2016-05-19).

²⁰¹ SOU 2015:57, se kapitel sex, s. 131 ff.

²⁰² Se t.ex. JO:s ämbetsberättelser <https://www.jo.se/Om-JO/Ambetsberattelser/>, (hämtad 2016-05-19) samt CPT:s rapport 2016.

²⁰³ SOU 2015:57, s. 363.

Förslaget om extern tillsyn är presenterat i Statskontorets rapport och har därför inte föranlett några remissyttranden. Inrättandet av ett externt organ som regelbundet granskar förvarsverksamheten och kräver återrapportering från Migrationsverket om hur brister har åtgärdats, skulle vara en viktig åtgärd som stärker de enskildas rättssäkerhet. Det skulle också fungera som ett incitament för Migrationsverket att ställa högre krav på sitt förbättringsarbete för de förvarstagnas rättigheter, i sin annars väldigt slutna miljö. Både Statskontoret och utredningen om en ny tillsynsmyndighet för Polismyndigheten och Kriminalvården menar att förvarsverksamheten har mycket gemensamt med Kriminalvårdens verksamhet. Det är förståeligt eftersom Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården ofta samverkar vid verkställande av avlägsnandebeslut, inte minst när den förvarstagne utvisas på grund av brott och har avtjänat ett fängelsestraff. Samtidigt kan diskuteras om ett gemensamt tillsynsorgan för de tre myndigheterna signalerar att Migrationsverkets frihetsberövade personer kan jämföras med Kriminalvårdens frihetsberövade personer, något som lagstiftaren velat motverka.²⁰⁴

4.6 Sammanfattning

I kapitlet har analyserats om föreslagna ändringar skulle medföra förbättringar i förvarsverksamheten och stärka de förvarstagnas rätt till rörelsefrihet. Kortfattat kan sägas att samtliga förslag som behandlats bedöms kunna förbättra de förvarstagnas situation, om än i varierande grad. Förslaget om att inrätta förvarsavdelningar med högre säkerhet anses vara det främsta förslaget som skulle minska antalet förvarstagna i häkte. Det föreslås också att personalen vid dessa säkerhetsavdelningar ska ges befogenhet att belägga handfängsel, något som i och för sig kan anses strida mot förvarens öppna och humana karaktär men under kortare stunder ändå bör anses mer humant än att besluta om häktesplacering. Vidare har behandlats förslag om att införa ett lagstadgat krav på omprövning av placeringsbesluten av säkerhetsskäl minst varannan vecka. Mot bakgrund av förvarens skärpta rutiner som tagits upp i avsnitt 3.4.2 skulle införandet av en sådan tidsgräns för omprövning inte leda till några reella förändringar. Däremot har konstaterats att frånvaron av lagreglering för omprövningen sänder ett felaktigt budskap om att sådan omprövning inte ska ge. Avseende hälso- och sjukvård har två förslag behandlats, dels att Migrationsverket ska ansvara för vården vid förvaren och dels ett förtydligande i lagtexten om att säkerhetsplaceringar inte får ske endast med hänvisning till att en förvarstagen utgör en allvarlig fara för sig själv. Tillgången till sjukvård i förvaren har konstaterats inverka på antalet häktesplaceringar, varför förslaget om att Migrationsverket ska

²⁰⁴ Se t.ex. prop. 1996/97:147 s. 43.

ansvara för vården istället för att förlita sig på landstingen anses vara centralt. Förslaget om förtydligande i lagtext kommer, precis som tidsgränsen för omprövning, inte medföra några större förändringar men ändå utgöra ett viktigt tydliggörande. Slutligen har Statskontorets förslag om att förbättra tillsynen över förvaren bedömts vara viktigt för att säkerställa att verksamheten följer angivna lagar och regler. Däremot har problematiserats kring förslaget att tillsynen ska skötas av samma organ som utövar tillsyn över Polismyndigheten och Kriminalvården. I nästa kapitel sammanfattas de viktigaste slutsatserna och framställningen avrundas med några avslutande reflektioner.

5 Sammanfattning och avslutande diskussion

5.1 Återkoppling till syfte och frågeställningar

Framställningen hade som syfte att undersöka bestämmelserna för placeringsbeslut av säkerhetsskäl och analysera hur dem förhåller sig till skyddet mot inskränkningar i rörelsefriheten. Gällande rätt för placeringsbeslut har undersökts för att besvara den första frågeställningen. Det har då konstaterats att det endast är förutsättningarna för att fatta ett placeringsbeslut som är stadgat i lag. Närmare regler för omprövning av placeringsbesluten har därför fått beslutas av Migrationsverket och förvarsheterna, vilket har ansetts vara oförenligt med legalitetsprincipen. Den andra frågeställningen har besvarats genom att konstatera att rätten till rörelsefrihet skyddas genom principer om legalitet, ändamål, behov samt proportionalitet. Aspekter av förvar och beslut om häktesplaceringar har genomgående i framställningen analyserats utifrån dessa principer. Det har konstaterats att Migrationsverkets tillämpning av beslut om häktesplacering på grund av säkerhetsskäl i flera avseenden är oförenlig med principerna som skyddar rörelsefriheten. De allvarligaste bristerna kan sägas vara att de förvarstagna lagstadgade rättigheter inte kan tillgodoses i häktena, att placeringsbesluten motiveringar är kortfattade och standardiserade samt att bristen på tillgång till vård i förvaren kan leda till placering i häkte. Vidare omprövas regelbundet placeringsbesluten och fortsätter gälla på grunder som framstår som godtyckliga. Förfarandet för omprövningen saknar helt lagregleringen vilket är anmärkningsvärt, särskilt med hänsyn till att omprövning av avskiljandebeslut är reglerad i lag. Ett förslag som behandlats för att understryka avvägningen mellan den enskildes intresse i förhållande till det allmännas vid tillämpningen av förvarsbeslut, är att införa en uttrycklig proportionalitetsregel i 1 kap. 8 § UtIL. Mot bakgrund av att en sådan regel finns i RB i samband med regler om tvångsmedel har det ansetts vara ett befogat förslag. Den tredje frågeställningen föranledde en undersökning av vilka följdverkningar ett beslut om häktesplacering får för de förvarstagna. Som nämnt begränsas de häktesplacerades rörelsefrihet på ett sätt som, utifrån de villkor som de genom lag är berättade till, inte kan anses förenligt med rörelsefriheten. Inskränkningarna består främst av otillåtna begränsningar i de förvarstagnas kontakt med omvärlden, isolering och en stark begränsning av deras möjlighet till aktiviteter och sysselsättning. Den sista frågeställningen har besvarats genom att analysera några förslag till förbättringsåtgärder. Slutsatserna som dragits kan sammanfattas i att det finns flera åtgärder som bedöms kunna minska antalet förvarstagna i häkte, framför allt om säkerhetsavdelningar inrättades vid förvaren och tillgången till vård i förvaren ökade så att de förvarstagnas psykiska och fysiska hälsa förbättrades. En annan viktig åtgärd som inte direkt skulle påverka antalet beslut om häktesplaceringar men som ändå är väldigt centralt, är att en extern tillsynsenhet inrättas för att granska Migrationsverkets förvar.

5.2 Reflektioner

Efter att ha studerat material från flera myndigheter, särskilt Migrationsverkets yttrande om Förvarsutredningens förslag, kan slutsatsen dras att det generellt finns ett väldigt begränsat intresse av att vidta förändringar för att minska antalet förvarstagna i häkte och förbättra situationen för de förvarstagna som placeras där. Migrationsverket avstyrker de förslag som innebär att myndigheten ska axla ett större ansvar för de förvarstagna. Kriminalvården står handfallen eftersom häktena inte kan neka Migrationsverket att ta emot och inhysa de förvarstagna. Trots att samtliga aktörer är väl införstådda i problematiken med häktesplaceringar, bekräftas myndigheternas ovilja att ta tag i problemen av den upprepade kritik som år efter år framförs av internationella organ som granskar Sverige. JO formulerar det väl: ”Det bästa vore om Migrationsverket bar hela ansvaret för de förvarstagna som inte ska utvisas efter avtjänat fängelsestraff, och att Kriminalvården befrias från detta uppdrag.”²⁰⁵

En tänkbar förklaring till att beslut om förvar och placering i kriminalvård inte är lika utförligt lagreglerade som andra beslut om frihetsberövanden och inte heller kräver domstolsbeslut, är att när reglerna utformades ansågs förvar vara ett lindrigt frihetsberövande som sällan skulle behöva tillämpas. Reglerna om förvar härstammar från den första utlänningslagen som trädde i kraft år 1914,²⁰⁶ en tid då migrationen och det gränsöverskridande samarbetet såg helt annorlunda ut i Sverige och övriga världen. Denna uppfattningen om förvarsinstitutet har inte följt med i utvecklingen som inneburit att förvar och andra tvångsåtgärder fått större betydelse i Migrationsverkets verksamhet. Lagtexten och förarbetsuttalanden ger intrycket av att förvar och häktesplaceringar ska användas i begränsad omfattning, men verkligheten ser annorlunda ut. Som Förvarsutredningen framhåller sänder en placering av en försvarstagen i kriminalvård dessutom en tydlig signal till både allmänheten och den berörde utlänningsen om det svenska samhällets syn på förvarstagna utlänningsen.²⁰⁷ Den kritiken är relevant även avseende utformandet av en gemensam tillsynsmyndighet för förvaren, Kriminalvården och Polismyndigheten. Ju mer förvarstagan jämföras med Kriminalvårdens verksamhet, desto lättare blir det att frånga den ursprungliga avsikten att förvaren ska jämföras med Migrationsverkets mottagningsenheten.

Jag kontaktade Justitiedepartementets migrationsenhet för att få svar på varför Förvarsutredningen och dess förslag inte har hörtsammats. Jag ställde frågan varför ingen förändring sker, trots att samtliga av de berörda myndigheterna (utom möjligtvis Migrationsverket) upprepade gång-

²⁰⁵ JO:s initiativärende 2012.

²⁰⁶ Melander, s. 11.

²⁰⁷ SOU 2011:17, s. 320.

er påtalat behovet av förändring. Svaret jag fick var, föga förvånande, att det är en resursfråga. Det uppges vara svårt att rättfärdiga de stora utgifterna som skulle krävas för att bygga nya förvaringsavdelningar med högre säkerhet, när det redan finns färdigställda lokaler med lediga platser och personal inom Kriminalvården. Migrationsområdet anses redan vara tillräckligt kostsamt och med den anstränga flyktingsituation som råder just nu måste det hittas snabba och billiga lösningar för att hantera den växande gruppen utlänningar som ska avlägsnas.²⁰⁸

Bara ett par dagar efter vårt telefonsamtal rapporterade medierna om regeringens beslut att inrätta 100 nya förvaringsplatser. Platserna ska inrättas i Kriminalvårdens tidigare lokal för anstalten Kirseberg i Malmö.²⁰⁹ Valet av lokal bekräftar ytterligare det svenska samhällets tvivelaktiga syn på förvarstagna utlänningar. Eftersom verksamheten kommer bedrivas i Migrationsverkets regi, låses de förvarstagna in i en sluten miljö där erforderlig sjukvård inte kan erbjudas. Mot bakgrund av regeringens senaste beslut kan befaras att det kommer dröja länge innan bristerna inom förvarsverksamheten åtgärdas och antalet förvarstagna i häkte minskar.

²⁰⁸ Telefonsamtal med Charlotte Mattson på Justitiedepartementets enhet för migration, 2016-04-29.

²⁰⁹ Artikel i Svenska Dagbladet 2016-05-02 <http://www.svd.se/just-nu-regeringen-om-hemvandande-asylosokande> (hämtad 2016-05-03).

6 Källhänvisningar

6.1 Litteratur

Andersson, Ulrika, Hermansson, Elinor, Myritz, Lina & Stenqvist, Tove, *Flyktingfångelser. En antologi och Migrationsverkets förvar*, 2016, Stockholm, Verbal förlag.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 u., 2012, Stockholm, Norstedt Juridik.

Ekelöf, Per Olof, Bylund, Torleif & Boman, Robert, *Rättegång. Tredje häftet*, 7 u., 2006, Stockholm, Norstedt Juridik.

Fridström, Ingela, *Utlänningslag (2005:716) 11 kap. 2, 7 §§*, Lexino 2015-02-27.

Jermsten, Henrik, *Regeringsform (1974:152) 2 kap. 24 §*, Lexino 2015-01-01.

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro, *Juridisk metodlära*, 2013, Lund, Studentlitteratur.

Lavin, Rune, *Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?* i FT 3/1989 s. 115-129.

Marcusson, Lena, *Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande*, i FT 3/2010, s. 241-254.

Melander, Göran, *Frihetsberövande enligt utlänningslagen*, 1981, Lund, Studentlitteratur.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, 3 u., 2015, Stockholm, Norstedt Juridik.

Seidlitz, Madeleine, *Asylrätt, en praktisk introduktion*, 2014, Norstedt Juridik, Stockholm.

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 25 u., 2013, Stockholm, Liber.

Strömholm, Stig, *Rättsvetenskap och rättspolitik*, i SvJT 1973, s. 657-675.

Warnling-Nerep, W., Lagerqvist Veloz Roca, A., Reichel, J., *Stadsrättens grunder*, 4 u., 2011, Norstedts Juridik, Stockholm.

Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen: med kommentarer*, 10 u., 2014, Stockholm, Norstedt Juridik.

6.2 Offentligt tryck

6.2.1 Propositioner

Prop. 1986/87:112 Om anhållande och häktning, m.m.

Prop. 1988/89:124 Om vissa tvångsmedelsfrågor.

Prop. 1996/97:147 Ändring i utlänningslagens förvarsbestämmelser.

Prop. 2003/04:35 Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen.

Prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.

6.2.2 Utredningsbetänkanden

SOU 2009:60 Genomförande av återvändandedirektivet.

SOU 2011:17 Förvar.

SOU 2015:57 Tillsyn över polisen och Kriminalvården.

6.2.3 Remissyttranden

Förvaltningsrätten i Göteborg, remissvar om SOU 2011:17, Justitiedepartementets diariernr JU2011/1340/EMA anges, daterad 2011-06-20.

Justitiekanslerns remissvar om SOU 2011:17, diariernr 2083-11-80, daterad 2011-06-13.

Justitieombudsmannen remissvar om SOU 2011:17, diariernr 1537-2011, daterad 2011-06-14.

Kammarrätten i Stockholm remissvar om SOU 2011:17, diariernr AdmD-124-2011, daterad 2011-06-17.

Kriminalvårdens remissvar om SOU 2009:60, diariernr 11-2009-16932, daterad 2009-10-14.

Kriminalvårdens remissvar om SOU 2011:17, diariernr 10-2011-6575, daterad 2011-06-13.

Migrationsverkets remissvar om SOU 2011:17, diariernr 122-2011-7950, daterad 2011-06-05.

Socialstyrelsens remissvar om SOU 2011:17, diariernr 9642/2011, daterad 2011-06-17.

Stockholms läns landstings remissvar om SOU 2011:17, diariernr LS 1103-0418, daterad 2011-05-18.

Sveriges advokatsamfund remissvar om SOU 2011:17, R-2011/0549, daterad 2011-06-16.

6.3 Rättsfall

6.3.1 Migrationsöverdomstolen

MIG 2007:14.

MIG 2009:18.

MIG 2011:3.

MIG 2012:17.

MIG 2013:11.

6.3.2 Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 2004 ref. 38.

RÅ 2006 ref. 5.

6.3.3 Högsta domstolen

NJA 2011 s. 518.

6.3.4 Migrationsdomstolarna

Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsdomstolen, mål UM 3931-10.

Länsrätten i Göteborg, Migrationsdomstolen, UM 1621-09.

Länsrätten i Stockholm, Migrationsdomstolen, UM 5514-07.

6.3.5 Europadomstolen

Mikolenko mot Estland (Ansökan nr. 10664/05, dom 2009-10-09).

Quinn mot Frankrike (Ansökan nr. 18580/91, dom 1995-03-22).

Singh mot Tjeckiska Republiken (Ansökan nr. 60538/00, dom 2005-01-25).

6.4 Myndighetspublikationer

6.4.1 Riksdagens och regeringens ombudsmän

JO beslut 1981/82 s. 276.

JO beslut 1982/83 s. 283.

JO initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar, 2009, diariernr 6090-2009, daterad 2011-05-19.

JO initiativärende: Förvarstagnas rättigheter i häkten och anstalter, 2012, diariernr 5529-2012, daterad 2014-05-28.

JO:s inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Märsta den 15-16 maj 2014, diariernr 2188-2014, daterad 2014-09-29.

JO:s ämbetsberättelse, 2009/10, s. 307 ff, diariernr 5092-2008.

JK beslut om kritik mot Migrationsverket med anledning av att en förvarstagen person placerats i arrest, diariernr 5727-10-21, daterad 2011-12-05.

6.4.2 Migrationsverket

Migrationsverkets handbok i migrationsärenden, avsnitten ”Kontroll och tvångsåtgärder”, ”Behandling av förvarstagna” ”Skyldighet att stanna kvar för utredning, förvar och uppsikt” samt ”Åtgärder vid olycksfall, sjukdom, hot och våld”.

Migrationsverkets Rättsenhet kommentar till UM 3288-12, dokumentnr 30091, daterad 2013-04-19.

Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående klargörande av förutsättningarna för verkställighetsförvar, SR 25/2015, daterad 2015-06-11.

Nationell överenskommelse om samarbete mellan Kriminalvården och Migrationsverket, 2015, Migrationsverkets diariernr 3.2.6-2015-80931.

Samverkansavtal mellan Migrationsverket och Kriminalvården ”Förvar av utlänningar inom kriminalvården”, 2001, Migrationsverkets diariernr 19-2001-6999.

6.4.3 Rapporter

Kriminalvårdens internrevision, rapport 2009:4, ”Förvarstagna i Kriminalvården”, diariernr 54-2009-18980.

Statskontorets rapport 2014:32, ”Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet”.

Åklagarmyndighetens rapport, 2014, ”Långa häktningstider och restriktioner”.

6.4.4 Regeringens skrivelser

Skr. 2009/2010:79, ”En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn”.

6.5 Övrigt

6.5.1 Rapporter från organisationer

Röda korsets rapport, 2012, ”Förvar under lupp”.

CPT Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 18 to 28 May 2015. CPT/Inf (2016).

6.5.2 Myndigheters webbsidor

Inspektionen för vård och omsorgs information om sin tillsyn <http://www.ivo.se/tillsyn/> senast uppdaterad 2014-12-05.

Inspektionen för vård och omsorgs information om sina tillsynsområden <http://www.ivo.se/tillsyn/tillsynsomraden/> senast uppdaterad 2014-12-04.

JO:s ämbetsberättelser <https://www.jo.se/Om-JO/Ambetsberattelser/> senast uppdaterad 2016-04-12.

Migrationsverkets ordförklaringar <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Ordforklaringar.html#a> senast uppdaterad 2015-09-03.

Migrationsverkets beskrivning av förvar <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Fokusomraden/Forvar.html> senast uppdaterad 2015-08-13.

Statskontorets information om sin verksamhet <http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/> senast uppdaterad 2016-01-07.

6.5.3 Nyhetsartiklar

Svenska Dagbladets artikel 2016-05-02 <http://www.svd.se/just-nu-regeringen-om-hemvandande-asylsokande>.

Svenska Dagbladets artikel 2016-03-07 <http://www.svd.se/hot-och-vald-i-migrationsverkets-lokaler-okar>.

SVT Nyheter artikel från 2016-01-27, <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/tiotusentals-asylsokande-ska-avvisas>.