

På grund av platsbrist inom Kriminalvården kom en förvarstagen som var säkerhetsplacerad att vistas oacceptabelt länge i en polisarrest

Beslutet i korthet: En förvarstagen man kunde av säkerhetsskäl inte vistas i förvaret. Migrationsverket beslutade att mannen skulle säkerhetsplaceras. På grund av att det inte kunde erbjudas någon plats inom kriminalvården kom mannen att vistas i drygt två veckor i en polisarrest.

JO konstaterar att en polisarrest inte utgör en lämplig miljö för en person som är förvarstagen. Säkerhetsplacering av en förvarstagen i en polisarrest måste enligt JO ses som ett sista alternativ som bör undvikas i största möjliga mån. Om en förvarstagen placeras i en polisarrest bör det endast vara för en mycket begränsad tid. JO anser att det är helt oacceptabelt att mannen fick vistas drygt två veckor i arresten.

JO kritiserar Kriminalvården för att myndigheten dröjde med att erbjuda en plats i anstalt eller häkte. Migrationsverket kan enligt JO inte undgå kritik för att verket dröjde med att lyfta ärendet till den grupp för särskilt svåra ärenden som finns inom verket och som sedermera upphävde beslutet om säkerhetsplacering.

Enligt JO visar ärendet på det som JO påtalat vid flera tillfällen, nämligen det problematiska med att Migrationsverket av säkerhetsskäl placerar förvarstagna, som inte misstänks för eller har dömts för brott, inom kriminalvården eller i polisarrest. För att återigen lyfta denna fråga överlämnar JO en kopia av beslutet för kännedom till regeringen.

Bakgrund

AA skulle överföras till Tyskland med stöd av den s.k. Dublinförordningen och togs i förvar. Den 3 februari 2021 beslutade Migrationsverket att AA skulle placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, eftersom han hölls avskild och av säkerhetsskäl inte kunde vistas i en förvarslokal (s.k. säkerhetsplacering enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen, UtL). AA fördes samma dag till en polisarrest. Han kom att stanna i arresten fram till den 18 februari 2021 då han återfördes till en förvarslokal.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 22 februari 2021 förde BB, som var stationsbefäl vid den aktuella polisaresten, fram klagomål mot Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården. Klagomålet gällde att AA vistats drygt två veckor i arresten. BB anförde i huvudsak följande. En polisarest kan likställas med en isoleringscell och en placering där bör endast vara tillfällig. AA var lugn under hela vistelsen hos polisen. Polismyndigheten försökte förmå Migrationsverket att göra en ny bedömning och åter placera AA i ett förvar. Kriminalvården borde under två veckor ha kunnat få fram en plats i häkte eller i anstalt.

Utredning

Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården uppmanades att yttra sig om den egna myndighetens handläggning av AA:s säkerhetsplacering. Myndigheterna skulle också besvara ett antal frågor bl.a. om säkerhetsplacering av förvarstagna i allmänhet och om samverkan mellan myndigheterna i denna fråga.

Myndigheterna yttrade sig till JO under hösten 2021. Yttrandena finns tillgängliga hos JO.

Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket uppgav bl.a. följande. Det framgår inte i ärendet vilka kontakter som föregick placeringen. Enligt verkets rutin ska dock förvaret först kontakta Kriminalvårdens placeringssektion. Om det inte finns plats i häkte eller i anstalt kontaktas polisen för att söka efter en arrestplats. Enligt planeringen skulle AA hämtas för verkställighet till Tyskland fredagen den 5 februari 2021. Resan avbokades dock samma dag som den skulle ha ägt rum. Verket fick då besked från Kriminalvården att det inte fanns någon plats för AA i häkte eller anstalt. Verkställighet planerades därefter till den 17 februari 2021, men den 16 februari 2021 fick man besked om att verkställigheten skulle skjutas upp. Samma dag lyftes AA:s säkerhetsplacering till Gruppen för särskilt svåra ärenden inom Migrationsrättsenheten på Migrationsverket, som den 17 februari 2021 gjorde bedömningen att den tid som AA då vistats i arrest var för lång. Säkerhetsplaceringen upphävdes därför trots att Kriminalvården meddelat att AA kunde beredas plats i häktet Växjö. AA överfördes i stället till förvaret i Märsta.

Migrationsverket redovisade i huvudsak följande bedömning.

Migrationsverket har genomfört besök eller samtal med AA vid tre tillfällen under säkerhetsplaceringen och varit i kontakt med Kriminalvården vid ett flertal tillfällen under AA:s tid i polisaresten. Kriminalvården har dock vid flertal tillfällen uppgett att det på grund av platsbrist inte funnits möjlighet för Kriminalvården att ta emot AA inom Kriminalvården. ...

Migrationsverket har inte kunnat påverka den uppgivna platsbristen inom Kriminalvården. Migrationsverket upphävde dock säkerhetsplaceringen när den

planerade verkställigheten till Tyskland ställdes in flera gånger av Polismyndigheten och placeringen i polisresten därmed blev för långvarig.

Därtill kan tilläggas att Polismyndigheten rådde över frågan om AA skulle hållas i fortsatt förvar med tanke på rådande omständigheter. Polismyndigheten hade kunnat häva förvarsbeslutet om personen inte lämpligtvis kunde återgått till förvaret på grund av säkerhetsskäl eller placeras i häkte eller på anstalt på grund av platsbrist.

Enligt vår bedömning är det i en situation där en arrestplacering pågått för länge klart lämpligare att förvarsbeslutet upphävs. Detta eftersom ett upphävande av placeringsbeslutet leder till säkerhetsmässigt högst otillfredsställande konsekvenser.

Kriminalvårdens yttrande

Kriminalvården redovisade i huvudsak följande. Det förekom inte några kontakter mellan Kriminalvården å ena sidan och Migrationsverket och Polismyndigheten å andra sidan innan AA placerades i arresten. Av uppgifterna i ärendet framgår att samordnaren vid Migrationsverket först den 9 februari 2021 gjorde en begäran till placeringssektionen om plats i häkte för AA. Placeringssektionen utredde och svarade samordnaren samma dag att AA vid den tidpunkten inte kunde anvisas någon häktesplats till följd av platsbrist. Samordnaren förnyade den 11 respektive den 15 februari 2021 sin begäran om en plats i häkte för AA. Efter utredning svarade placeringssektionen att AA på grund av platsbrist fortfarande inte kunde anvisas plats i häkte. Några försök att hitta plats för AA på en normalavdelning i anstalt gjordes inte. En förvarstagen som är säkerhetsplacerad utanför förvarets lokaler ska hållas avskild från övriga intagna, vilket medför att flertalet platser inom kriminalvården inte är anvisningsbara. Den 16 februari 2021 informerade placeringssektionen verkets samordnare om att det omgående fanns en plats för AA i häktet Växjö.

Kriminalvården redovisade också bl.a. följande.

I oktober 2020 meddelades Migrationsverket både via e-postmeddelande och sedermera via nationellt möte att Kriminalvården befann sig i en beläggningssituation med följd att det vid aktuell tidpunkt och en tid framöver skulle vara en akut platsbrist i både häkte och anstalt. Beläggningen i häkte var vid aktuell period över 100 procent. Placeringssektionen skulle även fortsättningsvis utreda ifall förutsättningarna fanns att ordna med häktesplats, men detta kunde inte garanteras. Placeringssektionen hade svårt att hitta häktesplatser till förvarstagna vid denna tid vilket föranledde Migrationsverket att söka plats hos Polismyndigheten. Beläggningssituationen var vid tidpunkten för den aktuella säkerhetsplaceringen mycket ansträngd och är så än idag.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten uppgav i sitt yttrande att AA placerades i den bäst utrustade cell som fanns att tillgå, vilket var en anhållningscell. Den var dock, förutom att det fanns ett bord, i stort sett lika enkel som en cell för frihetsberövande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. Arrestvakterna hade tättare tillsyn och försökte samtala med AA vid tillfälle. AA erbjöds utevistelse i rastgård så mycket som möjligt och han erbjöds även böcker att läsa. Stationsbefälet var flera gånger inne i arresten och samtalade med AA.

Polismyndigheten redovisade vidare bl.a. följande.

[Polismyndighetens styrdokument anvisar] att ett förvarstagande i polisarrest med stöd av den nu aktuella bestämmelsen i utlänningslagen bör undvikas. Polisarresterna är sämre utrustade och har sämre förutsättningar till ett humant omhändertagande än vad en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte har. Att förvaras som förvarstagen i en polisarrest är ett stort ingrepp i den personliga integriteten. Det finns begränsade möjligheter till isoleringsbrytande åtgärder, utevistelse samt möjlighet att röra sig fritt. Polismyndighetens arrester är i första hand avsedda för förvar av personer upp till max 72 timmar, därefter ska den intagna flyttas över till häkte.

Om en placering som avses i nu aktuell fråga till nöds inte kan undvikas anser Polismyndigheten att det enbart bör bli fråga om en mycket kortvarig placering. Att en sådan placering pågår under så lång tid som i det nu aktuella ärendet framstår mot angiven bakgrund som långtifrån acceptabelt.

Rättsliga utgångspunkter

Bestämmelser om förutsättningar för förvar av utlänningar finns i bl.a. 10 kap. UtL och i Dublinförordningen.

I 11 kap. UtL finns bestämmelser om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas. Han eller hon ska behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter. (Se 11 kap. 1 § UtL.) En utlänning som hålls i förvar ska ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus (se 11 kap. 3 § UtL). Han eller hon ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret (se 11 kap. 4 § UtL).

En utlänning som hålls i förvar enligt utlänningslagen ska som huvudregel vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål och som Migrationsverket ansvarar för. Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. (Se 11 kap. 2 § första och andra stycket UtL.) Migrationsverket får dock under vissa förutsättningar besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, bl.a. om den förvarstagne hålls avskild och av säkerhetsskäl inte kan vistas i Migrationsverkets förvar (s.k. säkerhetsplacering, se 10 kap. 20 § första stycket 2 UtL).

För behandlingen av en utlänning som är säkerhetsplacerad gäller häkteslagen i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av den lagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen i samma omfattning som en förvarstagen person som vistas i ett förvar och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen. (Se 11 kap. 2 § tredje stycket UtL och prop. 2011/12:60 s. 94).

Utlänningslagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall (se 1 kap. 8 § UtL).

JO:s tidigare granskningar

JO har under många år granskat förhållandena för förvarstagna som placeras inom kriminalvården. Granskningen har lett till kritiska uttalanden från JO:s sida och till att regering och riksdag flera gånger uppmärksammats på behovet av ändrade regler, bl.a. att det bör införas ett lagreglerat förfarande för omprövning av beslut om säkerhetsplacering. Majoriteten av de förvarstagna som säkerhetsplaceras inom kriminalvården vistas enligt JO under avsevärt sämre förhållanden än de som är placerade i Migrationsverkets förvar och de har generellt sämre möjligheter att åtnjuta sina lagstadgade rättigheter. JO har därför uttalat att häkten och anstalter inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna och satt ifråga om förvarstagna som inte utvisas på grund av brott över huvud taget ska placeras inom kriminalvården (se bl.a. JO 2011/12 s. 314, JO 2014/15 s. 216 och JO 2021/22 s. 221).

JO har även vid åtskilliga tillfällen uppmärksammat platssituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten och uttalat kritik mot Kriminalvården bl.a. för att intagna med verkställbara fängelsestraff blir kvar i häkte och för att häktade personer blir kvar i arrester. Regeringen har uppmärksammats på situationen. (Se bl.a. JO 2021/22 s. 261 och JO:s beslut den 27 januari 2022, dnr 7654-2020.) I det förstnämnda beslutet uttalade JO att Kriminalvården har ett samhällsviktigt uppdrag med dagligt ansvar för ett mycket stort antal frihetsberövade samt att beläggningssituationen inom kriminalvården under en längre tid varit mycket ansträngd och att situationen medfört påtagliga negativa konsekvenser för intagna. I beslutet från januari 2022 riktade JO Katarina Pålsson allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen vistats i häkte under två månader i väntan på plats i anstalt och uttalade att ärendet tydligt illustrerade vilka konsekvenser den fortsatt ansträngda beläggningssituationen inom kriminalvården medför.

Bedömning

Inledning

AA kom att vistas som säkerhetsplacerad i en polisarrest i drygt två veckor. Min granskning har avsett hur de berörda myndigheterna hanterat AA:s säkerhetsplacering.

Vistelsen i arresten var oacceptabelt lång

Som redovisats ovan har JO tidigare uttalat att häkten och anstalter inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna. Givetvis gäller detta i än högre grad avseende polisarrester. JO har också uttalat att förvaring av häktade personer i polisarrest för annat än en kortare tidsperiod är inhumant och ovärdigt ett samhälle som vårt (se JO:s beslut den 21 december 2000, dnr 857-2000). Detta uttalande har än större bäring avseende förvarstagna personer som säkerhetsplaceras och som, till skillnad från personer som är häktade, inte är misstänkta för brott.

Bestämmelsen om säkerhetsplacering i 10 kap. 20 § första stycket 2 UtL medger visserligen placering i polisarrest, men det måste ses som ett sista alternativ som bör undvikas i största möjliga mån. Om en förvarstagen placeras i en polisarrest bör det därför endast vara för en mycket begränsad tid. Polismyndighetens arrester är enligt myndigheten i första hand avsedda för förvar av personer upp till max 72 timmar. Att AA kom att vistas drygt två veckor i en polisarrest är givetvis helt oacceptabelt.

Förfrågan om plats ska göras på överenskommet sätt och följas upp

Jag noterar att inställda verkställighetsresor haft viss betydelse för att AA:s placering i arresten blev så pass långvarig som den blev. Utredningen visar dock att den långvariga arrestplaceringen till största delen synes ha berott på att AA inte fick någon plats inom kriminalvården.

Av betydelse för min bedömning av myndigheternas hantering av AA:s placering är hur lång tid det tog från det att Migrationsverket gjorde en förfrågan om plats till Kriminalvården till dess att AA faktiskt erbjöds en plats.

AA placerades i polisarresten den 3 februari 2021. Utredningen i ärendet ger inte något entydigt svar på vilka kontakter mellan Migrationsverket, Kriminalvården och Polismyndigheten som föregick placeringen av AA i polisarresten.

Enligt Migrationsverket gjorde man en förfrågan till Kriminalvården den 5 februari 2021, dvs. två dagar efter beslutet om säkerhetsplacering och samma dag som den planerade verkställighetsresan ställdes in. Kriminalvården svarade att det inte fanns någon plats att tillgå. I ärendet hos Migrationsverket finns en tjänsteanteckning om detta. Av den framgår dock inte med vilken enhet inom Kriminalvården som verket haft kontakt.

Enligt Kriminalvården kom det inte in någon formell förfrågan till myndighetens placeringssektion förrän den 9 februari 2021. Den förfrågan besvarades samma dag med att det inte fanns någon plats.

Det framgår alltså inte klart när Kriminalvården faktiskt började söka efter en plats åt AA och jag kan inte på tillgängligt underlag uttala mig om hurvida Migrationsverket eller Kriminalvården har brutit i sina kontakter med varandra. Jag vill dock framhålla vikten av att framställningar om plats inom kriminalvården görs på överenskommet sätt och följs upp, samt att framställningar och svar dokumenteras av respektive myndighet för att underlätta senare granskning.

Kriminalvården dröjde oacceptabelt länge med att ordna en plats åt AA. Vad avser att Kriminalvården inte kunde ordna någon plats till AA förrän den 16 februari 2021 vill jag säga följande. Som redovisats ovan har platsituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten varit föremål för uppmärksamhet från JO:s sida vid åtskilliga tillfällen. Som JO tidigare konstaterat har

Kriminalvården ett samhällsviktigt uppdrag i det att man ansvarar för ett stort antal frihetsberövade. I det uppdraget ingår också att kunna ta emot förvarstagna som säkerhetsplacerats med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 2 UtL. Mot bakgrund av vad jag ovan uttalat om placering av förvarstagna i polisarrest måste plats i anstalt eller i häkte kunna erbjudas inom en betydligt kortare tidsram än vad som var fallet i M.C:s ärende. Att det dröjde i vart fall en dryg vecka från Migrationsverkets formella förfrågan om plats är inte acceptabelt. Kriminalvården kritiserar för detta.

Migrationsverket borde tidigare ha lyft ärendet inom organisationen Verket genomförde tre telefonsamtal med AA under hans placering i arresten och tog efter varje samtal ställning till fortsatt placering. Det var i enlighet med vad som anges i Migrationsverkets processtyrande dokument "Kontakt med förvarstagna som placerats utanför förvarsloken med stöd av 10 kap. 20 § första eller andra punkten utlänningslagen", enligt vilket verket under den första månaden ska ha kontakt med säkerhetsplacerade förvarstagna varje vecka för att bedöma om den förvarstagne kan återtas till verkets lokaler. När den förvarstagne är placerad i en polisarrest är det dock enligt min mening påkallat med ännu tätare kontakter och ställningstaganden om fortsatt placering. Jag finner dock inte anledning att kritisera verket i den här delen.

Det framgår av utredningen att ärendet lyftes till Gruppen för särskilt svåra ärenden inom Migrationsrättsenheten den 16 februari, dvs. cirka tio dagar efter att Migrationsverket fick det första beskedet om att det inte fanns plats inom kriminalvården för AA. Jag anser att Migrationsverket borde ha vidtagit den åtgärden tidigare och verket kan inte undgå kritik för att det inte gjordes.

Migrationsverket bör överväga om särskilda rutiner ska införas för det fall den förvarstagne är placerad i polisarrest.

Borde Polismyndigheten ha omprövat förvarsbeslutet?

Migrationsverket har i sitt yttrande pekat på det dilemma som uppstår när det av säkerhetsskäl finns anledning för placering utanför Migrationsverkets förvarslokaler men Kriminalvården inte kan bereda plats i en anstalt eller ett häkte. Placeringen bedöms då vara nödvändig, men kan efter en viss tid bli oproportionerlig eller oförsvarlig eftersom en placering i en polisarrest är mer ingripande än en placering i t.ex. ett häkte (jfr 1 kap. 8 § UtL). Om Migrationsverket i en sådan situation upphäver placeringsbeslutet innebär det att en person som bedöms utgöra en allvarlig säkerhetsrisk ska återföras till verkets förvarslokaler.

Som verket pekat på finns alternativet att upphäva förvarsbeslutet i stället för beslutet om säkerhetsplacering när en placering i en polisarrest blir långvarig. Det innebär att en person som i och för sig uppfyller förutsättningarna för att vara tagen i förvar ändå inte frihetsberövas, vilket givetvis inte är tillfredsställande. Likväl kan det ifrågasättas om inte sådana överväganden bör göras. I AA:s fall skulle i så fall Polismyndigheten, som ansvarade för

förvarsfrågan, ha tagit ställning till fortsatt förvar utifrån det förhållandet att AA vistats länge i en polisarrest. Jag nöjer mig dock med detta påpekande och finner inte anledning att rikta kritik mot Polismyndigheten i det avseendet.

Avslutande synpunkter

JO har under det senaste dryga decenniet överlämnat ett antal beslut till regeringen för kännedom, där brister i förhållandena för förvarstagna utläningar påtalats. Vissa beslut har även överlämnats till riksdagen för kännedom. Vidare har ett antal formella framställningar om översyn av lagstiftningen gjorts, med stöd av 4 § JO-instruktionen. (För en närmare redovisning se JO 2021/22 s. 221.)

AA:s ärende visar återigen det problematiska med att Migrationsverket av säkerhetsskäl placerar förvarstagna, som inte misstänks för eller har dömts för brott, utanför verkets lokaler – antingen inom kriminalvården eller i polisarrest. Ärendet visar också på de orimliga konsekvenser det får för den enskilde som är placerad i en arrest när verket bedömer att säkerhetsplaceringen inte kan upphävas och Kriminalvården inte kan erbjuda plats i anstalt eller häkte.

Jag kan nämna att JO fått in ytterligare ett klagomål om att två personer som tagits i förvar vistats en lång tid i polisarrest (se JO:s ärende med dnr 2929-2022). Det framstår alltså som att AA:s ärende inte är ett undantagsfall. Mot bakgrund av den förevarande granskningen valde jag dock att inte gå vidare med den anmälan.

Jag vill därför återigen lyfta frågan om huruvida förvarstagna som inte har utvisats på grund av brott över huvud taget ska placeras inom kriminalvården eller i polisarrest. Om det ändå bedöms lämpligt är det angeläget att regelverket för säkerhetsplacering ses över och preciseras, t.ex. i fråga om hur lång tid en placering i arrest får pågå. Mot den bakgrunden överlämnar jag en kopia av detta beslut för kännedom till regeringen. Jag påminner samtidigt om de framställningar enligt 4 § JO-instruktionen som tidigare gjorts i fråga om bl.a. behovet av ett lagreglerat omprövningsförfarande.

Ärendena avslutas.