

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth Rynning

Initiativvarende om förhållandena för förvarstagna som säkerhetsplaceras inom kriminalvården

Beslutet i korthet: JO har under många år granskat förhållandena för förvarstagna som placeras inom Kriminalvården. Granskningen har lett till flera kritiska uttalanden från JO:s sida och till att regeringen flera gånger uppmärksammats på behovet av ändrade regler. Sverige har också från internationellt håll rekommenderats att upphöra med att placera personer som är förvarstagna med stöd av utlänningslagen hos Kriminalvården.

Efter det att chefsJO inom ramen för JO:s Opcat-verksamhet under vintern 2017 inspekterade flera häkten där det fanns förvarstagna, beslutade hon att granska situationen för främst förvarstagna som säkerhetsplaceras inom kriminalvården.

I detta beslut konstaterar chefsJO att det är uppenbart att Kriminalvården inte har lyckats skapa de praktiska förutsättningar som krävs för att alla förvarstagna som vistas i häkten och anstalter fullt ut ska kunna få sina lagstadgade rättigheter tillgodosedda. Situationen för de säkerhetsplacerade framstår enligt chefsJO som särskilt oroande. ChefsJO ser mycket allvarigt på att Kriminalvården inte har nått längre i sitt arbete och kritiserar myndigheten för att de förvarstagnas lagstadgade rättigheter fortfarande inte tillgodoses.

Enligt chefsJO:s uppfattning måste regeringen se över hur regelverket för förvarstagna fungerar i praktiken. Det bör vidare klargöras hur de förvarstagnas lagstadgade rättigheter ska kunna tillgodoses. ChefsJO uttalar också att det finns anledning att starkt ifrågasätta om förvarstagna som inte har utvisats på grund av brott över huvud taget ska placeras inom kriminalvården. Om detta ändå anses lämpligt behöver lagregleringen av deras rättigheter förtydligas, bl.a. när det gäller rätten till vistelse i gemensamhet och till kontakter med omvärlden. Mot den bakgrunden finner chefsJO anledning att, med stöd av 4 § JO-instruktionen, göra en framställning till regeringen om en översyn av lagstiftningen. Vidare påminner chefsJO om de framställningar som JO tidigare gjort i fråga om bl.a. behovet av ett lagreglerat omprövningsförfarande och av garantier för att förvarstagna inte säkerhetsplaceras i situationer där rättsliga förutsättningar för det inte finns.

Initiativvarendet

Migrationsverket får under vissa förhållanden besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Det gäller bl.a. om den förvarstagne hålls avskild och av säkerhetsskäl inte kan vistas i

Migrationsverkets förvar, s.k. säkerhetsplacering (10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen [2005:716]). Frågan om lämpligheten av att säkerhetsplacera förvarstagna utlänningar hos Kriminalvården och förhållandena för de utlänningar som får en sådan placering har flera gånger uppmärksammats av JO och Sverige har fått kritik från internationellt håll.

Under 2017 följde jag inom ramen för JO:s Opcat-verksamhet¹ upp frågan om placering av förvarstagna hos Kriminalvården. Fem häkten där förvarstagna var placerade inspekterades.² Vid denna inspektionsserie kom det fram att det fanns förvarstagna som hade varit placerade i häkte från cirka en vecka upp till ett och ett halvt år. Vidare kom det fram att de förvarstagna inte fick inneha mobiltelefoner och inte heller hade tillgång till internet. I vissa häkten handlades telefon-tillstånd inom Kriminalvårdens särskilda system för kontrollerat telefonerande för intagna (INTIK-systemet). Det konstaterades även att de förvarstagnas möjligheter att ta emot besök var mer begränsade i häkte jämfört med om de hade vistats i Migrationsverkets förvar.

Från häktena fördes det under inspektionerna fram att de inte hade något samarbete med Migrationsverket som syftade till att förvarstagna skulle kunna återplaceras i ett förvar och att det var sällan som handläggare från Migrationsverket besökte förvarstagna som var placerade i häkte. Vid samtal mellan JO:s medarbetare och de förvarstagna uppgav flertalet att de inte hade fått något besök av personal från Migrationsverket.

Efter inspektionsserien gjorde jag flera uttalanden om situationen för de förvarstagna som placeras inom kriminalvården (se protokollet efter inspektionen av häktet Huddinge, dnr 416-2017). Bland annat konstaterade jag att dessa personer vistades under avsevärt sämre förhållanden än de som var placerade i Migrationsverkets förvar. Förvarstagna som var placerade hos Kriminalvården hade inte samma möjligheter att åtnjuta sina lagstadgade rättigheter. Det verksamhetsställe som i störst utsträckning levde upp till lagstiftningens krav var häktet Storboda. I andra änden av skalan befann sig exempelvis häkten Huddinge och Sollentuna, där förvarstagna ofta vistades under förhållanden motsvarande de som gäller för häktade med restriktioner. Det innebar att en förvarstagen som var placerad där kunde vara inlåst i sitt bostadsrum 23 timmar om dygnet. Jag uttalade att det krävdes åtgärder för att förändra situationen för

¹ Opcat är den engelska förkortningen av tilläggsprotokollet till FN:s tortyrkonvention (Optional Protocol to the Convention against Torture). Länder som anslutit sig till protokollet har förbundit sig att inrätta ett nationellt besöksorgan som regelbundet besöker platser där personer kan hållas frihetsberövade. I Sverige har JO tilldelats detta uppdrag.

² Dnr 416-2017, 417-2018, 418-2017, 419-2017 och 581-2017.

förvarstagna som placeras hos Kriminalvården. Vidare beslutade jag mig för att följa upp frågan om förhållandena för förvarstagna som placerats i Kriminalvården, inom ramen för detta initiativärende.

Bakgrund

Rättsliga utgångspunkter

En utlänning som hålls i förvar ska som huvudregel vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler (11 kap. 2 § utlänningslagen).

Förvar används i huvudsak för att säkerställa att ett beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas. Ett beslut om förvar får i sådana situationer meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (10 kap. 1 § utlänningslagen). Verksamheten vid förvaret måste därför vara anpassad så att även personer som kan tänkas vilja avvika, hindra verkställigheten på annat sätt eller som har en kriminell livsstil kan vistas där.

Eftersom de som hålls i förvar får röra sig fritt inom förvaret måste det, för att verksamheten ska fungera, ges förutsättningar för att de ska kunna vistas där tillsammans. Migrationsverket får därför i vissa fall inskränka en förvarstagens rörelsefrihet (11 kap. 6 § utlänningslagen), hålla en förvarstagen avskild från andra som tagits i förvar (11 kap. 7 § utlänningslagen) eller placera en förvarstagen som är avskild i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Ett avskiljande får ske om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om den förvarstagne utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra (11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen). En säkerhetsplacering får ske av en förvarstagen som är avskild och som av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal (10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen). Det krävs då att den förvarstagne visat sådana tendenser att Migrationsverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet riskeras om den förvarstagne får vara kvar (se prop. 1996/97:147 s. 14 och 41). Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i undantagsfall som är svåra att undvika.

I detta sammanhang bör också framhållas att utlänningslagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall (1 kap. 8 § utlänningslagen).

Grundläggande bestämmelser om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas finns i 11 kap. 1 § utlänningslagen. Där sägs att utlänningen ska behandlas humant och att hans eller hennes värdighet ska respekteras. Utlänningen ska informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarslokalerna. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

I 11 kap. 4 § utlänningslagen finns bestämmelser om förvarstagnas kontakter med andra. I bestämmelsen sägs att en utlänning som hålls i förvar ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Ett besök får övervakas om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten.

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i bl.a. kriminalvårdsanstalt eller häkte gäller även häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar (11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen). Av den nyss nämnda bestämmelsen framgår att en säkerhetsplacerad utlänning ska ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen. Enligt förarbetena innebär det att utlänningen ska ha samma rätt att ha kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i ett förvar (prop. 2011/12:60 s. 94). Bestämmelsen infördes för att det i 3 kap. häkteslagen finns möjligheter att begränsa intagnas besök och telefonsamtal om de bedöms kunna äventyra säkerheten. Under lagstiftningsarbetet konstaterade regeringen att eftersom återvändandedirektivet³ inte medgav en sådan begränsning behövdes det en uttrycklig regel om de förvarstagnas rätt till kontakt med personer utanför lokalen (a. prop. s. 81). Den nya bestämmelsen trädde i kraft den 1 maj 2012.

Vidare infördes den 1 maj 2012 en bestämmelse i 10 kap. 20 § andra stycket utlänningslagen som innebär att andra utlänningar än de som har utvisats på grund av brott och som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest inte får vistas tillsammans med övriga intagna. Även denna bestämmelse infördes i samband med att återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt (se prop. 2011/12:60 s. 79). En förvarstagen som är placerad i häkte eller anstalt ska alltså hållas avskild från intagna som är häktade eller avtjänar straff.

I häkteslagen finns särskilda bestämmelser om intagnas rätt till vistelse i gemensamhet (2 kap. 5 § häkteslagen). Av den bestämmelsen framgår att en intagen ska ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte

1. den intagne är placerad i en annan förvaringslokal än i ett häkte och lokalförhållandena inte tillåter gemensamhet
2. det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

intagna eller

3. det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning.

Den internationella kritiken och JO:s tidigare granskning

Internationell kritik

Europarådets kommitté mot tortyr⁴ (CPT) har under decennier återkommande kritiserat förhållandena i svenska häkten, senast efter sitt besök i Sverige i maj 2015. Kommittén rekommenderade svenska myndigheter att bl.a. upphöra med att placera personer som är förvarstagna med stöd av utlänningslagen hos Kriminalvården.⁵

JO föreslår lagreglerad omprövningskyldighet för Migrationsverket

Under åren 2009–2011 genomförde dåvarande JO Hans-Gunnar Axberger en granskning av Migrationsverkets förvar. Granskningen omfattade bl.a. hur verket hanterade de förvarstagna som hade säkerhetsplacerats inom kriminalvården. I det beslut som sammanfattade iakttagelserna från inspektionerna konstaterade JO bl.a. att Migrationsverkets förfarande för att utreda om den förvarstagne kunde återtas till en förvarslokal hade flera brister (JO 2011/12 s. 314). Vidare uttalade han att skyldigheten att ompröva ett beslut om kriminalvårdsplacering borde regleras i lag. Beslutet överlämnades till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

Kriminalvården tillgodoser inte förvarstagnas rättigheter

I ett beslut den 28 maj 2014 i ett initiativärende om förvarstagnas rättigheter i häkten och anstalter uttalade dåvarande chefsJO Elisabet Fura att förvarstagnas rätt till kontakt med omvärlden inte tillgodosågs samt att häkten och anstalter inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna (JO 2014/15 s. 216). Vidare uttalade hon att det allra bästa skulle vara om Kriminalvården kunde befrias från sitt uppdrag att ha förvarstagna som inte ska utvisas efter avtjänat fängelsestraff placerade hos myndigheten. Beslutet överlämnades till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

Fortsatt granskning av Migrationsverkets förvarsenheter

Under perioden 2012–2019 har JO vid flera tillfällen inspekterat Migrationsverkets förvarsenheter och bl.a. granskat verkets arbete med förvarstagna som säkerhetsplaceras hos Kriminalvården. Granskningen har resulterat i flera uttalanden från JO:s sida.

⁴ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).

⁵ CPT/Inf [2016] 1, p. 72.

Efter en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle i september 2016 uttalade dåvarande JO Cecilia Renfors bl.a. följande (dnr 4831-2016):

Det har nu gått mer än fem år sedan bristen på lagstiftning avseende omprövning av säkerhetsplaceringar påtalades av JO.

Den nuvarande ordningen har fortfarande stora brister och det är angeläget att en lagreglering kommer till stånd. Jag översänder därför en kopia av detta protokoll till Justitiedepartementet.

Till dess att skyldigheten att ompröva beslut om säkerhetsplacering har lagreglerats måste Migrationsverket se till att myndigheten har en rutin för att regelbundet kontrollera förutsättningarna för säkerhetsplaceringen och om beslutet ska bestå eller inte.

I mars 2018 genomförde Cecilia Renfors en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Kålleröd (JO 2018/19 s. 638). Granskningen avsåg främst förvarets hantering av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl samt utformningen av sådana beslut. Efter inspektionen konstaterade hon vissa brister, bl.a.

- att det saknas enhetliga rutiner för hur omständigheter som läggs till grund för beslut om avskiljande och säkerhetsplacering dokumenteras och att dokumentationen när avskiljanden upphört inte gjorts enhetligt
- att många beslut saknade en tydlig individuell bedömning, och att det i en del beslut var svårt att förstå varför de omständigheter som redovisades lett till slutsatsen att ett avskiljande var nödvändigt eller varför ett avskiljande inte kunde fortsätta i förvarsloken
- att olika bedömningsnivåer tillämpades
- att många beslut saknade en bedömning av om Migrationsverket kunnat vidta åtgärder för att undvika en säkerhetsplacering, t.ex. genom att placera den förvarstagne i ett annat förvar
- att avskiljande använts som en form av bestraffning för att förvarstagna använt eller innehaft narkotika, och att förvarstagna säkerhetsplacerats i syfte att komma till rätta med ett generellt problem med narkotika på förvaret
- att det är vanligt att säkerhetsplaceringar görs med hänvisning till Migrationsverkets begränsade resurser och att förvarstagna med psykiska besvär placeras i häkte huvudsakligen eftersom personalen vid förvaret inte har kompetens att hantera dem
- att det dröjt innan Migrationsverket besökt förvarstagna som säkerhetsplacerats och omprövat besluten om säkerhetsplacering, och att Migrationsverket vid sin löpande omprövning i flera ärenden inte prövat om skälen för besluten om placering kvarstod.

Med anledning av de konstaterade bristerna översändes en kopia av inspektionsprotokollet till Justitiedepartementet för kännedom.

I november 2018 inspekterade Cecilia Renfors den nationella anstalts- och häktessamordningen vid Migrationsverkets förvarsenhet i Märsta. I protokollet efter inspektionen uttalade hon bl.a. följande (dnr 6665-2018):

Jag har vid de inspektioner som gjorts av Migrationsverkets förvarsenheter under de senaste åren kunnat konstatera att verket arbetar med att säkerställa att beslut om säkerhetsplaceringar fattas på ett rättssäkert sätt och att verket bl.a. har utarbetat en standard för hur omprövningen av placeringarna ska gå till. När omprövningsförfarandet granskas i praktiken finns det dock fortfarande stora brister både när det gäller frekvensen av kontakterna med den förvarstagne och när det gäller hur kontakterna och omprövningen genomförs. Det finns också

brister i kontakterna med Kriminalvården. Bristerna måste ses i ljuset av det förhållandet att det saknas en uttrycklig lagreglering med de rättssäkerhetsgarantier som krävs, bl.a. möjligheten att få ett beslut om att placeringen ska fortsätta prövat av domstol.

Det har nu gått mer än sju år sedan bristen på lagstiftning om omprövning av säkerhetsplaceringar för första gången påtalades av JO. Jag överlämnar därför detta protokoll till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) enligt 4 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän för att återigen peka på behovet av en författningsreglering.

Cecilia Renfors utredde också hur Migrationsverket tillämpade bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering på förvarstagna som använt narkotika och förvarstagna som anträffats med narkotika utan att misstänkas för att vara påverkade (JO 2019/20 s. 623). I beslutet uttalades bl.a. följande:

Vid de inspektioner jag genomfört och vid möten med företrädare för Migrationsverket har det framkommit att det är ett generellt problem att narkotika förs in på förvaren och att det är svårt för verket att komma till rätta med de problemen med nuvarande bestämmelser. Av mina iakttagelser vid inspektionen av förvarsenheten i Kålleröd och av Migrationsverkets yttrande i detta ärende drar jag slutsatsen att verket i stor utsträckning använder möjligheterna att avskilja respektive säkerhetsplacera förvarstagna i situationer där de rättsliga förutsättningarna för det inte finns, men där det framstår som nödvändigt att någon form av åtgärd vidtas eftersom den förvarstagne använt narkotika eller på något annat sätt hanterat narkotika.

Det är enligt min uppfattning nödvändigt att det vidtas åtgärder som säkerställer en enhetlig och rättssäker tillämpning av möjligheterna att avskilja respektive säkerhetsplacera förvarstagna. Att förvaren inte kan hållas fria från narkotika får dessutom stora negativa konsekvenser för de förvarstagna som inte vill ha någon del i sådan verksamhet och innebär risker för alla som vistas i ett förvar. Det är nödvändigt att Migrationsverket ges förutsättningar att bedriva förvarsverksamheten så att förvarstagna inte utsätts för sådana risker och konsekvenser.

Flera av de problem jag har belyst i beslutet hänger ihop med brister i lagstiftningen. Mot den bakgrunden lämnar jag, med stöd av 4 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän, över beslutet till Regeringskansliet.

Migrationsverkets arbete

Nationell överenskommelse mellan Kriminalvården och Migrationsverket

Vid årsskiftet 2015/2016 ingick Kriminalvården och Migrationsverket en nationell överenskommelse om samarbete. I överenskommelsen anges att samarbetet syftar till ökad rättssäkerhet och förutsebarhet när det gäller hanteringen av förvarstagna personer som placeras inom kriminalvården samt att skapa gynnsammare förutsättningar för deras vistelse inom kriminalvården. I bilaga 3 till överenskommelsen anges bl.a. följande:

Beträffande en utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt eller häkte med stöd av 10 kap. 20 första stycket p 2 § UtIL ska Migrationsverkets personal genomföra besök så snart som möjligt och därefter kontinuerligt ungefär en gång per vecka. Syftet med besöken är att avgöra om den placerade kan återtas till förvaret.

Migrationsverkets standard och rutin för besök av förvarstagna

Som har berörts i ett av de ovan nämnda JO-besluten utarbetade Migrationsverket en standard för besök av förvarstagna som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.⁶ Standarden behandlade också omprövningar av beslut om säkerhetsplacering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Standarden har reviderats vid några tillfällen på grund av dels uttalanden som Cecilia Renfors gjort vid inspektionerna av förvarsenheten i Kålleröd 2017 och 2018, dels synpunkter från Migrationsverkets nationella anstalts- och häktesamordning.⁷ Sedan den 28 oktober 2019 gäller i stället Migrationsverkets rutin för besök av förvarstagen som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (I-33/2019).

Migrationsverkets framställan om förändringar i förvarslagstiftningen

I november 2018 besökte Cecilia Renfors Migrationsverkets förvarsavdelning, Märsta (dnr 6418-2018). Migrationsverket lämnade då följande information:

Sammansättningen av gruppen förvarstagna har förändrats. En högre andel av de personer som tas i förvar har kommit till Sverige av andra anledningar än att söka asyl. Många är aktiva missbrukare eller har en kriminell livsstil. Miljön på förvaren har därför blivit hårdare. Utgångspunkten är att verksamheten ska vara öppen, men myndigheten har behövt se över lokalerna för att klara säkerhetsmässiga utmaningar och stärka personalen så att de kan möta det förändrade klientelet.

Migrationsverket har gjort en framställan till Justitiedepartementet om förändringar i förvarslagstiftningen.⁸ I framställningen anger Migrationsverket att det finns behov av förändringar i lagstiftningen vad gäller möjligheter att bl.a. visitera förvarstagna och genomsöka boenderum samt att av säkerhetsskäl direktplacera en förvarstagen utlänning på häkte utan föregående beslut om avskiljande.

Migrationsverket vill även ha stöd i lagstiftning för att kunna genomföra kontroller av besökare till förvaren.

Utredning

I en remiss begärde jag att Kriminalvården skulle yttra sig över en promemoria som upprättats i ärendet och särskilt besvara följande frågeställningar:

⁶ Kvalitetschefens instruktion om standard för besök av förvarstagen som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, beslutad den 6 februari 2017 (I-8/2017).

⁷ Chefen för digitaliserings- och utvecklingsavdelningens instruktion om standard för besök av förvarstagen som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (I-10/2018, I-18/2018 resp. I-18a/2018).

⁸ Skrivelse angående behov av förändringar i lagstiftning för att förbättra Migrationsverkets förvarsverksamhet (2017-11-20, dnr 1.1.2-2017-125520).

1. Vilka åtgärder har Kriminalvården vidtagit efter JO:s beslut den 28 maj 2014 för att säkerställa att förvarstagna som placeras hos myndigheten får sina lagstadgade rättigheter tillgodosedda? I sammanhanget bör gruppen förvarstagna som är säkerhetsplacerade enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen särskilt belysas. Redogörelsen ska innehålla uppgifter om vilka överväganden Kriminalvården gör vid val av placering av personer som tillhör denna grupp, hur man följer upp frihetsberövandet för de säkerhetsplacerade förvarstagna med avseende på placering i gemensamhet och de övriga lagstadgade rättigheter som förvarstagna har, exempelvis rätt till besök samt tillgång till telefon och internet.
2. Kriminalvården ska redogöra för sin uppfattning i frågan om gällande lagstiftning behöver förändras för den kategori förvarstagna som anges i punkten 1 ovan och som i dag kan placeras hos Kriminalvården.
3. Hur ser samarbetet mellan Kriminalvården och Migrationsverket ut avseende de säkerhetsplacerade förvarstagna? Kriminalvården bör särskilt belysa hur den nationella överenskommelsen om samarbete mellan myndigheterna följs. Det bör vidare anges hur Kriminalvården följer upp och dokumenterar det arbete som bedrivs enligt bilaga 3 till överenskommelsen. Slutligen bör det framgå hur myndigheterna samarbetar för att säkerhetsplacerade utlänningar ska kunna återföras till Migrationsverket.

Vidare angav jag att Kriminalvården i sitt yttrande även skulle lämna uppgifter om hur många förvarstagna personer som hade säkerhetsplacerats månad för månad under 2018. Av sammanställningen skulle det också framgå hur många förvarstagna som hade placerats i häkte respektive i anstalt. Slutligen skulle det även framgå hur många förvarstagna som under samma period hade återförts till Migrationsverket.

Kriminalvårdens remissvar

I ett remissvar daterat den 26 februari 2019 anförde Kriminalvårdens dåvarande generaldirektör följande:

Allmänt om placering av förvarstagna i Kriminalvården

Möjligheten att i Kriminalvårdens lokaler placera en utlänning som tagits i förvar är begränsad till vissa specifika situationer. Av 10 kap. 20 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtL, framgår att en utlänning som hålls i förvar får placeras i bl.a. kriminalvårdsanstalt eller häkte om utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott, om utlänningen hålls avskild och av säkerhetsskäl inte kan vistas i Migrationsverkets lokaler, om det är nödvändigt av transporttekniska skäl eller om det annars finns synnerliga skäl. En förvarstagen utlänning ska även placeras i kriminalvårdsanstalt eller i häkte om beslut har fattats i ett sådant säkerhetsärende som avses i 8 a § andra stycket lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, LSU.

Avsikten med bestämmelsen om placering av utlänningar som har utvisats på grund av brott inom Kriminalvården är att ge Migrationsverket möjlighet att besluta att t.ex. en grov våldsbrottsling inte kan komma i fråga för placering i en förvarlokal (se prop. 1996/97:147 s. 41). Vid grov brottslighet och våldsbrott

finns det en presumtion för att den förvarstagne ska bli kvar inom Kriminalvården. Den nuvarande ordningen att de förvarstagna utlänningar som utgör en säkerhetsrisk kan placeras i bl.a. anstalt eller häkte infördes redan i samband med att ansvaret för förvarshoteller överflyttades till Migrationsverket. Det övergripande syftet med denna reform var att placeringar inom Kriminalvården skulle minska avsevärt och endast användas i undantagsfall (se prop. 1996/97:25 s. 142 f. och prop. 1996/97:147 s. 21).

När det gäller den praktiska handläggningen av ärenden avseende förvarstagna utlänningar ansvarar för närvarande Kriminalvårdens huvudkontor, placeringssektionen, för platsanvisning efter det att Migrationsverket fattat ett beslut om placering inom Kriminalvården. Vid anvisning av plats i de fall det inte rör en förvarstagen som kvarblir i anstalt kan normalt i princip samtliga häkten i landet komma i fråga.

En utlänning som utvisats på grund av brott och som verkställt straff i anstalt får i samband med frigivning som huvudregel kvarbli i samma anstalt förutsatt att det har beslutats om förvar enligt 10 kap. 20 § första stycket 1 UtL. I vissa fall kan den förvarstagne dock komma att placeras i häkte, exempelvis om personen i fråga varit föremål för avskildhetsplacering under straffverkställigheten och det saknas utsikt för en gemensamhetsplacering i den aktuella anstalten.

För förvarstagna med beslut enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 UtL (nedan "säkerhetsplacering") saknas det i normalfallet förutsättningar för en initial placering i gemensamhet, eftersom säkerhetsplaceringen föranletts av att Migrationsverket av ordnings- eller säkerhetsskäl eller på annan grund fattat beslut om avskildhet enligt 11 kap. 7 § UtL. Vid platsanvisningen har placeringssektionen att utgå från det underlag som Migrationsverket lämnat till Kriminalvården i form av placeringsbeslut och annan information om den förvarstagne.

I Migrationsverkets beslut anges de omständigheter som legat till grund för bedömningen om säkerhetsplacering. Placeringssektionen fattar sedan beslut om placering, som ovan nämnts vanligtvis i häkte. Beslutet grundar sig på en risk- och säkerhetsbedömning utifrån det tillgängliga underlaget. Placeringssektionen måste även ta hänsyn till geografiska aspekter samt beläggningsgraden vid de olika häktena. Det kan vidare beaktas om den förvarstagne har vissa särskilda behov exempelvis när det gäller kontakter med anhöriga. I möjligaste mån undviker placeringssektionen att placera en förvarstagen i en lokal där det inte redan vistas en eller flera förvarstagna utlänningar.

Förvarstagna som placerats i ett häkte eller en anstalt kan också flyttas till en annan lokal. Vid denna bedömning inverkar bl.a. den förvarstagnes eventuella behov av miljöombyte samt om det finns några särskilda önskemål om placering från ett verksamhetsställe eller från någon av de myndigheter som Kriminalvården samverkar med i utlänningsärenden. Det kan dessutom vara nödvändigt att flytta den förvarstagne för att möjliggöra samsittning eller för placering i häktet Storboda (se närmare redogörelse om häktet Storboda nedan). Efter anvisning av plats sker inte någon särskild uppföljning från placeringssektionens sida exempelvis om den förvarstagne får möjlighet till placering i gemensamhet i det aktuella häktet eller anstalten.

Kriminalvårdens möjligheter att tillgodose förvarstagnas rättigheter

Frågan om förvarstagnas rättigheter fullt ut tillgodoses inom Kriminalvårdens verksamhet har tidigare varit föremål för tillsyn av JO (jfr bl.a. JO 2014/15 s. 216). När det gäller behandlingen av förvarstagna har Kriminalvården att beakta bl.a. följande bestämmelser.

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

Av 10 kap. 20 § andra stycket UtL framgår att en utlänning som placerats i bl.a. kriminalvårdsanstalt eller häkte ska hållas avskild från övriga intagna. Detta gäller emellertid inte den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

Av 11 kap. 2 § tredje stycket UtL framgår att för behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i bl.a. kriminalvårdsanstalt eller häkte gäller häkteslagen (2010:611), HäL, i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av den lagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

Enligt förarbetena innebär bestämmelsen i 11 kap. 2 § UtL att utlänningen ska ha samma rätt att ha kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i ett förvar (se prop. 2011/12:60 s. 94).

Av 11 kap. 4 § UtL framgår att en utlänning som hålls i förvar ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

I HäL finns särskilda bestämmelser bl.a. om intagnas rätt till vistelse i gemensamhet samt till besök och andra kontakter (se 2 kap. 5 § och 3 kap. HäL).

I det ovan angivna initiativärendet när det gäller förvarstagna som placerats inom Kriminalvården uttalade JO bl.a. att vissa kontroller och inskränkningar avseende möjligheterna till besök och telefonsamtal samt begränsningar av tillgången till datorer och internetuppkoppling medför att de förvarstagnas rättigheter inte fullt ut tillgodoses i anstalt och i häkte.

JO har inom ramen för det nu aktuella ärendet efterfrågat bl.a. vilka åtgärder som Kriminalvården har vidtagit efter JO:s tidigare tillsyn för att säkerställa att förvarstagna som placeras inom myndigheten får sina lagstadgade rättigheter tillgodosedda. I denna del kan följande nämnas.

Kriminalvården har sedan januari 2015 särskilt inrättade platser i häktet Storboda avsedda endast för förvarstagna. Häktet har 24 gemensamhetsplatser och är beläget i anslutning till anstalten Storboda i Rosersberg. Det är ett geografiskt gynnsamt läge i och med närheten till Arlanda. Platserna i häktet är avsedda för förvarstagna som bedöms vara lämpliga att vistas i gemensamhet och platsanvisning dit sker i de fall det inte föreligger sådana särskilda risker som häktet inte kan hantera. Någon placering av häktade personer eller intagna som verkställer straff sker inte i häktet. Placering i häktet Storboda kan ske för samtliga kategorier av förvarstagna och Kriminalvårdens ambition är att platserna i möjligaste mån alltid ska vara fullbelagda. Lokalernas utformning medger vistelse i gemensamhet och de förvarstagna har även tillgång till bl.a. internet. Några direkta begränsningar när det gäller besök och telefoni finns inte, utöver vad som är påkallat av praktiska skäl. Verksamheten i häktet Storboda fungerar enligt Kriminalvårdens mening väl.

I januari 2015 inrättades, utöver de särskilda förvarsplatserna i häktet Storboda, även platser för sådant syfte i anstalten Norrtälje. Denna verksamhet kom dock att avvecklas eftersom avdelningen utsatts för omfattande skadegörelse. Lokalerna bedömdes dessutom inte vara ändamålsenliga.

I Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation i anstalt och häkte (2014:3) finns ett särskilt avsnitt avseende förvarstagnas kontakter (avsnitt 10). Handbokens nuvarande utformning i denna del trädde i kraft den 1 januari 2015.

Den centraliserade funktionen i form av att placeringssektionen ansvarar för att anvisa plats för förvarstagna inom Kriminalvården infördes från och med den 1 september 2016.

Rutinerna för hanteringen av exempelvis telefon- och besökstillstånd för förvarstagna och möjligheterna till gemensamhetsplacering skiljer sig till viss del mellan olika verksamhetsställen. Detta beror bl.a. på att vissa verksamhetsställen endast tar emot ett fåtal förvarstagna. I den utsträckning det är möjligt placeras de förvarstagna i samma avdelning för att möjliggöra vistelse i gemensamhet med andra. På vissa verksamhetsställen förekommer dock betydande svårigheter att se till att förvarstagna gemensamhetsplaceras i enlighet med 2 kap. 5 § HåL.

Vidare medför utformningen av Kriminalvårdens lokaler, exempelvis tillgången till besöksrum, att möjligheterna till besök för de förvarstagna i vissa fall är begränsade. Verksamheten måste dessutom hantera ett antal logistiska problem när det gäller bl.a. promenader och besök samt vidta olika åtgärder för att förhindra kontakt mellan t.ex. förvarstagna och häktade.

Det bör dock framhållas att det vid de flesta verksamhetsställen inte förekommer några inskränkningar i förvarstagnas rätt till besök och telefonsamtal, utöver när det i ett särskilt fall inte finns praktiska förutsättningar för att t.ex. genomföra ett besök. Kriminalvården kan dock normalt inte, utifrån bl.a. de säkerhetskrav som uppställs i fängeslagen (2010:610) och HåL, tillåta att förvarstagna – förutom de som är placerade i häktet Storboda – innehar mobiltelefon eller i övrigt har tillgång till andra kommunikationsmedel med internetuppkoppling.

Antalet förvarstagna med säkerhetsplacering inom Kriminalvården under år 2018

När det gäller förvarstagna med säkerhetsplacering har det under år 2018 inte skett någon placering i anstalt. Samtliga förvarstagna under året i denna kategori har således placerats i häkte. Nedan följer en sammanställning av Migrationsverkets beslut om säkerhetsplacering under år 2018, upphävda, beslut om säkerhetsplacering (dvs. återförande till förvarlokal) samt upphävda beslut om förvar.

Månad	Antal	Upphävda beslut säkerhetsplacering	Upphävda beslut förvar
Januari	31	4	1
Februari	13	5	4
Mars	20	5	7
April	20	1	3
Maj	14	2	5
Juni	12	5	7
Juli	18	4	4
Augusti	14	1	4
September	25	2	4
Oktober	10	4	10
November	15	5	5
December	14	3	3

Vid ingången av år 2018 var totalt 80 förvarstagna placerade inom Kriminalvården och av dessa var 39 stycken säkerhetsplacerade. Vid ingången av år 2019 var totalt 82 förvarstagna placerade inom Kriminalvården. Av dessa var 48 stycken säkerhetsplacerade.

Samarbetet mellan Kriminalvården och Migrationsverket

Kriminalvården och Migrationsverket har ingått en nationell överenskommelse när det gäller hanteringen av förvarstagna utlänningar. Samarbetet mellan myndigheterna syftar bl.a. till ökad rättssäkerhet och förutsebarhet beträffande de förvarstagna som placeras inom Kriminalvården. I överenskommelsen anges att en placering inom Kriminalvården förutsätter att Migrationsverket uttömt de övriga möjligheter som finns inom utlänningslagstiftningen för att komma tillrätta med en utlänning som stör ordningen och säkerheten i förvarslokalen. Vidare framgår att myndigheterna ska ha ett aktivt och fungerande informationsutbyte. De särskilda rutinerna efter placering av förvarstagna i häkte eller i anstalt framgår av bilaga 3 till överenskommelsen. I bilagan anges bl.a. i vilken omfattning Migrationsverket ska besöka den förvarstagne i anstalten eller i häktet.

Inom Kriminalvården har placeringssektionen ett samordnande ansvar för samarbetet med Migrationsverket. Företrädare för myndigheterna träffas regelbundet för att diskutera övergripande frågor avseende de förvarstagna som placeras i anstalt eller i häkte. När det gäller exempelvis möjligheterna att återföra en utlänning till Migrationsverkets lokaler diskuteras frågan inom detta forum således endast på ett övergripande plan. Möten inom ramen för den nationella samverkan sker fyra gånger om året. Utöver detta förekommer även ett visst samarbete mellan myndigheterna på regional och lokal nivå.

Det finns i vissa fall upparbetade samverkansformer genom kontakter mellan Migrationsverket samt Kriminalvårdens häkten och häktessamordnare. Ett stort antal av Kriminalvårdens verksamhetsställen har under utredningen i samband med nu aktuellt ärende emellertid påtalat att det förekommer betydande brister i implementeringen av den nationella överenskommelsen samt när det gäller Migrationsverkets kontakter med, och uppföljning av, de förvarstagna som placerats i häkte eller i anstalt. Följsamheten till överenskommelsen, särskilt bilaga 3, synes variera över landet.

Det kan konstateras att Migrationsverket oftast genomför ett initialt besök hos den förvarstagne. Vid många verksamhetsställen inom Kriminalvården förekommer dock sällan några uppföljande besök. Det är också ovanligt att en förvarstagen med säkerhetsplacering återförs till Migrationsverkets lokaler, även om den förvarstagne uppvisat god skötsamhet över tid.

Ett undantag från den ovan beskrivna ordningen är dock Migrationsverkets hantering av de förvarstagna som är placerade i häktet Storboda. Migrationsverket genomför mer regelbundna besök hos dessa utlänningar och häktet har upprättat väl fungerande rutiner för samverkan med Migrationsverket. Detta medför att myndigheterna får tillfälle att utbyta relevant information avseende hanteringen av de förvarstagna och det finns även möjlighet för Kriminalvården att redovisa för Migrationsverket vilka utlänningar som skulle kunna komma ifråga för återförande till Migrationsverkets lokaler. Det har vidare kommit fram att Kriminalvårdens region Väst har initierat en arbetsgrupp i syfte att utarbeta rutiner för bevakning, uppföljning och samverkan med Migrationsverket. Syftet med detta arbete är att de särskilda rutinerna ska bidra till att förvarstagna med säkerhetsplacering återförs till Migrationsverkets lokaler.

Kriminalvården är sammantaget av uppfattningen att samarbetet mellan myndigheterna fungerar väl på ett övergripande, nationellt plan. Det står dock klart att Migrationsverket ytterst sällan genomför kontinuerliga uppföljningsbesök hos de förvarstagna som säkerhetsplaceras inom Kriminalvården och det förekommer dessutom endast undantagsvis att förvarstagna återförs till Migrationsverkets lokaler. Enligt Kriminalvårdens mening uppfyller Migrationsverket därmed inte de krav som uppställs i den nationella överenskommelsen. Det finns under sådana förhållanden även anledning att överväga om den nuvarande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller hanteringen av förvarstagna ska bestå. Ett närmare resonemang om detta följer nedan.

Behovet av förändrad lagstiftning m.m.

Kriminalvården har i tidigare lagstiftningsärenden samt i ärenden hos JO framfört att myndighetens lokaler är byggda för att förvara personer som är misstänkta för brott respektive avtjänar fängelsestraff och att anstalter och häkten generellt sett inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna (se bl.a. Kriminalvårdens remissvar avseende betänkandena SOU 2009:60 och SOU 2011:17 samt Kriminalvårdens yttrande i JO:s ärende dnr 5529-2012). Den allmänna situationen och de särskilda behoven för en förvarstagen skiljer sig avsevärt från vad som gäller för personer som är häktade eller verkställer straff i anstalt.

JO har i det aktuella ärendet efterfrågat Kriminalvårdens uppfattning när det gäller behovet av förändrad lagstiftning avseende förvarstagna med säkerhetsplacering. Med anledning av detta vill Kriminalvården framföra följande.

Kriminalvården vidhåller sin inställning att det rent principiellt kan ifrågasättas om förvarstagna utläningar ska kunna placeras inom myndighetens verksamhet. Den givna utgångspunkten är att förvar av utläningar i regel ska ske i särskilda förvarsanläggningar och att användningen av förvar ska följa proportionalitetsprincipen i fråga om använda medel och eftersträfvade mål (jfr bl.a. skäl 16-17 och artikel 16.1 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, ”återvändandedirektivet”, samt I kap. 8 § och 11 kap. 2 § första stycket UtL).

När det gäller tolkningen av artikel 16.1 i återvändandedirektivet har EU-domstolen konstaterat att undantaget från principen att en utläning, i avvaktan på avlägsnande, ska placeras i en särskild förvarsanläggning ska tillämpas restriktivt (se dom den 17 juli 2014 i de förenade målen C-473/13 och C-514/13, punkt 25).

Det kan vidare inte bortses från den uppfattning som Europarådets tortyrkommitté, CPT, vid flera tillfällen har redogjort för när det gäller den svenska hanteringen av förvarstagna utläningar. I den senaste rapporten efter besök vid bl.a. anstalten Norrtälje i maj 2015 framhålls att utläningar som tas i förvar borde placeras i lokaler som är särskilt anpassade för sådant ändamål och som är lämpliga för den typen av frihetsberövande (CPT/Inf [2016] I, avsnitt 6). CPT har dessutom rekommenderat Sverige att upphöra med den nuvarande ordningen avseende placering av förvarstagna utläningar i bl.a. anstalt och häkte.

Det kan konstateras att Kriminalvården inte i samtliga fall har möjlighet att fullt ut tillgodose förvarstagnas rättigheter när det gäller bl.a. placering i gemensamhet och kontakter med omvärlden. Enligt den tolkning av gällande rätt som JO gett uttryck för ska förvarstagna inom Kriminalvården fullt ut åtnjuta de rättigheter som tillkommer de utläningar som placerats i Migrationsverkets lokaler, t.ex. när det gäller tillgång till internetuppkoppling.

Det bör i sammanhanget framhållas att det varken av UtL eller av annan lagstiftning uttryckligen framgår i vilken omfattning och på vilket sätt en förvarstagen ska ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Eftersom en förvarstagen som vistas inom Kriminalvården ska ha samma möjligheter som en förvarstagen placerad i Migrationsverkets lokaler innebär detta i praktiken att Kriminalvårdens hantering av förvarstagna utläningar måste överensstämma med Migrationsverkets riktlinjer, standarder och rutiner för förvarsverksamheten. Om Migrationsverkets rutiner i något avseende förändras får det således direkt inverkan även när det gäller Kriminalvårdens verksamhet. Kriminalvården anser inte att en sådan ordning är tillfredsställande. Enligt Kriminalvården måste lagstiftning som syftar till att garantera grundläggande rättigheter för personer som är berövade friheten dessutom vara förutsebar och transparent. Förutsatt att myndigheten även fortsättningsvis ska hantera förvarstagna utläningar anser Kriminalvården att lagstiftningen vad avser förvarstagnas rättigheter bl.a. till kontakt med omvärlden därför måste förtydligas.

Det kan vidare konstateras att Kriminalvårdens möjligheter att tillgodose rätten till placering i gemensamhet för de utlänningar som tagits i förvar enligt 10 kap. 20 § första stycket 2, 3 och 4 UtIL är begränsad. Den omständigheten att Kriminalvården för närvarande har en mycket ansträngd platssituation med hög belägningsgrad medför betydande svårigheter vid platsanvisningen av förvarstagna. Kriminalvårdens uppfattning är att denna situation kommer att bestå under överskådlig framtid. När det gäller ett antal av de förvarstagna som inte har utvisats på grund av brott, dvs. exempelvis förvarstagna med säkerhetsplacering, kommer det med stor sannolikhet därför även fortsättningsvis att saknas möjligheter för placering i gemensamhet tillsammans med andra. Några förutsättningar för att låta förvarstagna med säkerhetsplacering vistas i gemensamhet med häktade personer eller intagna som verkställer straff finns inte mot bakgrund av de krav som uppställs i återvändandedirektivet.

Det bör framhållas att det endast undantagsvis har varit möjligt för Kriminalvården att inrätta enheter avsedda uteslutande för förvarstagna utlänningar. Erfarenheterna från häktet Storboda är visserligen goda. Den verksamhet som bedrevs i anstalten Norrtälje fick dock avvecklas, bl.a. på grund av omfattande skadegörelse på förvarsavdelningen. Placering i häktet Storboda kan dessutom endast komma ifråga för de förvarstagna som vid en risk- och säkerhetsbedömning bedöms vara lämpliga för gemensamhetsplacering. Ett stort antal av de förvarstagna inom Kriminalvårdens verksamhet kommer därför inte att vara aktuella för en sådan placering. Med hänsyn till detta, samt till den ansträngda platssituationen inom myndigheten, är utrymmet för att bedriva verksamhet vid särskilda förvarsenheter enligt Kriminalvårdens mening ytterst begränsat.

Frågan om ansvaret för förvarstagna personer har tidigare varit föremål för ett antal lagstiftningsärenden. I Förvarsutredningens direktiv ingick bl.a. att genomföra en övergripande analys när det gäller placeringen av förvarstagna. Utredningen lämnade i sitt slutbetänkande följande förslag (se SOU 2011:17, s. 318).

För att i största möjliga utsträckning undvika att en utlänning placeras i bl.a. anstalt eller häkte ska Migrationsverket ta ett större ansvar för de förvarstagna utlänningar som enligt nuvarande regler placeras inom Kriminalvården på grund av säkerhetsskäl. En större andel av de förvarstagna utlänningarna ska således bli kvar på förvaren jämfört med idag. För att göra detta möjligt ska Migrationsverket ges i uppdrag bl.a. att inrätta avdelningar med en viss högre säkerhet på förvaren.

Kriminalvården ställde sig positiv till utredningens förslag i denna del. Det aktuella förslaget har emellertid ännu inte lett till någon lagstiftning, även om frågan för närvarande bereds vidare i Regeringskansliet (se prop. 2017/18:284 s. 27).

Kriminalvården noterar dessutom att EU-kommissionen i september 2018 har presenterat ett förslag till ett omarbetat återvändandedirektiv (förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelands-medborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna [omarbeting], COM [2018] 634 final). Det är i dagsläget oklart om förslaget kommer att leda till förändrad lagstiftning.

Kommissionen föreslår bl.a. att beslut om förvar ska få fattas även när den berörda tredjelandsmedborgaren utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. Detta utgör en ny grund för förvar i samband med återvändandeförfaranden. Vidare föreslås att det i återvändandedirektivet ska anges att varje medlemsstat ska fastställa en maximal förvarsperiod på minst tre månader och högst sex månader. Tidigare har inte någon minimiförvarsperiod föreskrivits och förslaget medför att de svenska reglerna kan komma att behöva ändras genom att maxperioden för inledande förvarsperiod förlängs från nuvarande två månader till tre månader.

Det är inte orimligt att anta att ett omarbetat återvändandedirektiv kan komma att leda till att förvarsbeslut fattas i ett utökat antal situationer och även kan påverka längden av förvarsperioderna. När det gäller den kategori av utlän-

ningar som kan komma att tas i förvar på grund av risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet är det vidare sannolikt att det ofta kommer att finnas ett behov av placering i förvarsenheter med extra hög säkerhet (jfr t.ex. 8 a § andra stycket LSU). Under sådana förhållanden framstår det som än mer angeläget att Migrationsverkets verksamhet och lokaler anpassas efter behovet av förvarslokaler med förhöjd säkerhetsnivå.

Kriminalvården anser sammantaget att den verksamhet som bedrivs avseende förvarstagna utlänningar svårigen kan förenas med myndighetens huvuduppdrag att verkställa utdömda påföljder och bedriva häktesverksamhet. Den nuvarande ordningen medför påtagliga negativa konsekvenser, inte minst för de förvarstagna som placeras i anstalt eller i häkte.

Enligt Kriminalvårdens mening är den mest ändamålsenliga lösningen för att komma tillrätta med de problem som har identifierats, särskilt avseende möjligheterna för ansvarig myndighet att tillgodose förvarstagnas rättigheter, att de förvarstagna som av säkerhetsskäl överförs till Kriminalvårdens verksamhet i stället placeras i Migrationsverkets lokaler. Även JO har tidigare gett uttryck för en sådan inställning (se bl.a. JO 2014/15 s. 216). Vid denna bedömning måste även beaktas de brister som har uppmärksamats när det gäller Migrationsverkets hantering av de förvarstagna med säkerhetsplacering inom Kriminalvården. De omständigheterna att placeringsärendena inte följs upp och att återförande till Migrationsverkets lokaler sker ytterst sällan medför otvivelaktigt att ett antal utlänningar vistas inom Kriminalvården under längre tid än vad som är nödvändigt. En förändrad ansvarsfördelning mellan myndigheterna när det gäller förvarstagna med säkerhetsplacering förutsätter emellertid att Migrationsverkets lokaler anpassas för sådant ändamål och att särskilda avskildhetsavdelningar inrättas. Dessutom måste lagstiftningsåtgärder vidtas, även vad avser möjligheterna för Migrationsverket att använda tvångsmedel i förvarsverksamheten.

Om Kriminalvården även fortsättningsvis ska ansvara för bl.a. säkerhetsplacerade förvarstagna enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 UtL bör i vart fall ett antal åtgärder kunna komma i fråga.

Kriminalvården anser att det bör övervägas om Migrationsverket fortsatt ska ha ensamrätt att besluta om placering av förvarstagna inom Kriminalvården. Med nuvarande reglering behöver förhållandena inom Kriminalvården, t.ex. den ansträngda platssituationen, inte beaktas när ett sådant beslut fattas. Bestämelsen främjar inte heller den återhållsamhet med placeringar inom Kriminalvården från Migrationsverkets sida som lagstiftaren har avsett (jfr resonemanget i SOU 2011:17, s. 298).

Det bör under alla omständigheter införas en skyldighet för Migrationsverket att regelbundet ompröva beslut om placering inom Kriminalvården i enlighet med förslaget från Förvarsutredningen (se SOU 2011:17, s. 338 f.). Det är, som anförts ovan, inte ovanligt att de utlänningar som säkerhetsplaceras i anstalt eller i häkte kvarblir inom Kriminalvårdens verksamhet under lång tid. Enligt Kriminalvårdens mening skulle en omprövningsskyldighet för Migrationsverket sannolikt medföra att fler förvarstagna återförs till Migrationsverkets lokaler när det inte längre finns ett behov av säkerhetsplacering. Under sådana förhållanden har Kriminalvården dessutom bättre möjligheter att tillgodose rättigheterna avseende de förvarstagna för vilka förutsättningarna för säkerhetsplacering fortsatt bedöms vara uppfyllda.

När det gäller placering inom Kriminalvården av förvarstagna som har utvisats på grund av brott har de ovan angivna principiella invändningarna inte samma styrka. Hanteringen av sådana förvarstagna har en tydlig koppling till Kriminalvårdens huvuduppdrag att bl.a. verkställa utdömda påföljder. Det borde enligt Kriminalvårdens mening emellertid finnas utrymme för en mer nyanserad bedömning i varje enskilt fall av om det finns ett behov av att efter avslutad straffverkställighet placera en förvarstagen som utvisats på grund av brott inom Kriminalvården. Det kan nämligen antas att det, när det gäller ett antal

förvarstagna, inte är lämpligt med en sådan placering oaktat att utvisningen har föranletts av brottslighet. Som ovan nämnt är det inte alltid möjligt för Kriminalvården att låta den förvarstagne efter straffverkställigheten kvarbli i samma anstalt. Omplacering måste därmed ske, vanligtvis till häkte. Det framstår enligt Kriminalvårdens mening inte som proportionerligt att placera den förvarstagne inom myndighetens verksamhet när det rent faktiskt inte föreligger några hinder mot placering i Migrationsverkets lokaler. För att en sådan individuell bedömning i varje enskilt fall ska vara möjlig krävs emellertid att bestämmelsen i 10 kap. 20 § första stycket 1 UtL ändras.

Bedömning

Förhållandena för förvarstagna i Kriminalvården

Jag beslutade att inleda denna granskning av situationen för förvarstagna som placeras hos Kriminalvården efter en inspektionsserie som genomfördes 2017. Redan då konstaterade jag att förvarstagna fortfarande vistades under avsevärt sämre förhållanden än de som var placerade i Migrationsverkets förvar. Jag påtalade att förvarstagna som var placerade hos Kriminalvården inte hade samma möjligheter att ta till vara sina lagstadgade rättigheter. Det av Kriminalvårdens verksamhetsställen som i störst utsträckning levde upp till lagstiftningens krav var häktet Storboda. I andra änden av skalan befann sig exempelvis häktena Huddinge och Sollentuna, där förvarstagna ofta vistades under förhållanden som gäller för häktade med restriktioner. Det innebar att en förvarstagen som var placerad där kunde vara inlåst i sitt bostadsrum 23 timmar om dygnet. Utgångspunkten för detta initiativärende har främst varit att belysa situationen för s.k. säkerhetsplacerade förvarstagna.

Kriminalvården uppger i sitt remissvar att samarbetet med Migrationsverket fungerar väl på ett övergripande, nationellt plan. Migrationsverket genomför dock ytterst sällan kontinuerliga uppföljningsbesök hos de förvarstagna som säkerhetsplacerats inom Kriminalvården och det förekommer endast undantagsvis att förvarstagna återförs till Migrationsverkets lokaler. Enligt Kriminalvårdens mening uppfyller Migrationsverket därmed inte de krav som uppställs i den nationella överenskommelse som ingåtts mellan myndigheterna. Det är naturligtvis positivt att Kriminalvårdens region Väst har initierat en arbetsgrupp i syfte att utarbeta rutiner som kan bidra till att förvarstagna i större utsträckning återförs till Migrationsverkets lokaler. Jag får dock konstatera att Kriminalvården ansvarar för att de förvarstagna som är placerade hos myndigheten får sina rättigheter tillgodosedda under sin vistelse där.

Kriminalvården lyfter i remissvaret fram att myndigheten sedan januari 2015 har inrättat särskilda platser i häktet Storboda avsedda endast för förvarstagna. Det rör sig om 24 platser som är tänkta för förvarstagna utlänningar som bedöms kunna vistas i gemensamhet. Platsanvisning till Storboda sker i de fall där det inte föreligger sådana särskilda risker som häktet inte kan hantera. Samtliga kategorier av förvarstagna kan placeras där. Någon placering av häktade personer eller intagna som verkställer straff sker däremot inte i Storboda. De förvarstagna har tillgång till internet och det finns inte några

begränsningar när det gäller besök och telefoni, utöver vad som är påkallat av praktiska skäl.

Vid de övriga verksamhetsställen där förvarstagna vistas ser det dock annorlunda ut. Där vistas även intagna som är häktade eller verkställer straff. Som framgått ovan är det inte tillåtet att låta den som är förvarstagen, och som inte har utvisats på grund av brott, vistas tillsammans med övriga intagna i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (10 kap. 20 § andra stycket utlänningslagen). Enligt Kriminalvården placeras de förvarstagna – i den utsträckning det är möjligt – på samma avdelning för att möjliggöra vistelse i gemensamhet med andra. Kriminalvården anför emellertid att det på vissa verksamhetsställen förekommer betydande svårigheter att tillgodose de förvarstagnas rätt att placeras i gemensamhet. Det är enligt min mening uppenbart att de förvarstagna som säkerhetsplaceras på verksamhetsställen inom kriminalvården som inte särskilt har anpassats för dem, löper stor risk att bli isolerade.⁹ Jag har tidigare i år belyst situationen med en utbredd isolering av intagna i häkte (se mitt beslut den 5 februari 2020, dnr O 7-2018). Som framhålls i det beslutet kan isolering leda till att en intagen drabbas av såväl fysisk ohälsa som sömnlöshet, förvirring, hallucinationer och psykoser. Det är givetvis inte acceptabelt att strukturella brister i Kriminalvårdens verksamhet leder till att förvarstagna förvägras sin rätt att vistas i gemensamhet med andra, och riskerar att drabbas av isolering.

Enligt Kriminalvårdens mening fungerar verksamheten i häktet Storboda väl. Det är naturligtvis positivt. Denna beskrivning motsvarar också det som kom fram vid inspektionen i februari 2017. Jag noterar dock att förvarstagna som har utvisats på grund av brott och säkerhetsplacerade intagna placeras tillsammans i häktet Storboda. Av remissyttrandet framgår att det i början av 2019 fanns 82 förvarstagna inom Kriminalvården. Av dem var 48 säkerhetsplacerade. Häktet Storboda är ett gemensamhetshäkte men har endast 24 platser. För att ge säkerhetsplacerade förvarstagna bättre möjligheter att vistas i gemensamhet skulle Kriminalvården kunna överväga om inte dessa platser borde vara förbehållna säkerhetsplacerade. När de gäller förvarstagna som utvisats på grund av brott kan

⁹ Enligt FN:s minimiregler för behandling av fångar (de s.k. Nelson Mandela-reglerna) anses en intagen vara isolerad om han eller hon vistas i ensamhet under mer än 22 timmar per dygn, utan meningsfull mänsklig kontakt. En intagen anses vara långvarigt isolerad om han eller hon har vistats under sådana förhållanden i en period som överstiger 15 dagar (regel 44 i FN:s minimiregler för behandling av fångar).

de även få sin rätt till vistelse i gemensamhet tillgodosedd genom placering tillsammans med intagna som är häktade eller avtjänar straff.

För säkerhetsplacerade förvarstagna är utgångspunkten alltså att de har rätt att vistas i gemensamhet med andra förvarstagna om det inte finns skäl att av hänsyn till ordningen eller säkerheten i häktet besluta om avskiljande. Rätten till vistelse i gemensamhet innebär enligt min mening att en förvarstagen ska ges möjlighet att vistas tillsammans med minst två andra förvarstagna (se bl.a. mitt beslut den 5 februari 2020, dnr O 7-2018).

Vid de flesta verksamhetsställen förekommer inte några inskränkningar i förvarstagnas rätt till besök och telefonsamtal, utom när det i ett särskilt fall saknas praktiska förutsättningar för att exempelvis genomföra ett besök. Enligt Kriminalvårdens yttrande medför dock utformningen av myndighetens lokaler, däribland tillgången till besöksrum, att möjligheterna till besök för de förvarstagna i vissa fall är begränsade. Kriminalvården kan normalt inte heller tillåta att förvarstagna innehar mobiltelefon eller i övrigt har tillgång till andra kommunikationsmedel med internetuppkoppling. Enligt min uppfattning får det anses utgöra en betydande frihetsinskränkning för den som väntar på att utvisas eller avvisas till ett annat land, att inte genom tillgång till internet och mobiltelefon exempelvis kunna ta del av nyheter och hålla sig underrättad om förhållandena i det aktuella landet eller stå i kontakt med närstående som befinner sig där.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att majoriteten av de förvarstagna som säkerhetsplaceras hos Kriminalvården fortfarande vistas under avsevärt sämre förhållanden än de som är placerade i Migrationsverkets förvar. Generellt gäller att förvarstagna som är placerade hos Kriminalvården inte har samma möjligheter att åtnjuta sina lagstadgade rättigheter.

Kriminalvårdens initiativ att inrätta särskilda platser i häktet Storboda avsedda endast för förvarstagna tycks ha fallit väl ut. Jag noterar att Kriminalvården därutöver har gjort ett försök att inrätta en liknande verksamhet i anstalten Norrtälje, vilken dock fick stängas 2016. Såvitt jag förstår anser Kriminalvården att det på grund av den ansträngda beläggningssituationen därefter inte har varit möjligt med några ytterligare initiativ i detta avseende.

Trots att vissa åtgärder har vidtagits från Kriminalvårdens sida är det uppenbart att myndigheten inte har lyckats skapa de förutsättningar som krävs för att alla förvarstagna som vistas i häkten och anstalter fullt ut ska kunna få sina lagstadgade rättigheter tillgodosedda. Situationen för de säkerhetsplacerade framstår som särskilt oroande. Kriminalvården råder inte över beslutet att säkerhetsplacera en förvarstagen, och inte heller över hur länge placeringen består. Det är dock Kriminalvårdens ansvar att se till att den som placeras i något av myndighetens verksamhetsställen behandlas på det sätt som regelverket kräver. Jag ser mycket allvarligt på att Kriminalvården inte har nått längre i detta arbete.

I sammanhanget vill jag understryka vikten av att Kriminalvården arbetar aktivt för att kunna tillhandahålla verksamhetsställen där säkerhetsplacerade förvarstagna ges förutsättningar att vistas i gemensamhet. I annat fall riskerar den förvarstagnes placering inom kriminalvården att leda till isolering, vilket i sin tur kan få allvarliga konsekvenser. Häktet Storboda är fortfarande det enda häkte som är särskilt anpassat för förvarstagna, och inte ens de 24 platserna där är reserverade för säkerhetsplacerade.

Kriminalvården förtjänar sammantaget kritik för att de förvarstagnas lagstadgade rättigheter fortfarande inte tillgodoses i myndighetens verksamhet.

Behovet av en översyn

Det har nu gått mer än sex år sedan dåvarande chefsJO Elisabet Fura uttalade att häkten och anstalter inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna samt att Kriminalvården borde befrias från sitt uppdrag att ta emot säkerhetsplacerade intagna. CPT har rekommenderat svenska myndigheter att upphöra med att placera personer som är förvarstagna med stöd av utlänningslagen hos Kriminalvården. Jag har även för egen del tidigare konstaterat att det är oacceptabelt att förvarstagna alltfjämt är frihetsberövade under förhållanden som inte uppfyller lagstiftningens krav och som tidigare uppmärksammats och kritiserats av såväl CPT som JO. Det är fortfarande min uppfattning att åtgärder måste vidtas för att förändra situationen för de förvarstagna som placeras hos Kriminalvården.

Samtidigt har Kriminalvården i sitt remissvar gett uttryck för de svårigheter som myndigheten har med att kunna leva upp till utlänningslagens krav på rättigheter för förvarstagna som placeras inom verksamheten. Det är ingen ny situation. Jag kan konstatera att det vid tidpunkten för beslutet av Elisabet Fura fanns god tillgång till platser hos Kriminalvården. Redan då hade myndigheten ändå stora svårigheter att tillgodose förvarstagnas rätt till vistelse i gemensamhet såväl som deras övriga lagstadgade rättigheter. Den omständigheten att beläggningssituationen inom kriminalvården därefter har blivit mycket ansträngd medför naturligtvis ytterligare svårigheter. Det ankommer ytterst på regeringen att förvissa sig om att dess myndigheter har de förutsättningar som krävs för att bedriva verksamheten i enlighet med gällande regelverk och internationella åtaganden.

JO har tidigare konstaterat att möjligheten att säkerhetsplacera förvarstagna används av Migrationsverket även i situationer där de rättsliga förutsättningarna inte är uppfyllda, men där det framstår som nödvändigt att någon form av åtgärd vidtas eftersom den förvarstagne har använt eller på annat sätt hanterat narkotika. Det är bl.a. av den anledningen nödvändigt att Migrationsverket ges förutsättningar att bedriva förvarsverksamheten så att förvarstagna inte utsätts för de risker och konsekvenser som förekommer av narkotika på förvaren för med sig (se JO 2019/20 s. 623). Värt att notera i detta sammanhang är att också Migrationsverket har gjort en framställan till Justitiedepartementet om vissa förändringar i förvarslagstiftningen.

Som Kriminalvården nämner i sitt yttrande har frågan om ansvaret för förvarstagna personer tidigare behandlats i ett antal lagstiftningsärenden. I Förvarsutredningens uppdrag ingick bl.a. att genomföra en övergripande analys av utlänningslagens bestämmelser om förvar.¹⁰ Utredaren skulle även undersöka om regleringen när det gäller avskiljande och placering i häkte var ändamålsenlig och tillräckligt tydlig samt om lagstiftningen tillämpades på avsett sätt. Utredningen lämnade i sitt slutbetänkande bl.a. följande förslag (se SOU 2011:17 s. 318):

För att i största möjliga utsträckning undvika att en utlännings placeras i bl.a. anstalt eller häkte ska Migrationsverket dock ta ett större ansvar för de förvarstagna utlänningar som enligt nuvarande regler placeras inom kriminalvården på grund av säkerhetsskäl. En större andel av de förvarstagna utlänningarna ska således bli kvar på förvaren jämfört med idag. För att göra detta möjligt ska Migrationsverket ges i uppdrag [...] att inrätta avdelningar med en viss högre säkerhet på förvaren [...].

Som framgår av Kriminalvårdens yttrande ställde sig myndigheten positiv till utredningens förslag i denna del. Utredningen föreslog också att möjligheten att på grund av säkerhetsskäl placera en förvarstagen utlännings i ett häkte skulle tas bort. Enligt utredningens förslag skulle placeringen i stället endast få ske i en kriminalvårdsanstalt. Kriminalvården skulle därför ges i uppdrag att inrätta avdelningar på anstalterna avsedda enbart för förvarstagna utlänningar. Dessa avdelningar skulle vara utformade på ett sådant sätt att en utlännings skulle kunna beviljas de lättnader och förmåner som han eller hon har rätt till (se a. SOU s. 318 och 319). I sitt yttrande över utredningens förslag uttalade dåvarande JO Hans-Gunnar Axberger att det enligt hans mening var angeläget att en lagstiftning i linje med utredningens förslag skulle komma till stånd.

När vissa av Förvarsutredningens förslag så småningom lades fram för riksdagen omfattade propositionen inte frågorna om placering och behandling av utlänningar som hålls i förvar (se prop. 2017/18:284 s. 27). Utredningens förslag i dessa delar skulle beredas vidare i Regeringskansliet, men har ännu inte lett till några lagändringar.

Sammanfattningsvis är jag av uppfattningen att regeringen måste se över hur regelverket för förvarstagna fungerar i praktiken och att det behöver klargöras hur de förvarstagnas lagstadgade rättigheter ska kunna tillgodoses. Enligt min mening är det uppenbart att det finns anledning att starkt ifrågasätta om förvarstagna som inte har utvisats på grund av brott över huvud taget ska placeras inom kriminalvården. Om detta ändå anses lämpligt behöver lagregleringen av deras

¹⁰ Genomförande av EG:s direktiv om återvändande samt frågor om förvar, Dir 2009:1 s. 7.

rättigheter förtydligas, bl.a. när det gäller rätten till vistelse i gemensamhet och till kontakter med omvärlden.

Mot denna bakgrund finner jag anledning att, med stöd av 4 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän (1986:765), göra en framställning till regeringen om en översyn av lagstiftningen i de avseenden som nu har nämnts. En kopia av detta beslut överlämnas därför till regeringen. Jag vill även påminna om de ovan redovisade framställningar enligt 4 § som JO tidigare gjort i fråga om bl.a. behovet av ett lagreglerat omprövningsförfarande och av garantier för att förvarstagna inte säkerhetsplaceras i situationer där rättsliga förutsättningar för det inte finns.

Som framgått har JO under det senaste decenniet för kännedom överlämnat ett antal beslut till regeringen, där brister i förhållandena för förvarstagna utläningar påtalas. Ett antal formella framställningar om översyn av lagstiftningen på området har gjorts, med stöd av 4 § JO-instruktionen. Jag har också i ett beslut tidigare i år, som rör den mycket allvarliga situationen med utbredd isolering av intagna i häkte, gjort en sådan formell framställning.¹¹ Det beslutet överlämnades till riksdagen för kännedom. Även i detta ärende anser jag att det finns skäl att överlämna en kopia av mitt beslut till riksdagen för kännedom.

Ärendet avslutas.

¹¹ JO:s beslut den 5 februari 2020, dnr O 7-2018.