

Anmälan mot Migrationsverket för utformningen av rutiner för offentliga biträdens besök hos klienter vid förvaret i Åstorp

Beslutet i korthet: Migrationsverkets förvar i Åstorp har en rutin för offentliga biträdens besök hos förvarstagna klienter som innebär att besöket sker i ett låst begränsat utrymme.

I beslutet uttalar JO att Migrationsverket bär ansvaret för att biträdets besök hos klienten kan genomföras i enlighet med utlänningslagens bestämmelser och på ett säkert sätt.

JO konstaterar att en förvarstagens rätt enligt utlänningslagen till besök av sitt offentliga biträde inte begränsas av de rutiner som tillämpas vid förvaret i Åstorp.

JO har inte grund för att kritisera Migrationsverket men uttalar att det finns anledning för verket att ta fram en nationell rutin för offentliga biträdens besök hos förvarstagna klienter och att det i det arbetet kan finnas skäl att samråda med exempelvis Sveriges advokatsamfund.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 17 mars 2019 förde advokaten F.B. fram klagomål mot rutinerna för offentliga biträdens besök hos förvarstagna klienter vid Migrationsverkets förvar i Åstorp. Han angav bl.a. följande.

För att få besöka en klient vid förvaret i Åstorp krävs numera att han som biträde accepterar att bli inlåst med klienten i ett mindre, avskilt utrymme utan annan möjlighet till skydd än en telefon med larmfunktion. Det finns ingen möjlighet för honom att lämna utrymmet och avskilja sig från klienten. Vid tidigare besök har det förekommit att klienter agerat på ett sådant sätt att det funnits behov av att avskilja sig och han kan inte veta detta på förhand. Någon alternativ möjlighet till besök, exempelvis med personal utanför besöksrummet, erbjuds inte. Genom kravet på inlåsning, vilket han själv inte kan acceptera, förhindras den frihetsberövade från att samråda med sitt biträde vid ett personligt möte. F.B. har gjort flera försök att besöka en klient, men förvaret vidhåller sitt krav. När det gäller besök hos klienter som befinner sig hos Kriminalvården finns det särskilda regler utarbetade efter samråd mellan Sveriges advokatsamfund, Kriminalvården och Riksåklagaren. Dessa regler

borde kunna tillämpas analogivis vid besök hos klienter som befinner sig i ett förvar.

Utredning

Av handlingar som F.B. lämnat in i anslutning till sin anmälan framgick bl.a. att han förde fram sina synpunkter till sektionschefen vid förvaret i Åstorp som svarade F.B. att förvaret självklart medverkar till att offentliga biträden får besöka sina klienter, men att förvaret hade en grundrutin för besök av offentliga biträden. Av vad som kan utläsas av svaret ansåg sektionschefen att det inte fanns skäl till avsteg från rutinen vid det aktuella besöket.

I svaret beskrev sektionschefen också rutinen för biträdesbesök enligt följande.

När ett biträde kommer till förvaret ska biträdet anmäla sig i receptionen och tala om vem biträdet ska träffa. Biträdet blir därefter visad in i besöksrummet för tjänstebesök. Besöksrummet är inte låst och biträdet kan när som helst under besöket ta sig ut ur rummet utan assistans från personal. Utrymmet utanför besöksrummet består av en korridor med de ungefärliga måtten fem gånger två meter med en låst dörr i vardera änden. Den ena dörren gränsar till receptionen och en korridor mot administrativa ytor samt transportvägar ned till avdelningarna. Den andra dörren gränsar till en besökskorridor för privata besök. Biträdet ska få och bära ett larm och personalen ska försäkra sig om att biträdet känner till hur det fungerar. Personal ska även visa den knapp som är placerad direkt utanför besöksrummets dörr och som kan användas för att kalla på personal. Personal bör kontrollera att biträdet placerar sig på den sida av bordet som är närmast dörren ut till angränsande korridor. Därefter hämtar personal klienten och placerar honom eller henne på motsatt sida om bordet och lämnar sedan biträdet med klienten. När biträdet anser att besöket är över påkallar han eller hon personalens uppmärksamhet, antingen via det larm som biträdet fått låna eller via knappen utanför dörren. Alternativt kan biträdet ange en tid för när personal ska bryta besöket.

Efter att ha tagit del av handlingarna uppmanade JO Migrationsverket att yttra sig.

Migrationsverket (tjänsteförättande generaldirektören Fredrik Beijer) yttrade sig efter att ha gett den berörda avdelningen och de berörda befattningshavarna tillfälle att lämna synpunkter. Yttrandet kom in till JO den 23 juli 2019.

Migrationsverket redogjorde inledningsvis för vissa interna styrdokument och redovisade därefter följande synpunkter från förvarsavdelningen och berörda befattningshavare.

Varje besök i en lokal där personer är frihetsberövade innebär en form av tillfällig inlåsning på så sätt att det inte går att lämna lokalen utan hjälp av personal. Det offentliga biträdet ska därför kunna kontakta personalen genom telefon eller larm vid behov. Vid ett larm beger sig personal omedelbart till besöksdelen. Biträdet kan även lämna besöksrummet och hålla dörren stängd i en

akut situation. Av både praktiska och säkerhetsmässiga skäl är det inte lämpligt att enbart det offentliga biträdet ska kunna ta sig vidare till ett separat utrymme och torde inte innebära en högre säkerhet än att använda sig av ett larm.

Det kan finnas anledning att, i vissa speciella situationer och efter en individuell bedömning, höja säkerheten vid ett besök av ett offentligt biträde och t.ex. övervaka besöket om biträdet begär det eller placera personal i omedelbar anslutning till besöksrummet.

Rutiner vid besök av ett offentligt biträde

Migrationsverket - förvarsavdelningen har inte utformat någon gemensam rutin som uttryckligen avser besök av offentliga biträden vid förvarsenheterna och enheterna använder sig i huvudsak av förvarsenheten i Åstorps rutin även om det varierar något. Vid samtliga förvar är besöksrummet beläget intill en korridor som det offentliga biträdet endast kan lämna med hjälp av personal och biträdet kan larma endera med ett handlarm eller en larmknapp. Förhållandena varierar därutöver i viss omfattning som till exempel att det är möjligt att låsa dörren till besöksrummet vid förvaret i Göteborg utifrån och vid enheterna i Gävle och Flen som alltid placerar personal utanför besöksrummet om det offentliga biträdet framför önskemål om det.

Förvaret i Åstorps generella rutin i förhållande till utlänningslagen och verkets handbok i migrationsärenden

Bestämmelserna i utlänningslagen, främst 11 kap. 4 §, innebär att Migrationsverket ska bedriva verksamheten så att sökanden ska kunna ta emot besök i så hög utsträckning som möjligt utan några onödiga begränsningar. I Migrationsverkets handbok framgår bl.a. att en besökare får vara inlåst endast genom att faktiskt befinna sig i förvarslokalen.

Tillvägagångssättet som är beskrivet i förvarsenheten i Åstorps generella rutin ger rimliga ramar för besök av offentliga biträden och är förenligt med både bestämmelserna i utlänningslagen och vad som framkommer i handboken. Den inlåstning som sker efter att det offentliga biträdet har lämnat besöksrummet och gått ut till angränsande korridor är en följd av att besöka en låst lokal och inte någon orimlig eller otillåten begränsning av möjligheten att genomföra besök.

Överväganden inför rutinen

Utgångspunkterna för rutinen är att ha goda förutsättningar för besök samt att dessa ska ske på ett ordnat sätt med en adekvat säkerhetsnivå.

Migrationsverket redovisade följande bedömning.

Migrationsverket ansvarar för behandlingen av förvarstagna under vistelsen i verkets förvarsenheter. I 11 kap. 1 § utlänningslagen framkommer bland annat att en utlänning som hålls i förvar ska behandlas human och att verksamheten ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i den förvarstagnes rättigheter något som ger den förvarstagne rätt till bl.a. att ta emot besök i princip obegränsad omfattning.

Migrationsverket genomför att antal säkerhetshöjande åtgärder vid förvarsenheterna för att tillgodose de specifika omständigheter som råder för verksamheten. En person som är tagen i förvar får hindras att lämna lokalen och i övrigt underkasta sig den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att syftet med förvarstagandet ska kunna tillgodoses.

Den förvarstagne ska ges möjlighet att ta emot besök av och tala ostört med det offentliga biträdet i enrum. Migrationsverket måste också kunna förhindra att den förvarstagne lämnar lokalen vilket innebär att mötena genomförs inom det låsta utrymmet, något som får anses vara befogat utifrån den begränsning av rörelsefriheten som ett förvarstagande innebär.

Det offentliga biträdet ska vidare ha möjlighet att använda sig av larm för att tillkalla personal vid behov och vid förvaret i Åstorp kan, efter samråd med biträdet, även personal vara med under besöket eller befinna sig utanför besöksrummet som en säkerhetshöjande åtgärd.

Migrationsverket, försvarsavdelningen, har inte utfärdat någon gemensam rutin för besök av offentliga biträden och enheterna använder sig i huvudsak av rutinen som är nedtecknad vid förvaret i Åstorp.

Rutinen beskriver tillvägagångssättet vid besök av offentliga biträden så att besöken ska ske på ett visst sätt med en lämplig säkerhetsnivå och innebär inte någon inskränkning av rättigheten till eller omfattningen av antalet besök med den förvarstagne. Innehållet är utformat i enlighet med vad som framgår av utlänningslagen och förenligt med både lagstiftning och vad som framkommer i Migrationsverkets handbok för migrationsärenden som bl.a. redogör för innehållet i bestämmelsen, betydelsen av att den förvarstagne ska kunna ta emot besök och att möjligheten att begränsa rätten är begränsad.

Migrationsverket har inte fått några indikationer från verksamheten om att F.B:s inställning till försvarsenheten i Åstorps rutiner för besök skulle ha lett till några negativa konsekvenser för de förvarstagna som han har varit förordnad som offentligt biträde för.

F.B. kommenterade Migrationsverkets yttrande och uppgav bl.a. att han fått sköta kontakterna med en av klienterna per telefon trots att han önskat ett personligt besök.

Rättsliga utgångspunkter

En utlännings som hålls i förvar enligt utlänningslagen ska som regel vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler och för behandlingen och tillsynen av en utlännings som hålls i förvar. (Se 11 kap. 2 § utlänningslagen.)

En utlännings 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. (Se 11 kap. 4 § utlänningslagen.)

En utlännings som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen där han eller hon vistas, och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlännings tagits i förvar ska tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen (se 11 kap. 6 § första stycket utlänningslagen).

Besök bör anordnas på sätt och i utrymmen som medger privata och ostörda möten. En besökare får naturligtvis inte låsas in mot sin vilja – mer än vad som motiveras av inträdet i försvarslokalen. (Se Migrationsverkets handbok för migrationsärenden – avsnittet Besök och kontakter med yttervärlden.)

JO har gjort uttalanden om försvarares besök hos klienter inom Kriminalvården (se JO 2013/14 s. 278). I beslutet konstaterade JO att det inte finns något hinder

mot att Kriminalvården låser in en advokat i ett besöksrum tillsammans med den intagne när detta bedöms nödvändigt för att upprätthålla säkerheten. JO uttalade dock att Kriminalvården måste försäkra sig om att advokaten är medveten om att dörren till besöksrummet låses och hur han eller hon ska gå till väga för att påkalla personalens uppmärksamhet. Vidare bör personalen vara öppen för att det i vissa fall kan finnas behov av andra lösningar.

I Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3) finns anvisningar för besök som ansluter till de uttalanden som JO gjort. Det uttalas i handboken att Kriminalvården har det yttersta ansvaret för säkerheten oavsett försvararens egen uppfattning av riskerna (se avsnitt 5.4.1).

Bedömning

Jag har valt att begränsa min granskning till att avse förvaret i Åstorps rutin för offentliga biträdens besök hos förvarstagna klienter. Jag går därför inte in på andra frågor som aktualiserats i ärendet.

Av utredningen framgår att ett offentligt biträde som ska besöka en klient vid förvaret i Åstorp hänvisas till ett särskilt besöksrum för tjänstebesök. Besöksrummet i sig är inte låst, men korridoren utanför rummet är det. Vidare framgår det att biträdet under besöket kan påkalla personalens uppmärksamhet enbart via ett handburet larm eller en knapp som är placerad utanför besöksrummet.

Det är ur rättssäkerhetssynpunkt centralt att en förvarstagen person har möjlighet att överlägga med sitt offentliga biträde. Sådana överläggningar ska kunna ske genom att biträdet besöker den förvarstagne på förvaret, och Migrationsverket bär ansvaret för att besöken kan genomföras i enlighet med utlänningslagens bestämmelser. Bestämmelserna ger dock inte någon direkt vägledning i fråga om offentliga biträdens besök annat än att besöket endast får övervakas om biträdet begär det.

Migrationsverket bär också ansvaret för ordningen och säkerheten vid förvaret. En viktig del i det ansvaret är att se till att offentliga biträdens besök hos förvarstagna klienter går att genomföra på ett säkert sätt.

Ett förvar är en låst miljö och det är ofrånkomligt att ett offentligt biträdes rörelsefrihet begränsas i samband med klientbesök. Jag har uppfattat F.B:s anmälan som att han framför allt vänder sig mot att rutinen är bristfällig ur säkerhetssynpunkt eftersom han inte på egen hand kan sätta sig i säkerhet om situationen skulle kräva det.

Av utredningen hos JO framgår att de rutiner som tillämpas vid förvaret i Åstorp syftar till att upprätthålla ordningen och säkerheten i förvaret, vilket naturligtvis även omfattar säkerheten för besökande biträden. Biträdet görs medveten om att besöket sker i ett besöksrum med intilliggande korridor som är låst från utsidan och får veta hur han eller hon ska gå till väga för att påkalla

personalens uppmärksamhet, även i en akut situation (jfr JO 2013/14 s. 278). Det framgår också av utredningen att det i speciella situationer och efter en individuell bedömning går att höja säkerheten vid ett besök av ett offentligt biträde och t.ex. övervaka besöket om biträdet begär det eller att placera personal i omedelbar anslutning till besöksrummet.

Jag kan inte se att en förvarstagens rätt enligt utlänningslagen till besök av sitt offentliga biträde begränsas av de rutiner som tillämpas vid förvaret i Åstorp. När det gäller de säkerhetsmässiga övervägandena kring rutinen kan olika aspekter beaktas. Jag noterar exempelvis att ett biträde ska gå till väga på samma sätt för att påkalla personalens uppmärksamhet vid ett mötes slut som om det inträffat en incident. För mig framstår det som om en sådan ordning kan medföra att ett incidentlarm inte ges den prioritet som krävs. JO:s granskning är emellertid i första hand av rättslig natur och förhållandena är inte sådana att det utöver det nyss sagda finns anledning för mig att göra några uttalanden om rutinen ur säkerhetssynpunkt.

Jag kan inte heller se att Migrationsverket genom att hänvisa till att det inte fanns skäl att göra avsteg från rutinen kan anses ha hindrat F.B:s klienter från att överlägga med honom vid ett besök på förvaret.

Jag har alltså inte grund för att kritisera Migrationsverket för den rutin som tillämpas vid förvaret i Åstorp. Mot bakgrund av vad som kommit fram i ärendet vill jag dock betona vikten av att Migrationsverket inför varje biträdesbesök gör en individuell bedömning av säkerhetsaspekterna. Migrationsverket bör även ha en öppen inställning till ett biträdes önskemål om säkerhetshöjande åtgärder och, i de fall önskemålet inte tillmötesgås, redogöra för de säkerhetsmässiga övervägandena i det enskilda fallet och inte enbart hänvisa till en generell rutin.

Avslutningsvis kan jag konstatera att utredningen visar att det inte finns någon nationell rutin för offentliga biträdens besök hos förvarstagna klienter och att rutinerna för biträdesbesök på de olika förvaren varierar något. Mot bakgrund av att biträdesbesök är vanligt förekommande och för att undvika oklarheter för biträden som har klienter vid olika förvar finns det enligt min mening anledning för Migrationsverket att ta fram en gemensam rutin för samtliga förvar. I det arbetet kan det finnas skäl att samråda med exempelvis Sveriges advokatsamfund.

Ärendet avslutas.