

Initiativärende om förvarstagnas rättigheter i häkten och i anstalter

Beslutet i korthet:

Den 19 juni 2012 besökte JO:s NPM-enhet Kriminalvården, häktet Gävle. Vid besöket framkom att de ändringar i utlänningslagen (2005:716) beträffande förvarstagnas rättigheter, som trädde i kraft den 1 maj 2012, inte hade lett till några åtgärder från häktets sida. Ändringarna innebär att en förvarstagen utlänningsperson som placeras i kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i polisarrest ska, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Detta innebär att utlänningspersonen ska ha samma rätt att ta kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i Migrationsverkets förvar. Vid besöket framkom det att en intagen utlänningsperson som var förvarstagen enligt utlänningslagen inte hade beviljats telefonkontakt till en anhörig förrän två veckor efter placeringen i häktet. Inom ramen för ett särskilt upplagt ärende utreddes därefter frågan om vilka överväganden Kriminalvården har gjort med anledning av de nämnda ändringarna i utlänningslagen samt vilka instruktioner som hade meddelats och vilka åtgärder som hade vidtagits från centralt håll för att tillgodose de förvarstagnas rättigheter i häkten och i anstalter.

I beslutet framhålls att förvarstagna som vistas i Migrationsverkets förvar har rätt till obegränsad och okontrollerad användning av mobiltelefon och även rätt att använda dator med internetanslutning. De förvarstagna som placeras inom kriminalvården har begränsade möjligheter till såväl telefonsamtal som besök och saknar möjlighet till kontakt med omvärlden via internet. Vidare ska, enligt de instruktioner som Kriminalvården har utfärdat efter lagändringen, de förvarstagnas kontakter kontrolleras i förväg och deras samtal kan avlyssnas.

Slutsatsen är att i praktiken leder Kriminalvårdens överväganden och instruktioner till berörda verksamhetsställen om hur det nya regelverket ska tillämpas till att de förvarstagnas rättigheter, när det gäller kontakter med omvärlden, inte kommer att tillgodoses fullt ut i häkten och i anstalter. Detta läggs inte till Kriminalvården till last utan visar på det olämpliga i att förvarstagna vistas i lokaler som är anpassade för personer misstänkta eller dömda för brott.

Initiativet

Den 19 juni 2012 besökte JO:s NPM-enhet Kriminalvården, häktet Gävle. Vid besöket framkom att de ändringar i utlänningslagen (2005:716) beträffande förvarstagnas rättigheter, som trädde i kraft den 1 maj 2012, inte hade lett till några åtgärder från häktets sida. I protokollet från besöket (dnr 3198-2012) antecknades i denna del följande:

Med anledning av genomförandet av EU:s så kallade återvändandenedirektiv (direktiv 2008/115/EG) har flera ändringar i utlänningslagen trätt i kraft den 1 maj 2012, bland annat i bestämmelser som rör förvar. Enligt den nya lydelsen av 11 kapitlet 2 § tredje stycket utlänningslagen ska en förvarstagen utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Enligt författningskommentaren innebär detta att utlänningen ska ha samma rätt att ta kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i förvar (prop. 2011/12:60 s. 94).

Enligt 11 kapitlet 4 § första stycket utlänningslagen ska en utlänning som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför förvarsloken utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Enligt författningskommentaren till motsvarande bestämmelse i den äldre utlänningslagen (6 kapitlet 24 § första stycket utlänningslagen [1989:529]) ger bestämmelsen uttryck för det självklara förhållandet att förvarstagna utlänningar inte ska jämföras med brottslingar när det gäller kontakter med yttvärlden. Utlänningen ska kunna ta emot besök, ringa, skriva och i princip ha obegränsad kontakt med personer, organisationer, samfund och myndigheter utanför förvarsloken. Den enda begränsning det kan vara fråga om vad gäller besök är om det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning eller på de tider som önskas (prop. 1996/97:147 s. 43).

Enligt 11 kapitlet 1 § första stycket utlänningslagen ska den förvarstagne utlänningen informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarslokena.

En intagen utlänning som var förvarstagen enligt utlänningslagen uppgav att han först två veckor efter placeringen i häktet beviljats telefontillstånd till en anhörig.

Enligt häktets skriftliga ordningsregler kan en intagen efter prövning beviljas besök om åklagaren inte meddelat restriktioner och andra hinder inte föreligger.

Efter att ha tagit del av protokollet från besöket beslutade jag att inom ramen för ett särskilt upplagt ärende utreda frågan om behandlingen av personer som är förvarstagna enligt utlänningslagen och placerade i häkte eller i anstalt.

Frågan hur förvarstagnas rättigheter ska tillgodoses har därefter varit aktuell vid mina inspektioner av häkten, bl.a. häktena Skogome och Göteborg i oktober 2012. Kriminalvårdschefen AA ställde vid inspektionen av det sistnämnda häktet frågan hur Kriminalvården ska agera för att förvarstagna ska ha möjlighet att t.ex. telefonera, ta emot besök och använda internet när häktet är ett restriktions-/säkerhetshäkte (dnr 5460-2012).

Utredning

Kriminalvården uppmanades att redogöra för vilka överväganden som har gjorts med anledning av ovan nämnda ändringar i utlänningslagen samt vilka instruktioner som har meddelats och vilka åtgärder som har vidtagits från centralt håll för att tillgodose de förvarstagnas rättigheter i häkten och i anstalter.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören BB, följande. Bilaga 3 som nämns i remissvaret redovisas senare i beslutet.

...

Sakförhållanden

I delbetänkandet Återvändandedirektivet och svensk rätt (SOU 2009:60) föreslogs förändringar i utlänningslagen (2005:716) för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistats olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Utredningen hade bl.a. att ta ställning till hanteringen av förvarstagna som placerats inom Kriminalvården. I sitt remissvar den 14 oktober 2009 framhöll Kriminalvården att häkten och anstalter är byggda för att förvara personer som är misstänkta för brott respektive avtjänar fängelsestraff och därför drivs i en regi som inte är lämplig för förvarstagna. Kriminalvården påpekade även att man inte ansåg sig ha möjlighet att leva upp till kravet att förvarstagna som placeras inom Kriminalvården ska hållas avskilda från övriga intagna. Kriminalvården framhöll de avsevärda praktiska problem som föreligger med att tillhandahålla fri telefoni och besök till vissa grupper av personer som vistas i Kriminalvårdens lokaler, samtidigt som övriga grupper av säkerhetsskäl inte kan ha samma tillgång till detta.

Efter behandling i lagrådet överlämnades proposition Genomförande av återvändandedirektivet (prop. 2011/12:60) till riksdagen den 26 januari 2012. I propositionen uttalades bl.a. att en uttrycklig regel borde införas som föreskrev att förvarstagna utlänningar som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest skulle ges samma rätt att ta kontakt med personer utanför lokalen som förvarstagna utlänningar som vistas på en förvarsenhet. Vidare uttalades att de farhågor Kriminalvården framfört i sitt remissvar avseende en sådan ordning inte torde aktualiseras, eftersom det samtidigt infördes ett krav på att dessa förvarstagna utlänningar skulle hållas avskilda från övriga intagna (s. 81.) Någon ytterligare beredning skedde inte med Kriminalvården, utan myndigheten fick kännedom om regeringens ståndpunkt först i samband med lagrådsremissen. De föreslagna ändringarna i utlänningslagen infördes genom SFS 2012:129, som utkom från trycket den 3 april 2012 och trädde i kraft den 1 maj samma år. För Kriminalvårdens del handlade det huvudsakligen om två förändringar. Den första nyheten var att förvarstagna som inte var dömda till utvisning av allmän domstol skulle hållas avskilda från övriga intagna. Den andra nyheten var att förvarstagna skulle ges möjlighet till kontakter med personer utanför häktet eller anstalten utöver vad som anges i häkteslagen. Enligt lagstiftaren ska en förvarstagen i Kriminalvårdens lokaler ha samma rätt till kontakt som om personen suttit i Migrationsverkets lokaler och bestämmelsen gäller även dem som dömts till utvisning av allmän domstol (jfr prop. 2011/12:60 s. 94).

Med anledning av de förestående förändringarna gick rättsenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor ut med ett centralt rättsinformationsutskick till samtliga regionjurister i mitten av april 2012. Utskicket lades även ut på Kriminalvårdens intranät (Krimnet) den 20 april 2012 och syftade till att klargöra hur förändringarna skulle hanteras i praktiken vid de verksamhetsställen som berördes, se [bilaga 1](#). Med anledning av inkomna frågor förtydligades och kompletterades informationen i en uppdaterad rättsinformation på Krimnet den 27 april 2012, se [bilaga 2](#). Den 21 augusti 2012 lades ut ytterligare rättsinformation på Krimnet om hur regelverket skulle tillämpas, se [bilaga 3](#).

Inför ikraftträdande gjordes en kartläggning av hur många förvarstagna som vid den tidpunkten förvarades inom Kriminalvården och vilken möjlighet som fanns till gemensamhet. Vid kartläggningen var 25 förvarstagna placerade i häkte och fyra i anstalt. De som var placerade i anstalt var personer som verkställt fängelsestraff och därefter placerats inom Kriminalvården med stöd av utlänningslagen i avvaktan på utvisning.

I augusti 2012 kontrollerade rättsenheten i de klientadministrativa systemen hur många intagna som just då var registrerade som förvarstagna enligt utlänningslagen och hur deras besöks- och telefontillstånd såg ut. Vid detta tillfälle var enligt klient-

systemen sex förvarstagna placerade på anstalt och 29 på häkte. Såvitt rättsenheten kunde finna vid denna kontroll hade inga ansökningar om besöks- eller telefontillstånd beträffande dessa personer avslagits efter att lagändringarna trädde i kraft den 1 maj 2012.

Kriminalvården använder sig av ett administrativt betalningssystem för telefonsamtal (INTIK), som ger möjlighet till kontroll av vilken person en intagen telefonerar till. Telefonnummer läggs efter en säkerhetskontroll in i systemet och varje intagen loggar sedan in i systemet med en personlig kod för att få tillgång till "sina" godkända telefonnummer. Det finns säkerhetsfunktioner inbyggda i systemet som förhindrar vidarekoppling av samtal samt flerpartssamtal. Genom användandet av INTIK minskar behovet av personalövervakade telefonsamtal och intagna kan erbjudas att telefonera på egen hand utan att säkerheten åsidosätts. Även förvarstagna omfattas av INTIK och de telefonnummer som den förvarstagne önskar ha kontakt med läggs därför in i INTIK. Till skillnad från vad som gäller för intagna sker dock ingen regelmässig kontroll av abonnenten i misstanke- eller belastningsregistret och utblivet samtycke från den som den förvarstagne önskar kontakt med är inte grund för att neka kontakt.

Förvarstagna har tidigare placerats på olika verksamhetsställen beroende på var de befinner sig geografiskt vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut om placering. I augusti 2012 beslutade Kriminalvården att inrätta en särskild avdelning med sju platser för förvarstagna i gemensamhet på häktet Skogome. Syftet med en gemensam nationell avdelning var bl.a. att säkerställa att de förvarstagnas rättigheter skulle tillgodoses samtidigt som man kunde undvika att de isolerades från kontakt med andra. Verksamheten vid häktet har fallit väl ut, bl.a. beroende på ett nära samarbete med Migrationsverket.

Kriminalvårdens generaldirektör gav även i uppdrag till enhetschefen för dåvarande klient- och säkerhetsenheten (numera klientenheten) att utreda behovet av eventuella ytterligare åtgärder till följd av ändringen i utlänningslagen samt att se över behov av ändringar i styrande dokument. Arbetet bedrivs av en arbetsgrupp vid Kriminalvårdens huvudkontor som har representanter från klientenheten, säkerhetsenheten, placeringsgruppen och rättsenheten. Arbetsgruppen har bl.a. som mål att se över möjliga lösningar på placeringar av förvarstagna, försöka effektivisera samarbetet med Migrationsverket och övriga myndigheter samt kartlägga vilka behov av styrdokument som finns. Flera avstämningmöten har genomförts med häktesavdelningen för förvarstagna på Skogome. Arbetsgruppen har lämnat förslag på ytterligare åtgärder avseende Kriminalvårdens omhändertagande av förvarstagna, bl.a. att ytterligare en enhet ska inrättas i Mälardalsområdet. Förslagen är för närvarande under beredning. Representanter från arbetsgruppen har även haft flera möten med Migrationsverket för att diskutera utformningen av en ny överenskommelse mellan myndigheterna. Syftet med den nya överenskommelsen är bl.a. att all placering av förvarstagna ska gå genom samma kanal så att Kriminalvården redan inledningsvis kan styra över var de hamnar.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, (FARK Häkte), är under bearbetning. Det förslag som nu är under pågående remissbehandling innehåller bl.a. en uttrycklig hänvisning till de särskilda reglerna för förvarstagna i utlänningslagen i syfte att påminna verksamheten om detta¹. Frågan om hur rätten till kontakt med omvärlden ska kunna garanteras kommer även att behandlas i en handbok om besök och övriga kontakter. Handboken finns i dagsläget enbart i en utkastversion, men målsättningen är att den ska slutföras under hösten 2013.

¹ En sådan hänvisning finns sedan den 1 januari 2014 i FARK Häkte.

Författningsbestämmelser m.m.

Den grundläggande förutsättningen för hur reglerna om förvar och placering ska tolkas framgår av 1 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716) (UtlL) som stadgar att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Enligt 10 kap. 20 § UtlL får Migrationsverket besluta att en utlännings som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningsen av allmän domstol har utvisats på grund av brott,
2. utlänningsen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

En utlännings som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket 2 eller 3 ska hållas avskild från övriga intagna.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Enligt 11 kap. 1 § UtlL ska den förvarstagne utlänningsen informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarslokalerna.

Enligt 11 kap. 2 § tredje stycket UtlL ska en förvarstagen som placerats i kriminalvårdsanstalt eller häkte, utöver vad som framkommer av häkteslagen, ges möjligheter 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.

Av 11 kap. 4 § första stycket UtlL framgår att en utlännings som hålls i förvar skall ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Enligt 3 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) (HäL) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §.

Enligt 3 kap. 4 § HäL får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning.

Enligt 1 kap. 10 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte (FARK Häkte) ska en intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i häkte, informeras om lokaler, signalanordningar och brandskydd. Den intagne ska även, om sådan information inte redan har lämnats vid annat häkte, informeras om

- de rättigheter och skyldigheter som han eller hon har,
- skyldigheten att medverka vid drogkontroll,
- det regelverk som i övrigt gäller för häktesvistelsen, samt
- Kriminalvårdens registrering av personuppgifter.

Kriminalvårdens bedömning

Som Kriminalvården skrev i sitt remissvar beträffande SOU 2009:60 anser myndigheten alltför att häkten och anstalter inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna. Att Migrationsverket getts möjlighet att ensidigt besluta om placering i Kriminalvårdens häkten medför onekligen vissa praktiska svårigheter för Kriminalvården. Från Kriminalvårdens perspektiv är det naturligtvis inte heller tillfredsställande att

regler som får avgörande betydelse för verksamhetens bedrivande återfinns i utlänningslagen i stället för i häkteslagen respektive fängelselagen.

Eftersom utrymmet för att bereda förvarstagna gemensamhet numera i huvudsak är begränsat till eventuella andra förvarstagna personer, har ett enskilt verksamhetsställe i allmänhet mycket små möjligheter att bereda förvarstagna någon meningsfull gemensamhet. Tidigare var det vanligaste att en person som hade verkställt ett fängelsestraff och därefter placerats i förvar inom Kriminalvården i avvaktan på en utvisning stannade kvar på den anstalt där han eller hon hade avtjänat straffet. En sådan ordning är i och för sig alltså förenlig med bestämmelserna i 10 kap. 20 § UtL, då dessa förvarstagna inte måste hållas avskilda från andra intagna. Skulle det emellertid bli känt att förvarstagna har rätt till telefonsamtal med en i princip obegränsad personkrets (jfr 11 kap. 2 § tredje stycket och 4 § första stycket UtL) anser dock Kriminalvården att det finns en överhängande risk för att övriga intagna kommer att försöka förmå förvarstagna att kontakta och lämna meddelanden till personer som de själva inte beviljats telefontillstånd till. Förändringen i utlänningslagen kan därför leda till att även dessa personer i större utsträckning placeras i häkte i stället för i anstalt. Kraven i lagstiftningen kan i praktiken leda till att de förvarstagna i högre grad än tidigare isoleras från kontakt med andra människor. Enligt Kriminalvårdens mening framstår detta som inhumant och det kan knappast ha varit lagstiftarens mening. Kriminalvården har tagit upp dessa problem vid möten både med Justitiedepartementet och Migrationsverket.

För att i möjligaste mån lätta på isoleringen har Kriminalvården tillfälligt inrättat en särskild avdelning för förvarstagna på anstalten Skogome. Målsättningen är att så många som möjligt ska kunna placeras där. Platsantalet är dock i nuläget begränsat. Det kan även finnas individuella anledningar till varför en förvarstagen inte placeras där, exempelvis olämplig personkonstellation eller att han eller hon måste placeras i avskildhet av säkerhetsskäl. Det förekommer naturligtvis även att en förvarstagen uttrycker önskemål om att placeras i närheten av anhöriga.

Som framgår ovan pågår en översyn av verksamheten inför ett ställningstagande till en fortsatt nationell lösning. Arbetet med att skapa en enhetlig hantering är omfattande och kräver löpande överväganden i förhållande till såväl Migrationsverket som Polisen.

Kriminalvården vill avslutningsvis framhålla att frågor rörande förvarstagna, bl.a. ett förslag om inrättande av särskilda förvarsavdelningar i Kriminalvårdens regi, alltså är föremål för behandling, se Förvar (SOU 2011:17).

I bilaga 3 till remissvaret, rättsinformation på Kriminalvårdens intranät den 21 augusti 2012, gav Kriminalvårdens huvudkontor följande information om hur regelverket ska tillämpas:

En förvarstagen person ska, enligt 11 kap. 2 § utlänningslagen, utöver vad som följer av häkteslagen ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Frågan som uppkommer är vad som avses med *utöver* bestämmelserna i häkteslagen.

Ändringen kan givetvis inte medföra att kontakter utöver vad som medges enligt utlänningslagen tillåts. Enligt 11 kap. 4 § utlänningslagen ska en utlänning som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen, utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

Enligt bestämmelserna i utlänningslagen får en förvarstagen alltså nekas att ta emot ett besök eller ha en annan kontakt om den i ett enskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Med detta begrepp avses i princip detsamma som begreppet *lämpligen kan ske* i häkteslagen, dvs. i stor utsträckning praktiska förhållanden. En utgångspunkt är här, enligt Kriminalvårdens uppfattning, att verksamheten i ett häkte eller en anstalt på många sätt skiljer sig från verksamheten i ett

av Migrationsverkets förvar. Det ställs exempelvis betydligt högre krav på säkerheten inom Kriminalvården.

Kriminalvårdens uppfattning är vidare att det i grunden är häkteslagen som ska tillämpas men att bestämmelserna i utlänningslagen medför en inskränkning i möjligheten att helt neka en kontakt. Det innebär att bestämmelserna om förfarande och kontroll i häkteslagen ska tillämpas även när det gäller förvarstagnas kontakter. Möjligheten att kontrollera den som den förvarstagne vill ha kontakt med i t.ex. belastningsregistret finns alltså.

När det gäller besök är utgångspunkten i utlänningslagen att ett besök får övervakas, om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten. Om det vid en kontroll av den tilltänkte besökaren framkommer att besöket kan äventyra säkerheten blir då utgångspunkten att, oavsett om det rör sig om en närstående person eller inte, medge bevakade besök. Endast om besöket skulle medföra sådana säkerhetsrisker att det krävs mer bevakningsåtgärder än vid ett normalt bevakat besök kan det bli aktuellt att helt avslå ansökan om besökstillstånd.

Samma sak bör gälla vid ansökningar om telefontillstånd. Om det framkommer säkerhetsskäl som medför att tillstånd inom INTIK-systemet inte kan medges får tillstånd till avlyssnade samtal beviljas, oavsett angelägenhetsgraden för samtalet.

Hur ofta bevakade besök eller avlyssnade telefonsamtal kan ske får bestämmas på samma sätt som för övriga intagna. Prövningen bör dock inte leda till att kontakten i praktiken förhindras.

När det slutligen gäller ett samtycke från den som den förvarstagne vill ha kontakt med gör Kriminalvården bedömningen att bestämmelserna i utlänningslagen medför att 3 kap. 22 § FARK Häkte, dvs. bestämmelsen om att uteblivet samtycke medför att tillstånd inte får beviljas, inte kan tillämpas på förvarstagna.

Tillstånd kan alltså beviljas oavsett om den som kontakten ska äga rum med har samtyckt eller inte. Samtyckesblanketten fyller emellertid ett viktigt informationssyfte och bör därför fortsatta användas.

Det sagda leder enligt Kriminalvårdens uppfattning till följande.

1. Förvarstagna ska ansöka om besöks- och telefontillstånd på vanligt sätt.
2. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl kan ett besök bevakas och ett telefonsamtal avlyssnas.
3. Bevakade besök och avlyssnade samtal kan beviljas oavsett vem kontakten ska äga rum med och oavsett kontaktens angelägenhetsgrad.

Hur ofta kontrollerade kontakter kan äga rum får prövas på samma sätt som för övriga intagna.

Samtyckesblanketten kan användas. Uteblivet samtycke medför inte att tillstånd till kontakt kan nekas.

För att ta reda på hur Migrationsverket tillämpar utlänningslagens regler om kontakt med omvärlden för förvarstagna som vistas i Migrationsverkets förvar kontaktades experten CC, ansvarig för Migrationsverkets förvar. Vid ett telefonsamtal den 12 november 2013 uppgav han bl.a. följande:

Förvarstagna som vistas på Migrationsverkets förvar har rätt till obegränsad och okontrollerad användning av mobiltelefoner utan kamerafunktion. Dessutom finns fasta telefoner på avdelningarna för inkommande och utgående samtal. Inga telefonsamtal avlyssnas. De förvarstagna har tillgång till datorer med internetuppkoppling. De regler för besök som framgår av Migrationsverkets gemensamma riktlinjer för förvarsverksamheten vid Migrationsverket (Dnr MAL 111-2006-346) gäller fortfarande.

Av Migrationsverkets gemensamma riktlinjer, standarder och rutiner för förvarsverksamheten vid Migrationsverket (dnr: MAL111-2006-346) framgår bl.a. följande när det gäller besök:

6. Besök

Utgångspunkten för besök är att de förvarstagna ska beredas möjlighet att i princip obegränsat kunna hålla kontakt med omvärlden. Den enda begränsning det kan vara fråga om när det gäller besök är om det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning och på de tider som önskas.

6.1 Att vägra eller övervaka besök

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten får ett besök övervakas.

6.2 Antal besökare, besökstillfällen, tider, information m.m.

Öppetiderna ska vara generösa och så förlagda att de passar de flesta besökare om inte annat med en möjlighet till individuella lösningar i enskilda fall, t.ex. förlängd besökstid kvällen före avresa.

6.3 Antal besökstillfällen per person och dag

Normalfallet bör innebära ett besök per förvarstagen och dag. Om det finns fler lediga tider samma dag går det bra att samma dag boka ytterligare besök. --- Det är önskvärt om besök anmäls i förhand. Förhandsanmälan kan däremot inte utgöra krav för att ta emot besök.

6.4 Antal besökare per besök

Hur många som kan tas emot vid ett och samma tillfälle måste avgöras från fall till fall. Det kan variera beroende på ålder och gruppens sammansättning. I regel accepteras två vuxna besökare vid varje tillfälle. Finns det flera besökande vuxna kan de turas om.

6.5 Besökstiden

Besökstiden är en timme. Långväga besök bör ges större möjligheter än andra. Make/maka, barn och andra i den närmaste familjekretsen kan i allmänhet ges större friheter, såväl vad det gäller extra tider som längre besökstid om möjligheten finns.

6.7 Information om besöket

Besökaren ska uppge vem som ska besökas. Den förvarstagne bör kontaktas när besök anländer och även i övrigt hållas underrättad om vilka personer som sökt honom eller henne.

Anteckning av besökandes namn.

Säkerhets- och ordningsskäl samt brand- och utrymningskäl kan göra det befogat att anteckna de besökandes namn.

En person som inte vill ange sitt namn eller inte kan förete någon legitimation kan emellertid inte nekats tillträde. Det är inte heller – i vart fall inte självständigt – tillräckliga skäl att bevaka besöket.

Bedömning

I remissvaret har Kriminalvården redogjort för de bestämmelser som är relevanta i ärendet. Jag vill därutöver framhålla följande.

Enligt 11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen ska en förvarstagen utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i polisarrest, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Enligt uttalanden i förarbetena innebär detta 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).

Enligt 11 kap. 4 § första stycket utlänningslagen ska en utlänning som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför förvarslokalen om inte besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Enligt författningskommentaren till motsvarande bestämmelse i den äldre utlänningslagen (6 kap. 24 § första stycket utlänningslagen [1989:529]) ger bestämmelsen uttryck för det självklara förhållandet att förvarstagna utlänningar inte ska jämföras med brottslingar när det gäller kontakter med yttervärlden. Utlänningen ska kunna ta emot besök, ringa, skriva och i princip ha obegränsad kontakt med personer, organisationer, samfund och myndigheter utanför förvarslokalen. Den enda begränsning det kan vara fråga om vad gäller besök är om det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning eller på de tider som önskas (prop. 1996/97:147 s. 43).

Under rubriken Utredning ovan redogörs för hur Migrationsverket tillämpar utlänningslagens regler om kontakter med omvärlden för de förvarstagna som vistas i Migrationsverkets förvar. Av redogörelsen framgår att de förvarstagna har rätt till obegränsad och okontrollerad användning av mobiltelefon (utan kamerafunktion) och även rätt att använda dator med internetanslutning. När det gäller rutiner för besök framgår bl.a. att besökarna inte kontrolleras på förhand och att de förvarstagna i normalfallet har rätt till ett besök per person och dag. Vid de inspektioner som genomfördes av samtliga Migrationsverkets förvar 2010 inom ramen för JO:s initiativärende dnr 6090-2009 framkom att den mest uppskattade kontakten med omvärlden var genom datorer med internetanslutning. Förvarstagna använde de tillgängliga datorerna bl.a. för att hålla kontakten med anhöriga i hemlandet, läsa tidningar från hemlandet och på andra sätt förbereda återvändandet dit.

Detta ska jämföras med hur det ser ut för de förvarstagna som är placerade inom kriminalvården i dag. De har begränsade möjligheter till såväl telefonsamtal som besök och saknar möjlighet till kontakt med omvärlden via internet.

Kriminalvården har i bilaga 3 till remissvaret, (rättsinformation om förvarstagnas kontakter) gett uttryck för att bestämmelserna i utlänningslagen endast medför en inskränkning i möjligheten att helt neka en kontakt och att bestämmelserna om förfarande och kontroll i häkteslagen ska tillämpas även när det gäller de förvarstagnas kontakter. Jag delar inte den bedömningen. Att, som Kriminalvården

gör i bilagan när det gäller frågan om de förvarstagnas kontakter med omvärlden, i princip jämställa utlänningslagens begrepp *i ett särskilt fall* med häkteslagens *lämpligen kan ske* leder enligt min mening till felaktiga resultat i den praktiska tillämpningen. Begreppet i ett särskilt fall har en mycket snävare tillämpning än begreppet lämpligen kan ske, även om praktiska förhållanden i stor utsträckning avses i bägge fallen.

Enligt 3 kap. 1 § häkteslagen kan telefonsamtal och besök begränsas om de utgör en fara från säkerhetssynpunkt. Återvändandedirektivet medger inte något sådant undantag. Detta är skälet till att det infördes en uttrycklig regel som ger utlänningar som är förvarstagna och placerade i kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i polisarrest samma rätt till kontakt med personer utanför lokalen som utlänningar som vistas på en förvarsenhet (se prop. 2011/12:60 s. 81).

De förvarstagna som är placerade i häkte eller i anstalt ska således ha samma rätt till kontakter utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i Migrationsverkets förvar. Som framgår av redogörelsen ovan utför Migrationsverket inte några förhandskontroller när det gäller telefonsamtal eller besök. Inte heller förekommer det att telefonsamtal avlyssnas. Att kontrollera besökare i belastningsregister eller att kräva att en samtyckesblankett fylls i innan ett telefonsamtal tillåts innebär enligt min mening en inskränkning av de förvarstagnas rätt till obegränsad kontakt med omvärlden och dessutom en integritetskränkning av de personer som vill ha kontakt med den förvarstagne. Samma synpunkter gör sig gällande när det gäller avlyssning av förvarstagnas telefonsamtal. Frågan om de förvarstagnas tillgång till datorer har inte berörts i remissvaret, men en sådan möjlighet är självklart viktig när det gäller kontakter med omvärlden.

Min slutsats är att i praktiken leder Kriminalvårdens överväganden och instruktioner till berörda verksamhetsställen om hur det nya regelverket ska tillämpas till att de förvarstagnas rättigheter, när det gäller kontakter med omvärlden, inte kommer att tillgodoses fullt ut i häkten och anstalter. Det är dock inte något jag vill lägga Kriminalvården till last. I stället visar detta på det olämpliga i att förvarstagna som inte ska utvisas efter att ha avtjänat fängelsestraff vistas i lokaler som är anpassade för personer misstänkta eller dömda för brott.

Att inrätta fler särskilda avdelningar för förvarstagna inom kriminalvården borde kunna medföra att vissa hinder mot att fullt ut tillämpa regler för förvarstagnas rätt till kontakter med omvärlden undanröjdes. Det vore dock, enligt min mening, mer naturligt att Migrationsverket fick ett större ansvar för de förvarstagna utlänningar som nu placeras inom kriminalvården av säkerhetsskäl. Ett förslag i linje med detta har lämnats av Förvarsutredningen i dess slutbetänkande Förvar (SOU 2011:17 s. 318 f.) Det allra bästa vore enligt min mening att Migrationsverket fick hela ansvaret för de förvarstagna som inte ska utvisas efter att ha avtjänat fängelsestraff, och att Kriminalvården befrias från detta uppdrag.

JO Axberger uttalade i beslut JO 2011/2012 s. 314 (s. 366 f) följande angående förvarstagna som placeras i häkte:

En kriminalvårdsplacering [av förvarstagna] innefattar vidare en mycket mer kännbar frihetsinskränkning än vad som gäller för vistelse vid ett förvar. Medan förvaren präglas av en tydlig ambition att vara så öppna som möjligt, där verksamheten och personalens kompetens är anpassad till ändamålet, är förhållandena på häktena i många avseenden de motsatta. Häkten är till för att hysa brottsmisstänkta. Verksamheten där är av naturliga skäl inte utformad efter de förvarstagnas behov, och deras möjligheter till kontakt med omvärlden är kraftigt begränsade. Den förvarstagne tvingas tillbringa större delen av dygnet inlåst i en cell. Förvarstagna i häkte ska enligt lagen visserligen beviljas de lättnader och förmåner som är möjliga men det fungerar dåligt i praktiken. - - -

Jag kan konstatera att Kriminalvården i sitt remissvar har gett uttryck för de svårigheter som finns när det gäller att kunna leva upp till utlänningslagens krav på rättigheter för förvarstagna inom Kriminalvården. JO Axbergers uttalanden synes alltså vara aktuella.

Sammanfattningsvis innebär det anförda att jag delar den uppfattning som Kriminalvården nu och tidigare har gett uttryck för, dvs. att häkten och anstalter inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna. Det är naturligtvis också mycket olyckligt om de ändringar i utlänningslagen som syftade till att förbättra situationen för förvarstagna som kriminalvårdsplaceras i praktiken kan leda till en försämrad situation genom att de förvarstagna riskerar att i större utsträckning än tidigare isoleras från kontakt med andra människor, bl.a. genom att placeras i häkte i stället för i anstalt. Av denna anledning översänder jag detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

Uppföljning

Jag kommer att ägna de här aktuella frågorna särskild uppmärksamhet vid min tillsyn på kriminalvårdsområdet.

I ärendet har jag samrått med JO Cecilia Renfors, som har ansvar för tillsynen över bl.a. Migrationsverket.

Ärendet avslutas.