

Uttalanden om tillämpningen av bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering på förvarstagna som använt narkotika eller anträffats med narkotika utan att vara påverkade

Beslutet i korthet: Med anledning av iakttagelser som gjordes vid JO:s inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, i mars 2018 beslutade JO att utreda hur verket tillämpar bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering på förvarstagna som använt narkotika och förvarstagna som anträffats med narkotika utan att misstänkas för att vara påverkade. Av iakttagelserna vid inspektionen och av Migrationsverkets yttrande i detta ärende drar JO 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.

I beslutet anger JO hur bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering bör tillämpas när en förvarstagen använt eller innehaft narkotika.

JO konstaterar att det har kommit fram 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. Det är enligt JO 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 enligt JO nödvändigt att Migrationsverket ges förutsättningar att bedriva förvarsverksamheten så att förvarstagna inte utsätts för sådana risker och konsekvenser. Eftersom flera av de problem som JO belyser i beslutet hänger ihop med brister i lagstiftningen lämnar JO över beslutet till Regeringskansliet.

Bakgrund

Med anledning av iakttagelser som gjordes vid min inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, den 13–14 mars 2018 (dnr 939-2018) beslutade jag att utreda hur verket tillämpar bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering på förvarstagna som använt narkotika och förvarstagna som anträffats med narkotika utan att misstänkas för att vara påverkade.

I protokollet från inspektionen konstaterade jag att flera beslut om avskiljande av förvarstagna som misstänktes ha innehaft narkotika motiverats med vad som generellt kan inträffa om någon är påverkad på förvaret, trots att den förvarstagne inte var påverkad och trots att den misstänkta narkotikan tagits ifrån den förvarstagne. I fall där förvarstagna som använt narkotika hade avskilts eftersom de var märkbart påverkade och därför ansågs utgöra en allvarlig fara för sig själva, andra förvarstagna och personalen på förvaret, konstaterade jag att det förekom att besluten inte hävts med hänvisning till att de förvarstagna inte längre var märkbart påverkade utan i stället eftersom de enligt Migrationsverkets bedömning visat ”uppriktig ånger” eller förståelse för reglerna som lett till avskiljandet. Det framstod som att avskiljande i dessa fall använts som en form av bestraffning för att den förvarstagne använt narkotika eller innehaft narkotika.

Jag konstaterade också att det förekom att beslut om säkerhetsplacering motiverats med risken för att den förvarstagne skulle föra in eller ges möjlighet att använda förbjudna substanser. Av det som Migrationsverkets företrädare uppgav vid inspektionen framgick att det är ett generellt problem att narkotika förs in på förvaret och att förvaret har begränsade rättsliga och praktiska möjligheter att komma till rätta med problemet. Det framstod mot den bakgrunden som att besluten om säkerhetsplacering i flera fall hade fattats i syfte att förhindra att narkotika fördes in på förvaret och inte för att avskiljandet av den förvarstagne av säkerhetsskäl inte kunde fortsätta i förvarslokalen.

Utredning

Migrationsverket uppmanades att yttra sig över och redogöra för sin bedömning av fyra frågeställningar om avskiljande och säkerhetsplacering av förvarstagna som använt narkotika eller innehaft narkotika.

Migrationsverket (generaldirektören AA) yttrade sig och anförde inledningsvis följande.

I Sverige finns grundläggande principer för behandling av personer som är frihetsberövade i bl.a. internationella konventioner, regeringsformen och utlänningslagen. En person som är tagen i förvar ska behandlas humant och personens värdighet ska respekteras. Förvarsverksamheten ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i en förvarstagen persons integritet och rättigheter. Personen ska ha rätt till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och utomhusvistelse. Det är självfallet så att den förvarstagne ska kunna ta emot besök och ha kontakter med yttvärlden. Det är lika självklart att den förvarstagne ska ha kontakt med andra förvarstagna och att personen inte ska behöva vara inlåst på sitt rum.

Migrationsverkets inställning är att förhållandena på förvaren bör likna dem som finns vid Migrationsverkets mottagningsenheter och att lokalerna i Migrationsverkets förvar så långt som möjligt även bör överensstämma med dessa enheter.

Migrationsverket har befogenheter att kroppsvisitera en person om det finns skäligen misstanke om att den förvarstagne bär på sig alkoholhaltiga drycker eller

andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen i lokalen eller bär på sig något enligt narkotikastrafflagen. Migrationsverket kan också undersöka en försändelse och ta hand om egendom av samma anledning.

Migrationsverket har också möjlighet att hålla en person som är i förvar avskild om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om den förvarstagne utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Om en förvarstagen av säkerhetsskäl inte kan vistas på förvaret får Migrationsverket besluta om att den förvarstagne kan placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Det är en besvärlig uppgift för Migrationsverket att upprätthålla situationen på förvaren så att de liknar förhållandena på mottagningsenheter för alla förvarstagna och samtidigt ha få möjligheter att ingripa mot förvarstagna som utgör en ordnings- och säkerhetsrisk.

[... En] person som tas i förvar får tydlig information om att narkotika är förbjudet på förvaren.

Migrationsverket vill också understryka att ett avskiljande eller en placering i kriminalvårdsanstalt aldrig får utgöra en bestraffning. Åtgärdernas funktion är att hantera ordnings- och säkerhetsrisker och inte att bestraffa.

Migrationsverket vill framhålla att användandet av avskildhet och placering i kriminalvårdsanstalt i praktiken handlar om att hantera risker. Det går aldrig att veta om en person kommer att agera på ett visst sätt. Det är förvarens beslutsfattare som har, utifrån de omständigheter som är kända, att bedöma om risken för ett ordnings- eller säkerhetsäventyrande beteende är så pass hög att det motiverar den sortens frihetsinskränkning som avskiljande och placering i kriminalvårdsanstalt innebär. Bedömningen avser frågan om att vidta åtgärder som är nödvändiga för att uppnå ordning och säkerhet på förvaret.

Migrationsverkets utgångspunkt är den att en förvarstagen person som är narkotikapåverkad utgör en säkerhetsrisk. Det är rimligt att ha som generell utgångspunkt att en narkotikapåverkad person har en förhöjd benägenhet att agera på ett sätt som kan äventyra ordningen och säkerheten i förvarslokalen och innebära en fara för andra. En sådan person är svårare att diskutera med och tillrättavisa. Konsekvenserna av ett agerande från en narkotikapåverkad person kan vara mycket allvarliga för både personal och övriga förvarstagna. Det kan också orsaka obehag, osäkerhet och rädsla för övriga förvarstagna att vistas tillsammans med narkotikapåverkade personer.

Migrationsverket anser att det är viktigt med noggranna överväganden angående ordning och säkerhet. Migrationsdomstolen har också i ett antal avgöranden angett att innehav av narkotika kan utgöra skäl att placera en förvarstagen i kriminalvårdsanstalt (se avgöranden från Förvaltningsrätten i Stockholm, Migrationsdomstolen, UM 10370-17 och UM 10212-17 och Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsdomstolen, UM 5231-15 och UM 1634-18).

Migrationsverket anser även att innehav av narkotika kan utgöra skäl att placera en förvarstagen i kriminalvårdsanstalt av samma anledning som när en person är påverkad av narkotika.

När det gäller de frågor som JO ställt anförde Migrationsverket följande.

I vilka situationer kan ett avskiljande anses vara nödvändigt för ordningen och säkerheten i förvarslokalen enbart av den anledningen att en förvarstagen är påverkad av narkotika eller har anträffats med narkotika som sedan tagits ifrån honom eller henne? Vilka överväganden innefattas i sådana bedömningar?

Den som är påverkad av narkotika kan antas utgöra ett ordnings- och säkerhetsproblem. Det föreligger därför skäl att avskilja en person som är påverkad av narkotika, vilket får anses både nödvändigt och proportionellt. En

narkotikapåverkad person bör vara avskild fram till dess att påverkan av narkotikan har upphört.

Om en förvarstagen person har narkotika på sig är det ett rimligt antagande att personen också har använt narkotika. I ett sådant läge är det också motiverat att avskilja personen.

I vilka situationer kan en förvarstagen anses utgöra en allvarlig fara för sig själv eller andra enbart av den anledningen att han eller hon är påverkad av narkotika eller har anträffats med narkotika som sedan tagits ifrån honom eller henne? Vilka överväganden innefattas i sådana bedömningar?

Om en förvarstagen är påverkad av narkotika är utgångspunkten att personen utgör en allvarlig fara för andra. Den narkotikapåverkade personen antas vid påverkan och indirekt också vid innehav av narkotika utgöra ett ordnings- och säkerhetsproblem. Det är rimligt att anta att en narkotikapåverkad person och för den delen även en person som har narkotika på sig kan antas agera på ett sätt som kan äventyra ordningen och säkerheten på ett förvar.

Finns det lagliga förutsättningar att låta den förvarstagnes inställning till reglerna vid förvaret eller till ett narkotikabruk påverka tidpunkten när ett avskiljande ska upphöra om den förvarstagne avskilts enbart eftersom han eller hon varit påverkad av narkotika?

Att en person ångrar den händelse som föranledde beslutet att avskilja en person ska inte tillmätas betydelse vid bedömningen om en person ska upphöra att vara avskild eller placerad på en kriminalvårdsanstalt.

En bedömning av om det föreligger de omständigheter som är förutsättningen för ett avskiljande ska ske efter en viss tid. Den bedömningen grundar sig på huruvida personen kommer att antas agera på ett sådant sätt som kan framkalla ordnings- eller säkerhetsproblem. Står det klart att personen i fråga har för avsikt att bruka narkotika igen anses personen utgöra en säkerhetsrisk.

I vilka situationer kan ett avskiljande av säkerhetsskäl inte fortsätta i förvarsloken om den förvarstagne är påverkad av narkotika, har använt narkotika men inte längre är märkbart påverkad eller avskilts enbart eftersom han eller hon innehaft narkotika som sedan tagits ifrån honom eller henne? Vilka överväganden innefattas i sådana bedömningar?

En placering i kriminalvårdsanstalt bör inte ske i någon av de uppräknade situationerna. En placering i kriminalvårdsanstalt framstår som en alltför långtgående åtgärd för att hantera den säkerhetsrisk som uppstått genom narkotikainnehavet eller narkotikabruket i sig. Det är tillräckligt att hålla en person avskild i dessa situationer. För en placering i kriminalvårdsanstalt krävs att den förvarstagne visar sådana tendenser att Migrationsverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet riskeras om personen får vara kvar. Om en narkotikapåverkad person uppvisar ett hotfullt beteende, oroväckande oberäknelighet eller utåtagerande måste en placering i kriminalvårdsanstalt kunna komma ifråga.

Det finns ett antal typsituationer som återkommande uppstår på förvaren och där frågan om avskiljande uppkommer. Det gäller innehav och/eller bruk av narkotika. Det gäller också vid rymningsförsök eller rymningar. På Migrationsverket pågår ett arbete för att precisera tillämpningsramarna för förvarsenheten i dessa frågor. Ambitionen är att detta ska leda till att placeringar i kriminalvårdsanstalt på basis av enbart narkotikainnehav inte längre ska förekomma.

Rättsliga utgångspunkter

Åtgärder för att motverka att en förvarstagen innehar otillåtna föremål

En förvarstagen får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen (se 11 kap. 8 § utlänningslagen).

Om det finns skälig misstanke att en förvarstagen bär på sig något som han eller hon inte får inneha enligt bestämmelserna i 11 kap. 8 § utlänningslagen eller enligt narkotikastrafflagen får den förvarstagne kroppsvisiteras för kontroll av detta (se 11 kap. 9 § utlänningslagen). Om det finns skälig misstanke om att en försändelse till en förvarstagen innehåller sådana föremål får han eller hon inte ta emot försändelsen utan att den först har undersökts (se vidare 11 kap. 10 § utlänningslagen). Anträffas ett otillåtet föremål hos en förvarstagen eller i förvarsloken får föremålet tas om hand av Migrationsverket (se 11 kap. 11 § utlänningslagen).

Begränsning av en förvarstagens rörelsefrihet

De som hålls i förvar får som utgångspunkt röra sig fritt i förvarets lokaler. Migrationsverket får dock hindra en förvarstagen att lämna lokalen där han eller hon vistas och får i övrigt underkasta en förvarstagen den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att han eller hon tagits i förvar ska tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. En förvarstagens rörelsefrihet får också begränsas, om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. (Se 11 kap. 6 § utlänningslagen.)

Beslut om avskiljande och säkerhetsplacering av en förvarstagen

Den som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra (11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen).

I förarbetena till bestämmelsen anges allvarliga provokationer mot andra förvarstagna och beteenden av uppviglande karaktär som exempel på beteenden som kan leda till ett beslut om avskiljande när det gäller ordningen och säkerheten på förvaret. Uttrycket allvarlig fara avser hot mot andra förvarstagna eller mot personalen respektive risk för självdestruktivt beteende. (Se prop. 1996/97:147 s. 42.)

Av 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen framgår att om en förvarstagen som hålls avskild av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal får Migrationsverket besluta att han eller hon ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (s.k. säkerhetsplacering). Det krävs alltså att avskiljandet av säkerhetsskäl inte kan fortsätta i förvarsloken. För att en sådan bedömning ska kunna göras krävs att den förvarstagne har visat sådana tendenser att Migrationsverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om utlänningsföreläggningen fick vara kvar.

Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i undantagsfall som är svåra att undvika. (Se prop. 1996/97:147 s. 14 och 41.)

Uttalanden

Utgångspunkter

Vid inspektionen av förvarsenheten i Kålleröd kom det fram att en större andel förvarstagna än tidigare missbrukar narkotika, att det är ett generellt problem att narkotika förs in på förvaret och att förvaret har begränsade rättsliga och praktiska möjligheter att komma till rätta med problemet. Det finns anledning att anta att situationen är likadan vid övriga förvarsenheter. Som jag uttalat i protokollet från inspektionen av förvarsenheten i Kålleröd måste verksamheten vid en förvarsenhet dock vara anpassad så att även personer som kan förväntas vilja avvika eller hindra verkställigheten på annat sätt eller som har en kriminell livsstil kan vistas där. Det måste också gälla för förvarstagna med missbruksproblem.

Migrationsverket har anfört att det är en besvärlig uppgift för verket att upprätthålla situationen på förvaren så att de liknar förhållandena på verkets mottagningsenheter för alla förvarstagna samtidigt som man har få möjligheter att ingripa mot förvarstagna som utgör en risk för ordningen och säkerheten vid förvarsenheterna. Med anledning av detta vill jag framhålla att beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering innebär tvångsåtgärder som innefattar kännbara ytterligare frihetsinskränkningar för den förvarstagne. Sådana beslut får självfallet fattas endast när förutsättningarna för detta är uppfyllda och på sakliga grunder.

Migrationsverket har i yttrandet till JO inte gått närmare in på och redogjort för vanligt förekommande situationer där avskiljande eller säkerhetsplacering aktualiseras på grund av att förvarstagna använt eller innehaft narkotika. Uttalandena i beslutet måste ses i ljuset av att underlaget för mina bedömningar när det gäller hur de problem som förekommer på förvaren i praktiken ser ut därmed är begränsat till iakttagelser från inspektioner.

Avskiljande

Förutsättningar för beslut om avskiljande

För ett beslut om avskiljande krävs att det finns konkreta omständigheter som leder till bedömningen att ett avskiljande av en förvarstagen är nödvändigt för ordningen och säkerheten i förvarlokalen eller att en förvarstagen utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

Förvarstagna som använt narkotika

Jag delar Migrationsverkets uppfattning att en rimlig generell utgångspunkt är att en narkotikapåverkad person har en förhöjd benägenhet att agera på ett sätt som utsätter honom eller henne, andra förvarstagna eller personalen vid förvaret för fara eller som kan orsaka obehag, osäkerhet och rädsla hos andra förvarstagna som vistas tillsammans med – eller till och med delar bostadsrum

med – den påverkade. Det finns därför normalt förutsättningar att avskilja en förvarstagen som är märkbart påverkad av narkotika. Utgångspunkten för verkets bedömning av vilka åtgärder som kan vidtas måste dock vara att den förvarstagnes frihet inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall (se 1 kap. 8 § utlänningslagen). En individuell bedömning måste alltså alltid göras. I stället för att avskilja en förvarstagen som är märkbart påverkad av narkotika kan det i vissa fall vara tillräckligt att begränsa hans eller hennes rörelsefrihet med stöd av 11 kap. 6 § utlänningslagen genom att anvisa den förvarstagne att vistas i en begränsad del av förvarslokalen, t.ex. i ett bostadsrum, tills han eller hon inte längre är märkbart påverkad.

Utöver de generella risker som finns med personer som är narkotikapåverkade kan ett agerande som föranletts av att en förvarstagen är påverkad självfallet läggas till grund för ett beslut om avskiljande.

När den förvarstagne inte längre är märkbart påverkad kan enligt min mening de generella risker som finns med personer som är narkotikapåverkade inte längre läggas till grund för ett fortsatt avskiljande. Om den förvarstagne avskilts eftersom han eller hon varit påverkad av narkotika får avskiljandet därför pågå som längst till dess han eller hon inte längre är märkbart påverkad. Det kan dock finnas förutsättningar att fortsätta avskiljandet av andra anledningar, t.ex. om den förvarstagne är våldsam.

Eftersom syftet med avskiljandet i dessa fall är att hantera de risker som finns när en förvarstagen är påverkad finns det enligt min mening inte förutsättningar att avskilja en förvarstagen som visserligen har använt narkotika men som, såvitt kan bedömas, inte är påverkad av narkotika. Det kan dock finnas anledning för verket att vara observant på en sådan förvarstagen i verksamheten och senare ta ställning till om det då kommit fram konkreta omständigheter som kan läggas till grund för ett beslut om att begränsa den förvarstagnes frihet eller att avskilja den förvarstagne.

Jag vill framhålla att reglerna om avskiljande inte är avsedda att användas för att hantera en generell risk för att en förvarstagen vid ett senare tillfälle kan komma att använda narkotika. Om en förvarstagen som avskilts på grund av att han eller hon använt narkotika antingen tidigare har avskilts av den anledningen vid upprepade tillfällen eller ger tydligt uttryck för att han eller hon kommer att fortsätta att använda narkotika kan det dock finnas anledning för Migrationsverket att överväga om det finns en konkret risk för ageranden som är så allvarliga att det finns förutsättningar att säkerhetsplacera den förvarstagne. Jag återkommer till den frågan när jag behandlar säkerhetsplaceringar senare i beslutet.

Förvarstagna som innehaft narkotika men inte varit påverkade

Att det förekommer narkotika på ett förvar innebär en allmän risk för ordningen och säkerheten på förvaret eftersom narkotikan troligen kommer att användas av någon av de förvarstagna. Samma konkreta risker för övriga förvarstagna

som när en förvarstagen är påverkad av narkotika gör sig dock inte gällande när en förvarstagen har innehaft narkotika som verket anträffat och tagit ifrån honom eller henne. Det är naturligtvis inte rimligt att, som Migrationsverket menar, anta att en förvarstagen som innehar narkotika också har använt narkotika och avskilja den förvarstagne på grund av de generella risker som finns med en person som använt narkotika. Det är inte heller hållbart att lägga allmänna farhågor om att en person som innehaft narkotika skulle kunna agera på ett sätt som kan äventyra ordningen och säkerheten på förvaret till grund för ett beslut om avskiljande. Med anledning av det Migrationsverket anfört finns det anledning att framhålla att beslut om tvångsmedel måste vara sakliga och grundade på konkreta omständigheter. Som jag framhållit ovan måste verket alltid göra en individuell bedömning av om det finns skäl för att avskilja en förvarstagen.

När narkotika har anträffats och tagits ifrån den förvarstagne finns det inte längre några omedelbara risker för verksamheten vid förvaret som rör den narkotika som omhändertagits och som skulle kunna minska om den förvarstagne avskildes. Ett avskiljande kan därför inte anses vara nödvändigt för ordningen och säkerheten i förvarslokalen endast av den anledningen att Migrationsverket har anträffat narkotika som kan knytas till den förvarstagne. I en sådan situation kan den förvarstagne inte heller anses utgöra en allvarlig fara för sig själv eller andra. Det finns därför inte stöd i dagens lagstiftning för att avskilja en förvarstagen endast av den anledningen att han eller hon innehaft narkotika.

Om det finns anledning att anta att det finns narkotika kvar i förvarslokalen kan det dock finnas skäl för Migrationsverket att överväga om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i förvarslokalen att avskilja den förvarstagne, eller begränsa hans eller hennes frihet på något annat sätt, medan verket söker efter narkotika i lokalerna. Om det finns information om att den förvarstagne ägnar sig åt att sälja eller regelmässigt föra in narkotika på förvaret kan det finnas utrymme för mer långtgående åtgärder. Som anges nedan kan det i en sådan situation vara rimligt att kontakta polis.

Säkerhetsplacering

Förutsättningar för beslut om säkerhetsplacering

Som framgått är bestämmelserna om säkerhetsplacering avsedda att tillämpas i undantagsfall som är svåra att undvika. En förutsättning för ett beslut om säkerhetsplacering är att ett avskiljande av säkerhetsskäl inte kan fortsätta i förvarslokalen på grund av att den förvarstagne visat sådana tendenser att Migrationsverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om han eller hon fick vara kvar.

Förvarstagna som använt narkotika

I likhet med Migrationsverket anser jag att det normalt saknas förutsättningar att säkerhetsplacera en förvarstagen enbart av den anledningen att han eller hon använt narkotika.

Som Migrationsverket anfört kan det dock förekomma att en narkotikapåverkad förvarstagen agerat hotfullt, oberäkneligt eller utagerande och att det på grund av agerandet finns förutsättningar att säkerhetsplacera den förvarstagne eftersom personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om han eller hon fick vara kvar vid förvaret. Om agerandet har berott på att den förvarstagne varit påverkad av narkotika och detta upphört när den förvarstagne inte längre är påverkad bör Migrationsverket enligt min mening upphäva beslutet om säkerhetsplacering och återta den förvarstagne till ett förvar. Om en säkerhetsplacering grundats även på omständigheter som inte har haft att göra med den förvarstagnes narkotikapåverkan kan Migrationsverket självfallet pröva om de omständigheterna, tillsammans med det som kommit fram i övrigt, är tillräckliga för en fortsatt säkerhetsplacering.

En säkerhetsplacering kan också bli aktuell om det finns konkreta omständigheter som talar för att en förvarstagen kommer att fortsätta att använda narkotika och med anledning av det agera så att han eller hon av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal. Det kan vara fallet t.ex. om en förvarstagen som är avskild på grund av att han eller hon använt narkotika antingen tidigare har avskilts av den anledningen vid upprepade tillfällen eller ger tydligt uttryck för att han eller hon kommer att fortsätta att använda narkotika vid förvaret oavsett vilka regler som gäller. I sådana situationer kan det finnas grund för bedömningen att den förvarstagne på nytt kommer att uppträda påverkad eller försöka komma över narkotika, vilket kan orsaka allvarliga problem i verksamheten. Jag vill dock understryka att ett beslut om säkerhetsplacering förutsätter dels att det har funnits förutsättningar att avskilja den förvarstagne, dels att de befarade problemen i verksamheten är så allvarliga att det på goda grunder kan sägas att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om den förvarstagne fick vara kvar. Jag vill också framhålla att ett beslut om att låta ett avskiljande upphöra inte får göras beroende av att den förvarstagne uppger att han eller hon förstår reglerna vid förvaret eller ångrar sitt agerande. En sådan tillämpning ger intryck av att avskiljandet eller säkerhetsplaceringen används i bestraffningssyfte.

Förvarstagna som innehaft narkotika utan att vara påverkade

Migrationsverkets yttrande till JO är motsägelsefullt i fråga om verkets uppfattning om förutsättningarna att säkerhetsplacera en förvarstagen som innehaft narkotika utan att vara påverkad. I yttrandet har verket anfört dels att innehav av narkotika kan utgöra skäl för säkerhetsplacering av samma anledning som när en förvarstagen är påverkad av narkotika, dels att en säkerhetsplacering av en förvarstagen som har avskilts enbart eftersom han eller hon har innehaft narkotika framstår som en alltför långtgående åtgärd och att

det vid verket pågår ett arbete med precisering av tillämpningsramarna för bl.a. säkerhetsplaceringar med ambitionen att säkerhetsplaceringar baserade enbart på innehav av narkotika inte längre ska förekomma.

Som jag redogjort för ovan saknas det normalt förutsättningar för ett avskiljande endast av den anledningen att Migrationsverket har anträffat narkotika som kan knytas till en förvarstagen. Det finns därmed inte heller förutsättningar att säkerhetsplacera en förvarstagen enbart av den anledningen. Jag utgår från att Migrationsverkets avsikt i yttrandet till JO var att ange ståndpunkten att det arbete som pågår vid verket ska leda fram till att förvarstagna inte längre kommer att säkerhetsplaceras enbart på grund av innehav av narkotika.

Det kan förekomma att Migrationsverket misstänker att en förvarstagen har medverkat till att narkotika förts in på förvaret, överlåtit narkotika eller innehaft narkotika i syfte att överlåta den. Då all sådan befattning med narkotika är straffbar är det fråga om ageranden som innebär att den förvarstagne har gjort sig skyldig till brott. Det är naturligtvis angeläget att den förvarstagne inte fortsätter att begå brott. Jag ifrågasätter trots detta om sådana ageranden i sig kan läggas till grund för beslut om säkerhetsplacering. Den grundläggande förutsättningen för ett sådant beslut är att den förvarstagne inte kan vistas i en förvarstagen på grund av att personalens och de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om han eller hon fick vara kvar. Bedömningen måste alltså ta sikte på säkerheten vid förvaret.

Ett frihetsberövande för att förhindra fortsatt brottslighet i form av befattning med narkotika är i första hand en fråga om straffprocessuella tvångsmedel som polis, åklagare eller domstol beslutar om. En naturlig utgångspunkt när verket misstänker att en förvarstagen medverkar till att föra in narkotika på förvaret eller överlåter narkotika bör därför vara att kontakta polis. Jag vill i det sammanhanget peka på att Migrationsverket skyndsamt ska lämna över sådan egendom som det är straffbart att inneha, såsom narkotika, till Polismyndigheten (se 11 kap. 11 § andra stycket utlänningslagen).

Sammanfattning

Mina synpunkter på hur dagens regler om avskiljande eller säkerhetsplacering bör tillämpas när förvarstagna är påverkade av narkotika eller påträffas med narkotika kan sammanfattas enligt följande.

Beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering måste alltid föregås av en individuell bedömning där mindre ingripande åtgärder övervägs.

För att hantera de risker som finns med en narkotikapåverkad person på ett förvar är det en rimlig generell utgångspunkt att en märkbart narkotikapåverkad förvarstagen avskiljs. Däremot finns det enligt min mening inte förutsättningar att avskilja en förvarstagen som visserligen har använt narkotika men som, såvitt kan bedömas, inte är påverkad av narkotika eller att lägga en generell risk

för att en förvarstagen vid ett senare tillfälle kan komma att använda narkotika till grund för ett beslut om avskiljande.

Ett avskiljande som görs enbart på grund av narkotikapåverkan får enligt min mening pågå som längst tills den förvarstagne inte längre är märkbart påverkad. Normalt saknas det förutsättningar att säkerhetsplacera en förvarstagen endast av den anledningen att han eller hon har använt narkotika. Om den förvarstagne på grund av narkotikapåverkan agerar så att en placering är nödvändig bör Migrationsverket upphäva beslutet om agerandet upphör när den förvarstagne inte längre är påverkad.

En säkerhetsplacering kan också bli aktuell om det finns konkreta omständigheter som talar för att en förvarstagen som är avskild kommer att fortsätta att använda narkotika och med anledning av det agera så att han eller hon av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal. Det kan vara fallet t.ex. om den förvarstagne antingen tidigare har avskilts av den anledningen vid upprepade tillfällen eller ger tydligt uttryck för att han eller hon kommer att fortsätta att använda narkotika vid förvaret oavsett vilka regler som gäller.

När narkotika har anträffats och tagits ifrån en förvarstagen finns det inte längre några omedelbara risker för verksamheten i förvaret som rör den narkotika som omhändertagits och som skulle kunna minska om den förvarstagne avskiljs. Dagens lagstiftning ger därför enligt min uppfattning varken utrymme för avskiljande eller säkerhetsplacering enbart av den anledningen att en förvarstagen innehåft narkotika. Ett frihetsberövande för att förhindra fortsatt brottslighet i form av befattningsmed narkotika är i första hand en fråga om straffprocessuella tvångsmedel som polis, åklagare eller domstol beslutar om. En naturlig utgångspunkt när verket misstänker att en förvarstagen medverkar till att föra in narkotika på förvaret eller överlåter narkotika bör därför vara att kontakta polis.

Avslutande synpunkter

En grundläggande – och självklar – förutsättning för att förvarsverksamheten ska kunna bedrivas i enlighet med lagstiftarens intentioner är att det inte regelmässigt förekommer brottslig verksamhet på förvaren, t.ex. i form av innehav eller försäljning av narkotika. Lika självklart måste det vara att verksamheten bedrivs inom ramen för den lagstiftning som gäller. Det är inte acceptabelt att de möjligheter till tvång i förhållande till förvarstagna som finns används utan att de förutsättningar som ställs upp i lagstiftningen är uppfyllda. Det framstår också som rimligt att utredning och lagföring av brott vid ett förvar sker i samma ordning som gäller i samhället i övrigt.

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 Källered 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.

Enligt uppgifter jag har tagit del av har Migrationsverket i en skrivelse till Regeringskansliet efterfrågat ökade möjligheter att kroppsvisitera förvarstagna som tagit emot besök och att genomsöka förvarstagnas bostadsrum och tillhörigheter. Mot bakgrund av detta och de problem i verksamheten som verket berört samt då det pågår ett arbete vid verket med tillämpningsramarna för avskiljande och säkerhetsplacering är det beklagligt att verket i yttrandet till JO inte utförligare har beskrivit de situationer där dessa åtgärder aktualiseras i samband med användande eller innehav av narkotika.

Jag ser dock självklart positivt på att verket arbetar med hur bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering – som är ingripande tvångsåtgärder – ska tillämpas. 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.

Ärendet avslutas.