



Delbetänkande SOU 2024:5 Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar

Såväl tidigare som kommande rapporter från Delegationen för migrationsstudier (Delmi) har fokuserat på olika delar i den svenska återvändandeprocessen. I exempelvis Delmis rapport (2020:1), *De som inte får stanna- Att implementera återvändandepolitik* konstateras att en välfungerade och human förvarsverksamhet är en viktig del i kedjan för att främja en återvändandeprocess som är effektiv, hållbar och human. Mot bakgrund av detta tillstyrker Delmi utredningens motivering att säkerhet och trygghet på förvar bör upprätthållas för såväl förvarstagna som för personal. Delmi anser dock att utredningens motivering om att en utökning av möjligheterna att vidta tvångs- och kontrollåtgärder skulle leda till en ökad säkerhet och trygghet på förvaren är bitvis alltför förenklad och till delar bristfällig.

Analys av korrelationen mellan utökade tvångs- och kontrollåtgärder och ökad säkerhet och trygghet på förvaren

Migrationsverket tog över ansvaret för förvarsverksamheten från polisen år 1997. Tanken bakom den nya lagstiftningen var att förvaren skulle likna mottagningscenter snarare än fängelser (Lindberg 2022, s.70). Sedan dess har det sagts att myndigheterna har strävat efter att göra förvar mindre fängelse- och straffliknande (Delmi 2020:1, s.84), vilket anses ha bidragit till att svenska förvar håller hög nivå i ett internationellt perspektiv (ibid). Det bör dock tilläggas att det finns forskning som problematiserat föreställningen om att förvar kan vara verkligt ”humana” (se t.ex. Lindberg 2022; Khosravi 2009; Rodin 2016).

På grund av skiljelinjen mellan fängelse och förvar, har svenska förvar tidigare varit tydliga med att de arbetar utifrån ett perspektiv som kallas

”dynamisk säkerhet”, där vikten av att bygga meningsfulla och förtroendegivande relationer med de förvarstagna har värderats högre än ”hårdare” tvångsåtgärder (Lindberg 2022, s.85). Tanken bakom ”dynamisk säkerhet” sägs vara att personalen ska få bättre koll på sin omgivning och personerna som befinner sig i den och därmed känna sig trygga i att kunna förutse om en incident kan komma att uppstå (Puthoopparambil, et al. 2015b, s.6 & 8). Forskning visar att relationen mellan förvarstagna och personal har en påverkan på de förvarstagnas mående (ibid, s.1-2).

Forskning har vidare dokumenterat hur personal på förvaren vittnar om en förändring av miljön på förvaren bort ifrån ”dynamisk säkerhet”. Det finns personal som vittnar om att förändringar på förvaren såsom kameraövervakade avskiljningsrum, utökad kameraövervakning och införandet av personaluniform, har bidragit till att skiljelinjen mellan förvar och fängelse alltmer har suddats ut. En anställd på förvaret vittnade om att rekryteringen av personal från Kriminalvården hade bidragit till ett hårdare förhållningssätt mot de förvarstagna och därmed en ökning av vissa incidenter som har lett till att avskiljningsrummet har behövt användas (Hammarstedt 2021, s.133). Forskning visar också att det finns personal på förvaren som inte vill att förvaren ska likna ett fängelse (Lindberg 2022, s.72 & 82).

Utredningen förklarar att när man flyttade över ansvaret för förvaren till Migrationsverket, behövde man undersöka hur tvångsåtgärder hade reglerats i regelverk såsom (men inte enbart) dåvarande häktes- och fängelselagen. Denna jämförelse ansågs vara viktig ”...eftersom det inte är rimligt att utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen behandlas sämre än den som är misstänkt för brott eller de som är dömda för brott” (2024, s.67-68). Utredningen påpekar också att ”(d)e som är intagna enligt fängelselagen eller häkteslagen är antingen misstänkta för brott eller dömda för brott och kan inte jämföras med enskilda som är tagna i förvar” (ibid, s.89). Utifrån sin analys har utredningen föreslagit, bland annat, nya regler för visitationer vid ankomst till förvarslokalerna, sänkt misstankegrad för undersökning av försändelser och införande av allmän inpasseringskontroll, sänkt misstankegrad för kroppsvitationer under vistelsen, möjlighet till säkerhetskontroller och rumsvisitation, möjlighet att använda narkotikasökhundar som hjälpmedel vid tvångs- och kontrollåtgärder och möjlighet för besök att äga rum i ett besöksrum som är utformat så att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Mot bakgrund av att införandet av kontrollåtgärder på förvaren har ökat genom åren anser Delmi att utredningen saknar en analys av effekterna av *nuvarande* tvångs- och kontrollåtgärder. Delmi anser vidare att innan ytterligare kontrollåtgärder införs, behöver effekten av nuvarande tvångs- och kontrollåtgärder utvärderas tydligare. Det rör exempelvis frågan om införandet av kameraövervakade avskiljningsrum (Hammarstedt 2021; Lindberg 2022) har bidragit till en minskning av antal incidenter på förvaren.

Den särskilda utredaren och sekreteraren har besökt Migrationsverkets förvar i Mölndal, ett förvar som bara har funnits sedan oktober 2022. Delmi föreslår därför att utredningen tittar närmare på flera väletablerade förvar i Sverige, såsom förvaret i Märsta, där kontrollåtgärder har införts successivt under åren. Detta bör göras för att bättre förstå om det finns ett samband mellan ändrade tvångs- och kontrollåtgärder och ökad/minskad säkerhet på förvaren. Det är särskilt viktigt då det finns forskning som visar att strategier som har haft som mål att skapa säkerhet ibland har bidragit till en ökad osäkerhet (se t.ex. Choucri 2002).

Angående statistik

Utredningen redovisar följande: ”Migrationsverket har i sin hemställan angett att antalet incidenter där otillåtna föremål (narkotika, verktyg, knivar m.m.) hittades eller där förvarstagna varit påverkade av narkotika ökade från 31 rapporter 2014 till 54 rapporter 2015. Uppgifterna är numera gamla och utgör inte ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma om tvångs- och kontrollåtgärderna i 11 kap. utlänningslagen behöver skärpas” (2024, s.52). Utredningen har därför inhämtat uppgifter på andra sätt.

Utredningen pekar exempelvis på att det inte finns uppgifter om hur stor andel av de förvarstagna som använder narkotika men att andelen unga förvarstagna med narkotikaberoende har ökat (ibid, s.53). Utredningen har också granskat uppgifter om inrapporterade incidenter under perioden 1 oktober 2016 till och med 22 september 2023 och gått igenom incidenter som rör narkotika. På grund av hur statistiken har förts av Migrationsverket går det inte att dra några slutsatser av mönstret och vad som skulle kunna utgöra problem (ibid, s.54-55).

Utredningen poängterar att uppgifter om incidenter och besök ska sättas i relation till antalet individer som var förvarstagna under samma period (ibid, s.55), då antalet förvarsplatser har utökats från 282 platser år 2020 till 323

platser år 2021 och till 463 platser år 2023 (ibid, s.52). Detta görs dock inte i delbetänkandet och det är därför oklart om antalet incidenter har ökat i förhållande till att antalet förvarplatser har ökat. Det är inte heller tydligt om antalet förvarstagna med narkotikaberoende har ökat i takt med att antalet förvarplatser har ökat. Delmi anser därför att det är svårt att dra en slutsats om och varför incidenter på förvaret har ökat och därmed skulle kräva ytterligare tvångs- och kontrollåtgärder.

Detta ska också sättas i relation till att utredningen föreslår att sänka misstankegraden för kroppsvisitationer under vistelsen (2024, s.109). Utredningen hänvisar till en Opact-inspektion av Migrationsverkets förvar i Mölndal som genomfördes den 17-18 januari 2023. Inspektionen visade att över 300 beslut om kroppsvisitation hade fattats under de cirka tre månader som förvaret hade varit öppet, oftast i samband med att förvarstagna precis anlänt till förvaret, när de hade på sig kläder med fickor eller hade haft obehövade besök. JO drog därmed slutsatsen att kroppsvisitationer hade genomförts utan att det i varje enskilt fall gjorts en bedömning av de lagliga förutsättningarna för åtgärden (ibid, s.58). Utredningen konstaterar därmed att ”(d)etta kan tala för att tvångsåtgärderna inte är tillräckliga för att upprätthålla ordningen och säkerheten utifrån situationen vid förvaren” (ibid, s.88) och därmed krävs ytterligare åtgärder. Delmi anser dock att det är otydligt i delbetänkandet varför kroppsvisitationer som genomförs idag på förvaret, när förvarstagna har haft kontakt med yttvärlden, inte anses ha haft önskad effekt.

I ljuset av detta ser Delmi att utredningen bör redovisa korrelationen mellan utökade tvångs- och kontrollåtgärder och ökad säkerhet och trygghet på förvaren, särskilt mot bakgrund av grundtanken att förvar bör behandlas som en verksamhet som skiljer sig åt från fängelser.

I detta ärende har ordförande i Delmi, Joakim Palme, beslutat. Utredningssekreterare Anna Hammarstedt har varit föredragande.

Joakim Palme

Anna Hammarstedt