

Dnr Ju2024/00048

Till:
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
ju.L7@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över delbetänkandet av 2023 års förvarsutredning; ”Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar” (SOU 2024:5)

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på delbetänkandet ”Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar” och vill med anledning av detta framföra följande (i för Svenska Röda Korset relevanta delar).

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

Svenska Röda Korset

- delar uppfattningen att det är viktigt att säkerheten och tryggheten på förvaren upprätthålls för såväl förvarstagna som för personal.
- vill framföra att de presenterade förslagen, till skillnad från frihetsberövande på grund av brott, handlar om administrativt frihetsberövande, som endast syftar till att säkerställa utredning eller verkställighet av avlägsnandebeslut. Vi ser därför med oro på att skiljelinjen mellan fängelse och förvar minskar och att fokuseringen på tvångsmedel, och den retorik som följer, riskerar att misstänkliggöra migranter som grupp.

- välkomnar förslaget att proportionalitetsprincipen ska förstärkas, förtydligas och kompletteras i utlänningslagen samt att samtliga åtgärder ska vara proportionerliga, bedömas individuellt i varje enskilt fall och respektera den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Vi understryker att det är en förutsättning att de som fattar besluten får adekvata utbildningsinsatser avseende proportionalitetsbedömningens innebörd och hur denna ska göras.
- vill föra fram att, förutom att beakta vad hänsyn till barnets bästa och utveckling kräver och att endast i undantagsfall vidta åtgärder riktade mot barn, särskild hänsyn bör tas till andra sårbara grupper och deras individuella behov.
- anser att det bör säkerställas att den förvarstagna får information om de åtgärder som ska vidtas och att Migrationsverket så långt det är möjligt säkerställer att informationen uppfattats korrekt så att åtgärden inte uppfattas som rättsosäker.
- välkomnar att även beslut om rumsvisitation, precis som till exempel beslut om kroppsvisitation, ska omfattas av kravet på skriftlighet och motivering utifrån beslutens ingripande karaktär och möjligheten att överklaga dessa till en migrationsdomstol.
- ser mycket positivt på att utredningen betonar att förvarstagnas rätt att ta emot obevakade besök, för att bryta isolering och motverka de negativa effekterna som ett frihetsberövande kan innebära, alltså ska vara huvudregel.
- efterfrågar en mer omfattande analys gällande konsekvenserna av utredningens förslag för barn samt andra sårbara grupper, så som HBTQI-personer, personer med psykisk och fysisk ohälsa och personer med funktionsnedsättningar. Vidare saknas helt en jämställdhetsanalys.



- noterar att förslagen som presenteras ger få möjligheter till undantag, vilket bör utredas närmare, då detta kan ha stor betydelse för sårbara gruppen.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

Svenska Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. Inom ramen för det uppdraget arbetar Svenska Röda Korset bland annat för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer. Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av arbete för och med människor på flykt globalt, nationellt och lokalt. Vi finns med från flyktens början i konflikt och katastrof, längs flyktens väg, till ankomsten i Sverige, asylprocessen och etableringen i samhället. Vi har under lång tid varit en aktiv del av och nära följt den svenska migrations- och asylpolitiken likväl som utvecklingen på europeisk och global nivå.

Svenska Röda Korsets verksamhet i förvar

Svenska Röda Korset är en del av den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen, som under lång tid arbetat för att förbättra förhållandena för människor som har frihetsberövats. Runt om i världen besöker representanter från rödakorsrörelsen, både Internationella rödakorskommittén (ICRC) och nationella föreningar, personer i bland annat förvar. I Sverige besöker Svenska Röda Korset förvar, häkten och anstalter, och har i dagsläget närvaro på fem av landets sex förvar. Besöken, som påbörjades 1998, ger organisationen en unik bild av situationen på förvaren. År 2017 ingick Svenska Röda Korset en överenskommelse med Migrationsverket om de besök som utförs på förvaren i Sverige. I den beskrivs villkoren för besöken och dialogen runt de observationer som görs.



Observationerna som görs kring efterlevnaden av förvarstagnas mänskliga rättigheter dokumenteras och rapporteras. Detta används sedan som grund för dialog med berörda myndigheter med avsikten att påverka regelverket samt behandlingen av förvarstagna i en humanitär riktning.

Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag

Generella synpunkter

Utredningen har haft till uppgift att lämna förslag kring utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter samt om möjligheten att förordna väktare vid transporter och bevakning. Utöver detta lämnas förslag om utökade möjligheter att kontrollera besök och undersöka försändelser samt förtydligande av ansvar för bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaren.

Vid införandet av bestämmelsen om särskilda förvarslokaler, skulle huvudregeln vara att förvarstagna skulle vistas i lokaler som så långt som möjligt skulle motsvara Migrationsverkets mottagningscenter. Visserligen fick det innebära en viss inskränkt rörelsefrihet men syftet var att förvarstagna skulle slippa vistas i fängelseliknande miljöer och att tvångsmedel skulle vara så få som möjligt. Vi noterar med oro att förslag som presenteras i utredningen istället går i en riktning där skiljelinjen mellan fängelse och förvar minskar och att fokuseringen på tvångsmedel, och den retorik som följer, riskerar att misstänkliggöra migranter som grupp.

Givet att förslagen som presenteras i huvudsak omfattar tvångsåtgärder som kan få stora konsekvenser för den personliga integriteten, är det av största vikt att förvarstagna behandlas humant, att deras värdighet respekteras samt att rättssäkerheten upprätthålls. Detta omfattar inte minst att åtgärder ska vara nogt avvägda och proportionerliga, samt att rätten till information, tolk och juridiskt stöd och möjlighet att föra fram klagomål och överklaga beslut



säkerställs. Vidare måste särskild hänsyn tas till barn och andra sårbara grupper.

4.7 Migrationsverket behöver förbättrade möjligheter att upprätthålla ordningen och säkerheten

- 4.7.2 En ny proportionalitetsregel i utlänningslagen

Utredningen föreslår att proportionalitetsprincipen ska förstärkas, förtydligas och kompletteras i utlänningslagen.

Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget samt betydelsen av att samtliga åtgärder ska vara proportionerliga, bedömas individuellt i varje enskilt fall och att den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter respekteras. Detta eftersom vi delar utredningens bedömning att det kommer att ställas högre krav på beslutsfattare att motivera sina beslut om kontroll- eller tvångsåtgärd i enlighet med de principer som råder i gällande lagstiftning. Detta är av yttersta vikt då besluten innefattar så pass ingripande åtgärder för individen.

Svenska Röda Korset har tidigare påpekat brister i proportionalitetsbedömningar i förvars- och uppsiktsbeslut, det vill säga att det ofta saknas en avvägning mellan statens intresse för att underlätta en verkställighet och det ingrepp som tvångsåtgärden innebär för den enskilda personen.¹ De negativa konsekvenserna av frihetsberövande för individen, i synnerhet för grupper i särskild utsatthet, beaktas sällan i förvarsbeslutens proportionalitetsbedömningar. Detta trots att de skadliga och potentiellt varaktiga effekterna av frihetsberövande för familjeliv, välmående, fysisk och psykisk hälsa är väldokumenterade. Förutom att beakta vad hänsyn till

¹ [Bortom förvar - en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande](#); [Barn i förvar](#) och [Förvar under lupp](#)

barnets bästa och utveckling kräver och att endast i undantagsfall vidta åtgärder riktade mot barn, ser Svenska Röda Korset även behov av att särskild hänsyn bör tas till andra sårbara gruppers individuella behov, så som till exempel tortyröverlevare, personer som lider av trauma och svår psykisk ohälsa.

- *4.7.4 Migrationsverket bör kunna använda narkotikasökhundar när de genomför tvångs- och kontrollåtgärder*

Utifrån ett säkerhetsperspektiv, anser vi att det kan vara rimligt att vidta vissa åtgärder och noterar att utredningen bedömer att narkotikasökhundar är ett mindre integritetskränkande alternativ. Svenska Röda Korsets erfarenhet i kontakt med förvarstagna, är att hundar som genomsöker utrymmen för till exempel bön och personliga tillhörigheter även kan upplevas som en kränkning av den personliga integriteten. Därför anser vi att hänsyn bör tas till kulturella och religiösa aspekter i de förslag som föreslås och att en bedömning görs utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet.

4.7.5 Kroppsvisitation ska få ske i andra fall och vid en lägre grad av misstanke än som gäller idag

Gällande kroppsvisitation, vill Svenska Röda Korset understryka vikten av att en bedömning i det enskilda fallet ska utgå från vad som är proportionerligt samt att besluten är välmotiverade så att de inte uppfattas som godtyckliga. Detta särskilt utifrån att förslaget innebär att Migrationsverket ska ges utökade möjligheter att visitera en förvarstagen, såväl barn som vuxna. Vidare är det mycket viktigt att information ges till de förvarstagna om sina rättigheter och skyldigheter samt anledningen till att vissa åtgärder tillämpas.

Svenska Röda Korset delar uppfattningen att det är viktigt att ordning och säkerhet upprätthålls för såväl förvarstagna som för personalen och anser i ljuset av detta att det är befogat att Migrationsverket ges möjlighet till kroppsvisitation vid behov vid *ankomst* till förvaret.

Vad gäller kroppsvisitation *under tiden* i förvar, ser Svenska Röda Korset med oro på att beslut om kroppsvisitation kommer att kunna genomföras i en högre utsträckning jämfört med vad som sker idag. Vi är således mycket tveksamma till om förslaget att införa en lägre misstankegrad är ändamålsenlig, särskilt i ljuset av samtliga andra - för individen högst kännbara - förslag som ges. Vi vill i detta avseende framföra att det redan idag endast krävs skälig misstanke för visitationer, dvs. en mycket låg misstankegrad.

Beslut som vi tar del av visar på bristfälliga motiveringar, där beslut om visitering motiveras av ett obehagat besök där den förvarstagna kan ha fått något av besökaren som är förbjudet att ha i lokalerna. Sådana beslutsmotiveringar måste sägas vara bristfälliga och alltför generellt utformade. Vidare finns anledning att understryka att Migrationsverket senast fick kritik av JO gällande beslut om visitationer efter inspektionen på förvaret i Mölndal, då man ansåg att dessa utförs slentrianmässigt efter oövervakade besök.²

I och med att det fortfarande kommer att krävas en konkret omständighet, dvs. att någonting specifikt tyder på att den förvarstagne innehar föremål som denne inte får inneha för att beslut om kroppsvisitation ska kunna fattas, vill Svenska Röda Korset därför understryka att utredningen, i likhet med ovan nämnd kritik från JO, tydliggör att åtgärden inte får vidtas rutinmässigt utan misstanke eller rikta sig mot flera förvarstagna utan att det finns något specifikt som tyder på att den förvarstagne som visiteras har egendom i sin besittning. Det ska vidare i detta avseende understrykas att det ur

² Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal, den 17 och 18 januari 2023, Opcat-protokoll (jo.se)



rättssäkerhetssynpunkt därmed är av största vikt att dokumentationen och besluten som kommer att fattas är både tydliga och välmotiverade.

Som utredningen själv påpekar innebär förslaget att besluten kan väntas öka. Detta ställer i sin tur också krav på att personalen på förvaren ges adekvat utbildning i vad som krävs i fråga om beslut om visitering, men även i fråga om övriga förslag som innebär ett intrång i den enskildes integritet.

Vad gäller särskilda regler vid genomförandet av *kroppsvsitation av barn*, noterar Svenska Röda Korset att utredningen inte föreslår att det ska gälla en starkare misstankegrad för barn, utan endast att ett vittne ska närvara. Svenska Röda Korset anser dock att beslut om kroppsvsitation rörande barn bör kräva en starkare misstankegrad samt efterfrågar en tydligare barnkonsekvensanalys kring förslaget i denna del. Vi ser även att utredningen saknar ett klargörande av ett vittnes roll i samband med kroppsvsitation av barn samt om – och på vilka grunder - man kommit fram till att förslaget är mindre integritetskränkande för barn. Utredningen återkommer flera gånger till hur få barn det finns i förvar, men likväl kan detta inte ensamt berättiga att man inför samma låga tröskel för barn i fråga om att genomföra en kroppsvsitation.

Svenska Röda Korset vill därtill uppmärksamma att kroppsvsitering kan öka känslan av maktlöshet och påverka förtroendet för förvarets personal och i förlängningen leda till att säkerheten och den grundläggande tryggheten försämras. Därför är det viktigt med en balans mellan säkerhet och den ”öppna” miljön.

Slutligen är det viktigt att beakta att besluten är överklagbara. Idag överklagas dessa beslut sällan, vilket rimligtvis kan bero på att saken har förfallit, i och med att visiteringen redan har skett för den enskilde. Det kan leda till att tydlig praxis, och vägledning för de som fattar besluten, kommer att saknas. Detta

ställer i sin tur högre krav på att de beslut som fattas är lagenliga och välmotiverade.

4.7.7 Rumsvisitation ska få genomföras om det behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten

Enligt utredningens förslag krävs ingen misstanke vid rumsvisitation för att upprätthålla ordningen eller säkerheten utan det ska få genomföras om det behövs. Vidare skriver utredningen att en stor del av dessa visitationer ska genomföras med en narkotikahund och att genomsökningen därmed inte blir lika ingående och integritetskränkande. Gällande användning av narkotikahundar som hjälpmedel, se tidigare kommentar under 4.7.4.

För de fall där en narkotikahund inte finns på plats och genomsökningen av rum sker manuellt, vilket enligt utredningen innebär en mer ingripande och integritetskränkande kontroll, anser Svenska Röda Korset att någon form av konkret misstanke rimligtvis borde gälla. Precis som förslagen gällande kroppsvisitationer är det viktigt att beslut gällande ökad kontroll av boenderum är proportionerliga, att de bedöms individuellt i varje enskilt fall och att det sker med respekt för den personliga integriteten.

Svenska Röda Korset välkomnar utredningens bedömning att beslut om rumsvisitation ska omfattas av kravet på skriftlighet och motivering eftersom besluten är ingripande för de förvarstagna samt att besluten ska kunna överklagas till en migrationsdomstol.

4.7.8 Det ska vara möjligt att undersöka försändelser vid en lägre grad av misstanke än som gäller i dag

Gällande införandet av lägre misstankegrad för att undersöka försändelser, se tidigare kommentar under 4.7.5.

4.7.9 Det finns ett behov av att ytterligare kunna övervaka besök och kontrollera besökare

Svenska Röda Korset vill framhålla vikten av att förvarstagna får bibehålla flera kontaktvägar med familj och vänner för att bryta isolering och motverka de negativa effekterna som ett frihetsberövande kan innebära. Vi ser därför mycket positivt på utredningens betoning av att förvarstagnas rätt att ta emot obevakade besök alltså ska vara huvudregel.

Gällande besök vill Svenska Röda Korset informera om att våra besök sker i samverkan med Migrationsverket och i enlighet med en skriftlig överenskommelse och bestämda riktlinjer.³ Volontärerna som gör besök är rekryterade och utbildade av både Svenska Röda Korset och Migrationsverket för sitt uppdrag. Verksamheten sker inne på avdelningarna och riktar sig inte till enskilda utan till de förvarstagna som grupp. För att samverkan ska fortsätta i samma anda, vill vi således betona vikten av att besök till förvar möjliggörs med så få begränsningar som möjligt.

Angående utredningens förslag om ”glasrutebesök” vill Svenska Röda Korset understryka att särskild hänsyn ska tas till barns behov av att kunna medges fysisk kontakt med en förälder eller nära anhörig och att ”glasrutebesök” då endast i undantagsfall kan bli aktuellt. Svenska Röda Korset välkomnar utredningens förslag om att dessa beslut ska kunna överklagas. Även om besöket redan har skett kan man ha ett berättigat intresse av att få det prövat inför framtida besök.

³ Migrationsverket, Riktlinjer för frivilligorganisationers besök vid förvar, Dnr: 1.2.2.2-2022-23912

5.4 Migrationsverket behöver kunna förordna väktare i vissa fall

- *5.4.5 Migrationsverket ska få förordna väktare att utföra vissa bevakningsuppdrag utanför förvarslokalerna*

Svenska Röda Korset anser att utredningens förslag att väktare följer med förvarstagna på transporter till och från förvaren är en rimlig åtgärd för att för att upprätthålla trygghet och säkerhet. Däremot vill vi understryka vikten av att detta genomförs gemensamt med Migrationsverkets personal. Detta då personalen på förvaret har kännedom om både förvarsverksamheten och målgruppen vilket kan bidra till en dynamisk säkerhet. Vi delar därmed utredningens uppfattning om att Migrationsverkets personal ska ha en fortsatt central roll då de genom sitt arbete på förvaret enklare kan bedöma hur den förvarstagne som ska transporteras och bevakas kommer att agera. Den kunskapen är mycket viktig, både för den förvarstagne och den som utför transporten, och kommer att saknas om det endast är väktare som utför transporten. Vidare förutsätter Svenska Röda Korset att väktare som kommer att utföra transporterna genomgår adekvat utbildning för uppdraget.

Konsekvensanalys

Svenska Röda Korset efterfrågar en mer omfattande analys gällande konsekvenserna av utredningens förslag för barn samt andra sårbara grupper, så som HBTQI-personer, personer med psykisk och fysisk ohälsa och personer med funktionsnedsättningar.

Svenska Röda Korset efterfrågar mer information om hur utredningen kommit fram till att förslagen inte kommer att påverka kvinnor och män på olika sätt. Avsaknad av en jämställdhetsanalys är ovanligt och behöver förklaras närmare.

SVENSKA RÖDA KORSET



Anders Pedersen

Tillförordnad generalsekreterare