

Justitieombudsmannen
Cecilia Renfors

Inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Märsta den 15–16 maj 2014

Inledning och inspektionens genomförande

Justitieombudsmannen Cecilia Renfors genomförde den 15–16 maj 2014 en föranmäld inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Märsta. Vid inspektionen deltog förutom JO Renfors byråchefen Lina Forzelius, enhetschefen Gunilla Bergerén samt föredragandena Marie Hansson (protokollförare), Elisabeth Sjöblom och Lisa Wiberg. I samband med inspektionen besökte JO Renfors och hennes medarbetare även transitförvaret.

Inspektionen är en del av JO:s ordinarie tillsynsverksamhet och en del av JO:s uppdrag att fullgöra de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan (national preventive mechanism, NPM) enligt det fakultativa (frivilliga) protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Inspektionen inleddes den 15 maj med ett möte med de biträdande enhetscheferna Mikael Landberg (avdelning 1) och Olof Grindemark (avdelning 2) samt enhetschefen för transitförvaret Magnus Johansson.

Efter det inledande mötet fick JO Renfors och hennes medarbetare en visning av förvarsenhetens lokaler. I samband med rundvandringen besöktes även transitförvaret. Efter rundvandringen samtalande JO Renfors, Elisabeth Sjöblom och Gunilla Bergerén med elva förvarstagna och två anställda på förvarsenheten. Lina Forzelius, Marie Hansson och Lisa Wiberg granskade vissa administrativa handlingar samt handlingar och beslut i knappt 40 ärenden.

Inspektionen avslutades den 16 maj med att JO Renfors gick igenom sina iakttagelser tillsammans med Lina Forzelius, Gunilla Bergerén och Marie Hansson. För Migrationsverket deltog vikarierande enhetschefen Krister Kalmdal, Olof Grindemark, Mikael Landberg och Magnus Johansson.

Organisation m.m.

Förvarsenheten i Märsta öppnades 2003 och har två avdelningar, avdelning 1 och 2, med 25 respektive 35 platser för förvarstagna utlänningar enligt utlännings-

lagen. Ett ärende där en utlänning tagits i förvar handläggs antingen av Migrationsverket eller av en polismyndighet. Förvarsplatserna brukar vara jämnt fördelade mellan de båda myndigheterna.

Avdelning 1 och 2 har sammanlagt 80 personer anställda. Dagtid är tolv respektive 14 personer i tjänst på avdelningarna enligt ett fastlagt schema. Nattbemanningen på avdelning 1 och 2 består av fyra respektive fem personer. På helgerna bemannas avdelning 1 och 2 av sex respektive sju personer.

Personalen utgörs huvudsakligen av handläggare och handledare. Handläggarna ansvarar för de intagnas förvars- och återvändandeärenden och handledarna ansvarar huvudsakligen för att det finns organiserad sysselsättning för dem. Personalen arbetar i team bestående av sex personer. I varje team finns en teamledare som leder och fördelar arbetet. Ett av teamen arbetar uteslutande med återvändandeärenden.

Vid inspektionstillfället var 23 förvarstagna inskrivna på avdelning 1 och 29 på avdelning 2.

Transitförvaret

Transitförvaret öppnades den 13 maj 2013 och har 20 platser i direkt anslutning till den ordinarie förvarsverksamheten. Transitförvaret är en tillfällig verksamhet som öppnades inom ramen för samarbetsprojektet Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete (REVA) där Migrationsverket, gränspolisens och Kriminalvården deltar. På transitförvaret arbetar 32 personer och arbetet bedrivs i huvudsak på samma sätt som på avdelning 1 och 2. Verksamheten finansieras delvis av EU:s återvändandefond och är avsedd för utlänningar som tas i förvar i slutskedet av verkställighetsprocessen, dvs. inför utresa. Vid JO:s besök var åtta förvarstagna inskrivna på transitförvaret.

En utförlig analys av transitförvarets måluppfyllelse och effekter ska presenteras i samband med projektets slutrapport i september 2014. Från och med den 1 juli 2014 fram till årsskiftet kommer transitförvaret att drivas i Migrationsverkets regi. Något beslut om verksamheten ska fortsätta därefter och i vilken regi har inte fattats.

lakttagelser och upplysningar vid inspektionen

Rundvandring

Avdelningarna

Vid rundvandringen besökte JO:s personal avdelning 1 och 2 samt transitförvaret. Följande noterades. Lokalerna är genomgående av god standard. Bostadsrummen är utspridda i flera korridorer och differentiering mellan de intagna är möjlig. Avdelningarna har även stora gemensamma rum där det bland annat finns matplatser, biljardbord, soffor och tv-utrymme. Varje avdelning har tillgång till ett gym, ett eget för avdelning 2 och ett gemensamt för avdelning 1 och transitförvaret. Det finns även en datorsal och ett andaktsrum på varje avdelning.

Bostadsrummen är mycket sparsamt inredda. I ett vanligt rum finns två enkelsängar och var sitt låsbart skåp för de förvarstagna. På transitförvaret är rummen endast inredda med sängar. I de flesta av bostadsrummen bor två personer. Dusch och toalett finns i korridoren.

På avdelning 2 finns en särskild korridor för kvinnor och barnfamiljer, med sex bostadsrum och sängplatser för elva kvinnor. Endast personal och förvarstagna kvinnor och familjer har tillträde till denna korridor. I samma korridor finns ett rum för data- och tv-spel, ett rum för yoga samt ett gym. På förmiddagarna har endast kvinnliga förvarstagna tillträde till gymmet.

De förvarstagna skrivs in på förvaret i anslutning till att de kommer dit. Inskrivningen sker i ett särskilt rum. I samband med inskrivningen håller Migrationsverkets personal ett samtal med den förvarstagne. Det övergripande syftet med samtalet är att den förvarstagne ska förstå vad förvarsbeslutet innebär. Han eller hon informeras också om vilka regler och rutiner som gäller på förvaret. Informationen lämnas också skriftligt och finns på flera språk. Vid inskrivningen sker en ytlig kroppsvisitation och den förvarstagne fotograferas. Migrationsverkets personal går igenom den förvarstagnes tillhörigheter. Det som inte kan tas med in på avdelningen placeras i en låst box i ett särskilt förvaringsutrymme. Pengar och värdesaker förvaras i ett särskilt låst skåp.

Kontakt med omvärlden

Förvarstagna får ha egna mobiltelefoner, så länge de inte har fotofunktion. Det finns även en fast telefon på varje avdelning som de förvarstagna kan använda.

På avdelningarna finns en datorsal där förvarstagna har tillgång till internet dygnet runt. Tidsbokning sker hos personalen.

Varje avdelning har två till tre besöksrum. Besökstiden är en timme, men längre besök kan medges. Normalt får högst två vuxna vistas i besöksrummet tillsammans med den förvarstagne. Den förvarstagne kan komma att kroppsvisiteras efter besöket. Personal kan även övervaka och avbryta besök samt vägra besök. Reglerna kring besök framgår av det skriftliga informationsmaterialet till de förvarstagna.

Utomhusvistelse

Varje avdelning har en rastgård. Rastgårdarna är utformade på ett likartat sätt; stora till ytan och inhägnade med ett högt plank. På rastgårdarna finns en gräsmatta där det finns möjlighet att spela volleyboll och badminton. Rastgården är öppen minst tre timmar per dag. Övriga tider kan förvarstagna komma ut på en mindre uteplats med tak där det finns möjlighet att röka alla tider på dygnet.

Avskiljande

Förvarsenheten har särskilda rum där personer som ska hållas avskilda från övriga förvarstagna kan placeras. Rummen är belägna en våning under avdelningarna. Där finns två bostadsrum och ett gemensamt rum med soffa och bord. I anslutning till

rummen finns en mindre rastgård samt dusch och toalett. Två anställda är alltid närvarande när förvarstagna vistas i rummen.

Sysselsättning och aktiviteter

Det huvudsakliga ansvaret för organiserad sysselsättning och aktiviteter som biljard, bordtennis och yoga ligger på förvarets handledare. Gymmen är öppna dygnet runt och detsamma gäller för enhetens andaktsrum.

Hälso- och sjukvård

Förvaret har tillgång till en sjuksköterska två förmiddagar i veckan. Sköterskan är även på plats den halvdag i veckan som läkare besöker förvaret. Om behov finns kan en psykolog eller kurator tillkallas. Förvarstagna brukar få tid hos kurator och psykolog inom en vecka.

Sjuksköterskan träffar inte de förvarstagna i samband med inskrivningen. De får i stället boka tid på särskilda bokningslistor som finns på avdelningarna.

Förvarstagna får inte ha sina mediciner på rummen utan dessa förvaras i skåp i sjuksköterskans mottagningsrum. Varje förvarstagen har ett eget medicinskåp och den förvarstagne får kontakta personalen om han eller hon vill ha sin medicin. Den förvarstagne intar sin medicin på sjuksköterskans mottagningsrum inför personal som antecknar på en särskild lista att den förvarstagne har tagit medicinen.

Samtal med förvarstagna och personal

Flertalet av de förvarstagna uppgav att personalen bemöter dem väl.

Både personal och intagna anser att utbudet av aktiviteter är begränsat. Vidare berättade flera förvarstagna att de inte hade informerats om aktiviteter eller om öppettider för rastgården. Några förvarstagna uttryckte även missnöje över att rastgården inte är öppen tillräckligt ofta. Vidare kom det fram att många av datorerna är trasiga.

Ett antal förvarstagna var missnöjda med den mat som serveras på förvaret. Några förvarstagna framförde önskemål om fler byten av lakan och örngott samt om duschdraperi till duschen.

Det fördes även fram kritiska synpunkter på att personalen, efter att ha knackat på en förvarstagens bostadsrum, inte väntar på svar innan de går in.

Några i personalen menade att det råder brist på andaktsrum och att denna brist leder till konflikter och slitningar mellan de förvarstagna. En kvinnlig förvarstagen uppgav att andaktsrummen endast kan användas av män och att hon därför ber på sitt rum.

Det kom även fram att det förekommer slarv med dokumentationen av journal- och tjänsteanteckningar.

Sjuksköterskan uppgav att det är svårt att nå fram med information från sjukvården till personalen, att kunskapsnivån avseende hälso- och sjukvård varierar samt att personalen har bristande kunskaper när det gäller omvårdnad.

Granskning av handlingar

Vid inspektionen granskades följande handlingar:

- Arbetsordning med bestämmelser om delegation för verksamhetsområde Mottagning och ett antal delegationsbeslut.
- Handlingarna avseende de fem personer som vid tidpunkten för inspektionen varit förvarstagna längst tid.
- Beslut och fullständigt beslutsunderlag i fyra ärenden där enheten beslutat att hålla en förvarstagen avskild med stöd av 11 kap. 7 § andra stycket utlänningslagen utan att samtidigt placera honom eller henne i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen (s.k. säkerhetsplacering).
- Relevanta handlingar och beslut i tio ärenden där enheten (under det senaste året) säkerhetsplacerat en förvarstagen och där placeringstiden varit ovanligt lång.
- De tio senaste besluten och fullständigt beslutsunderlag i ärenden där enheten säkerhetsplacerat en förvarstagen.
- De åtta senaste besluten och fullständigt beslutsunderlag i ärenden där enheten placerat en förvarstagen i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen (s.k. transportplacering).

De handlingar som granskades avsåg förvarsenhetens avdelningar 1 och 2.

Avslutande genomgång

Genomgången inleddes med att JO tackade för det vänliga bemötandet vid inspektionen. JO framförde även att hennes övergripande intryck är att förvarsenheten i Märsta bedriver en välordnad och välfungerande verksamhet samt att det har skett en klar förbättring avseende flertalet av de problem och brister som uppmärksammades i JO:s beslut efter granskningen av Migrationsverkets förvarsenheter under 2010 (JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009). Därefter redogjorde JO och hennes medarbetare för de iakttagelser som gjordes vid rundvandringen, för vad som kommit fram vid samtalen med förvarstagna och personal samt vid granskningen av handlingar. Iakttagelserna diskuterades med ledningen för förvaret (se nedan). JO gjorde också vissa uttalanden med anledning av granskningen av handlingar. De redovisas i det följande.

JO:s iakttagelser vid rundvandringen och samtal

Hälso- och sjukvård

Rörande de synpunkter som kom fram om personalens kunskapsnivå avseende hälso- och sjukvård och inom omvårdnad förde förvarsenheten fram att man inte är nöjd med läkemedelshanteringen. Denna fråga har man lyft till en central arbetsgrupp inom Migrationsverket. Vidare uppgav förvarsenheten att man i samband med nyrekrytering av personal efterfrågar personer med erfarenhet och kompetens inom vård och omsorg.

Förvarstagnas integritet

De synpunkter som flera förvarstagna lämnat om bristande respekt för deras integritet presenterades, däribland att personalen efter att de knackat på hos en förvarstagen vanligtvis inte inväntar svar innan de öppnar dörren till dennes rum. Förvarsenheten ser positivt på att denna fråga tas upp eftersom det är viktigt att personalen visar respekt för de förvarstagnas integritet. Personalen kommer att påminnas om att invänta svar innan de öppnar dörren till de förvarstagnas rum.

Andaktsrum

Vid inspektionen kom det fram att det råder brist på andaktsrum och att denna brist ofta leder till konflikter och slitningar mellan de förvarstagna. Vid de samtal som fördes framfördes även att kvinnliga förvarstagna har svårt att få tillträde till andaktsrummet.

Förvarsenheten uppgav att det finns ett särskilt rum för yoga och meditation i kvinnokorridoren på avdelning 2 som används som andaktsrum samt att det förekommer att vissa förvarstagna tar över andaktsrummen.

Datorer

Vid inspektionen kom det fram att flera datorer är trasiga. Förvarsenheten framförde att datorerna byts ut allteftersom de går sönder och att det är ganska vanligt med skadegörelse bl.a. på datorerna. Förvaret köper in två till tre nya datorer till varje avdelning per kvartal.

JO:s uttalanden med anledning av granskningen av handlingar

Delegation

Av de granskade handlingarna och de kompletterande muntliga uppgifterna framgår följande. Beslut om att avskilja en förvarstagen får delegeras till handläggare med erfarenhet. Beslut om att transportplacera en förvarstagen får delegeras till handläggare med erfarenhet men ska underställas teamledare, beslutsfattare eller enhetschef för prövning nästkommande vardag. Beslut om att säkerhetsplacera en förvarstagen får delegeras till lägst teamledare och ska underställas beslutsfattare eller enhetschef för prövning nästkommande vardag. Vilka beslut de olika befattningshavarna vid förvarsenheten får fatta framgår av ett delegationsbeslut till varje enskild person.

Jag noterar med tillfredsställelse att delegationsordningen har förändrats hos förvarsenheten efter JO:s beslut (JO 2011/12 s. 314). Rätten att fatta beslut om säkerhetsplaceringar är nu delegerad till en högre och mer rättssäker nivå.

Ingen säkerhetsplacering av personer som endast utgör en fara för sig själva

Vid granskningen av beslut om avskiljning noterades att ingen förvarstagen som avskilts på grund av att han eller hon endast utgjorde en fara för sig själv hade säkerhetsplacerats. Samtliga har i stället placerats i förvarets särskilda rum för avskilda. Migrationsverkets hantering av dessa ärenden är i linje med vad JO uttalat i ovan nämnda beslut. Det är en angelägen och viktig förbättring i förhållande till situationen vid inspektionen av förvarsenheten 2010 och jag ser mycket positivt på denna utveckling.

I flertalet ärenden saknades anteckningar om tidpunkten för upphävandet av beslutet om avskiljande. Utan sådan dokumentation går det inte att i efterhand följa ärendets gång och kontrollera om t.ex. omprövningsskyldigheten i 11 kap. 7 § andra stycket utlänningslagen fullgjorts. Jag förutsätter att Migrationsverket ändrar sina rutiner i detta avseende.

Transportplaceringar

Vid granskningen av beslut om transportplaceringar konstaterades det att tidsgränserna inte har överskridits. Det konstaterades vidare att flertalet beslut var väl motiverade. Inför varje beslut om placering har information begärts in från polisen eller Kriminalvårdens transporttjänst (TPT) om varför transporten inte kan genomföras omedelbart och när transporten förväntas kunna ske.

Jag noterar att det skett en tydlig förbättring när det gäller handläggningen av och beslutsmotiveringarna i dessa ärenden sedan inspektionen 2010 och att man även här beaktat vad JO uttalat.

Dokumentation i samband med Migrationsverkets besök hos säkerhetsplacerade förvarstagna

Vid granskningen av handlingar i ärenden avseende säkerhetsplacerade förvarstagna konstaterades att tjänsteanteckningarna från häktesbesöken var utförliga och att en formlig omprövning av beslutet om säkerhetsplacering skett.

Övrig dokumentation

I flera av de granskade ärendena saknades det separat och mer utförlig dokumentation av omständigheter och händelser som senare redovisades i besluten om avskiljande, transport- eller säkerhetsplacering. Vid samtalen med Migrationsverkets personal kom det fram att man inte alltid sköter dokumentationen på det sätt som bör ske.

Med anledning av vad som kommit fram i den här delen vill jag framhålla följande. Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende ska antecknas av myndigheten om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (se 15 § förvaltningslagen). JO har

vid upprepade tillfällen uttalat att det inte är tillräckligt att endast anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende. Alla åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör redovisas. Dokumentationen ska ske i anslutning till att uppgifterna tas emot, åtgärden vidtas eller händelsen inträffar. Anteckningsskyldigheten kan inte uppfyllas genom att uppgifterna tas upp först i beslutshandlingen.

Vid inspektionen var det tydligt att det fortfarande saknas tydliga och klara rutiner för vilka uppgifter som ska dokumenteras i ett enskilt ärende. Här krävs förbättringar.

Med dessa synpunkter avslutas inspektionsärendet.

Vid protokollet

Marie Hansson

Justeras den 29 september 2014

Cecilia Renfors