

Opcat-inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle den 6–7 september 2016

Beslutet i korthet: I protokollet uttalar JO att det sedan tidigare identifierade behovet av lagreglering av omprövning av s.k. säkerhetsplaceringar av förvarstagna kvarstår, och överlämnar därför en kopia av protokollet till Justitiedepartementet. Till dess måste Migrationsverket se till att myndigheten har en rutin för att regelbundet kontrollera förutsättningarna för säkerhetsplaceringen och om beslutet ska bestå eller inte. JO konstaterar även att det i många fall där den förvarstagne säkerhetsplaceras inte framgår av besluten varför det bedömts vara en otillräcklig åtgärd att hålla personen avskild på förvaret. Frågan kommer att följas vid kommande inspektioner. JO uttalar vidare att rum för avskiljande av förvarstagna bör vara lämpliga för sitt ändamål, och bl.a. vara försedda med fönster. Migrationsverket bör även se över myndighetens instruktionsmaterial för kroppsvisitation, och komplettera den skriftliga information om rättigheter som Migrationsverket ger förvarstagna med information om tillgången till hälso- och sjukvård.

Inspektionens genomförande

Den 6–7 september 2016 genomförde enhetschefen Gunilla Bergerén, tillsammans med föredragandena Eva Fridén, Lars Olsson (protokollförare) och Annika Pallvik Fransson, en förannämld inspektion av Migrationsverkets förvar i Gävle.

Inspektionen inleddes den 6 september med en rundvisning av lokalerna. Den 7 september presenterades verksamheten vid förvaret av förvarschefen Carl-David Svensson, enhetschefen Katarina Andersson, beslutsfattaren Anton Lööv och Lucianne Braga, sjukvårdssamordnare vid Migrationsverkets förvarsavdelning. JO:s medarbetare samtalade därefter med sju förvarstagna och fem anställda. Instruktioner, incidentrapporter samt handlingar angående avskiljande och placering av förvarstagna i kriminalvårdsanstalt med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen (s.k. säkerhetsplaceringar) granskades. Inspektionen avslutades med en redogörelse för de iakttagelser som gjorts med ovan nämnda personer.

Syftet med inspektionen

Inspektionen är en del av JO:s verksamhet för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av frihetsberövade personer, Opcat-verksamheten.

Opcat är den engelska förkortningen av tilläggsprotokollet till FN:s tortyrkonvention (Optional Protocol to the Convention against Torture). Länder som anslutit sig till protokollet har förbundit sig att inrätta ett så kallat nationellt besöksorgan som regelbundet besöker platser där personer kan hållas frihetsberövade. I Sverige har JO tilldelats detta uppdrag. Information om JO:s Opcat-verksamhet finns på JO:s hemsida.

Uttalande av JO Renfors med anledning av inspektionen

Protokollet innehåller avslutningsvis uttalanden av JO Cecilia Renfors.

Förvarets organisation

Storlek

Vid inspektionen hade förvaret i Gävle 20 platser, varav fem beredskapsplatser. Det pågick ett omfattande ombyggnadsarbete för att åstadkomma en ny andra avdelning på förvaret. Arbetet påbörjades i maj 2016 och beräknas vara klart i slutet av september 2016. Förvarets framtida kapacitet beräknas uppgå till 34 platser, 26 på den ena avdelningen och åtta på den andra.

År 2015 skrevs 555 individer in på förvaret. Under år 2016 hade 209 individer skrivits in på förvaret fram till dagen för inspektionen.

Bemanning

Förvaret har 54 anställda och 15 visstidsanställda. En stor del av förvarets handläggare tjänstgör dagtid måndag till fredag och arbetar framför allt med återvändandeprocesser i Migrationsverkets ärenden.

Beläggning och placering av förvarstagna

Vid inspektionstillfället var 18 personer inskrivna på förvaret, samtliga män. Den äldste var 40 år, och den yngste 18 år. Den som vistats på förvaret längst tid hade varit där i tre månader. Migrationsverket var handläggande myndighet i fem ärenden, och Polismyndigheten i 13.

Vid inspektionens inledning var fyra personer inskrivna på förvaret i Gävle men placerade hos Kriminalvården efter att ha utvisats p.g.a. brott med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 1, en förvarstagen var säkerhetsplacerad med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 2 och två var placerade utanför förvaret p.g.a. att det fanns synnerliga skäl enligt 10 kap. 20 § första stycket 3 (varav en togs in i förvaret på inspektionens andra dag). Vid inspektionens andra dag hölls en förvarstagen avskild.

Förvarsledningen uppgav att man undviker att ta emot kvinnor och barn under ombyggnadstiden, och man planerar inte heller för att ta emot kvinnor i förvaret i någon särskild omfattning efter att den är klar.

lakttagelser vid inspektionen

Fysisk miljö

De förvarstagnas bostadsrum är placerade i direkt anslutning till ett stort och luftigt gemensamhetsutrymme som bl.a. har bordtennisbord och datorer med internetuppkoppling. Från det stora gemensamhetsutrymmet går det även att nå ett stilla rum, en rökbalkong, en rastgård samt ett välutrustat gym.

Vid inspektionen delade de flesta förvarstagna bostadsrum med tre eller fyra andra personer. Det finns ingen möjlighet för de förvarstagna att låsa dörren till bostadsrummen, och det finns inte heller några låsbara skåp på rummet för förvaring av t.ex. värdesaker. De förvarstagnas ägodelar förvaras till stor del i stället i egna skåp i ett särskilt bagagerum.

Förvarsledningen upplyste om vilka lokalmässiga förändringar som ombyggnaden kommer att resultera i. Bland annat ska ett familjerum med egen toalett och dusch inrättas. Rummet kommer att vara låst och endast personal och de förvarstagna som sover i bostadsrummet kommer att ha nyckel dit.

Den nya avdelningen kommer att vara utformad på ett liknande sätt som den existerande avdelningen, dvs. med ett stort gemensamhetsutrymme med bostadsrum och olika typer av aktivitetsrum i direkt anslutning till detta.

Ett nytt inskrivningsrum kommer att tas i bruk när ombyggnaden är klar. Fordon med förvarstagna kommer att köra fram intill inskrivningen. För att komma till inskrivningsrummet måste den förvarstagne ta sig uppför en liten trappa.

Utomhusvistelse

Förvaret har en relativt stor och luftig rastgård i direkt anslutning till avdelningen. Gården är asfaltsbelagd och kan bl.a. användas för olika bollsporter. Förvarstagna når själva rastgården genom att gå nedför en trappa.

Rastgården är öppen för de förvarstagna sammanlagt tre timmar per dag.

I anslutning till rastgården finns en rökbalkong som de intagna har tillgång till dygnet runt. Även den nya avdelningen kommer enligt förvarsledningen att få en egen rökbalkong.

Insyn

Förvaret är beläget i centrala Gävle, i ett område som allmänheten har tillträde till. Det finns inga avgränsningar utanför förvarsbyggnaden. Fönstren till matsalen är klädda med ett slags reflekterande solfilm, men det är ändå möjligt för allmänheten att observera de förvarstagna utifrån, särskilt under dygnets

mörka timmar. En del av bostadsrummen har också fönster som vetter mot allmän plats.

Information till förvarstagna om rättigheter m.m.

Information om lokala rutiner

Vid ankomstsamtalet lämnar personal muntlig information om olika lokala rutiner för förvaret i Gävle. Det gäller bl.a. möjlighet till utomhusvistelse, kontakt med omvärlden och mattider. Någon skriftlig information om lokala rutiner lämnas inte i pappersform. Det finns i stället lokala rutiner på fyra språk (svenska, engelska, ryska och arabiska) som rullar på en slinga på en tv i det stora gemensamhetsutrymmet.

Varje tisdag hålls ett informationsmöte för de förvarstagna.

Skriftlig information om rättigheter

Enligt Migrationsverkets instruktion Inskrivning och introduktion (version 16-2) ska ett lokalt informationsmaterial tillhandahållas eller lämnas över på ett språk som den förvarstagne förstår i samband med introduktionen. Den förvarstagne har enligt instruktionen rätt att behålla ett skriftligt exemplar av informationen.

Förvarsledningen uppgav att de förvarstagna sedan några månader får ett skriftligt informationsmaterial som förklarar deras rättigheter (Migrationsverkets Förvar). Informationsmaterialet finns hittills på åtta språk. Materialet behandlar bl.a. frågor om överklagande, juridisk hjälp, hälso- och sjukvård, ekonomiskt bistånd, kontakt med omvärlden och Migrationsverkets möjlighet att vidta tvångsåtgärder. I materialet finns även kontaktuppgifter till myndighetens bemötandeombudsman och till JO. Se även under rubriken Hälso- och sjukvård om informationsbladets innehåll på detta område.

Synpunkter från förvarstagna

En förvarstagen med goda kunskaper i svenska beskrev att han ofta fick fungera som informationsförmedlare och tolk mellan förvarstagna och personal i vardagsfrågor. Han hade dock aldrig fungerat som tolk i frågor som rörde en annan förvarstagens ärende.

Säkerhet och rutiner

Suicidprevention

Efter ett självmord på förvaret i Gävle 2014 inrättade Migrationsverket en ny sjukvårdssamordnartjänst för förvarsverksamheten. Tjänsten är placerad vid Migrationsverkets förvarsavdelnings kansli i Märsta. Tjänsten har varit inriktad på att skapa lokala rutiner på förvaren för att t.ex. fånga upp tecken på psykisk ohälsa bland förvarstagna. Sjukvårdssamordnaren har också haft möten med de psykiatriska enheter i landstingens regi som ligger nära förvaren och sett till att alla förvar har direktnummer till psykiatriska akutmottagningar.

Enligt Migrationsverkets instruktion Självmordsprevention (version 16-1) ska en suicidscreening göras i samband med inskrivning, vid avskiljande och vid behov. Om det bedöms att det finns en självmordsrisk ska sjuksköterska eller akutpsykiatri kontaktas snarast. Till dess att en klinisk läkarbedömning skett av den förvarstagne kan sjuksköterskan och teamledaren göra en bedömning av om det finns behov av utökad tillsyn i form av sekundbevakning eller av periodisk tillsyn minst var 15:e minut.

Vid samtal med sjuksköterskan kom det fram att Migrationsverkets personal i vissa fall kan hänvisa en förvarstagen till sjuksköterskan för ett uppföljande samtal utifrån resultatet av den inledande screeningen. Sjuksköterskan gör då en bedömning av om den förvarstagne är i behov av ytterligare psykiatrisk utredning. Det förekommer även att sjuksköterskan är med under suicidscreeningen, och får möjlighet att ställa kompletterande frågor till den intagne utan att Migrationsverkets personal närvarar.

Differentiering och konfliktförebyggande åtgärder

Enligt förvarsledningen är syftet med en andra avdelning vid förvaret huvudsakligen att man ska kunna skilja förvarstagna från varandra när man bedömt att de inte bör vistas tillsammans. De förvarstagna kommer emellertid att kunna observera personerna på den andra avdelningen genom fönstren mot den gemensamma rastgården.

Enligt förvarsledningen kommer den nya avdelningen att vara försedd med en dator med internetuppkoppling per förvarstagen. Man hoppas att detta ska förebygga konflikter mellan de intagna. Att tillgången till datorer varit föremål för spänningar mellan förvarstagna bekräftades i intervjuerna med de förvarstagna.

Förvarsledningen försöker säkerställa att förvarets stilla rum ska vara en plats som alla förvarstagna kan använda. Det ska därför inte smyckas ut eller inredas så att det får karaktär av bönerum.

Incidentrapportering

Migrationsverket införde ett nytt webbaserat incidentrapporteringssystem den 1 september 2016. Systemet kommer bl.a. att automatiskt skicka incidentrapporter till de funktioner inom myndigheten som bör få ta del av dem. Systemet saknar enligt sjukvårdssamordnaren rubriken ”försök till självmord eller självskada”.

Avskiljanden och säkerhetsplaceringar

Avskiljande

Enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen får en förvarstagen som har fyllt 18 år 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. Beslutet ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock

minst var tredje dag. Den som hålls avskild för att han eller hon utgör en fara för sig själv ska undersökas av läkare så snart som möjligt.

År 2015 fattades 53 beslut om att hålla en förvarstagen avskild på förvaret i Gävle. År 2016 hade 23 sådana beslut fattats fram till dagen för inspektionen.

Enligt förvarets lokala rutin Avskildhet ska det alltid vara minst två personal närvarande när en förvarstagen hålls avskild. En teamledare beslutar om bevakningen ska ske i eller utanför avskiljningsrummet. Den försvarstagnes medicinintag, utomhusvistelser och andra händelser ska dokumenteras i en logg (tillsynsrapport). Sjuksköterskan har en kontinuerlig dialog med personalen när en förvarstagen hålls avskild.

Ett tillfälligt avskiljningsrum har inrättats och varit i bruk sedan maj månad 2016. Rummet är endast inrett med en säng, och det saknar fönster. En toalett finns utanför rummet.

I samband med ombyggnaden kommer ett nytt avskiljningsrum att inrättas enligt försvarsledningen. Avskiljningsrummet kommer att vara placerat så att det är relativt enkelt att nå både från avdelningarna och från inskrivningslokalerna. Rummet ska vara möblerat med en säng och ha en egen toalett. Det ska även finnas tillgång till tv. Det kommer att vara möjligt för personal att observera den förvarstagne genom stora fönsterrutor från ett angränsande rum, även vid toalettbesök. Enligt försvarsledningen planerar man att klä fönstren med spegelfilm.

JO:s medarbetare noterade att man i ett fall försett tillsynsrapporten med ett foto av den förvarstagne.

Säkerhetsplacering hos Kriminalvården

Enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest om utlänningen hålls avskild och av säkerhetsskäl inte kan vistas i Migrationsverkets förvarslokaler.

År 2015 fattades 32 beslut om säkerhetsplaceringar av förvaret i Gävle. År 2016 hade 16 sådana beslut fattats fram till dagen för inspektionen.

Enligt försvarsledningen besöker förvarets personal de förvarstagna som är säkerhetsplacerade i häktet Gävle eller i häkten och anstalter norr om Gävle. Besök äger rum en gång per vecka. Omprövningen av ett placeringsbeslut grundar sig på en bedömning av ordning och säkerhet. Den görs efter samtal med den förvarstagne och häktespersonal.

Vid ett besök hos en person som är säkerhetsplacerad i häktet Gävle deltar oftast en handläggare och en handledare. När personer är säkerhetsplacerade i andra häkten i norra Sverige hålls i stället samtal med den förvarstagne via videolänk. Enligt förvarspersonalen föredras vad som kommit fram vid besöket

för en beslutsfattare i anslutning till besöket, ibland per telefon. En tjänsteanteckning ska därefter upprättas där beslutsfattarens beslut om säkerhetsplaceringen ska bestå eller inte framgår.

Granskning av handlingar

Vid granskning av beslut om att hålla en förvarstagen avskild med stöd av 11 kap. 7 § utlänningslagen eller säkerhetsplacerad med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen, och relaterade handlingar (som tjänsteanteckningar och tillsynsrapporter) framkom bl.a. följande.

I en majoritet av granskade ärenden för 2015 och 2016 var besluten om att hålla den förvarstagne avskild utförligt motiverade. Besluten präglades också av en ambition att förklara beslutet för den förvarstagne.

Enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 är en av förutsättningarna för att säkerhetsplacera en förvarstagen person att denne hålls avskild. Av Migrationsverkets instruktion för Placering inom Kriminalvården (version 16-2) framgår att det i besluten om säkerhetsplacering ska anges vad som ligger till grund för bedömningen att avskiljande är en otillräcklig åtgärd. Vid granskningen av beslut om säkerhetsplaceringar noterades att flertalet beslut hade fattats samtidigt med beslutet om avskiljande. I många av dessa fall gick det inte att utläsa varför det bedömts vara en otillräcklig åtgärd att hålla den förvarstagne avskild.

I några granskade ärenden saknades tillsynsrapporter från tiden när en förvarstagen varit avskild, men det fanns journalanteckningar som gav en viss bild av vad som hänt under avskiljandetiden.

Vid granskningen framkom även följande.

En förutsättning för att fatta beslut om att hålla någon avskild är att personen befinner sig i förvarets lokaler (se MIG 2016:19, MIG 2013:11 och RÅ 2004 ref. 38). I ett ärende från våren 2015 hade förvaret fattat beslut om att hålla en person avskild trots att han inte fanns på förvaret, och därefter beslutat att han skulle säkerhetsplaceras. Av ärendet framgick att personen tidigare varit placerad i förvaret i Gävle och säkerhetsplacerats.

I två ärenden från 2016 genomförde förvaret inte planerade besök till förvarstagna som var säkerhetsplacerade. I en tjänsteanteckning i ett av ärendena angavs bl.a. att häktespersonal per telefon uppgett att den förvarstagne inte ville ha besök av Migrationsverket. Häktespersonalen hade i samband med detta också meddelat att den förvarstagne utträttat sina behov i cellen, inte förstod när man samtalande med honom och att han pratade osammanhängande vid varje försök till kontakt. Vid ett tidigare häktesbesök hade den förvarstagne gett uttryck för att han inte ville ta emot fler besök från förvarets personal. Detta föranledde en bedömning av att förvaret inte behövde besöka den förvarstagne för tillfället.

I det andra ärendet hade den förvarstagne enligt en tjänsteanteckning från ett föregående besök uttryckt att han inte ville få fler besök av förvarets personal.

I båda ärendena saknades uppgift om bedömningen att ställa in besöket hade föredragits för beslutsfattare.

Visitationer

Kroppsvsitation

I Migrationsverkets instruktion för personal Inskrivning och introduktion (version 16-2) anges bl.a:

Den förvarstagne och dennes medhavda tillhörigheter ska **visiteras** om detta bedöms som motiverat.

I Migrationsverkets instruktion för personal Visitation (version 16-1) anges bl.a:

För att personal inom förvaren ska få genomföra visitation måste det finnas skälig misstanke om att personen skulle bära på sig otillåtna föremål. Sådana tillfällen kan exempelvis vara vid inskrivning, efter obevakade besök och då alltid efter individuell bedömning.

I förvarets lokala rutin Visitation angavs bl.a:

Vid ankomst till förvaret skall den förvarstagne alltid kroppsvisiteras oavsett varifrån denne kommer.

Rumsvisitation

Enligt den lokala rutinen Visitation ska regelbundna visitationer av utrymmen göras flera gånger om dygnet. Det kom i samtal med personal och intagna fram att dessa även omfattar bostadsrummen.

Synpunkter från förvarstagna

De förvarstagna förde inte fram några synpunkter på hur visitationerna genomförs. Några förvarstagna tillfrågades om deras personliga tillhörigheter går igenom i samband med de dagliga rumsvisitationerna, men uppgav att de uppfattat att så inte var fallet.

Hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvårdsföretaget Capio har anlåtats av Region Gävleborg för att bedriva hälso- och sjukvård vid förvaret. En sjuksköterska tjänstgör vid förvaret på halvtid, vanligtvis på vardagseftermiddagar. Det finns ingen särskild tjänstebeskrivning för sjuksköterskans uppgifter.

Hälsoundersökning vid inskrivning i förvar

Landstinget ska erbjuda förvarstagna i Migrationsverkets förvar en hälsoundersökning om det inte är uppenbart obehövt, så snart det lämpligen kan ske (se 7 § jämfört med 4 § första stycket 3 lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). Enligt 3 § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande får landstinget ersättning för en hälsoundersökning per asylsökande från Migrationsverket. Enligt 5 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hälsoundersökning av asylsökande m.fl. (SOSFS 2011:11) ska

hälsoundersökningen bl.a. utmynna i en bedömning av behovet av vård som ska erbjudas enligt nämnda lag.

Sjuksköterskan uppgav att de förvarstagna i dagsläget inte erbjuds någon hälsoundersökning. När ombyggnaden av förvaret är klar kommer sjuksköterskan att få ett särskilt mottagningsrum där de förvarstagna kommer att kunna erbjudas hälsoundersökningar. Om en förvarstagen redan fått en hälsoundersökning av landstinget kommer detta att vara registrerat och denne kommer inte att erbjudas en ny hälsoundersökning. Om den förvarstagne uttrycker önskemål om att få hjälp av sjuksköterskan, kan sjuksköterskan dock ställa liknande frågor till den intagne som görs vid en hälsoundersökning.

Enligt sjukvårdssamordnaren pågår det en diskussion inom Migrationsverket om att göra en framställan till regeringen om en ändring i förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. En sådan förändring skulle innebära att Migrationsverket skulle kunna ersätta landstinget för ytterligare en hälsoundersökning av en förvarstagen.

Kontakt med sjuksköterskan

Om en förvarstagen vill ha kontakt med sjuksköterskan kan han lägga en lapp i en särskild låst brevlåda på avdelningen. På lappen kan den förvarstagne fylla i eventuella besvär. Om sjuksköterskan gör bedömningen att en förvarstagen behöver träffa en läkare remitteras den förvarstagne till en läkare på vårdcentralen. Förvarspersonal följer med den förvarstagne till besöket. Ibland följer även sjuksköterskan med. Väntetiden för att få träffa en läkare är densamma som för allmänheten.

Om mer brådskande hälso- och sjukvårdsfrågor uppstår under kvällar och helger ska personalen vända sig till sjukvårdsupplysningen eller ringa 112.

Läkemedelshantering

Efter att en förvarstagen tagits in på förvaret kontrollerar sjuksköterskan om de eventuella läkemedel som han har med sig är utskrivna till rätt person. Sjuksköterskan kan erbjuda en förvarstagen läkemedel medan han är på förvaret så att egna mediciner kan sparas till efter utskrivningen.

I förvarets allmänna utrymme finns enskilda läkemedelsskåp för alla förvarstagna. Sjuksköterskan lägger in läkemedel i hela förpackningar eller dosetter i den förvarstagnes skåp. Skåpet är omärkt och den förvarstagne har en egen nyckel till skåpet.

Sjuksköterskan uppgav att om han gör bedömningen att han saknar förtroende för en förvarstagens förmåga att hantera ett läkemedel som utgör en otillåten substans, kan han besluta att hans medicin i stället ska förvaras hos personalen. Detta meddelas den förvarstagne.

Personalen tillhandahåller receptfria läkemedel för t.ex. huvudvärk.

Skriftlig information om rätten till hälso- och sjukvård

I den svenska versionen av myndighetens generella informationsblad Migrationsverkets Förvar (se ovan under rubriken Information om rättigheter m.m.) anges under rubriken Hälso- och sjukvård följande:

När du hålls i förvar har du kostnadsfritt rätt till akut hälso- och sjukvård.

Om du vill träffa sjukvården eller är i behov av tandvård så anmäler du detta via en särskild lapp, direkt till sjuksköterskan.

Informationsbladet saknar information om landstingets skyldighet att erbjuda den som är förvarstagen vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning (se 6 § lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.), skyldigheten för landstingen att erbjuda hälsoundersökning (se 7 § nämnda lag) samt att landstinget har skyldighet att erbjuda barn i förvar vård på samma villkor som barn bosatta i landstinget (se 5 § första stycket i samma lag).

*Övrigt**Synpunkter från de förvarstagna*

Majoriteten av de förvarstagna som JO:s medarbetare samtalade med under inspektionen uppgav att personalen vid förvaret gav dem ett gott och korrekt bemötande.

Flera av de förvarstagna uppgav att de led av en mycket hög stress. Några uttryckte en mycket stark oro inför verkställigheten av avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Flera av de förvarstagna uppgav att de upplevde att sättet som Polismyndigheten omhändertagit dem på i samband med verkställigheten av förvarsbeslutet var ovärdigt. Flera av de förvarstagna uttryckte även frustration över att deras biträden inte var tillräckligt engagerade i deras ärenden.

Kontakter med omvärlden

Det finns två besöksrum där förvarstagna kan ta emot besök mellan kl. 9.00 och 19.30 varje dag. Ett av besöksrummen saknar fönster och används inte för besök av barn. Den bokningsbara besökstiden är i normalfallet en timme, men kan förlängas om det inte finns någon annan förvarstagen som ska ta emot ett besök.

Intagna får ha telefon på förvaret, men inte med kamera- eller videoinspelningsfunktion.

Sysselsättning

Förvaret har sedan en tid en särskild handläggare för organiserad sysselsättning. Handläggaren schemalägger tider för aktiviteter som noteras på en tavla i det gemensamma utrymmet. Förvarstagna har bl.a. engagerats i att gå en kurs i graffiti, måla möbler och odla på rastgården. Gymmet är öppet till kl. 24.

Transporter

Förvaret i Märsta har ett särskilt transportteam som är utbildade för att köra förvarstagna i ärenden som handläggs av Migrationsverket mellan förvaren. Om ett ärende handläggs av polisen kör Kriminalvårdens nationella transportenhet den förvarstagne.

Avslutande genomgång

JO:s medarbetare redogjorde för sina iakttagelser under inspektionen. Ledningen gav följande kommenterar till det som kommit fram.

Information till förvarstagna

Det skriftliga informationsmaterialet ska lämnas till förvarstagna på Migrationsverkets samtliga förvar.

Ombyggnation

Migrationsverkets säkerhetsenhet och förvarsavdelningens kansli har varit med vid planeringen av ombyggnaden. Det har pågått ett arbete inom myndigheten med att normera förvaren och säkerhetsklassa dem, men det arbetet är ännu inte klart.

Förvaret kommer att markera gränserna runt förvaret på ett tydligare sätt t.ex. med ett staket. Starkare solfilm kommer att sättas upp vilket kommer att begränsa möjligheterna att se in i förvaret. Förvaret planerar att sätta upp särskilda så kallade dagsljuslampor för att kompensera för bristande ljusinsläpp.

Förhållandena vid avskiljande

Det tillfälliga avskiljningsrum som förvaret beslutat sig för att använda under sommaren 2016 är inte optimalt, men det är ett säkert utrymme. Rummet var tidigare ett förråd och kommer att bli ett undersökningsrum för hälso- och sjukvård när ombyggnationen är klar.

Anledningen till att tillsynsrapporterna har plats för, och ibland förses med, den förvarstagnes foto är att samma blankett används för särskild tillsyn av någon som vistas i gemensamhet med andra förvarstagna på avdelningen, t.ex. vid matvägran. I sådana fall är det viktigt att personalen observerar rätt person.

Säkerhetsplaceringar

När ett beslut om säkerhetsplacering fattas i direkt anslutning till ett beslut om avskiljande har man gjort bedömningen att det inte kommer att fungera för den förvarstagne att stanna på förvaret.

Efter ett häktesbesök görs en muntlig eller skriftlig föredragning för beslutsfattaren av vad som har kommit fram. En tjänsteanteckning ska alltid upprättas efter ett besök.

Om en säkerhetsplacerad person uttrycker att han inte vill träffa förvarspersonalen i häktet respekteras detta. Övervägandet om besöket ska

genomföras eller inte bör ändå föredras för en beslutsfattare. Om ett besök ställts in, ska förvaret försöka besöka den förvarstagne veckan därpå.

Efter ett häktesbesök som sker via videolänk görs samma prövning som efter ett vanligt häktesbesök.

Visitationer

Vid kroppsvisitationer ska en bedömning av om förutsättningarna för att genomföra visitationen är uppfyllda ske i varje enskilt fall.

Tillgänglighet

Förvaret kommer att kunna ta emot personer med funktionsnedsättning och har anpassat lokalerna till detta. Om en förvarstagen i rullstol behöver komma upp eller nedför trappor, bl.a. till rastgården, bärs han av förvarspersonalen.

Upplysningar inkomna efter inspektionen

Förvaret i Gävle ingav den 9 september 2016 en omarbetad lokal rutin för visitation. I denna anges:

Vid ankomst till förvaret skall den förvarstagne kroppsvisiteras om det finns en skäligen misstanke att denna bär på sig något som är otillåtet att inneha på förvaret.

Förvaret uppgav också att man kontaktat hjälpmedelscentralen i Gävle för att skaffa hjälpmedel för rullstolsburna vid rastgården och inskrivningen.

Förvaret meddelade den 24 september 2016 att det saknas en instruktion och lokal rutin för hur häktesbesök ska gå till. Saken kommer att ses över och även lyftas till Migrationsverkets förvarsavdelning.

Vid protokollet

Lars Olsson

Justerat den 7 december 2016

Gunilla Bergerén

Uttalande

Jag har tagit del av protokollet, som föranleder följande uttalanden från min sida.

Skriftlig information om rättigheter i samband med inskrivning

En utlänning ska enligt 11 kap. 1 § utlänningslagen informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarlokalerna. Enligt Migrationsverkets instruktion ska förvarstagna i samband med inskrivningen få omfattande information om bl.a. sina rättigheter och skyldigheter under tiden i förvaret, och de ska ha rätt att behålla ett skriftligt exemplar av den information de har fått.

Efter Opcat-inspektionen av förvaret i Flen i mars 2016 (dnr 843-2016), där det kom fram att förvarstagna inte gavs någon skriftlig information om sina rättigheter, uppmanade jag Migrationsverket att omgående åtgärda denna brist. Jag ser därför positivt på att ett skriftligt informationsmaterial på åtta språk har tagits fram och ska delas ut till förvarstagna i samband med inskrivning.

Av protokollet framgår dock att informationsbladet inte innehåller någon fullständig information om omfattningen av den hälso- och sjukvård som förvarstagna ska erbjudas av landstinget. Migrationsverket bör komplettera informationen i denna del.

Kroppsvsitation i samband med inskrivningen på en förvarsenhet

Om det finns skälig misstanke att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som inte får innehas får han eller hon kroppsvisiteras (se 11 kap. 9 § utlänningslagen).

Efter Opcat-inspektionen av förvaret i Flen uttalade jag att Migrationsverkets instruktion för inskrivning och introduktion gick längre än vad lagtexten gjorde i frågan om när kroppsvsitation ska kunna företas (där angavs att den förvarstagne och dennes medhavda tillhörigheter skulle visiteras om detta inte var uppenbart obehövligt), och att Migrationsverket borde formulera om instruktionen.

Migrationsverket har ändrat instruktionen vilket är positivt. Jag noterar dock att den nya lydelsen inte anger att kroppsvsitation endast får ske om det finns skälig misstanke om innehav av otillåtna föremål, utan i stället anger att en kroppsvsitation ska göras ”om detta bedöms som motiverat”. Jag förutsätter att Migrationsverket på nytt ser över instruktionen i denna del.

Jag välkomnar att förvaret i Gävle efter inspektionen meddelat att man ändrat sin lokala rutin om när kroppsvsitation får genomföras.

Förhållanden när en förvarstagen hålls avskild

En förvarstagen får enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen hållas avskild från andra förvarstagna, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller

om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Beslutet ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tredje dag.

Av protokollet framgår att ett särskilt utrymme för placering av intagna som hålls avskilda höll på att färdigställas vid inspektionen. Det framgår vidare att förvaret sedan maj 2016 har använt ett rum som saknar fönster för att hålla förvarstagna avskilda.

Migrationsverket bör se till att de avskiljningsrum som inrättas inom förvarsverksamheten är lämpliga för sitt ändamål, även om de bara används under en begränsad period. Detta innebär bl.a. att rum som används för placering i avskildhet ska vara försedda med fönster så att förvarstagna får tillräckligt med dagsljus.

Beslut om att hålla en förvarstagen avskild

Av protokollet framgår att förvaret har fattat beslut om att avskilja en förvarstagen som inte befann i förvarets lokaler, trots att förutsättningarna för avskiljande därmed inte var uppfyllda (se 11 kap. 7 § utlänningslagen och MIG 2016:19, MIG 2013:11 och RÅ 2004 ref. 38). Jag förutsätter att förvaret ser över sina rutiner så att detta inte händer igen.

Säkerhetsplaceringar hos Kriminalvården

Enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest om utlänningen hålls avskild och av säkerhetsskäl inte kan vistas i Migrationsverkets förvarslokaler. Det finns inte någon lagreglerad skyldighet att ompröva dessa beslut. Detta är en brist som identifierades av JO i samband med ett antal inspektioner av förvar som genomfördes åren 2009-2011 (se JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009). JO framhöll att skyldigheten att ompröva beslutet om kriminalvårdsplacering borde lagregleras. Till dess att en lagreglering skett uppmanades Migrationsverket att säkerställa att riktlinjerna för häktesbesök följdes och se till att det fanns rutiner för hur förutsättningarna för omprövning skulle utredas.

Ett förslag till reglering av omprövningsskyldigheten har lämnats av Förvarsutredningen i betänkandet Förvar (SOU 2011:17 s. 338 f), men har ännu inte lett till någon lagändring.

Frågor om säkerhetsplaceringar har följts upp vid Opcat-inspektioner av förvaret i Åstorp (dnr 4858-2012) och Märsta (dnr 2188-2014). Vid dessa inspektioner kunde det konstateras att Migrationsverket hade vidtagit vissa åtgärder för att få till stånd en för myndigheten gemensam ordning för häktesbesök, och att anteckningarna från häktesbesök var utförliga. I samband med inspektionen av förvaret Gävle har det emellertid kommit fram att det finns oklarheter om och hur besök i häkte ska genomföras samt om och när man prövar om ett beslut om säkerhetsplacering ska bestå eller inte. Vidare har det

kommit fram att det varken finns någon central instruktion för Migrationsverket eller några skriftliga lokala rutiner för genomförandet av häktesbesök.

Det har nu gått mer än fem år sedan bristen på lagstiftning avseende omprövning av säkerhetsplaceringar påtalades av JO.

Den nuvarande ordningen har fortfarande stora brister och det är angeläget att en lagreglering kommer till stånd. Jag översänder därför en kopia av detta protokoll till Justitiedepartementet.

Till dess att skyldigheten att ompröva beslut om säkerhetsplacering har lagreglerats måste Migrationsverket se till att myndigheten har en rutin för att regelbundet kontrollera förutsättningarna för säkerhetsplaceringen och om beslutet ska bestå eller inte.

Reell prövning av möjligheten att hålla en förvarstagen avskild

Enligt 1 kap. 8 § utlänningslagen ska lagen tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Lagstiftningen förutsätter således att det görs en reell prövning av om en förvarstagen kan hållas avskild på förvarsenheten med stöd av 11 kap. 7 § utlänningslagen innan ett beslut om säkerhetsplacering fattas. Detta framgår även av Migrationsverkets instruktion för Placering inom Kriminalvården (version 16-2). Av instruktionen framgår vidare att det i säkerhetsplaceringsbesluten ska anges vad som ligger till grund för bedömningen att avskiljande är en otillräcklig åtgärd.

Vid granskningen har det kommit fram att beslut om säkerhetsplacering i flertalet fall fattas samtidigt med beslut om avskiljande, och att det i många fall inte framgår av besluten varför det var en otillräcklig åtgärd att hålla den förvarstagne avskild. Denna brist är otillfredsställande, och jag avser därför att följa frågan vid kommande inspektioner.

Förvarstagnas tillgång till hälso- och sjukvård

Den som är förvarstagen har enligt 11 kap. 5 § utlänningslagen tillgång till samma hälso- och sjukvård som den som ansökt om uppehållstillstånd, även om han eller hon inte ansökt om uppehållstillstånd. Landstinget ska erbjuda förvarstagna personer vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning (se 6 § jämfört med 4 § första stycket 3 lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). Som redovisats i protokollet ska förvarstagna dessutom som regel erbjudas en hälsoundersökning så snart det lämpligen kan ske.

Av protokollet framgår att hälso- och sjukvårdstillgången på förvaret i Gävle tillgodoses genom att en sjuksköterska tjänstgör på förvaret varje vardag. Förvaret har även vidtagit åtgärder för att underlätta förvarstagnas tillgång till sina läkemedel och minska risken för att förvarspersonalen måste hantera uppgifter om förvarstagnas hälsotillstånd.

Jag ser positivt på detta. Av det som kommit fram vid Opcat-inspektionerna av förvaren i Flen och Gävle kan jag dock konstatera att det alltså finns en avsevärd skillnad i hur frågor om förvarstagnas hälso- och sjukvård hanteras på Migrationsverkets olika förvar. Det framgår också av regeringens svar på de rekommendationer som framförts av Europarådets kommitté mot tortyr som publicerades i juni 2016 (se CPT/Inf [2016] 20, s. 20 f). Jag avser därför att vid kommande inspektioner fortsatt följa frågor som rör hälso- och sjukvård för förvarstagna.

2016-12-07

Cecilia Renfors