

Protokoll fört vid besök den 18 september 2012 hos Migrationsverket, förvarsenheten i Åstorp

Inledning

På uppdrag av justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger genomförde enhetschefen Sven-Åke Jansson, byråchefen Lina Forzelius, biträdande enhetschefen Gunilla Bergerén samt föredragandena Anna Selin, Elisabeth Sjöblom och Lars Olsson den 18 september 2012 ett besök hos Migrationsverket, förvarsenheten i Åstorp.

Syftet med besöket var att undersöka förhållanden för de förvarstagna (5 a § i JO-instruktionen) samt att utreda vilka eventuella förändringar i verksamheten som skett efter JO:s beslut den 19 maj 2011 (JO 2011/12 s. 314, Initiativärende – inspektion av Migrationsverkets förvar).

Besökets genomförande

Besöket inleddes med att JO:s medarbetare togs emot av enhetschefen Anna Eriksson och operativa chefen Helena Blessenius. Verksamheten presenterades, varvid de förändringar som skett efter JO:s beslut den 19 maj 2011 beskrevs särskilt. Därefter förevisades förvarets lokaler och samtal fördes med förvarstagna och personal. Besöket avslutades med en genomgång av iakttagelserna med ovan nämnda samt operativa chefen Maria Lindgren.

Iakttagelser m.m. under besöket

Organisation

Förvarsenheten öppnade i maj 2011 och ersatte då förvarsenheten i Örskälljunga.

Förvarsenheten har två avdelningar (avdelning 1 och 2) med 25 platser vardera för förvarstagande av utlänningar enligt utlänningslagen (2005:716). Vid tidpunkten för besöket var 41 personer förvarstagna, varav fyra kvinnor.

Kvinnor bor vanligen i en särskild del av avdelning 1. Har kvinnan en partner av manligt kön som är förvarstagen kan hon dock välja att bo tillsammans med honom på ordinarie avdelning.

Den övervägande delen av förvarsplatserna upptas av personer där polisen, inte Migrationsverket, har fattat förvarsbeslutet.

Sammanlagt har förvaret cirka 65 personer anställda. Därutöver finns en timvikariebank med cirka 15 personer. Dagtid vardagar tjänstgör tio personer på varje avdelning under de två arbetspassen (07.15–16.00 respektive 11.45–20.00). Mellan 11.45 och 16.00 tjänstgör således 20 personer på varje avdelning. Nattetid tjänstgör nio personer totalt på förvaret.

Personalen utgörs huvudsakligen av handläggare (en tjänst i vilken det ingår beslutsfattande) samt handledare (som bland annat ansvarar för genomförande av organiserad sysselsättning). Kön fördelningen bland personalen är jämn. Engelska är ett krav för anställning. Det finns även omfattande kunskaper i andra språk inom personalgruppen. Personalomsättningen är hög.

Bostadsrum och gemensamma utrymmen

Lokalerna är genomgående av hög standard. Båda avdelningarna har ett mycket stort gemensamt rum där det bland annat finns matplatser, bordtennisbord, soffa och tv-utrymme. Det finns en datorsal och ett gym per avdelning. Det finns även ett ”stilla rum” på varje avdelning, vilket bland annat kan användas för bön.

På avdelning 1 är bostadsrummen utspridda i flera korridorer och differentiering mellan de intagna är sålunda möjlig. De boendetrymmen som är avsedda för kvinnliga förvarstagna kan enbart öppnas av personal och de förvarstagna kvinnorna själva.

Bostadsrummen är sparsamt inredda. I ett vanligt rum finns två enkelsängar samt varsitt skåp för de förvarstagna. I de flesta av bostadsrummen bor två personer. Dusch och toalett finns i korridoren.

Möjlighet till daglig utomhusvistelse

Båda avdelningarna har en tillhörande utegård. På utegården finns några träd, en gräsmatta och en basketplan. Den sida av utegården som inte vetter mot själva förvarsbyggnaden är omgärdad av en hög vägg. Utegården är öppen minst tre timmar per dag. Övriga tider kan förvarstagna komma ut på en mindre glasomsluten uteplats där det finns möjlighet till rökning.

Information och inskrivning

Det finns en mall för samtal vid ankomst till förvaret. Samtalets övergripande mål är att säkerställa att personen förstår förvarsbeslutet och vad det innebär, att han eller hon får klart för sig vilka regler och rutiner som gäller på förvaret samt att Migrationsverket får vetskap om eventuella särskilda behov. Denna information kan även lämnas skriftligt till den förvarstagne på ett antal olika språk (dels finns faktablad på ett antal olika språk, dels finns ett skriftligt informationsmaterial – Information till dig som bor på förvaret – på svenska och engelska).

En förvarstagen person uppgav att han vid samtalet inte haft tillgång till tolk på sitt modersmål eller annat språk som han behärskade lika bra och att han därför inte förstått all information som lämnats vid ankomstsamtalet.

Bemötande m.m.

Förvarstagna som JO:s medarbetare samtalade med uppgav att personalen bemöter dem på ett respektfullt sätt.

Det framkom inga uppgifter vid besöket om att förvarstagna utsatts för våldsam eller kränkande behandling av Migrationsverkets personal.

Enligt förvarsenhetens personal kan det vid genomförande av verkställigheter av avvisnings- eller utvisningsbeslut uppstå bråk och förekomma självskadebeteende. Detta uppgavs kunna ha en negativ inverkan på andra förvarstagna.

Vidare uppgavs att det förekommer att personal utsätts för hot från förvarstagna. Det kan även förekomma våldscidenter mellan förvarstagna. Uppstår en våldssituation ska personalen larma polisen och därefter invänta polisens ankomst. Personal uppgav att det råder en viss osäkerhet om hur de bör agera till dess polisen anlät.

Kontakt med omvärlden

Förvarstagna får ha egna mobiltelefoner, dock är mobiltelefoner med fotofunktion inte tillåtna. Det finns en fast telefon per avdelning som kan användas för att ta emot samtal och ringa till det fasta telefonnätet i Sverige. Förvarstagna får även ringa två gratis utlandssamtal under sin vistelse på förvaret.

Det finns en datorsal per avdelning där förvarstagna har tillgång till internet dygnet runt. Tidsbokning sker hos personalen.

Det finns två besöksrum per avdelning. Ett besök varar vanligen en timme, men undantag kan göras om besökaren har rest långt. Normalt får högst två vuxna vistas i besöksrummet tillsammans med den förvarstagne. Det är förbjudet att konsumera eller lämna över alkohol till den förvarstagne. Det är inte heller tillåtet att lämna över mat som ska förvaras i kyl eller frys eller förpackningar av glas eller metall. 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.

Sysselsättning och aktiviteter

Det huvudsakliga ansvaret för organiserad sysselsättning och aktiviteter som engelskalektioner, bordtennis, schack och yoga ligger på handledare tillsammans med en så kallad os-handläggare (handläggare för organiserad sysselsättning). Gymmet är öppet dygnet runt. Detsamma gäller enhetens ”stilla rum”.

Det förekommer enligt förvarsenhetens personal att förvarstagna själva uttrycker önskemål om mer sysselsättning, såsom att städa gemensamma utrymmen.

Hälso- och sjukvård

Förvarsenheten har ett avtal med Region Skåne om sjukvård. En sjuksköterska kopplad till vårdcentralen i Örkelljunga tjänstgör på förvaret två gånger i veckan, sammanlagt tolv timmar. Om sjukvårdsbehov uppkommer vid andra tider ringer förvarsenheten sjuksköterskan eller sjukvårdsupplysningen. Det förekommer även att ambulans eller hembesöksbil med läkare rings in till förvaret. Personal får inte dela ut läkemedel, i stället används dygns- eller veckodosetter.

Nyanlända förvarstagna informeras om att det finns en sjuksköterska knuten till förvaret. Enligt sjuksköterskan kan det förekomma att förvarstagna önskar tillgång till mer vård än vad lagstiftningen stadgar (förvarstagna personer som har fyllt 18 år ska av landstinget erbjudas vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning, 6 § lagen [2008:344] om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). En stor del av sjuksköterskans tid går åt till att spåra vilka läkemedel den förvarstagne ordinerats innan förvarstagandet.

Enligt sjuksköterskan förekommer det att utlänningar inte ges möjlighet att ta med sig receptförskrivna läkemedel i samband med att de frihetsberövas av polisen. Enligt sjuksköterskan är detta problematiskt, inte minst då andelen äldre förvarstagna utlänningar med somatiska besvär är hög. Sjuksköterskan upplyste om att en förvarstagen person med diabetes därför blivit utan insulin under mer än ett dygn.

Enligt förvaret och sjuksköterskan förekommer ingen rutinmässig överföring av information mellan sjuksköterskan vid förvaret i Åstorp och kriminalvårdens hälso- och sjukvård vid så kallade säkerhetsplaceringar av förvarstagna utlänningar (se nedan under rubriken Avskiljande och säkerhetsplaceringar) och inte heller något rutinmässigt informationsutbyte mellan de läkare och sjuksköterskor som besöker Migrationsverkets olika förvarsenheter.

Uppföljning av JO:s inspektion av Migrationsverkets förvar 2009-2011 (ärende 6090-2009)

Delegation

Vilka beslut de olika befattningshavarna vid förvarsenheten får fatta framgår av ett delegationsbeslut till varje enskild person. Beslut om att avskilja en förvarstagen får delegeras till handläggare med erfarenhet. Beslut om att placera den förvarstagne i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen (så kallade säkerhetsplaceringar) får inte delegeras till lägre befattningshavare än teamledare. Sistnämnda rutin fastställdes av Migrationsverkets verksamhetschef för mottagning under 2011, se VCI 5/2011.

Exempel på förvarsenhetens delegationsbeslut förevisades under besöket.

Avskiljande och säkerhetsplaceringar

Det finns inte något särskilt utrymme avsett för att avskilja förvarstagna. Ett avskiljande av en förvarstagen person sker därför aldrig utan att det samtidigt fattas

beslut om säkerhetsplacering. Innan ett avskiljande- och placeringsbeslut fattas övervägs dock alltid om situationen kan lösas på något annat sätt.

Förvarsenheten säger sig vara väl medveten om den ytterligare frihetsinskränkning som en säkerhetsplacering innebär och är därför mycket restriktiv med att fatta sådana beslut. Varje beslut motiveras utförligt och granskas i efterhand av beslutsfattare. Migrationsdomstolarna upphäver sällan enhetens placeringsbeslut.

Verksamhetschefen har under 2011 meddelat riktlinjer för hur förvarsenheterna ska hantera frågor om avskiljande och säkerhetsplaceringar, se VCI 5/2011.

Omrövning av beslut om säkerhetsplacering

Säkerhetsplacerade kommer som regel till häktet Helsingborg och besöks en gång per vecka av förvarsenhetens fasta häktesbesöksgrupp. Inrättandet av en fast besöksgrupp och rutiner för dess arbete har enligt förvarsenheten inneburit en tydlig förbättring av kvaliteten i den information som inhämtas. Informationen från den förvarstagne och häktespersonalen nedtecknas i en tjänsteanteckning och föredras för beslutsfattaren i omedelbar anslutning till besöket. Beslutsfattaren bestämmer därefter om placeringsbeslutet ska hävas eller bestå. Vissa av dessa rutiner framgår av VCI 5/2011.

Landets olika häktesbesöksgrupper träffas en gång per år för att diskutera olika frågor och utbyta erfarenheter. Vid dessa möten är verkets rättsliga expert Niclas Axelsson med.

JO:s medarbetare tog del av handlingarna avseende den person som var säkerhetsplacerad vid besöket. Tjänsteanteckningarna efter häktesbesöken var utförliga och det framgick i samtliga fall att information hade inhämtats från häktespersonal.

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

Förvarsenheten är väl medveten om att personer som endast är farliga för sig själva inte får säkerhetsplaceras. Detta framgår även av riktlinjerna i VCI 5/2011. Om ett förvar säkerhetsplaceras någon i strid med dessa riktlinjer ska det rapporteras till verksamhetschefen. Förvarsenheten har aldrig tvingats rapportera någon avvikelser. I något eller några fall har enheten i stället satt in extra personal för att stödja förvarstagna som mått dåligt psykiskt men inte tagits emot av sjukvården.

Enligt förvarsenheten är det generellt sett svårt att hantera förvarstagna som inte är tillräckligt sjuka för att tvångsvårdas enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård men som ändå riskerar att skada sig själva. Förvarsenheten hoppas att verksamhetschefen inom kort kommer att ge tydliga instruktioner om hur dessa frågor ska hanteras.

Transportplaceringar

Nästan alla förvarstagna har varit transportplacerade (10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen) innan de kommer till enheten. Inför varje beslut inhämtas upp-

gifter från polisen och Kriminalvårdens transporttjänst, TPT, om varför transporten inte kan genomföras omedelbart och när transporten kan förväntas ske. Den information som inhämtas dokumenteras i en tjänsteanteckning. Därefter fattas beslut om utlänningen ska transportplaceras eller inte. Om utlänningen transportplaceras bevakar enheten att han eller hon anländer till förvaret senast dagen efter att placeringsbeslutet verkställdes. Om så inte sker hävs som huvudregel beslutet. Rutinerna har fastställts av verksamhetschefen i VCM 1/2012.

Såvitt känt har förvarsenheten endast i ett fall tvingats häva ett placeringsbeslut. I alla andra fall har utlänningen ankommit till förvaret inom ett dygn från det att beslutet verkställdes. Förvarsenhetens uppfattning är att Migrationsverket, polisen och TPT numera har en samsyn i denna fråga.

Vid en kontroll av två slumpvis utvalda ärenden där transportplacering förekommit kunde det konstateras att de fastställda rutinerna hade följts.

Statistik

Såvitt känt finns det fortfarande inte något statistikverktyg som möjliggör för förvarsenheterna att ta fram uppgifter om hur många eller vilka förvarstagna som har säkerhetsplacerats under en viss period m.m.

Avslutande genomgång

JO:s medarbetare redogjorde för sina iakttagelser vid besöket.

Förvarsenheten anförde bland annat följande. En ny avdelning har öppnats vid Kriminalvårdens anstalt och häkte Skogome utanför Göteborg, med ett särskilt uppdrag att ta emot säkerhetsplacerade personer från Migrationsverkets förvarsenheter. Migrationsverkets förvarsenhet i Källered kommer att ta över ansvaret för omprövning av placeringsbesluten avseende dessa personer. När det gäller tolk är man noga med att sådan alltid ska användas vid ankomstsamtalet. Vid våldsincidenter får personal göra en avvägning hur de ska hantera situationen utan att försätta vare sig personal eller andra förvarstagna i fara. En säkerhetsutbildning har nyligen upphandlats.

Jag har tagit del av protokollet. De nya lokalerna i förvaret i Åstorp är inte anpassade för att kunna hantera avskiljanden. Jag vill därför påminna om JO:s beslut från den 19 maj 2011 (JO 2011/12 s. 314). Där anförs bland annat:

[L]agstiftningen bygger på att det tvång som utövas mot den förvarstagne ska vara så lindrigt som möjligt och i princip följa en trappa, där begränsning av rörelsefriheten och avskiljande är de steg som ska föregå kriminalvårdsplacering. Det är ostridigt att Migrationsverket inte tillämpar det anvisade förfarandet. I praktiken framstår det som högst osannolikt att inte vissa av dem som nu kriminalvårdsplaceras skulle slippa detta ingrepp om det hade varit möjligt att hålla dem avskilda på förvaret. Det finns därför skäl att vidhålla slutsatsen att Migrationsverkets praxis

leder till att förvarstagna i onödan och i strid med lagstiftarens intentioner kriminalvårdsplaceras.

Hans-Gunnar Axberger