

Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Märsta, den 9 och 10 mars 2022

Inspektionen i korthet: Vid inspektionen gjorde JO vissa iakttagelser avseende behandlingen av intagna som hålls avskilda i förvaret. Bland annat uppmärksammade JO att det under 2021 hade förekommit att intagna var avskilda under lång tid, i vissa fall ett par veckor. JO noterade också att avskiljningsrummen, med undantag för området runt toaletten, var kamerabevakade dygnet runt.

Enligt JO är kamerabevakning av en intagen i ett bostadsrum eller motsvarande område en mycket integritetskränkande åtgärd. Även om området runt toaletten inte kunde urskiljas uppstår integritetsproblem vid långvarig bevakning. Det blir t.ex. i det närmaste omöjligt för en intagen att sköta sin personliga hygien eller byta kläder utan att bli observerad. Mot bakgrund av vad som framkommit avser JO att i ett särskilt ärende utreda Migrationsverkets kamerabevakning av intagna som är placerade i avskildhet.

Vid inspektionen uppmärksammades också att integritetskänslig information om intagna antecknades på en whiteboardtavla i ett personalutrymme på ett sätt som medförde att informationen var synlig för intagna. JO förutsätter att förvaret vidtar åtgärder för att undvika att obehöriga får tillgång till integritetskänslig information om de intagna.

Inspektionens genomförande

JO Per Lennerbrant genomförde den 9 och 10 mars 2022 en inspektion av Migrationsverket, förvaret i Märsta. Inspektionen var förannmäld. JO närvarade under förmiddagen den 9 mars. Vid inspektionen deltog även enhetschefen Gunilla Bergerén, biträdande enhetschefen Helena Levin, föredragandena Sophia Häggmark Elmér och Lars Olsson (protokollförare).

Inspektionen inleddes med att sektionschefen AA, enhetschefen BB, teamledarna CC och DD samt larmchefen EE kortfattat presenterade verksamheten. Därefter förevisades förvarets lokaler, dock ej de lokaler där en intagen med covid-19 var placerad. JO:s medarbetare gjorde en översiktlig granskning av rutiner och beslut om att hålla intagna avskilda. Vidare samtalade JO:s medarbetare med nio intagna och fyra i personalen samt en sjuksköterska som tillhörde region Stockholm men var placerad i förvaret. Delar av lokalerna fotograferades. Inspektionen avslutades med en genomgång där företrädare för

förvaret gavs möjlighet att kommentera de iakttagelser som JO och hans medarbetare gjorde vid inspektionen. Vid den avslutande genomgången deltog från förvarets sida enhetschefen FF och de som deltagit i det inledande mötet utom DD. Den 20 mars 2022 höll Lars Olsson ett kompletterande samtal per telefon med AA och enhetschefen GG.

Inspektionens syfte

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. Denna verksamhet har under 2022 en tematisk inriktning mot frihetsberövade barn och ungdomar, med särskild inriktning på frågor kring delaktighet. Inspektionen tog även upp frågor kring hanteringen av covid-19.

Opcat är den engelska förkortningen av ett protokoll till FN:s tortyrkonvention (Optional Protocol to the Convention against Torture). Länder som anslutit sig till protokollet har förbundit sig att inrätta ett 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 webbplats.

Förvaret i Märsta inspekterades senast den 26 och 27 maj 2020 (dnr O 23-2020). Inspektionen var en del av JO:s granskning av Migrationsverkets åtgärder med anledning av spridningen av covid-19 och konsekvenserna för intagna i myndighetens förvar (dnr O 18-2020).

Uttalanden av JO Per Lennerbrant med anledning av inspektionen

I anslutning till protokollet finns uttalanden av JO Per Lennerbrant.

Iakttagelser vid inspektionen

Vid inspektionen gjorde JO och hans medarbetare i huvudsak följande iakttagelser.

Organisation och uppdrag

Förvaret ligger i Märsta, Sigtuna kommun, och tillhör Migrationsverkets region nord. Vid inspektionen hade förvaret 160 platser fördelade på fem avdelningar (benämnda enheter i förvarets organisation). Platsantalet planerades att utökas till 170 den 1 april 2022. Under 2021 togs 1 446 personer in i förvaret. Av dem var 87 procent män. De vanligaste ursprungsländerna bland de förvarstagna under 2021 var Ukraina och Georgien. Den genomsnittliga förvarstiden var 36 dagar. Enligt förvarets ledning är många förvarstaganden mycket korta, endast ett par dagar. Vid inledningen av inspektionen fanns det 119 intagna i förvaret varav 14 kvinnor. När inspektionen genomfördes fanns inga barn eller ungdomar under 21 år i förvaret.

Region Stockholm har en filial till vårdcentralen Valsta i förvaret. Filialen återfinns i en korridor som ligger i direkt anslutning till en av avdelningarna. Den är bemannad med två sjuksköterskor på kontorstid, måndag till fredag. Därtill tjänstgör en psykolog två dagar i veckan och en läkare en dag i veckan.

Förvarstagna barn och ungdomar

Vid inspektionen kom det fram att det är mycket sällsynt att barn under 18 år placeras i förvaret. Inget barn hade placerats i förvaret under 2021 eller hittills under 2022.

Migrationsverket har tagit fram en vägledning som rör placeringar av barn, kvinnor och utsatta personer (Barn, kvinnor och utsatta individer i förvar, Migrationsverkets dnr 1.3.4-2020-33438, 2020-12-18). Av vägledningen framgår bl.a. att det ska finnas en lokal rutin för orosanmälan till socialtjänsten om det finns anledning att anta att barn som vistas i förvar far illa eller då barnets föräldrar brister i sin tillsyn. Det anges också att det ska finnas en plan för att ge barn skolundervisning om förvarstiden skulle vara en månad eller längre (endast aktuellt vid förvarstagande med stöd av den s.k.

Dublinförordningen, Europaparlamentets och rådets förordning nr 604/2013). Vidare ska förvaret uppmärksamma barn vid inskrivning och t.ex. se till att inskrivningsrum är utrustade på ett lämpligt sätt för att kunna ta emot barn. Vägledningen innehåller också regler för förvarens agerande om man uppmärksammar barn i äktenskap. Det ska också finnas ett s.k. barnombud i förvaren.

En av förvarets avdelningar (avd. 4) är särskilt utrustad för att ta emot kvinnor, familjer och särskilt utsatta personer. Enligt personal på avdelningen ska alla barn placeras i något av avdelningens låsbara bostadsrum, oavsett om de är förvarstagna med eller utan vårdnadshavare. I anslutning till avdelningen finns ett förråd med material för barn, som barnstolar, spjålsängar, leksaker och barnböcker på olika språk. För de lite äldre barnen finns åldersanpassade tv-spel.

I samtal med anställda kom det fram att det inte finns några särskilda rutiner för t.ex. placering eller bemötande av ungdomar i förvaret, dvs. unga vuxna under 21 år. Vid en genomgång av rutiner och instruktioner om t.ex. ankomstsamtal, besök och avskiljande noterades inga särskilda rutiner som gäller unga vuxna.

I samtal som JO:s medarbetare hade med sjuksköterskan vid förvarets vårdcentralfilial kom det fram att det inte finns någon handlingsplan från regionen om hälso- och sjukvård för barn i förvar.

Vid *den avslutande genomgången* uppgav företrädarna för Migrationsverket att en av de anställda har ett uppdrag som barnombud vid förvaret. Barnombudet leder årliga vidareutbildningar om barnperspektiv för anställda vid förvaret. Utbildningen tillhandahålls för tillsvidareanställd personal vid avdelningen som är utrustad för att ta emot barn (avd. 4) men också för t.ex. sommarvikarier.

Företrädarna för Migrationsverket betonade att barnfrågor är viktiga även för annan personal, då det t.ex. är vanligt att möta barn i samband med besök till förvarstagna.

När barn tas i förvar tillsammans med en eller båda föräldrarna är huvudregeln att de är ansvariga för barnet. Om föräldrarna inte klarar av detta kan personalresurser tillsättas för att t.ex. se till att barnet inte skadar sig. Det ska även finnas en beredskap att kontakta socialtjänsten vid oro för att barnet ska fara illa.

Företrädarna för Migrationsverket uppgav vidare att man ska hålla ankomstsamtal med barn som är tolv år och äldre. Samtalen ska i regel hållas tillsammans med vårdnadshavare.

Hanteringen av covid-19

Förvaret hade vid inspektionen en rutin för arbetet med frågor kring misstänkt och konstaterad smitta av covid-19 (Karantänsfunktion avd. 2 Märsta, version 2021-4, 2021-11-29).

Förvaret har avdelat en korridor med bostadsrum på en av avdelningarna (avd. 2) som s.k. karantänkorridor. Det är möjligt att placera upp till 14 intagna i korridoren. Vid inspektionens inledning var en intagen placerad där. I karantänkorridoren kan bekräftat smittade placeras i samma bostadsrum. Misstänkt smittade ska inte placeras i samma bostadsrum. Kvinnliga intagna placeras i låsbara bostadsrum. Korridoren är låst och de intagna kan inte själva lämna korridoren. Det är heller inte möjligt för de intagna som är placerade på en vanlig avdelning att komma in i korridoren.

Personal är inte stationerad i karantänkorridoren. Intagna kan påkalla personalens uppmärksamhet och samtala med personal via ett elektroniskt kommunikationssystem. Gemensamma utrymmen i korridoren är kamerabevakade, däremot inte bostadsrummen. I en rutin anges vilken skyddsutrustning som ska användas vid arbete i korridoren. Det anges även bl.a. vilken information den intagne ska få om t.ex. utomhusvistelse, måltider och användning av personlig skyddsutrustning. Det finns datorer i bostadsrummen.

Vid misstänkt smitta gör sjuksköterskan vid vårdcentralfilialen en bedömning av om den intagne bör hållas i karantän och bli placerad i karantänkorridoren. Om sjuksköterska inte är på plats, görs bedömningen vanligen av en teamledare. Enligt personal är placeringen frivillig. Som huvudregel erbjuder sjuksköterskan en misstänkt smittad intagen ett test för covid-19 samma dag eller dagen efter som den intagne placerats i karantänkorridoren. Om en intagen är bekräftat smittad med covid-19 placeras han eller hon i isolering i karantänkorridoren. Förekomst av smitta meddelas till regionens smittskydd.

I samtal med sjuksköterskan vid vårdcentralfilialen kom det fram att en sjuksköterska besöker intagna i karantänkorridoren varje vardag. Det är en

sjuksköterska som ansvarar för bedömningen när den intagne kan återgå till ordinarie avdelning.

Personal uppgav i samtal att intagna inte alltid meddelar personal eller sjukvården i förvaret att de bär på symtom som kan tyda på covid-19. Vid misstanke om smitta har sjuksköterska och personal därför i vissa fall sökt upp den intagne. Karantänkorridoren har varit fullbelagd vid några tillfällen under pandemin. Då har ytterligare karantänplatser inrättats i andra utrymmen.

Förvaret hade fram till den 9 februari 2022 en lokal rutin för covid-19-anpassade besök. Rutinen beskrev att några besöksrum utrustats med plexiglas så att intagna och besökare inte kunde komma i direkt fysisk kontakt med varandra. Antalet besökare per besökstillfälle var begränsat till två.

I samtalen med intagna kom det bl.a. fram att det lämnats muntlig information om covid-19 vid veckovisa möten. Det kom fram synpunkter på att alla intagna inte alltid förstod instruktioner om t.ex. hygien vid mathantering. Flera intagna hade också synpunkter på att städningen i förvaret inte varit tillräcklig. En intagen underströk att t.ex. informationen om covid-19 förbättrats under veckorna före inspektionen.

Vid *den avslutande genomgången* uppgav företrädarna för Migrationsverket att personal regelbundet går in i karantänkorridoren under hela dygnet. Förutom den tillsyn av enskilda intagna som kan äga rum kontrollerar personal även lokalerna i karantänkorridoren ett antal gånger per dygn.

Vidare uppgav företrädarna för Migrationsverket att förvaret fått information och rekommendationer från regionens smittskydd, men att smittskyddet inte fattat några beslut angående förvaret i Märsta. Alla placeringar av intagna i karantänkorridoren har varit frivilliga.

Avskiljande

Det finns sex rum för avskiljande i förvaret. Rummen är förhållandevis rymliga och saknar möbler, förutom brits/sängplats. Fyra av rummen har en egen toalett. Två av rummen har tillgång till en galleromgärdad uteplats på några kvadratmeter ("rökbur").

Samtliga avskiljanderum är utrustade med bevakningskameror. Det finns skyltning utanför rummen om att de kamerabevakas. Enligt personal är kamerorna ständigt påslagna. Inspelningar från den senaste timmen kan spelas upp vid förvaret, medan äldre inspelningar kan göras tillgängliga vid Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping. JO:s medarbetare noterade att den bild av avskiljanderum med toalett som personalen på förvaret ser på sina skärmar har en funktion som pixlar området kring toaletten.

Enligt en lokal rutin beslutar teamledaren för den avdelning som ansvarar för bevakningen av en avskild intagen hur tillsyn ska genomföras. Tillsynen kan utföras inne i avskiljanderummet, från bevakningsrum eller genom

kamerabevakning i ett personalutrymme på avdelningen. Sekundbevakning ska dock alltid genomföras inne i avskiljanderummet eller från ett bevakningsrum. (se Lokal rutin för personal Avskiljande m.m. 2021-01-01).

I samtalen med personal och intagna kom det fram att det finns färre möjligheter till förströelse än på en avdelning, men en avskild intagen kan, efter prövning, kvittera ut en surfplatta. Intagna som är avskilda erbjuds också utomhusvistelse. En intagen som är avskild får besök av sjuksköterska varje vardag.

Det finns en manuell förordning för varje avskiljningsrum. I liggaren finns blanketter där den förvarstagnes namn, datum för beslut om avskiljande, omprövningsbeslut och avskiljandets upphörande kan noteras för hand. Det finns även fält för att fylla i uppgifter om var den intagne placerades efter att avskiljandet upphörde. JO:s medarbetare noterade att uppgifterna i liggarna i ett antal fall var ofullständiga. I flera fall framgick det t.ex. inte vilket datum avskiljandet upphört. I samtal med personal kom det fram att ansvaret för att fylla i liggaren ligger på den personal som utför bevakning och tillsyn.

Vid en genomgång av förvarets liggare för avskiljande noterade JO:s medarbetare ett antal avskiljanden under 2021 som pågått under lång tid. Ett av besluten rörde en äldre man som hållits avskild i drygt fem veckor. Avskiljandet upphörde först när den intagne undersökts av ett psykiatriskt akutteam från regionen. Den intagne fördes därefter till en psykiatrisk vårdinrättning för vård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT. Ett annat längre avskiljande rörde en yngre kvinna med flera avskiljandebeslut, som längst i ungefär två veckor i sträck. Avskiljandet upphörde när kvinnan förts till en vårdinrättning och blivit intagen med stöd av LPT. Det framgår av journalanteckningar att de intagnas behov av psykiatrisk vård uppmärksammas av förvaret under lång tid i bägge fallen.

Vid en granskning av beslut om att hålla intagna i avskildhet noterade JO:s medarbetare ett par beslut som föregåtts av samtal med den intagne om beteende som bedömts olämpligt. I ett beslut kallas förfarandet för ”uppsträckningssamtal”.

JO:s medarbetare ställde även frågor kring hur avskiljanden upphör. Det kom fram att en vanlig åtgärd i samband med avskiljande är att den intagne ges möjlighet att spendera tid tillsammans med andra intagna. Beslutet om avskiljande består dock. Vistelsen med andra intagna äger rum i ett av avdelningarnas gemensamhetsutrymmen i någon eller några timmar. Den intagnes beteende och interaktion med andra intagna observeras. I samtal med personal kallades förfarandet ”permis” från avskiljandet. Metoden beskrivs inte i något av de styrdokument som tillhandahölls vid inspektionen. Ledningen för förvaret uppmärksammade dock att man anser att ett beslut om avskiljande förfaller först när den intagne lämnar förvarslokalen, t.ex. för transport till en vårdinrättning eller i samband med en transport till häkte e.d. vid en

säkerhetsplacering (rutin Fatta beslut att hålla en förvarstagen avskild från andra förvarstagna ur Handboken för processområde asyl, kap. Uppsikts- och förvarsprocessen, 2022-03-09, dnr 1.2.2.2-2022-3014).

Vid *den avslutande genomgången* framhöll företrädarna för Migrationsverket att användandet av liggare inte fyller någon funktion för verksamheten på förvaret. Att de används är en följd av att det är en återkommande rekommendation som lämnats vid internationell granskning av förvarsverksamheten. Information om beslut att hålla någon avskild går att få fram digitalt, även beslut som gäller personer som inte längre är inskrivna i förvaret.

Företrädarna för Migrationsverket uppgav att om en intagen beter sig olämpligt är den bästa åtgärden att hålla ett samtal med honom eller henne. För det mesta deltar två anställda i samtalet. Om den intagne beter sig illa vid samtalet kan det bli nödvändigt med ett avskiljande. Konflikthantering och samtalsmetodik för att lugna ner en situation ingår i anställdas grundutbildning.

Vid förvaret arbetar man aktivt för att en avskild intagen ska kunna komma tillbaka till en vanlig avdelning. För att pröva om detta är möjligt kan den intagne få vistas några timmar på avdelningen tillsammans med andra intagna. Enligt ledningen har arbetssättet tillkommit efter den kritik som riktats mot att myndigheten i för hög utsträckning placerar intagna i polisarrest eller hos Kriminalvården för att de av säkerhetsskäl inte kan vistas i förvaret (s.k. säkerhetsplaceringar).

På fråga från JO:s medarbetare om förekomsten av långa avskiljanden av intagna med psykiska besvär betonade företrädarna för Migrationsverket att ett avskiljande är en mindre ingripande åtgärd än en säkerhetsplacering. Om en intagen uppvisar psykiska besvär t.ex. tecken på suicidalt beteende skulle psykologen som tjänstgör vid vårdcentralfilialen i förvaret kallas in för en bedömning. Om psykologen inte är på plats skulle förvaret själva köra den intagne till psykiatriakuten för en bedömning. Vid ett tiotal gånger per år blir en förvarstagen som förts till psykiatriakuten inte intagen för psykiatrisk vård utan får tas tillbaka till förvaret.

Enligt ledningen är det relativt få avskilda som säkerhetsplaceras. På fråga från JO:s medarbetare uppgav sektionschefen att han inte känner till några planer inom myndigheten om att inrätta förvarslokaler som skulle vara lämpade för att kunna ta om hand om sådana intagna som i dag säkerhetsplaceras.

Övriga iakttagelser

Vid inspektionen noterade JO och hans medarbetare att uppgifter om intagna var noterade på en whiteboardtavla i ett personalutrymme. Det rörde sig bl.a. om rumsindelning, men det var t.ex. också markerat att en intagen var gravid. En tejpbit på golvet markerade hur nära tavlan en intagen kunde gå. Det var dock möjligt att se vissa uppgifter på tavlan även om man stod i korridoren

utanför rummet bakom den markering som gjorts. I samtal med personal kom det fram att det pågår en digitaliseringsprocess som gör att behovet av att ha sådana uppgifter anslagna på väggen kommer att minska.

Det kom även fram uppgifter om att intagna i förvaret med mer omfattande vård- eller omsorgsbehov i vissa fall kan få tillgång till hemsjukvård genom region Stockholm eller hemtjänst genom Sigtuna kommun (jfr iakttagelser i JO:s protokoll i dnr 1000-2017). Företrädarna för Migrationsverket uppgav *vid den avslutande genomgången* att det vore önskvärt om det var möjligt att bättre ta om hand om intagna med fysiska och psykiska besvär.

I samtalen med intagna kom även fram att några av dem inte har uppfattat eller förstått förvarets rutiner i samband med inskrivningen. Några av dem uppgav att de inte heller fått skriftlig information. Vid *den avslutande genomgången* uppgav företrädarna för Migrationsverket att skriftlig information ska delas ut samband med inskrivningen. Regler och rutiner finns bara på svenska och engelska. Rutinerna sitter uppe på anslagstavlor och rullas också som en slinga på tv-skärmar i gemensamhetsutrymmen. Information om förvarstagnas rättigheter finns upptryckta på ett tiotal språk.

Uppgifter som har hämtats in efter inspektionen

Efter inspektionen har JO hämtat in Migrationsverkets vägledning för barn, kvinnor och utsatta personer, det rättsliga ställningstagandet prövning av barns bästa samt det processtyrande dokumentet prioriteringsordning i ärenden där frågan om förvar övervägs.

Protokollförare vid inspektionen var Lars Olsson.

Uttalanden av JO Per Lennerbrant

Jag vill med anledning av de iakttagelser som redovisas i protokollet göra följande uttalanden:

Kamerabevakning i samband med avskiljande

En utlänning som hålls i förvar ska behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. Utlänningen ska informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarslokalerna. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter (11 kap. 1 § utlänningslagen).

Enligt 2 § kamerabevakningslagen är syftet med lagen att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

Under inspektionen noterade jag att förvarets avskiljanderum, till skillnad från de ordinarie bostadsrummen, är kamerabevakade. Det kom fram att kamerorna i avskiljanderummen är påslagna dygnet runt och att en inspelningsfunktion alltid är i gång. Genom en teknisk lösning är bilden av området kring avskiljanderummens toalett pixlad. Det kom också fram att det, efter särskilt beslut, är möjligt att genomföra tillsyn med hjälp av kamerabevakningen. Jag noterar vidare att det är möjligt att observera bilden från kamerabevakningen på flera olika skärmar i förvaret.

Kamerabevakning av en intagen i ett bostadsrum eller motsvarande område är en mycket integritetskränkande åtgärd. Jag uppmärksammade därför denna fråga efter inspektionen av förvaret Ljungbyhed 2019. Jag uppmanade Migrationsverket att omgående vidta åtgärder som säkerställer att kamerabevakning inte sker i andra fall än när det bedöms nödvändigt (se JO:s protokoll i dnr O 52-2019).

Som jag förstår det, utförs kamerabevakningen i förvaret Märsta på ett liknande sätt som i förvaret Ljungbyhed. Ett undantag är pixlingen av avskiljanderummets toalett. Kamerabevakningen, inte minst långvarig sådan, medför dock andra integritetsproblem. Det blir t.ex. i det närmaste omöjligt för en intagen att sköta sin personliga hygien eller byta kläder utan att bli observerad. Mot bakgrund av det som kommit fram avser jag att i ett särskilt ärende utreda Migrationsverkets kamerabevakning av intagna som är placerade i avskildhet.

Integritetskänsliga uppgifter

Jag och mina medarbetare kunde notera att integritetskänslig information om intagna noterades på en whiteboardtavla i ett personalutrymme. Ett exempel på sådan information rörde en intagens graviditet. Det var möjligt för intagna att se delar av informationen från korridoren utanför rummet. Om de skulle ta ett steg in i rummet, skulle de kunna se all anslagen information. Detta är inte godtagbart. Anteckningar av detta slag bör givetvis inte heller föras på ett sätt

som gör att personal som inte har behov av informationen får tillgång till den. Jag förutsätter att förvaret vidtar åtgärder för att undvika att obehöriga får tillgång till integritetskänslig information om de intagna.

De iakttagelser som i övrigt redovisas i protokollet föranleder för närvarande inte några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

2022-06-13

Per Lennerbrant