

Opacat-inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Kålleröd, Göteborg, den 22–23 februari 2017

JO:s uttalande i korthet: I protokollet uttalar JO att det är angeläget att alla förvarstagna blir erbjudna en hälsoundersökning i anslutning till inskrivningen och att Migrationsverket bör se över sina rutiner. JO avser att följa upp hur Migrationsverket hanterar frågor som rör hälso- och sjukvård av förvarstagna genom ytterligare kontakter med myndigheten. JO uttalar också att Migrationsverket omgående bör komplettera den skriftliga information som ska lämnas till de förvarstagna med upplysningar om landstingens skyldigheter att erbjuda vård och vidta åtgärder som säkerställer att de förvarstagna får del av informationen när de skrivs in på förvaret. JO uttalar vidare att Migrationsverket omgående bör vidta åtgärder för att säkerställa att handläggningen av beslut om kroppsvisitation är rättssäker, bl.a. genom att se till att besluten grundas på en individuell bedömning och att skälen tydligt framgår av besluten.

JO konstaterar att de begränsade fysiska möjligheterna att placera förvarstagna i avskildhet vid förvaret och de skäl för besluten som anges ger intryck av att personalen redan när ett beslut om avskiljande fattas har bestämt att den förvarstagne ska placeras hos Kriminalvården. Liknande brister har noterats tidigare. Migrationsverket måste vidta åtgärder för att möjliggöra en reell prövning.

JO ser positivt på att Migrationsverket tagit fram en standard för besök av de förvarstagna som har placerats hos bl.a. Kriminalvården. Den innehåller dock inte någon beskrivning av under vilka förutsättningar verket kan besluta att ställa in ett sådant besök och Migrationsverket bör komplettera standarden.

Inspektionens genomförande

Den 22–23 februari 2017 genomförde enhetschefen Gunilla Bergerén och föredragandena Ellen Ringqvist (protokollförare), Simon Törnvall och Madeleine Arpegård en oanmäld inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Kålleröd, Göteborg.

Inspektionen inleddes med en rundvandring i lokalerna. Därefter presenterades verksamheten kortfattat av förvarschefen AA, enhetschefen BB och handläggaren CC.

JO:s medarbetare samtalande sedan med sju förvarstagna och åtta anställda. Instruktioner, blanketter samt handlingar som rör avskiljande och placering av förvarstagna i kriminalvårdsanstalt eller häkte enligt 10 kap. 20 § första stycket 1 och 2 samt 11 kap. 7 § utlänningslagen granskades. En översiktlig granskning gjordes även av ärenden i Migrationsverkets administrativa datasystem Skapa och i dossierer.

Inspektionen avslutades med att en redogörelse för de iakttagelser som gjorts lämnades till enhetschefen BB, teamledaren DD samt handläggaren CC.

Syftet med inspektionen

Inspektionen är en del av JO:s uppdrag för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av frihetsberövade personer, Opcat-verksamheten. Denna verksamhet har under 2017 ett fokus på den löpande tillsyn av frihetsberövade som utförs i syfte att skydda deras liv och hälsa.

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 webbplats.

Uttalande av JO Cecilia Renfors med anledning av inspektionen

Protokollet innehåller avslutningsvis uttalanden av JO Cecilia Renfors.

Förvarets organisation

Storlek

Förvaret har två enheter, Hus 16 (30 platser) och Hus 2 (35 platser). Sedan den 1 oktober 2016 har en utökning skett med 15 beredskapsplatser, varav fem i Hus 16 och tio i Hus 2.

Under 2016 skrevs 878 personer in på förvaret i Göteborg. Fram till dagen för inspektionen hade 142 personer skrivits in under 2017.

Bemanning och bemötande

Personalen på enheterna tjänstgör i team som normalt består av fyra till fem personer, varav en teamledare samt handläggare och handledare. Samtliga i teamet har ett ansvarsområde för varje arbetspass (t.ex. besök, aktivitet och säkerhet). Det finns en beslutsfattare på förvaret som tillsammans med flera handläggare arbetar med återvändande och besök av förvarstagna som är placerade hos Kriminalvården (återvändandeteamet). Beslutsfattaren kvalitetsgranskar de beslut som fattas på förvaret.

I samtal med personalen kom det fram att förvaret haft stor personalomsättning och att det därför finns många nyanställda vikarier och timanställda. Den nye

förvarschefen har satsat på personalgruppen handledare, vilka arbetar främst med säkerhet och sysselsättning, och teamledare. Detta har fått till följd att många erfarna handläggare slutat, vilket medfört att vissa arbetsuppgifter inte blir utförda och att saker hamnar ”mellan stolarna”. Vidare kom det fram att förvaret har varit underbemannat under de senaste åren och att grundbemanningen vid tiden för inspektionen var fem anställda för 25 förvarstagna under dagtid. Det framfördes att det ofta inte finns tillräckligt med personal nattetid.

Majoriteten av de förvarstagna som JO:s medarbetare samtalade med var nöjda med personalens bemötande. Det kom dock fram uppgifter om att personalen ibland agerar på ett sätt som de vet kan reta upp de intagna. I dessa situationer upplyser de samtidigt de förvarstagna om att de kan komma att bli häktesplacerade om de inte lyssnar eller gör som de blir tillsagda, vilket uppfattas som hotfullt.

Beläggning och placering av förvarstagna

Vid inspektionstillfället var 56 personer inskrivna på förvaret. Av dessa var sju kvinnor. Den äldste var 63 år och den yngste 18 år. Den som hade vistats längst tid på förvaret hade varit där i nio månader. Migrationsverket var handläggande myndighet i elva av förvarsärendena.

En teamledare beslutar om var de förvarstagna ska placeras. Kvinnor, barn och personer med fysisk funktionsnedsättning placeras alltid i Hus 2.

lakttagelser vid inspektionen

Fysisk miljö

På varje enhet finns ett kombinerat mat- och dagrum. De förvarstagna har tillgång till internetuppkopplade datorer, satellit-tv, data-spel samt välutrustade gym. Det finns också bordtennisbord, ett s.k. stilla rum, tvättstuga och en fast telefon, som de förvarstagna kan ringa från.

Bostadsrummen varierar i storlek och samtliga rum utom ett är flerbäddsrum. Ett bostadsrum är större än de andra och har sex sängar. De förvarstagna kan inte låsa dörren till sina bostadsrum.

Toaletter och duschutrymmen är gemensamma. Det finns inte någon toalett eller dusch som är anpassad för personer med fysiska funktionsnedsättningar. Vid inspektionstillfället var flera toaletter och duschutrymmen i Hus 16 ur funktion.

Varje enhet har en rastgård där de förvarstagna erbjuds utevistelse dagligen kl. 13–15. Under sommaren försöker man att utöka öppettiderna. Kvinnor och män vistas tillsammans på den rastgård som hör till Hus 2.

Rastgårdarna är inhägnade av träplank med nätgallerstängsel högst upp, vilket vinklats inåt mot gården. Gårdarna är till största delen asfaltsbelagda och kan användas för bl.a. olika slags bollsporter. Det finns ett utrymme för skydd mot

nederbörd och vind, vilket har försetts med infravärme. Rastgårdarna kontrolleras både på insidan och på utsidan inför varje utevistelse. Det har hänt att man har hittat rep som kastats in.

JO:s medarbetare noterade att rastgården som hör till Hus 2 var nedskräpad med bl.a. kaffemuggar, cigarettfimpar och plastflaskor.

Särskilt om Hus 16

Hus 16 har två våningsplan. På det övre planet finns ett inskrivningsrum, dit de förvarstagna förs via en trappa på utsidan av huset. På det övre planet finns även de förvarstagnas bostadsrum, gemensamhetsutrymmen och ett provisoriskt rum för avskiljande (se mer om detta nedan under Avskiljanden och placeringar hos Kriminalvården). Det finns en balkong där de förvarstagna får röka, vilken hålls öppen dygnet runt. Balkongen är försedd med tak och plexiglas samt har utsikt över enhetens rastgård. På det nedre planet finns bl.a. personalutrymmen, utredningsrum, besöksrum och utgång till rastgården. De förvarstagna förs mellan våningarna via en smal spiraltrappa.

Särskilt om Hus 2

Hus 2 har ett våningsplan. Genom att använda en förbindelsegång mellan byggnaderna går det att ta sig från Hus 16 till Hus 2. Ett inskrivningsrum och sjuksköterskans mottagningsrum finns i anslutning till förbindelsegången. Bostadsrummen är generellt större i Hus 2 än i Hus 16 och därför placeras fler förvarstagna i samma rum där. I Hus 2 finns en korridor med bostadsrum där förvarstagna som bedöms ha särskilda behov av stöd placeras, och en annan del där företrädesvis familjer placeras (se mer om detta nedan). På enheten finns även bl.a. utredningsrum, besöksrum samt ett rum där de intagna får röka. JO:s medarbetare noterade att rökrummet var nedgången och ostädat.

Ett rum som tidigare användes som bibliotek används nu som bostadsrum för förvarstagna som t.ex. på grund av medicinska skäl eller funktionsnedsättning behöver ha ett eget rum. Dörren till rummet har ett fönster, eftersom det ursprungligen var avsett att användas som ett gemensamhetsrum. Vid tidpunkten för inspektionen var en förvarstagen placerad i rummet då han inte mådde bra. Han var enligt personalen beviljad hemtjänst. Handdukar användes för att täcka för fönstret i dörren för att förhindra insyn.

JO:s medarbetare konstaterade att mat- och dagrummet i Hus 2 är luftigt med högt i tak och stort ljusinsläpp. Det var dock en påtaglig röklukt från rökrummet i hela lokalen.

Särskilt om den del av Hus 2 där kvinnor och familjer placeras

I en korridor med en toalett och bostadsrum med totalt sju platser placeras förvarstagna som bedöms ha särskilda behov, främst kvinnor, barn och personer med fysiska funktionsnedsättningar. De som placeras här får använda de duschar och även de toaletter som finns i övriga korridorer. De kan låsa om sig i sina bostadsrum. Korridoren kan stängas av med en låsbar dörr. Andra

förvarstagna får inte vistas i korridoren, även om det inte är låst dit. Vid inspektionstillfället var endast kvinnor placerade i dessa rum och dörren till korridoren var inte låst.

Det finns en liten rastgård i anslutning till korridoren. På rastgården finns utomhusleksaker för barn, en mindre sandlåda samt viss växtlighet. JO:s medarbetare noterade att hela rastgården var fullt synlig för besökare i väntrummet i Hus 2.

Hus 2 har en mindre entré på ena husgaveln. Genom den kommer man till en separat enhet med två större bostadsrum samt ett tillhörande möblerat gemensamhetsutrymme. Här placeras företrädesvis familjer. Även förvarstagna som hålls avskilda kan placeras här. De förs dit via den ovan nämnda korridoren och genom ett personalrum med pentry. När någon är placerad i denna boendedel ska det alltid vara personal närvarande. Vid tidpunkten för inspektionen var boendedelen inte belagd och endast ett av bostadsrummen var möblerat.

Information till de förvarstagna

Enligt Migrationsverkets instruktion för personal avseende inskrivning och introduktion (versionsnr 17) ska information om ordningsregler m.m. lämnas till den förvarstagne vid ankomst-/introduktionssamtalet. Tolk ska användas vid behov. Vidare ska ett lokalt informationsmaterial på ett språk som den förvarstagne förstår tillhandahållas eller lämnas över till alla nyintagna i samband med introduktionen. Den förvarstagne har rätt att behålla ett skriftligt exemplar av informationen.

Vid samtal med personalen kom det fram att de förvarstagna får muntlig information vid inskrivningen om rätten till biträde och att kontakta sin hemlandsambassad samt om lokala regler. De får även information om sjuksköterskans tjänstgöringstider och hur de kan få kontakt med sköterskan. Tolk används vid behov. Det finns ett informationsblad på ett flertal språk, men det lämnas inte till de förvarstagna. Det finns inte något skriftligt lokalt informationsmaterial att lämna till de förvarstagna.

JO:s medarbetare noterade att det informationsblad som finns tillgängligt på ett flertal språk är detsamma som det som fanns vid JO:s inspektion av förvaret i Gävle (dnr 4831-2016).

Tillsyn

Självordsförebyggande arbete

Frågeformuläret "Risk för självmordshandling" ska fyllas i vid inskrivning, vid avskiljande eller när behov uppstår (s.k. suicidscreening). Om det kommer fram att det finns en risk för självmordsförsök ska tjänstgörande teamledare omedelbart informeras. Kontakt med sjuksköterska eller akutpsykiatri ska tas snarast för att en klinisk bedömning ska kunna ske. Teamledaren ansvarar för bedömning och åtgärder i avvaktan på att kontakt med sjukvården etableras. Till dess en klinisk bedömning gjorts ska den förvarstagne inte lämnas ensam. Om akutpsykiatrin bedömer att den förvarstagne inte behöver psykiatrisk vård kan

sjuksköterskan eller som lägst tjänstgörande teamledare besluta om extra tillsyn. Sjuksköterska eller teamledare bedömer när extra tillsyn ska trappas ner eller upphöra. Med extra tillsyn avses ständig tillsyn/sekundbevakning eller periodisk tillsyn. Vid ständig tillsyn är den förvarstagne avskild och får inte lämnas ur sikte ens när han eller hon går på toaletten. Vid periodisk tillsyn är den förvarstagne inte avskild. Han eller hon ses till minst var femtonde minut dygnet runt. Extra tillsyn ska dokumenteras på blanketten ”Tillsynsrapport”. (Se Migrationsverkets instruktion för personal avseende självmordsprevention, versionsnr 17-1, och den lokala rutinen Suicidscreening, versionsnr 16-1.)

Den som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv ska undersökas av läkare så snart det kan ske. I avvaktan på en läkarundersökning ska den som är avskild stå under ständig tillsyn. Därefter sker tillsyn enligt läkarens bedömning. Syftet med tillsynen är att kunna ingripa för att förhindra självskadande handlingar. (Se Migrationsverkets instruktion för personal avseende avskiljande, versionsnr 17-2.)

I samtal med personal kom det fram att en handläggare beslutar om tillsynsfrekvensen när teamledaren inte finns tillgänglig. Det finns inte några riktlinjer för vad som ska dokumenteras i tillsynsrapporten. Viss personal dokumenterar allt som de förvarstagna gör medan andra endast dokumenterar om något anmärkningsvärt sker. Det är alltid en i teamet som är ansvarig för att se till den avskilde.

JO:s medarbetare noterade att personalen använder två olika dokument för rapportering av tillsyn.

Närvarokontroll

En närvarokontroll av de förvarstagna ska alltid ske efter avslutad utevistelse och därutöver vid minst fyra tillfällen som täcker hela dygnet. Den sista kontrollen för dygnet ska göras vid en tidpunkt mellan kl. 00.00–2.30. Varje förvarstagen ska fysiskt iaktas och vid behov ska det också kontrolleras hur de mår. Kontrollen ska dokumenteras i listan ”Närvarokontroll”. (Se Migrationsverkets instruktion för personal avseende närvarokontroll, versionsnr 17-1, och Lokal rutin Närvarokontroll, versionsnr 16-1).

Personalen för en förteckning i ett excel-ark över alla förvarstagna. Förteckningen innehåller bl.a. ett foto av varje förvarstagen, information om vilket bostadsrum de placerats i, ärendenummer, handläggande myndighet samt uppgift om de har extra tillsyn. I samband med personalens skiftbyten uppdateras förteckningen så att den personal som träder i tjänst har aktuella uppgifter.

I samtal med personalen kom det fram uppgifter om att viss personal inte sköter närvarokontrollen under natten. Vidare kom det fram att personalen på besöksavdelningen släppt ut en förvarstagen, som bytt kläder med en besökare, i stället för besökaren.

Avskiljande och placering hos Kriminalvården

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.

Beslut om avskiljande fattas av enhetschef, beslutsfattare, teamledare eller annan befattningshavare enligt personlig delegation (Handläggningsordning för förvarsavdelningen, 2016-12-13, A-55/2016). Det fanns vid tidpunkten för inspektionen ett utkast till en lokal rutin för avskiljande på förvaret.

Förvarstagna som är hotfulla och våldsamma kan hållas avskilda i ett provisoriskt inrättat rum i Hus 16. Rummet används för avskiljanden som varar under högst några timmar. I rummet finns en fast monterad säng och en signalanordning för att kunna få kontakt med personalen. En plexiglasskiva är monterad på insidan av fönstret, vilken gör att det inte är möjligt att komma åt reglagen som reglerar ljusinsläppet. Fönstret släpper in minimalt med dagsljus. Dörren till rummet, som är en vanlig innerdörr, hade utsatts för åverkan och skulle bytas ut. Dörren har ett fönster, som är tänkt att kunna möjliggöra insyn utifrån.

JO:s medarbetare konstaterade att det vid tillsyn är svårt att se in i rummet, eftersom belysningen är dålig och ljuset reflekteras i fönstret, samt att det inte går att se hela rummet genom fönstret.

I samtal med personalen kom det fram att en förvarstagen som hålls avskild för att han eller hon bedöms vara suicidal placeras i den del som normalt används för familjer i Hus 2, eller i ett besöksrum. I väntan på att han eller hon kan föras dit kan det dock bli aktuellt att använda det provisoriska rummet i Hus 16. Personalen delade uppfattningen att de har begränsade möjligheter att vid tillsyn iakta den förvarstagne genom fönstret.

Personalen uttryckte att det finns ett behov av att ha ett särskilt rum för avskiljanden på varje enhet.

Under 2016 fattades 41 beslut om att hålla en förvarstagen avskild. Fram till dagen för inspektionen hade 18 sådana beslut fattats under 2017. Vid tidpunkten för inspektionen fanns det inte någon förvarstagen som var avskild.

Placering av förvarstagna hos Kriminalvården

Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest bl.a. om utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller om utlänningen hålls avskild och av

säkerhetsskäl inte kan vistas i Migrationsverkets förvarslokaler, s.k. säkerhetsplaceringar (se 10 kap. 20 § 1 och 2 utlänningslagen).

Innan ett beslut om placering inom Kriminalvården övervägs ska möjligheterna att lösa det aktuella problemet inom förvarsenheten prövas, t.ex. genom avskiljande. I skälen för beslutet om placering ska det tydligt motiveras vad som ligger till grund för bedömningen att ett beslut om avskiljande inte är tillräckligt. Beslutet ska ofördröjligen kommuniceras med den förvarstagnes biträde. För utlännningar som ska utvisas på grund av brott och som hålls i förvar i avvaktan på verkställighet av beslutet gäller en presumtion för placering inom Kriminalvården vid grov brottslighet, sexualbrott, våldsbrott eller andra särskilda säkerhetsrisker. (Se Migrationsverkets instruktion för personal avseende placering inom Kriminalvården, versionsnr 17-2). Respektive förvar ansvarar för att de förvarstagna får del av beslut om placering hos Kriminalvården (se Migrationsverkets rutiner vid placering inom Kriminalvården, ÅTC - Märsta, 2015-01-09).

Av Migrationsverkets instruktion om standard för besök av förvarstagen som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (I-8/2017) framgår bl.a. följande:

Utlänning som av allmän domstol dömts till utvisning på grund av brott ska kontaktas så tidigt som möjligt i samband med att förvarsbeslutet verkställs. Kontakten kan ske genom ett besök eller via videolänk. Fler kontakter sker endast vid speciella tillfällen eller vid behov och då enbart genom telefon eller videolänk.

Förvarstagen som placerats av säkerhetsskäl ska kontaktas så fort som möjligt efter placeringen för att Migrationsverket ska bedöma om placeringen ska bestå och vid behov underrätta beslutet om placering. Kontakt tas eller besök genomförs därefter som huvudregel minst en gång i veckan i syfte att se om den förvarstagne kan återtas till en förvarslokal. Om den förvarstagne inte vill ha någon kontakt med Migrationsverket, avgör beslutsfattaren om besöket ska ställas in. Kontakt ska då i stället tas med Kriminalvården för att säkerställa att den förvarstagne inte ändrat sin inställning. Kontakten får inte understiga ett samtal per vecka och information som framkommer under samtalet, dokumenteras i en tjänsteanteckning som föredras för beslutsfattaren.

Det är återvändandeteamet som planerar in besök för de förvarstagna som är placerade hos Kriminalvården. Personalen på enheterna bistår med att genomföra besöken.

I samtal med personalen kom det fram att de arbetar med placeringar av förvarstagna utifrån en s.k. bedömningstrappa. Det innebär att de, innan beslut om säkerhetsplacering fattas, tar ställning till om den förvarstagne kan byta avdelning på förvaret eller flyttas till ett annat förvar. En anmälan om förflyttning till ett annat förvar görs till platssamordnare i Märsta. Det kan dröja en vecka innan en förflyttning kan genomföras.

Om det fattas ett beslut om säkerhetsplacering hos Kriminalvården samordnas placeringen av förvaret i Märsta. Kriminalvården underrättar den förvarstagne

om Migrationsverkets beslut. Beslutet ska även sändas till det offentliga biträdet. Det händer dock att Migrationsverkets personal glömmer att skicka beslutet till biträdet.

Vidare kom det fram att personalen inför ett samtal med en förvarstagen som är säkerhetsplacerad begär information från Kriminalvården om hur personen uppträtt där. Det har förekommit att beslut om säkerhetsplacering har upphävts och att förvarstagna åter har tagits in på förvaret i Göteborg. Personalen önskar en tydligare vägledning från lagstiftaren om vilken prövning som ska göras i sådana fall.

Under 2016 fattade förvaret i Göteborg 15 beslut om placering av utvisningsdömda och 23 beslut om säkerhetsplaceringar. Sex av besluten upphävdes, av vilka de flesta var säkerhetsplaceringar.

Vid tidpunkten för inspektionen var tio förvarstagna placerade hos Kriminalvården, varav sex utvisningsdömda och fyra säkerhetsplacerade.

Granskning av handlingar

Vid granskning av beslut om att hålla en förvarstagen avskild eller om säkerhetsplacering (enligt 11 kap. 7 § respektive 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen) och relaterade handlingar (bl.a. tjänsteanteckningar, säkerhetsbedömningar och tillsynsrapporter) kom bl.a. följande fram.

Som skäl för beslut om avskiljande anges i flera fall att det inte är tillräckligt att avskilja de förvarstagna i förvarets lokaler. I flera fall har ett beslut om säkerhetsplacering fattats samma dag, med angivande av samma skäl som för avskiljandet.

Av dokumentationen framgår att personalen besöker de förvarstagna hos Kriminalvården i enlighet med den ovan nämnda standarden.

Kroppsvisitationer

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).

I Migrationsverkets instruktion för personal avseende inskrivning och introduktion (version 17-1) samt avseende Visitation (versionsnr 17-1) framgår bl.a. att den förvarstagne och dennes medhavda tillhörigheter ska visiteras av förvarets personal om det finns skälig misstanke om innehav av otillåtna föremål, exempelvis vid inskrivning eller efter obehövade besök, men då alltid efter en individuell bedömning.

Samtliga förvarstagna som JO:s medarbetare samtalade med uppgav att de blir visiterade efter varje besök.

I samtal med personalen kom det fram att visitationerna genomförs med en s.k. paddel. Ett beslut om kroppsvisitation fattas alltid i sådana fall. Vid inskrivningen informerar man de förvarstagna om att visitationer kommer att genomföras efter ett besök.

Granskning av handlingar

Flertalet beslut om kroppsvisitation saknar motiveringar eller är otydligt motiverade. Exempelvis har det som enda grund för beslut om kroppsvisitation angetts att en förvarstagen ”kom till förvarslokalen med polisen” eller ”precis anlant till förvaret”. I flera fall går det inte heller att utifrån övrig dokumentation i ärendena förstå varför beslut om kroppsvisitationer har fattats under vistelsetiden på förvaret.

Sysselsättning

Förvaret har en handläggare som har ett särskilt ansvar för att organisera sysselsättningen.

Det finns ett gym på varje enhet med generösa öppettider alla dagar i veckan. Gymmet i Hus 2 är särskilt reserverat för kvinnor två timmar varje dag. I övrigt kan kvinnor och män vara där tillsammans. Enligt personalen erbjuder man gruppaktiviteter som t.ex. aerobics, boxning, och styrketräning under ledning av personal.

Synpunkter från förvarstagna

Flera förvarstagna som JO:s medarbetare samtalande med berättade att de spelar spel, använder datorerna, är ute på rastgården och tränar på gymmet.

Hälso- och sjukvård

Enligt Migrationsverkets avtal med en närliggande vårdcentral tjänstgör en sjuksköterska på förvaret fyra timmar varje vardag.

Hälsoundersökning vid inskrivning i förvar

I Migrationsverkets instruktion för personal avseende inskrivning och introduktion framgår bl.a. att den förvarstagnes hälsotillstånd ska kontrolleras för att kunna uppmärksamma eventuella akuta hälsotillstånd eller risker för sådana samt för att lämna information om möjligheten att träffa sjukvården.

Sjuksköterskan uppgav att han inte har något ankomstsamtal med de förvarstagna och att han aldrig konsulteras vad gäller placeringen av en förvarstagen, vare sig vid ankomsten till förvaret eller när att någon kommer tillbaka från psykakuten. Han träffar de förvarstagna endast på begäran av dem själva eller av personalen (t.ex. om de vill att sjuksköterskan ska göra en suicidscreening). Han har inte tillgång till någon information om de förvarstagnas tidigare kontakter med hälso- och sjukvården.

Sjuksköterskan tar del av personalens suicidscreeningar när dessa ger utslag för självmordsrisk. När han själv gör en screening och den ger utslag informerar

han personalen muntligt och lämnar frågeformuläret till dem samt behåller en kopia.

Kontakt med sjuksköterskan

I det kombinerade mat- och dagrummet på varje enhet finns en brevlåda där de förvarstagna kan lägga s.k. systerlappar för att få kontakt med sjuksköterskan. Sjuksköterskan tömmer lådan varje dag och han är den ende som har nyckeln till lådan.

Sjuksköterskan uppgav att han rör sig mycket i lokalerna och att han vet vilka förvarstagna som har extra tillsyn. Han brukar även titta i den dokumentation som förts under en tillsyn. Han anser att beslut om extra tillsyn bör omprövas var sjunde till tionde dag.

Vid behov, och efter den förvartagnes samtycke, rekviderar sjuksköterskan journalhandlingar från andra vårdgivare. Vidare kan han konsultera läkare vid vårdcentralen och boka tid för läkarundersökning där eller på sjukhuset.

Sjuksköterskan träffar även förvarstagna som uppger att de har problem med sina tänder, men han framhöll att han inte kan bedöma det behovet. Det är förvarspersonalen som bokar en tid hos tandläkare. I samtal med personalen kom det fram att det är svårt att få sådana tider.

Sjuksköterskan uppgav att han aldrig är ensam med en kvinnlig förvarstagen. Han frågar alltid om det går bra om en kvinnlig förvarsanställd är närvarande. Vidare uppgav han att han alltid hänvisar gynekologiska åkommor till sjukhus.

Förvarstagna som är avskilda

En utlännning som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själva ska undersökas av läkare så snart som möjligt (11 kap. 7 § tredje stycket utlänningslagen).

I Migrationsverkets instruktion för personal avseende avskiljande framgår bl.a. följande.

Sjukvård

När en förvarstagen hålls avskild ska ansvarig sjuksköterska/vårdgivare informeras om detta och uppmanas att besöka den avskilde för hälsoundersökning så snart det lämpligen kan ske. Vid sjukvårdsbesök ska förvarspersonal finnas tillgänglig för att vid behov kunna bistå för att sjukvårdspersonalen ska kunna utföra sitt besök hos den avskilde.

Sjuksköterskan uppgav att han får information om alla beslut om avskiljningar. De som hålls avskilda behöver inte uppge för personalen varför de vill träffa honom och han kan träffa dem där de hålls avskilda. En läkare kan komma till förvaret inom en halvtimme om det är en akut situation, och i annat fall samma dag. Vidare uppgav han att de flesta förvarstagna som transporteras till psykiakuten kommer tillbaka till förvaret. Han blir då konsulterad om det finns behov

av extra tillsyn. Han utför inte själv någon tillsyn men granskar dokumentationen av utförd tillsyn någon gång i veckan.

Läkemedelshantering

I Migrationsverkets instruktion för personal avseende medicinhantering (versionsnr 17-1) anges bl.a. att principen om egenvård gäller inom förvarverksamheten. Det innebär att de förvarstagna själva ansvarar för förvaring och intag av sina mediciner och varje förvarstagen ska ha möjlighet att förvara sina mediciner inlåsta i ett eget värdeskåp.

Vidare framgår av instruktionen att vissa typer av mediciner kan utgöra berusningsmedel som i förlängningen kan skada någon eller vara till men för ordningen i förvarslokalen (se även 11 kap. 8 § utlänningslagen). Omhändertagande av sådana läkemedel kan ske efter samråd med läkare eller annan sjukvårdspersonal. Omhändertagna läkemedel förvaras inlåst hos, och tillhandahålls av, personalen.

I samtal med personalen kom det fram att de förvarstagna har var sin låda för läkemedel på personalexpeditionen. Sjuksköterskan bedömer vilka läkemedel de förvarstagna kan ha hand om själva och iordningställer dosetter för övriga läkemedel. Förvarspersonalen lämnar på begäran över dosetterna till de förvarstagna, men uppgiften är inte formellt delegerad. Insulin förvaras i ett kylskåp hos sjuksköterskan.

Övrigt

Hanteringen av en avvisning

Vid samtal och vid granskningen av handlingar kom det fram att en förvarstagen med hemlandspass och gällande uppehållstillstånd i ett EU-land hade en bokad hemresa. Hon var förvarstagen enligt beslut av Polismyndigheten sedan omkring en och en halv vecka. Hemresan skulle enligt uppgift ha ägt rum två dagar efter förvarstagandet.

Incidentrapportering

Incidenter rapporteras i systemet RITA. Ett s.k. säkerhetsbiträde har insyn i systemet. Teamledarna har dock inte någon insyn, vilket innebär en risk för att alla i personalen inte får kännedom om vilka incidenter som har förekommit. Som ett exempel nämnde personalen att en incident som inträffar under helgen inte når den personal som tjänstgör veckan efter.

Avslutande genomgång

JO:s medarbetare redogjorde för sina iakttagelser under inspektionen. Migrationsverkets medarbetare lämnade följande kommentarer.

Bemannning

Vid tidpunkten för inspektionen var 57 tjänster tillsatta, och det fanns enligt enhetschefen BB sen 8-10 vakanta tjänster. Erfarna och duktiga handläggare har

slutat och det är svårt att rekrytera ny kompetent personal. Den nuvarande bemanningen är för låg i förhållande till antalet platser på förvaret.

Personalomsättningen skapar oro bland personalen. Man har tillgång till 20–25 timanställda personer, men de har inte lika stor erfarenhet av att hantera kriser och att bemöta de förvarstagna som de fast anställda. Det finns inte något krav på att beslutsfattaren ska vara jurist. Förvaret har behov av två beslutsfattare.

Avskiljande

Det särskilda rummet för avskiljande i Hus 16 är ett tidigare förråd som byggdes om under sommaren 2015. Det är en temporär lösning och rummet används för att hålla förvarstagna avskilda under kortare perioder. En säkerhetsdörr är beställd. Det är meningen att det ska finnas två rum för avskiljande på förvaret, men eftersom det pågår förhandlingar om att flytta till nya lokaler har iordningställandet av två permanenta avskiljningsrum lagts på is. Besked om nya lokaler väntas före sommaren.

JO:s medarbetare uppmärksammade Migrationsverkets anställda på iakttagelsen att beslutsmotiveringarna i besluten om avskiljande och de efterföljande besluten om placering i anstalt eller häkte är likalydande och att detta tyder på att man redan vid tidpunkten för beslutet om avskiljande har bestämt att de förvarstagna inte kan vara kvar på förvaret utan ska placeras hos Kriminalvården. Det underströks att det är två skilda beslut som ska motiveras utifrån gällande rättsliga utgångspunkter.

Utomhusvistelse

Under sommartid försöker man utöka öppettiderna på rastgårdarna, men det är delvis en resursfråga eftersom man inte har tillräckligt med personal för att samtidigt servera lunch och ombesörja andra aktiviteter och besök. Det framfördes att det i vart fall under vintern inte är någon större efterfrågan från de förvarstagna att få vara på rastgården utöver den fasta tiden.

Tillsyn

Enligt personalen är det teamledaren som ska fatta beslut om tillsyn efter att en suicidscreening gett utslag. Dessförinnan får en handläggare fatta beslut om att tillsyn ska ske var femtonde minut. Om en teamledare inte är tillgänglig på förvaret i Göteborg ska en teamledare i Åstorp kontaktas för beslut. Detta framgår inte av de skriftliga personalinstruktionerna.

Den handläggare som är säkerhetsansvarig utför den periodiska tillsynen. Vid behov kan ytterligare någon person utses för att utföra uppgiften.

På fråga om varför det i formuläret för suicidscreening anges att en sekretessprövning ska göras innan en kopia av formuläret lämnas till sjuksköterskan uppgav man att formuläret är myndighetsgemensamt och hänvisade till Migrationsverkets nationella sjukvårdssamordnare, som löpande utbildar all

personal. Man framhöll dock att någon sekretessprövning i princip aldrig görs i dessa fall.

Det konstaterades att det finns en blankett för tillsynsrapport som är framtagen centralt av Migrationsverket, men att det finns en lokal variant som också används. Företrädarna för förvaret underströk att det är den centralt framtagna blanketten som ska användas.

Kroppsvisitation

Personalen utbildas fortlöpande i hur dokumentationen ska gå till. Man kommer att arbeta med dessa frågor liksom med hur en kroppsvisitation ska genomföras efter att förvarstagna haft besök.

Hälso- och sjukvård

Det görs inte någon kontroll av om en förvarstagen har blivit erbjuden en hälso- och sjukvårdsundersökning tidigare, men den nationella sjukvårdssamordnaren ser över detta.

De kände inte till att kvinnlig förvarspersonal är närvarande när sjuksköterskan samtalar med kvinnliga förvarstagna. Man kommer att se över detta och att vidarebefordra frågan till den nationella sjukvårdssamordnaren.

Förvarspersonalen har inte någon utbildning för att hantera läkemedel. Sjuksköterskan bedömer om de förvarstagna kan ta hand om sina mediciner. Utgångspunkten är att de förvarstagna ska kunna ha receptfria läkemedel på rummet och att endast receptbelagda läkemedel ska förvaras på personal-expeditionen.

Information om rättigheter

JO:s medarbetare påtalade att det inte framgår av instruktionen att skriftlig information om rättigheter ska lämnas till de förvarstagna i samband med inskrivning. Enhetschefen uppgav att hon har informerat personalen om att det ska ske och att hon kommer att upprepa den informationen.

Incidentrapportering

Rapporteringen i RITA medför att förvaret i Göteborg inte kan följa upp sina egna rapporteringar. Man tror dock att antalet incidenter har ökat i takt med att förvaret fått en högre beläggningsgrad. Förvarets säkerhetsbiträde har fått i uppdrag att utarbeta ett system för rapportering och dokumentation av incidenter så att de går att följa upp lokalt.

Beslut om avskiljanden rapporteras inte i RITA. Besluten går igenom av förvarets enhetschefer, i syfte att de ska lära sig av det inträffade och för att följa upp besluten. Det görs dock inte någon dokumentation med anledning av denna genomgång.

Kompletterande uppgifter efter inspektionen

Migrationsverkets förvarsenhet i Göteborg har efter inspektionen kommit in med incidentrapporter för tiden 17 september 2016–22 februari 2017, handlingar rörande en förvarstagen som varit avskild och placerad hos Kriminalvården samt två av Migrationsverkets dossierer.

JO har den 27 september 2017 hämtat in uppgifter från enhetschefen BB om att förhandlingar om nya lokaler fortfarande pågår och att en beskrivning av förvarsverksamheten samt ett förslag på önskvärda ombyggnationer skulle lämnas till fastighetsägaren nästa dag.

Vid protokollet

Ellen Ringqvist

Justerat 11 oktober 2017

Gunilla Bergerén

Uttalanden

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

Bemanning

Jag noterar att antalet förvarsplatser har utökats i de befintliga lokalerna. Det har vidare kommit fram att många erfarna handläggare på förvaret har slutat under senare tid och att Migrationsverket har svårt att rekrytera lämplig personal till de vakanta tjänsterna. Detta kan medföra en risk bl.a. för att de förvarstagnas säkerhet och rättssäkerheten vid beslutsfattandet inte fullt ut kan säkerställas. Jag kommer därför att hålla mig informerad om hur Migrationsverket hanterar frågan om bemanning vid förvarsenheten i Göteborg.

Fysisk miljö

Av protokollet framgår att det förekommer att kvinnor vistas tillsammans med män i Hus 2, att det är möjligt att dela av lokalerna på förvaret genom att låsa dörren till korridoren med bostadsrum avsedda bl.a. för kvinnor och att dörren inte var låst vid inspektionstillfället.

Jag vill mot den bakgrunden hänvisa till att the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) har uttalat att förvarstagna kvinnor bör vistas i utrymmen som är separerade från utrymmen där förvarstagna män vistas (CPT/Inf [2017] 3, s. 4).

Av protokollet framgår vidare att lokalerna i flera avseende är undermåliga för sitt ändamål och i relativt eftersatt eller dåligt skick, bl.a. var flera toaletter och duschutrymmen ur funktion, den ena rastgården nedskräpad och rökrummet nedgånget och ostädat. Vidare framkom att det förekom röklukt i andra delar av lokalerna än i rökrummet, vilket utgör en olägenhet för de förvarstagnas hälsa.

Migrationsverket bör vidta åtgärder för att förhindra att röklukt tränger ut från rökrummet till andra utrymmen samt även i övrigt se till att lokalerna hålls i ett ordnat skick och att de anpassas till förvarstagna med fysiska funktionsnedsättningar eller andra särskilda behov.

För att säkerställa de förvarstagnas integritet bör Migrationsverket även vidta åtgärder så att de förvarstagna som vistas på den mindre rastgården i Hus 2 inte exponeras för besökare i väntrummet i Hus 2.

Förvarstagnas tillgång till hälso- och sjukvård

Om det inte är uppenbart obehövt ska landstinget erbjuda förvarstagna i Migrationsverkets förvar en hälsoundersökning så snart det kan ske (se 7 § jämfört med 4 § första stycket 3 lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). Enligt 5 § 1 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hälsoundersökning av asylsökande m.fl. (SOSFS 2011:11) ska hälsoundersökningen bl.a. utmynna i en medicinsk bedömning av behovet av vård som ska erbjudas enligt hälso- och sjukvårdslagen.

CPT har rekommenderat Sverige att vidta åtgärder för att säkerställa att en medicinsk bedömning görs av alla förvarstagna redan när de skrivs in. CPT understryker att det är väsentligt dels för att upptäcka risk för självskada och smittsamma sjukdomar, dels för att dokumentera fysiska skador (CPT/Inf [2016] 1, s. 25 para. 39).

Av protokollet framgår att den sjuksköterska som tjänstgör på förvaret i Göteborg inte träffar alla förvarstagna i anslutning till att de skrivs in, och att det inte sker någon kontroll av om de förvarstagna har blivit erbjudna någon hälsoundersökning av landstinget innan de kom till förvaret. Jag kan konstatera att det fortfarande finns skillnader mellan förvaren hur hälso- och sjukvårdsfrågor hanteras. Det är angeläget att alla förvarstagna blir erbjudna en hälsoundersökning i anslutning till inskrivningen.

Det har vidare framkommit att sjuksköterskan regelmässigt ber en kvinnlig anställd att närvara vid samtal med de förvarstagna. Detta måste ses som ett intrång i de förvarstagnas integritet och kan medföra att uppgifter som är sekretessbelagda eller annars är av känslig natur förs vidare till personal som normalt inte har tillgång till sådana. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om ett sådant arbetssätt är lämpligt.

Migrationsverket bör se över sina rutiner och förbättra sina arbetsmetoder i de avseenden som nämns ovan. Jag avser att följa upp hur Migrationsverket hanterar frågor som rör hälso- och sjukvård av förvarstagna genom ytterligare kontakter med myndigheten.

Information om rättigheter

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

Efter en Opcat-inspektion av förvaret i Flen i mars 2016, där det kom fram att förvarstagna inte gavs någon skriftlig information om sina rättigheter, uppmanade jag Migrationsverket att omgående åtgärda denna brist (dnr 843-2016). Efter Opcat-inspektionen av förvaret i Gävle i september 2016 kunde jag konstatera att Migrationsverket tagit fram ett skriftligt informationsmaterial, på åtta språk (dnr 4831-2016). Eftersom informationsbladet saknade fullständig information om omfattningen av den hälso- och sjukvård som förvarstagna ska erbjudas av landstinget uppmanade jag Migrationsverket att komplettera informationsbladet i denna del.

Det framgår av detta protokoll att Migrationsverkets informationsmaterial finns på förvaret i Göteborg men att det inte lämnas till de förvarstagna. Informationsbladet innehåller fortfarande inte någon fullständig information om

omfattningen av den hälso- och sjukvård som förvarstagna ska erbjudas av landstinget. Migrationsverket bör därför omgående komplettera det skriftliga informationsmaterialet med upplysningar om landstingens skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård och en hälsoundersökning samt vidta åtgärder som säkerställer att de förvarstagna får det skriftliga informationsmaterialet i anslutning till att de skrivs in.

Kroppsvsitation

Om det finns skäl 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).

Jag har efter tidigare inspektioner anmodat Migrationsverket att se över sin instruktion för inskrivning och introduktion. Det är positivt att det numera framgår av instruktionen att den förvarstagne och dennes medhavda tillhörigheter endast kan visiteras om det finns skäl misstanke om innehav av otillåtna föremål.

Av protokollet framgår att de förvarstagna kroppsvisiteras efter varje besök samt att besluten i flera fall inte tillräckligt tydligt angav vilka faktiska förhållanden som utgjorde grund för den skäligen misstanken i det enskilda fallet.

Migrationsverket bör omgående vidta åtgärder för att säkerställa att handläggningen av beslut om kroppsvsitation på förvaret i Göteborg är rättssäker. Detta innefattar bl.a. att verket måste se till att besluten grundas på en individuell bedömning och att skälen tydligt framgår av besluten.

Möjligheten att hålla förvarstagna avskilda

Det framgår av protokollet att förvarstagna som är hotfulla eller våldsamma hålls avskilda i ett provisoriskt inrättat rum i Hus 16, där möjligheterna att utöva tillsyn är begränsade.

Vidare noterar jag att det i de granskade besluten om att hålla en förvarstagen avskild regelmässigt anges att det inte är tillräckligt att hålla dem avskilda i förvarets lokaler. Det förhållandet att det finns begränsade fysiska möjligheter att placera de förvarstagna i avskildhet, och de skäl för besluten som anges, ger intryck av att personalen redan när ett beslut om avskiljande fattas har bestämt att den förvarstagne ska placeras hos Kriminalvården.

JO har tidigare uttalat kritik mot Migrationsverket för att det tillämpat bestämmelserna om kriminalvårdsplacering felaktigt. Kritiken var allvarlig eftersom agerandet bedömdes leda till att enskilda utsattes för mer kännbara frihetsinskränkningar än vad som skulle ha varit fallet vid en korrekt rätts-tillämpning. JO uttalade att det tvång som utövas mot en förvarstagen ska vara så lindrigt som möjligt och i princip följa en trappa, där en begränsning av

rörelsefriheten och avskiljande ska föregå en säkerhetsplacering. (Se JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009.)

Det är otillfredsställande att liknande brister fortfarande finns. För att möjliggöra en reell prövning måste Migrationsverket se till att de avskiljningsrum som används inom förvarsverksamheten är lämpliga för sitt ändamål, även om de bara används under en begränsad period. Så länge rummet i Hus 16 används för avskiljanden bör Migrationsverket omgående vidta åtgärder som gör det möjligt för personalen att vid tillsyn ha full uppsikt av den förvarstagne för att säkra dennes liv och hälsa.

Migrationsverket ska senast den 31 januari 2018 redovisa till JO vilka åtgärder som vidtagits.

Förvarstagna som placeras hos Kriminalvården

Vid inspektionen kom det fram uppgifter om att personalen ibland agerar på ett sätt som provocerar de förvarstagna och samtidigt upplyser dem om att de kan komma att bli häktesplacerade om de inte lyssnar eller gör som de blir tillsagda (s. 3). Uppgifter med liknande innebörd har förekommit i media efter inspektionen. JO har hämtat in upplysningar om den interna utredning Migrationsverket har inlett om sådana händelser. Om det finns grund för uppgifterna och förvarstagna placeras hos Kriminalvården efter att personalen medvetet provocerat fram skäl för detta är det självklart allvarligt. Jag kommer att ta del av Migrationsverkets utredning. Mina vidare åtgärder beror på vad som kommer fram i den.

Frågor om säkerhetsplaceringar har varit föremål för uppföljning vid flera Opcat-inspektioner. Efter Opcat-inspektionen i Gävle kom det fram att det bl.a. fanns oklarheter om och hur besök i häkte ska genomföras (dnr 4831-2016). Jag ser positivt på att Migrationsverket nu har tagit fram en standard för besök av förvarstagna som har placerats hos Kriminalvården. Standarden innehåller dock inte någon beskrivning av under vilka förutsättningar Migrationsverket kan ställa in ett sådant besök. Detta är otillfredsställande. Syftet med standarden är bl.a. att tillhandahålla en rutin för regelbundna kontroller av förutsättningarna för en säkerhetsplacering och om den ska bestå. Utan riktlinjer om förutsättningarna för att ställa in besök finns det en risk för att besök uteblir och att säkerhetsplaceringen tillåts fortsätta längre än nödvändigt. Migrationsverket bör komplettera standarden i nämnda avseende.

Det har framkommit att Migrationsverket inte alltid underrättar de förvarstagna och deras offentliga biträden om beslut om säkerhetsplacering i anslutning till att de meddelats. Detta är inte förenligt med Migrationsverkets instruktion för personal avseende placering inom Kriminalvården enligt vilken ett placeringsbeslut ofördröjligen ska kommuniceras med den förvarstagnes biträde.

Migrationsverket bör omgående vidta åtgärder för att säkerställa att de förvarstagna och deras offentliga biträden informeras om placeringen utan tidsutdräkt.

Initiativärende

Med anledning av vad som kom fram vid inspektionen avseende hanteringen av en avvisning (s. 12) har jag tidigare beslutat att inleda ett särskilt ärende för att utreda Migrationsverkets och Polismyndighetens handläggning (dnr 2208-2017).

2017-10-12

Cecilia Renfors