

Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal, den 17 och 18 januari 2023

Inspektionen i korthet: Förvaret i Mölndal var förhållandevis nyöppnat vid inspektionen och alla avdelningar var ännu inte i drift. Vid inspektionen uppmärksammades allvarliga brister i personalens bemötande av de förvarstagna. JO uttalar att det är oacceptabelt om personalen använder sin överordnade ställning, t.ex. genom särbehandling av vissa förvarstagna eller hot om tvångsåtgärder. JO framhåller att Migrationsverket är ansvarig för att personalen har de kvalifikationer som krävs och att myndigheten behöver säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i förhållande till de förvarstagna.

Vidare kom det fram att personalen i stor utsträckning genomför kroppsvisitationer samt närvarokontroller och s.k. rumsrondering i de förvarstagnas boenderum. Enligt JO kan det ifrågasättas om detta i alla delar är förenligt med regeringsformens krav på lagstöd för åtgärder som utgör husrannsakan och liknande intrång respektive kroppsvisitation. JO uttalar att Migrationsverket måste säkerställa att det finns stöd i lag för de åtgärder som vidtas.

JO uttalar sig också om de förvarstagnas tillgång till hälso- och sjukvård och om lagkravet på läkarundersökning vid vissa beslut om avskiljande. Mot bakgrund av det som kommit fram konstaterar JO att förvaret varken har rutiner eller en organisation som svarar upp mot detta. Det är enligt JO mycket allvarligt och han förutsätter att Migrationsverket vidtar åtgärder för att säkerställa att läkare så snart som möjligt undersöker den som hålls avskild på grund av att han eller hon utgör en fara för sig själv.

Protokollet innehåller uttalanden även i andra delar, bl.a. om den fysiska miljön, information om rättigheter och rutiner, förvarstagnas tillgång till aktiviteter i förvaret samt om dokumentation av utförd tillsyn.

Mot bakgrund av de brister som uppmärksammades vid inspektionen och att vissa av dem på ett betydande sätt påverkar situationen för de förvarstagna, avser JO att genomföra en uppföljande inspektion av förvaret. En kopia av protokollet skickas till regeringen för kännedom.

Inspektionens genomförande

På uppdrag av JO Per Lennerbrant genomförde biträdande enhetschefen Helena Levin den 17 och 18 januari 2023 en oanmäld inspektion av Migrationsverket,

förvaret i Mölndal. Vid inspektionen deltog även föredragandena Johanna Cervin-Ellqvist, Johanna Fransson, Mattias Karlsson och Clara Ljunggren.

Inspektionen inleddes med att teamledarna AA och BB samt säkerhets-handläggaren CC kortfattat presenterade verksamheten. Därefter förevisades förvarets lokaler. I anslutning till rundvandringen fotograferades delar av lokalerna. JO:s medarbetare gjorde en översiktlig granskning av bl.a. beslut om avskiljande och kroppsvisitation, lokala rutiner, incidentrapporter samt dokumentation av genomförda närvarokontroller och rumsronderingar. Vidare samtalade JO:s medarbetare med sju förvarstagna och ett tiotal i personalen samt med en sjuksköterska som arbetade i förvaret men var anställd av en privat vårdgivare.

Inspektionen avslutades med en genomgång där företrädare för förvaret gavs möjlighet att kommentera vissa av de iakttagelser som JO:s medarbetare hade gjort. Från förvaret deltog enhetscheferna DD, EE, FF, GG och HH samt tf. enhetschefen JJ.

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.

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 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 Mölndal hade tidigare sin verksamhet i Kålleröd. JO har inspekterat förvaret i Kålleröd vid flera tillfällen, senast 2018 (se JO:s protokoll i dnr 939-2018).

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:s medarbetare i huvudsak följande iakttagelser.

Organisation och uppdrag

Förvaret i Mölndal öppnade i oktober 2022 och tillhör Migrationsverkets region väst. Det finns 114 platser i förvaret, vilket är betydligt fler än som fanns i Kålleröd. Lokalerna är förberedda för överbeläggning och antalet platser kan i en sådan situation utökas till totalt 200. Vid inspektionens inledning hade totalt 144 förvarstagna (inga barn) varit inskrivna i förvaret sedan det öppnade. Personal berättade att de nya lokalerna är anpassade efter Kriminalvårdens

standard. Kriminalvården ska därmed kunna bedriva häktes- eller anstaltsverksamhet i byggnaden utan större anpassningar.

Förvaret har fyra boendeavdelningar med 22–30 platser vardera och en boendeavdelning med sex platser. Den mindre avdelningen är avsedd för barnfamiljer och andra förvarstagna med särskilda behov. Vid tidpunkten för inspektionen var ännu inte alla avdelningar i drift. De förvarstagna som vistades i förvaret var placerade på två av avdelningarna, kvinnor och män för sig.

Förvaret leds av en sektionschef och verksamheten är indelad i enheter. Vid inspektionen hade förvaret drygt 150 personer anställda, varav 13 var tjänstlediga på heltid. På de normalstora avdelningarna arbetar tre personer per avdelning dygnet runt, medan den mindre avdelningen är bemannad med två personer dygnet runt. Personal är också avsatt till förvarets avskiljnings- och observationsrum. Det är även bemannat med fyra s.k. löpare som täcker upp där behov finns.

När inspektionen inleddes fanns 42 förvarstagna, 14 kvinnor och 28 män, i förvaret. Deras genomsnittliga tid i förvar var 50 dagar och mediantiden 26 dagar. Den förvarstagne med längst vistelsetid hade hållits i förvar i 354 dagar.

Den fysiska miljön m.m.

Enligt uppgift från personal är boenderummen mellan 9 och 13,5 kvadratmeter stora, exklusive hygienutrymme. De flesta boenderum är inredda med två våningssängar och kan därmed hysa fyra förvarstagna. Vid normalbeläggning ska dock endast två personer dela rum och övriga sängplatser är inrättade för överbeläggning. Vid inspektionen var vissa rum belagda med tre förvarstagna. Personal uppgav att överbeläggningen var tillfällig och berodde på att förvaret skulle öppna ytterligare en avdelning ett par dagar efter inspektionen.

I boenderummen har de förvarstagna egna hyllor där de kan förvara vissa tillhörigheter. Det finns även små låsbara skåp för värdesaker. De förvarstagna kan själva reglera ljusinsläppet i rummen.

Boenderummen har egen toalett, dusch och handfat. Det går inte att låsa dörren till hygienutrymmet. Dörren är avskuren i det ena övre hörnet och täcker därför inte hela dörröppningen. I samtal beskrev några förvarstagna att de upplevde problem med att det hörs och luktar från hygienutrymmet. De uppgav att ljudet är särskilt besvärligt när någon duschar samtidigt som någon annan försöker sova. En förvarstagen berättade att han därför hade bett om att i stället få använda en handikapptoalett i korridoren som normalt är låst. Enligt den förvarstagne hade personalen nekat honom detta.

Varje boendeavdelning har ett stort gemensamhetsutrymme med bl.a. bord, fotbollsspel och datorer. Det finns också en tvättstuga där de förvarstagna själva sköter sin tvätt. Alla avdelningar, förutom avdelningen för förvarstagna med

särskilda behov, har ett rum med maskiner för konditionsträning och ett s.k. stilla rum. Det är full insyn i de stilla rummen eftersom väggarna är gjorda i klarglas. På två av avdelningarna är dessa rum också centralt placerade i gemensamhetsutrymmet. Förvarstagna uppgav i samtal att de ogärna använder de stilla rummen på grund av deras utformning och placering. De förde också fram att de saknar en plats i boendet där det går att gå undan och vara ensam. I samtal med personal nämndes utformningen av samtalsrummen på avdelningarna som en brist i den fysiska miljön. Liksom de stilla rummen har samtalsrummen väggar i klarglas. Det går därför inte att hålla samtal i dessa rum utan att personer i närheten kan se in.

JO:s medarbetare noterade att avdelningen som bl.a. är avsedd för barnfamiljer helt saknade anpassning för att ta emot barn. Det fanns t.ex. inga spjålsängar, skötbord eller leksaker. Vidare upplevdes miljön som kal och steril. Besöksrummen var inte heller anpassade för att möta barns behov vid besök i förvaret. Såväl personal som förvarstagna berättade att det varit flera barn på besök i förvaret.

Alla avdelningar har tillgång till varsin utegård för utomhusvistelse. De flesta utegårdar är försedda med bl.a. bänkar, utegym, basketkorg och löpbanor. Det finns även pallkragar som kan användas för plantering. Den utegård som hör till avdelningen för förvarstagna med särskilda behov är betydligt mindre och har inte samma utrustning som de andra gårdarna. De förvarstagna får dagligen vistas en och en halv timme på utegården enligt ett schema. Utöver utegårdarna finns det på varje boendeavdelning en mindre inhägnad balkong/uteplats med ett gallerförsatt tak, en s.k. friskluftsgård. Personal och förvarstagna berättade att detta utrymme främst används för rökning. Friskluftsgårdarna är öppna kl. 07.00–23.00 samt vid några kortare tillfällen under natten. I förvarets lokala rutiner anges tiderna för vistelse på utegårdarna och på friskluftsgårdarna. Tiderna var även anslagna på avdelningarna.

Vid den *avslutande genomgången* framkom att förvaret inväntar utrustning som har beställts till barn och att den fysiska miljön kommer att bli mer barnvänlig. Ledningen uppgav även att förvaret har lämnat synpunkter på utformningen av de stilla rummen och att rummen kommer att förses med insynsskydd.

Säkerhet och närvarokontroller m.m.

Förvaret omgärdas av ett perimeterskydd. Vissa delar av lokalerna kamera-bevakas, bl.a. utegårdarna och gemensamma ytor på avdelningarna. Två personer sköter kamerabevakningen dygnet runt. I byggnaden finns även slussar som för passage kräver assistans av personalen som bevakar övervakningskamerorna.

Förvaret har tillgång till fyra avskiljningsrum och två observationsrum. Övervakningskameror är uppsatta inne rummen, men i samtal med personal framkom att kamerorna inte är i bruk. JO:s medarbetare noterade att kamerorna

inte var övertäckta. För den som befinner sig i avskiljnings- och observationsrummen är det därmed otvetydigt huruvida han eller hon bevakas av kamerorna.

Personalen genomför närvarokontroller sex gånger per dygn, varav två gånger på natten. I de lokala rutinerna anges att målet med kontrollerna är dels att få en uppfattning om hur de förvarstagna mår, dels att säkerställa att de finns i byggnaden. Det framgår vidare att varje förvarstagen fysiskt ska iaktas vid kontrollerna och om personen ligger med huvudet under täcket ska personalen kontrollera att vederbörande andas lugnt. I fråga om kontroller nattetid anges att personalen på natten inte ska knacka på dörrarna till boenderummen.

Vid sidan av närvarokontrollerna genomförs även s.k. rumsrondering, vilket äger rum tre gånger per dygn. Personal uppgav att närvarokontroller och rumsrondering ibland genomförs vid samma tillfälle. Enligt de lokala rutinerna ska personalen vid rumsronderingen kontrollera boenderummen samt toalett och duschutrymme enligt en checklista. Syftet med åtgärden är bl.a. att upptäcka åverkan, otillåtna föremål och pågående rymningsförsök, att personalen ska visa närvaro samt suicidprevention och tidig upptäckt av sjukdomstillstånd eller psykisk ohälsa.

I samtal med JO:s medarbetare framförde vissa i personalen kritik mot närvarokontrollerna på natten och uppgav att de förvarstagna störs. De berättade att närvarokontrollerna leder till onödiga provokationer och påtalade att det i sig kan utgöra en säkerhetsrisk. Flera anställda uppgav också att de inte kände till syftet med närvarokontrollerna. Vidare ställde sig personalen frågande till behovet av så många närvarokontroller och ronderingar. De lyfte bl.a. fram att de nya lokalerna är betydligt säkrare än de tidigare lokalerna i Kålleröd och att de till stor del är kamerabevakade. I ett samtal framkom att det förekommer att personalen vid rumsronderingen letar igenom hyllorna där de förvarstagna förvarar sina tillhörigheter. Under ett annat samtal beskrevs att personalen gör en ytlig kontroll i hyllorna och sängarna. Endast om något avvikande upptäcks lyfter personalen på sakerna och gör en mer grundlig kontroll.

Personal uppgav även att det generellt har blivit mer fokus på säkerhet och arbetsmiljö i förvaret, medan de förvarstagnas boendesituation har fått stå tillbaka. De berättade bl.a. att det tidigare var ett humanare klimat och en tydligare dialog med de förvarstagna samt att det idag läggs större vikt vid t.ex. risk för incidenter.

Vid den *avslutande genomgången* uppgav ledningen att närvarokontrollerna bl.a. är inriktade på omvårdnad och att syftet delvis är att säkerställa att de förvarstagna inte mår dåligt. Ledningen förde fram att det bör övervägas om det är lämpligt att genomföra kontrollerna på natten och att den frågan har diskuterats. Samtidigt vänder många förvarstagna på dygnet och det finns därför inget optimalt tillfälle för kontrollerna. Ledningen uppgav även att syftet med kontrollerna kommer att förtydligas för personalen.

Personalens kompetens

I samtal med personal beskrevs att flera erfarna kollegor valde att sluta i samband med flytten från Källered till Mölndal. Som orsak nämndes bl.a. att förvaret har infört treskift och att vissa inte trivs med att arbeta i den mer låsta miljön i Mölndal.

Förvaret har rekryterat många nya medarbetare. En del i personalen ansåg att kraven för att få en anställning är för lågt ställda. De lyfte bl.a. fram att det varken krävs gymnasieexamen eller tidigare erfarenhet av arbete med människor i utsatta situationer. Personalen förde också fram att grundutbildningen för arbete i förvaret har kortats ner till två veckor och att det inte är tillräckligt för att klara de uppgifter som ingår i arbetet.

Flera i personalen uppgav att vissa kollegor inte behärskar det svenska språket tillräckligt bra, vilket bl.a. leder till missförstånd och bristfälligt formulerade beslut. JO:s medarbetare noterade i några samtal svårigheter att kommunicera med personalen. Även förvarstagna, som själva talade svenska, uppgav att delar av personalen inte behärskar svenska och att de därför inte kan prata med all personal.

Vid den *avslutande genomgången* förde ledningen fram att huvudskälet till den omfattande rekryteringen är att grundbemanningen ska öka från 90 till 165 tjänster. Det stämmer att vissa medarbetare har valt att sluta, men antalet är färre än vad som förväntades före flytten. Ledningen uppgav att det har varit många sökande till de utannonserade tjänsterna, men att det ändå är en utmaning att hitta rätt personer att anställa. I fråga om grundutbildningen framkom att den tidigare var åtta veckor. Förvaret har i nuläget inte kapacitet att hålla den långa grundutbildningen eftersom många nya medarbetare har anställts samtidigt. Ledningen påtalade att utbildningen fortfarande ska vara åtta veckor och att resterande delar kommer att fullföljas senare. Vidare framkom att förvaret regelbundet har s.k. kompetensdagar. Senast behandlades bl.a. rättssäkerhetsfrågor.

Personalens bemötande av de förvarstagna

I samtal uppgav förvarstagna att vissa i personalen är trevliga och visar respekt, medan andra är otrevliga och har en överlägsen attityd. En förvarstagen kvinna berättade att hon hade blivit tillrättavisad på ett otrevligt sätt för att hon missat att hälsa på personalen. Flera förvarstagna berättade även att det förekommer att personal särbehandlar förvarstagna med samma ursprung eller förvarstagna som talar samma språk som personalen. Förvarstagna uppgav också att reglerna i förvaret är beroende av vilka som tjänstgör, vissa är t.ex. mer generösa med röktider på natten.

En förvarstagen kvinna beskrev en situation då hon upplevde att personalen hade varit hotfull mot henne och upplyst om att hon kommer bli avskild under tre dagar om hon inte gör som de säger. Liknande uppgifter framkom i ett annat samtal. I det samtalet berättade den förvarstagne mannen att han vid några

tillfällen hade tagit med en kudde till gemensamhetsdelen på avdelningen som han hade suttit på eftersom han hade ont. När han blev tillrättavisad gällande kudden hade personalen sagt att han kunde hamna ”på isoleringen”.

I samtal med anställda uttrycktes att avståndet mellan personalen och de förvarstagna har ökat sedan flytten och att personalen var mer tillgänglig för de förvarstagna i Kålleröd. Personal uppgav även att vissa kollegor ”tar chansen att jävlas” med de förvarstagna, bl.a. genom att diktera hur de förvarstagna ska bete sig och vilka de får prata med. Det framkom även uppgifter om att det finns en rasistisk jargong och att personal sinsemellan har uttalat kränkande tillmälen om förvarstagna.

Vid den *avslutande genomgången* berättade ledningen att förvaret har arbetat aktivt med bemötandefrågor och att det arbetet kommer att fortsätta. Ledningen förde fram att personalen är duktig på att samtala med förvarstagna och att förebygga och hantera konflikter, men samtidigt är många nya och har ännu inte blivit trygga i arbetsrollen. Förvaret har få incidentrapporter, vilket ledningen har sett som ett tecken på att personalen är bra på att bygga relationer och arbeta med de förvarstagna. Ledningen uppgav att de känner igen beskrivningen att förvarstagna kan uppleva sig orättvist behandlade och exkluderade när andra förvarstagna och personal talar samma språk. Vidare förde ledningen fram att det inte är acceptabelt att prata om avskiljande på ett sätt som upplevs som hotfullt. Det framkom även att förvaret utreder ett ärende som handlar om hot om avskiljande.

Information om rättigheter och rutiner

Enligt förvarets lokala rutiner ska den förvarstagne vid ett ankomst-/introduktionssamtal informeras om bl.a. ordningsregler, lokaler och sjukvårdsverksamhet samt om det regelverk som gäller för vistelsen i förvar och de rättigheter man har som förvarstagen. Av de lokala rutinerna framgår även att ett lokalt informationsmaterial, på ett språk som den förvarstagne förstår, ska tillhandahållas eller lämnas till alla nyintagna i samband med introduktionen. Den förvarstagne har rätt att behålla ett skriftligt exemplar av den information som mottagits.

JO:s medarbetare tog del av det skriftliga informationsmaterial som ges till de förvarstagna. Förvaret tillhandahåller ett informationsblad som har tagits fram centralt i Migrationsverket. Informationsbladet finns på flera språk och behandlar förvarsverksamheten generellt samt rättigheter som tillkommer de förvarstagna, men innehåller ingen information specifikt om förvaret i Mölndal.

De förvarstagna som JO:s medarbetare samtalande med bekräftade att personal hade haft ett samtal med dem i anslutning till ankomsten och att de vid samtalet hade fått viss information. Ingen av de förvarstagna uppgav dock att de hade fått någon skriftlig information av personalen.

Vid den *avslutande genomgången* uppgav ledningen att informationsbladet ska lämnas vid ankomstsamtalet och att personalen kommer att påminnas om detta. Det framkom även att det kommer att tas fram skyltar där lokala rutiner ska framgå, t.ex. gällande mattider.

Möjlighet till sysselsättning och förströelse

I samtal beskrev de förvarstagna att tiden går långsamt i förvaret och att de har för lite saker att göra. De förvarstagna uppgav att de framförallt sysselsätter sig med datorerna, men att de också kan spela kort och lägga pussel etc. Flera förde fram att datorerna är för få. De ansåg att det borde finnas ett schema eftersom det förekommer att någon lägger beslag på en dator, vilket gör att alla inte får samma möjlighet att använda datorerna.

På fråga från JO:s medarbetare bekräftade personalen att förvaret inte tillhandahåller böcker. Av ett protokoll från ett boendemöte den 29 december 2022 framgår att de förvarstagna själva har framfört önskemål om att få låna böcker.

I förvaret i Kålleröd fanns en person som arbetade med organiserad sysselsättning, en s.k. OS-handledare. Den rollen finns inte längre kvar. I samtal med personal framkom att flera var kritiska mot förändringen. De uppgav att organiserad sysselsättning lätt prioriteras bort när det inte är någon som ansvarar för uppgiften samt att det är svårt att hinna arrangera sådan sysselsättning med rådande grundbemanning. Personalen berättade även att flera förvar har tagit bort OS-handledare och hänvisade till en verksamhets- och organisationsanalys av förvarsverksamheten som gjordes av Migrationsverket 2020.

JO:s medarbetare har tagit del av denna analys där bl.a. följande anges om organiserad sysselsättning (s. 5):

Servicenivån högre än vad som kommer av lagbud

Rätt servicenivå torde vara att inrätta bemanningen efter det som följer av lagbud. Vid gynnsamma omständigheter finns ändå utrymme att sträcka servicenivån något högre, även om det inte kan vara denna höga nivå rutinmässigt. Tillgången till organiserad sysselsättning kan ses som en del av servicen till förvarstagna som inte följer av lagkrav. Organiserad sysselsättning kan dock ha positiva bieffekter för verksamheten som ett bättre psykosocialt klimat. Om organiserad sysselsättning inte kan erbjudas bör alternativ undersökas; tillgång till personlig läsplatta/dator för de förvarstagna är ett kostnadseffektivt alternativ.

Vid den *avslutande genomgången* bekräftade ledningen att det inte har arrangerats särskilt mycket aktiviteter i förvaret. Ledningen uppgav att aktiviteter är viktigt och att det finns en möjlighet till förbättring. Det framkom även att förvaret inväntar utrustning som har beställts kopplat till de förvarstagnas sysselsättning. På fråga från JO:s medarbetare svarade ledningen att bemanningen borde vara tillräcklig för att ordna aktiviteter i förvaret, men att bemanningsnivån får utvärderas löpande.

De förvarstagnas tillgång till hälso- och sjukvård

Förvaret har tillgång till en sjuksköterska som arbetar 75 procent under måndag till fredag. Sjuksköterskan är anställd av en privat vårdgivare men är placerad i förvaret. Vid inspektionen skulle det inom kort påbörjas en rekrytering av ytterligare en sjuksköterska. Skälet till utökningen är att förvaret i Mölndal har fler platser än förvaret i Kålleröd.

Sjuksköterskan uppgav att tanken är att alla nyintagna i förvaret ska ha ett samtal med honom, men att den rutinen ännu inte har blivit helt etablerad. Vidare berättade sjuksköterskan att det inte sker någon regelmässig hälsoundersökning av de nyintagna. För att komma i kontakt med sjuksköterskan kan de förvarstagna lägga en lapp i en låst brevlåda på respektive avdelning som han sedan tömmer. Sjuksköterskan uppgav att han träffar de flesta inom en till två dagar efter att de har begärt ett möte.

Det finns ingen läkare på plats i förvaret. Sjuksköterskan beskrev att han regelbundet har möten med läkare och att det då görs en bedömning av om någon av de förvarstagna behöver träffa läkare. Sjuksköterskan kan även själv boka läkartider.

JO:s medarbetare frågade sjuksköterskan hur förvaret hanterar kravet på undersökning av läkare vid vissa beslut om avskiljande (se 11 kap. 7 § tredje stycket utlänningslagen). Sjuksköterskan uppgav att en sådan undersökning inte går att genomföra men att han träffar de som hålls avskilda.

Tvångsåtgärder

Kroppsvsitation

Vid granskningen av beslut om kroppsvsitation noterade JO:s medarbetare att vissa beslut var allmängiltigt motiverade. Som enda grund för kroppsvsitation kunde det t.ex. anges att den förvarstagne precis hade anlänt till förvaret eller att den förvarstagne hade träffat en besökare som hade på sig kläder med fickor.

I samtal berättade personal att de förvarstagna alltid kroppsvsiteras efter att de anlänt till förvaret och efter att de mottagit bagage. JO:s medarbetare tog under inspektionen del av ett e-postmeddelande som skickats internt till förvarets personal. I meddelandet anges att det inte är någon garanti att förvarstagna inte har otillåtna föremål när de kommer till förvaret med polisen eller Kriminalvården. Meddelandet avslutas med ”så tänk på att utföra noggranna kroppsvsitationer”.

Flera anställda uppgav att kroppsvsitationer även äger rum regelmässigt efter obevakade besök. Andra i personalen förde fram att det visserligen är vanligt förekommande med kroppsvsitation efter obevakade besök, men att det görs en individuell bedömning. I ett samtal beskrevs att utgångspunkten är att den förvarstagne ska kroppsvsiteras efter ett obevakat besök och om en kroppsvsitation inte genomförs ifrågasätts det av kollegor.

Vid den *avslutande genomgången* frågade JO:s medarbetare hur ledningen ser på att över 300 beslut om kroppsvisitation har fattats sedan förvaret öppnades. Ledningen uppgav att de har varit tydliga med att kroppsvisitationer bara ska göras vid skälig misstanke om innehav av otillåtna föremål. Det är fråga om individuella bedömningar och besluten ska vara tydligt motiverade. Med anledning av det som framkommit under inspektionen vidgick ledningen att förvaret behöver se över förekomsten av kroppsvisitationer.

Avskiljande

Vid tidpunkten för inspektionen hade det fattats 17 beslut (exklusive omprövningsbeslut) om avskiljande sedan förvaret öppnades i oktober 2022.

I förvarets lokala rutiner anges att den som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv ska undersökas av sjukvården så snart det kan ske. Den förvarstagne ska hållas under ständig tillsyn i avvaktan på att så sker och därefter ska tillsyn ske enligt sjukvårdens bedömning. Vidare ska en tillsynsrapport upprättas.

Vid granskning av ärenden om avskiljande noterade JO:s medarbetare att förvarets sjuksköterska i flera fall hade haft kontakt med de förvarstagna. I ett ärende tillkallades ambulans för bedömning av den förvarstagnes mående. Inte i något av de 17 granskade ärendena undersöktes de förvarstagna av läkare under tiden som de hölls avskilda.

I fråga om tillsynsrapporterna noterade JO:s medarbetare att personalen i vissa fall endast hade angivit ”i avskiljningen” eller ”i sitt rum”. I övrigt stod det t.ex. ”ligger i sin säng”, ”vilar”, ”vaken”, ”sover” eller ”äter”.

Särskilt om en förvarstagen som hållits avskild två veckor utan läkarbedömning

Vid granskningen av beslut om avskiljande noterade JO:s medarbetare ett ärende där en förvarstagen hade hållits avskild i drygt två veckor innan han fördes till en psykiatrisk akutmottagning.

Den förvarstagne mannen blev avskild vid sin ankomst till förvaret. Av avskiljningsbeslutet framgår bl.a. att han inte hade svarat på frågor vid ankomstsamtalet och att det inte gick att fastställa hans psykiska mående. I journalanteckningarna är det dokumenterat att personalen upplevde mannen som förvirrad, okontaktbar och frånvarande. Några dagar efter att mannen blev avskild angav personal att han upplevdes som psykotisk.

I journalen är det antecknat att sjuksköterskan besökte mannen vid fem tillfällen och då inte kunde kommunicera med honom. Vidare är det dokumenterat att mannen själv bad om att få åka till psykiatrin. Tre dagar senare kördes han till en psykiatrisk akutmottagning och beslutet om att hålla honom avskild förföll därmed. Det finns ingen anteckning om att den förvarstagne mannen undersöktes av läkare under de drygt två veckor som han hölls avskild.

Inspektionen avslutades.

Protokollförare vid inspektionen var Clara Ljunggren.

Justeras 2023-04-14

Enhetschefen Gunilla Bergerén

Uttalanden av JO Per Lennerbrant

Inledningsvis vill jag nämna att jag i ett annat ärende utreder en anmälan mot Migrationsverket, förvaret i Mölndal (dnr 9303-2022). Det ärendet rör en händelse i oktober 2022 då de förvarstagna blev inlåsta på sina boenderum. Det som beskrivs i anmälan var inte föremål för granskning under inspektionen och jag går därför inte här in på Migrationsverkets agerande vid händelsen.

Med anledning av de iakttagelser som redovisas i protokollet vill jag uttala följande.

Personalens bemötande och kompetens

En utlänning som hålls i förvar ska behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter (11 kap. 1 § utlänningslagen).

I protokollet beskrivs allvarliga brister i personalens bemötande av de förvarstagna. Jag noterar att dessa uppgifter lämnades både av personal och av förvarstagna. Under inspektionen framkom även att förvaret har många nyanställda och att de inledningsvis endast går en två veckor lång grundutbildning, mot normalt en åtta veckor lång grundutbildning. Av protokollet framgår också att det finns personal som inte behärskar det svenska språket på ett fullgott sätt. Personal uppgav att det bl.a. leder till missförstånd och förvarstagna beskrev att de inte kan prata med all personal.

Jag har förståelse för att förvarsverksamheten är komplex och att personalen ofta måste lösa snabbt uppkomna situationer. Samtidigt måste det beaktas att de förvarstagna befinner i en utsatt position och ofta har svårt att tillvarata sina rättigheter. Därför är det helt avgörande att personalen förstår vad som ligger i statstjänstemannarollen och att det i den ingår att kunna hantera även pressade situationer på ett professionellt sätt. Det är givetvis oacceptabelt om personalen använder sin överordnade ställning, t.ex. genom tillrättavisningar, särbehandling av vissa förvarstagna eller hot om tvångsåtgärder.

Jag vill framhålla att Migrationsverket är ansvarig för att personalen har de kvalifikationer som krävs, både för att ge ett gott bemötande och för att utföra övriga uppgifter som ingår i arbetet. Myndigheten behöver också säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i förhållande till de förvarstagna. En viktig del i det är att de anställda har rätt kompetens och kan förmedla vilka regler och rutiner som gäller i förvaret. Jag konstaterar att Migrationsverket behöver vidta ytterligare åtgärder för att höja personalens kompetens och ge personalen det stöd som de behöver i sitt arbete.

Fysisk miljö m.m.

Av protokollet framgår att förvarets lokaler är anpassade efter den standard som Kriminalvården kräver för att kunna bedriva häktes- och anstaltsverksamhet. Den fysiska miljön är således präglad av hänsyn till säkerhet. Jag vill därför

upplysa om att Europarådets kommitté mot tortyr, CPT, har uttalat att personer som hålls i förvar ska inkvarteras i lokaler som är inrättade för detta ändamål. Vid utformningen av lokalerna ska försiktighet iakttas för att i så stor utsträckning som möjligt undvika att lokalerna ger intryck av fängelsemiljö. (Se CPT/Inf[2017]3, section 3.) Migrationsverket bör mot denna bakgrund undersöka möjligheten att anpassa lokalerna för att mildra effekterna av den anstaltslika miljön för de förvarstagna.

Vid inspektionen noterade mina medarbetare att övervakningskameror var uppsatta i avskildhets- och observationsrummen. Dessa kameror var avstängda. Jag har nyligen granskat kamerabevakning av förvarstagna som hålls avskilda. I beslutet uttalade jag att det är angeläget att Migrationsverket snarast genomför den översyn av myndighetens kamerabevakning som är planerad (se mitt beslut i dnr O 11-2022). Vidare har JO tidigare uttalat att det kan vara en lämplig åtgärd att täcka över en övervakningskamera som inte används (se JO:s beslut i dnr 3978-2010 om kamerabevakning i bostadsrum i avskildhetsavdelningar inom Kriminalvården).

I avvaktan på att Migrationsverket har utrett förutsättningarna för kamerabevakning av avskildhets- och observationsrummen, bör verket täcka över de avstängda kamerorna. På så sätt blir det tydligt för de förvarstagna som vistas i rummen att kamerorna inte är i bruk.

Närvarokontroller och rumsrondering

Vid inspektionen kom det fram att personalen genomför närvarokontroller och rumsrondering i de förvarstagnas boenderum. Enligt de lokala rutinerna ska personalen vid rumsronderingen bl.a. kontrollera rummen för att upptäcka åverkan, otillåtna föremål och sjukdomstillstånd eller psykisk ohälsa.

Kontrollerna i de förvarstagnas boenderum aktualiserar regeringsformens skydd mot husrannsakan och liknande intrång (se 2 kap. 6 §). För att utföra en åtgärd som innebär en husrannsakan eller liknande intrång krävs stöd i lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Jag noterar att det för anstalter och särskilda ungdomshem finns bestämmelser som ger personalen rätt att kontrollera bostadsrum och andra slutna förvaringsställen (se 8 kap. 2 § fängelselagen och 17 b § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU).

Av det som antecknats i protokollet kan jag inte dra någon säker slutsats i fråga om huruvida de kontroller som genomförs vid förvaret utgör husrannsakan eller liknande intrång i regeringsformens mening. Det står dock klart att Migrationsverkets personal inte har någon sådan i lag reglerad befogenhet att kontrollera en förvarstagnas boenderum och andra slutna förvaringsställen som finns enligt fängelselagen respektive LVU.

Migrationsverket måste säkerställa att kontrollåtgärderna är förenliga med skyddet i regeringsformen mot husrannsakan och liknande intrång.

I övrigt vill jag i denna del föra fram följande.

Närvarokontroller genomförs sex gånger per dygn, varav två gånger på natten, och rumsrondering tre gånger per dygn. Jag noterar att flera i personalen uppgav att de inte kände till syftet med närvarokontrollerna. Vidare var de frågande till om det finns ett behov av så många närvarokontroller och ronderingar per dygn, bl.a. med hänsyn till den höga fysiska säkerheten i förvaret. Personalen uppgav också att kontrollerna nattetid stör de förvarstagna och att de leder till onödiga provokationer. Av protokollet framgår även att ledningen för förvaret anser att det bör övervägas om det är lämpligt att genomföra kontrollerna på natten.

Mot denna bakgrund bör Migrationsverket se över om det finns ett behov av och är proportionerligt med sex närvarokontroller och tre rumsronderingar per dygn. Migrationsverket bör också ta ställning till när på dygnet dessa åtgärder lämpligen bör genomföras. Vidare måste Migrationsverket säkerställa att den personal som utför kontrollåtgärderna känner till hur dessa ska genomföras och vad syftet är.

Aktiviteter, förströelse och vistelse utomhus

Av protokollet framgår att det inte pågår någon regelbunden organiserad sysselsättning i förvaret. Vidare redovisas ett avsnitt ur en verksamhets- och organisationsanalys från 2020 där Migrationsverket konstaterar att tillgången till organiserad sysselsättning kan ses som en del av servicen till förvarstagna som inte följer av lagkrav. Jag noterar att Migrationsverket i det sammanhanget inte för något resonemang om att det i 11 kap. 3 § utlänningslagen är reglerat att en utlännings som hålls i förvar ska ges tillfälle till bl.a. aktiviteter och förströelse. Migrationsverket uppger även att tillgång till en personlig läsplatta eller dator är ett kostnadseffektivt alternativ till organiserad sysselsättning.

Bestämmelsen om bl.a. aktiviteter infördes i dåvarande utlänningslagen (1989:529) den 1 oktober 1997. I förarbetena (prop. 1996/97:147 s. 24) angavs bl.a. följande.

De aktiviteter som förekommer i förvarslokalerna för närvarande består till stor del av televisions- och videotittande, motion, tvätt av egna kläder och olika sällskapsspel. Aktiviteterna sker under bevakning och säkerhetsaspekterna sätts i förgrunden. Enligt regeringens uppfattning bör erfarenheter som vunnits vid anordnandet av organiserad verksamhet enligt LMA [*lagen om mottagande av asylsökande m.fl.*, JO:s anm.] tas till vara vid utformningen av aktiviteterna i förvarslokalerna. Spänningarna mellan de asylsökande minskade när den typen av verksamhet började organiseras på Invandrarverkets förläggningar.

Förutsättningarna är naturligtvis annorlunda i förvarslokalerna men, som anförs i den migrationspolitiska propositionen, bör det ändå finnas goda förutsättningar att i större utsträckning än för närvarande erbjuda individuellt utformade aktiviteter.

Tiden i förvarslokalerna kommer därmed att bli mer meningsfull för dem som hålls i förvar. Uttryckt med andra ord, kommer de förvarstagna tillvaro inte längre att uteslutande bestå av olika tidsfördriv utan också av aktiviteter som

hjälp dem att bättre stå ut med förvarssituationen och som, i bästa fall, även kan vara något som de kan ha nytta av senare.

Av uttalandena framgår att lagstiftaren avsåg att höja ambitionsnivån och att förvarstagna ska ges tillfälle till mer än endast tv-tittande, motion och sällskapsspel etc. Det räcker alltså inte med tidsfördriv av olika slag utan förvaren förväntas erbjuda aktiviteter av mer kvalificerad karaktär. Den typen av aktiviteter tillhandahålls inte på ett organiserat sätt vid förvaret i Mölndal. Det finns självklart inget krav på att en utsedd person i personalen ska ansvara för aktiviteterna, men avsaknaden av en sådan person får inte innebära att det inte erbjuds några aktiviteter. Jag konstaterar sammanfattningsvis att Migrationsverket behöver se över de förvarstagnas tillgång till aktiviteter i förvaret.

Av protokollet framgår att det inte finns böcker att låna i förvaret och att de förvarstagna endast får vistas en och en halv timme på utegården per dag. Jag vill därför framhålla att CPT har uttalat att det i förvar ska finnas bibliotek och tillgång till tidningar (se CPT/Inf[2017]3, section 5). Efter CPT:s senaste besök i Sverige 2021 uttalade kommittén att förvarstagna i princip ska ha fri tillgång till en plats för utomhusvistelse, men åtminstone två timmar per dag (se CPT/Inf[2021]20, para. 22). Jag förutsätter att Migrationsverket undersöker möjligheten att tillhandahålla böcker och att utöka de förvarstagnas möjlighet till utomhusvistelse.

Beslut om kroppsvisitation

En utlänning som hålls i förvar får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen (11 kap. 8 § utlänningslagen). Om det finns skälig misstanke att en utlänning som hålls i förvar bär på sig sådan egendom, eller sådant som enligt narkotikastrafflagen inte får innehas, får utlänningskroppsvisiteras för kontroll av detta (11 kap. 9 § utlänningslagen).

Kravet på skälig misstanke innebär att förvarstagna inte regelmässigt får kroppsvisiteras. Efter en inspektion av förvaret i Källered uttalade JO att Migrationsverket omgående bör vidta åtgärder för att säkerställa att handläggningen av beslut om kroppsvisitation 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. (Se JO:s protokoll i dnr 1000-2017.)

Under inspektionen uppgav personalen att kroppsvisitationer genomförs vid inskrivning och när den förvartagne tar emot bagage. Vissa i personalen berättade även att kroppsvisitationer regelmässigt genomförs efter obevakade besök. Jag noterar att ledningen konstaterat att det som kommit fram ger anledning att se över förekomsten av kroppsvisitationer.

Av det som antecknats i protokollet drar jag slutsatsen att kroppsvisitationer genomförs utan att det i varje enskilt fall görs en bedömning av de lagliga förutsättningarna för åtgärden. Jag vill med anledning av det inskräpa att var

och en har ett grundlagsfäst skydd mot kroppsvisitation och att en sådan åtgärd får vidtas endast om det finns stöd i lag (se 2 kap. 6, 20 och 21 §§ regeringsformen). En kroppsvisitation av en förvarstagen med stöd av utlänningslagen är tillåten endast under de i 11 kap. 9 § angivna förutsättningarna.

Migrationsverket behöver följa upp användningen av kroppsvisitation på förvaret i Mölndal och säkerställa att den är förenlig med lag.

Dokumentation av utförd tillsyn

I protokollet redogörs för hur iakttagelser vid tillsyn av förvarstagna som har hållits avskilda har registrerats. I den granskade dokumentationen beskrivs den förvarstagnes status t.ex. som ”i avskiljningen”, ”i sitt rum”, ”ligger i sin säng”, ”vilar”, ”vaken”, ”sover” eller ”äter”.

När det gäller tillsyn vid polisarrester har JO vid flera tillfällen understrukit vikten av att det förs detaljerade anteckningar i samband med tillsynen. JO har uttalat att sådana anteckningar gör det möjligt att i efterhand granska om något särskilt har inträffat och hur situationen i så fall hanterats. Informationen har också betydelse för övrig personal som har del i tillsynen. (Se t.ex. JO:s protokoll i dnr 7556-2018.) Jag har tidigare framhållit att den intagnes status ska anges med mer än ”vaken” eller ”sover”. Det bör framgå t.ex. om den intagne ligger på rygg, mage, eller på vänster eller höger sida. (Se JO:s protokoll i dnr O 47-2019 och O 1-2020.)

Det som jag och mina företrädare har uttalat om tillsyn vid polisarrester gäller i lika hög grad vid tillsyn av förvarstagna som hålls avskilda. Av den anledningen uppmanar jag Migrationsverket att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att utförd tillsyn dokumenteras på ett korrekt och fullständigt sätt.

Information om rättigheter och rutiner

Av protokollet framgår att Migrationsverkets generella informationsblad inte alltid lämnas till de förvarstagna. Ledningen för förvaret behöver därför vidta åtgärder som säkerställer att de förvarstagna får informationsbladet i anslutning till att de skrivs in i förvaret.

Av förvarets lokala rutiner framgår att de förvarstagna ska få del av ett lokalt informationsmaterial på ett språk som de förstår. Något sådant har förvaret inte har tagit fram. Mot den bakgrunden uppmanar jag förvarets ledning att även se till att de förvarstagna tillhandahålls skriftlig information om de rutiner som gäller specifikt i förvaret i Mölndal.

Tillgång till hälso- och sjukvård

Efter en Opcat-inspektion av förvaret i Ljungbyhed 2019 uttalade jag att det finns ett stort värde i att hälso- och sjukvårdspersonal gör en undersökning av alla som tas in i förvar (se JO:s protokoll i dnr O 52-2019). Jag hänvisade i det sammanhanget till att CPT har rekommenderat Sverige att vidta åtgärder som

säkerställer att en medicinsk bedömning görs av alla förvarstagna när de skrivs in (se CPT/Inf [2016]1, para. 39).

Inte heller i förvaret i Mölndal genomgår de förvarstagna någon hälsoundersökning. Jag konstaterar därmed att det jag tidigare har uttalat på nytt gör sig gällande. Migrationsverket bör överväga att se över sina rutiner i denna del.

Undersökning av läkare vid vissa beslut om avskiljande

Enligt 1 kap. 7 § tredje stycket utlänningslagen ska en utlänning som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv undersökas av läkare så snart som möjligt.

Av protokollet framgår att det är förvarets sjuksköterska som träffar de som hålls avskilda och att det regelmässigt inte genomförs en läkarundersökning. Jag noterar även att det av förvaret lokala rutiner framgår att ”sjukvården” ska undersöka den som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv. Det anges alltså inte att det är en läkare som ska genomföra undersökningen.

Jag har tidigare uppmärksammat frågan om tillgången till hälso- och sjukvård när en förvarstagen hålls avskild för att det finns en risk för att han eller hon skadar sig själv och uttalat att jag avser att fortsätta följa denna fråga vid kommande inspektioner av Migrationsverkets förvar (se JO:s protokoll i dnr O 52-2019).

I protokollet beskrivs ett ärende där en förvarstagen man hade hållits avskild i drygt två veckor utan att han undersöktes av läkare. Beslutet om avskildhet grundades bl.a. på att det inte gick att fastställa hans psykiska mående. I ärendet har det löpande dokumenterats uppgifter som tydligt visar att mannen inte mådde bra. Ändå dröjde det drygt två veckor innan Migrationsverket agerade genom att köra mannen till en psykiatrisk akutmottagning.

Mot bakgrund av det som kommit fram kan jag konstatera att förvaret i Mölndal varken har rutiner eller en organisation som möter det lagstadgade kravet på läkarundersökning vid vissa beslut om avskiljande. Detta tydliggörs även av det enskilda ärendet där det dröjde över två veckor innan den förvarstagne blev läkarundersökt. Det är mycket allvarligt och jag förutsätter att Migrationsverket vidtar åtgärder för att säkerställa att läkare så snart som möjligt undersöker den som hålls avskild på grund av att han eller hon utgör en fara för sig själv.

Avslutande synpunkter

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att det uppmärksammades ett flertal brister under inspektionen. Vissa av bristerna var av en sådan karaktär att de på ett betydande sätt påverkar situationen för de förvarstagna.

Vid inspektionen hade Migrationsverket endast bedrivit verksamhet i förvaret under ett par månader och alla avdelningar hade ännu inte öppnat. Under den

avslutande genomgången framförde ledningen att det finns planer på förbättringar, bl.a. gällande den fysiska miljön.

Det som kommit fram ger mig anledning att hålla mig informerad om förhållandena vid förvaret i Mölndal. Jag kommer därför att genomföra en uppföljande inspektion av förvaret.

Som jag konstaterat kan det ifrågasättas om de kontrollåtgärder i boenderum och kroppsvisitationer som genomförs i alla delar är förenliga med regeringsformen och kravet på lagstöd för åtgärder som utgör husrannsakan och liknande intrång respektive kroppsvisitation. Migrationsverket har i en skrivelse till Regeringskansliet 2017 pekat på behovet av utökade befogenheter i fråga om möjligheterna att söka igenom boenderum och utföra kroppsvisitationer. Såvitt jag känner till har skrivelsen inte föranlett några åtgärder. Det framstår som angeläget att frågorna blir föremål för överväganden av lagstiftaren. Jag skickar därför en kopia av protokollet till regeringen för kännedom.

2023-04-14

Per Lennerbrant