

Uppföljande Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal, den 27 och 28 februari 2024

Inspektionen i korthet: Med anledning av de brister som uppmärksammades vid en inspektion 2023 har JO gjort en uppföljande inspektion av förvaret i Mölndal. Frågor som följdes upp var bl.a. personalens bemötande och kompetens, kroppsvisitationer och läkarundersökning vid avskiljanden.

JO konstaterar att Migrationsverket har arbetat strukturerat och vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med bristerna och uttalar att detta synes ha lett till att situationen vid förvaret har förbättrats. JO påtalar dock att Migrationsverket måste fortsätta det påbörjade arbetet och säkerställa att vidtagna och planerade åtgärder får avsedd effekt.

Antalet platser vid förvaret ska utökas samtidigt som det redan nu är svårt att rekrytera och utbilda personal. Förvaret står alltså inför betydande utmaningar. Verket måste ha en beredskap för de konsekvenser som en ökad beläggning kan leda till.

Inspektionens syfte och genomförande

Migrationsverkets förvar i Mölndal inspekterades senast i januari 2023. Med anledning av de brister som uppmärksammades uttalade JO Per Lennerbrant att han avsåg att genomföra en uppföljande inspektion. (Se JO:s protokoll med dnr O 3-2023.)

En ny inspektion genomfördes den 27 och 28 februari 2024. Frågor som följdes upp var personalens bemötande och kompetens, kroppsvisitationer, tillgång till sysselsättning och läkarkontakt vid vissa avskiljanden. Vid inspektionen, som var föranmäld, samtalade JO och hans medarbetare med ledningen för förvaret samt med 23 förvarstagna och 17 anställda.

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. Information om JO:s Opcat-verksamhet finns på JO:s webbplats.

lakttagelser och uttalanden av JO Per Lennerbrant

Ledningen redogjorde för det arbete som hade gjorts på nationell och lokal nivå efter att Migrationsverket tagit del av JO:s protokoll från den förra inspektionen. Det nationella arbetet involverade deltagare från Migrationsverkets samtliga regioner och resulterade i den nationella rapporten Åtgärder med anledning av JO 3-2023 OPCAT (dnr 1.3.3-2023-19487, nedan benämnd nationella åtgärdsrapporten). Lokalt hade det tagits fram en sammanställning av vilka åtgärder som har eller ska vidtas vid förvaret.

Personalens bemötande och kompetens

Vid inspektionen i januari 2023 uppmärksammades allvarliga brister i personalens bemötande av de förvarstagna. Det framkom även att det fanns personal som inte behärskade det svenska språket på ett fullgott sätt. Vidare kom det fram att många nyanställda inledningsvis endast fick genomgå en två veckor lång utbildning mot normalt en åtta veckor lång grundutbildning. Efter inspektionen uttalade jag att det är helt avgörande att personalen förstår vad som ligger i statstjänstemannarollen och att det är oacceptabelt om personalen använder sin överordnade ställning t.ex. genom särbehandling av vissa förvarstagna eller hot om tvångsåtgärder. Jag framhöll att Migrationsverket har ansvaret 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 uttalade jag att myndigheten bör se över om antalet närvarokontroller och rumsronderingar i de förvarstagnas bostadsrum, bl.a. nattetid, är proportionerligt.

Av den lokala sammanställningen framgår att grundutbildningen ska ses över på ett nationellt plan och att arbetet med bemötandefrågor och om statstjänstemannarollen fortgår i enlighet med en handlingsplan. Det har i olika sammanhang förtydligats vilka regler och rutiner som gäller på förvaret. Vidare har två närvarokontroller nattetid tagits bort.

Många förvarstagna uppgav att personalen är hjälpsam och har ett bra bemötande. Både personal och förvarstagna var emellertid av uppfattningen att positiv särbehandling förekommer. Förvarstagna beskrev också att det finns personal som vill visa att de har makt. Språkförbistringar är alltså förekommande och personalen har inte alltid kunskap om förvarets rutiner, vilket medför att de lämnar olika besked till de förvarstagna. Det kan vara svårt att få svar på frågor, eftersom de anställda ofta hänvisar till sina chefer som sällan är närvarande på avdelningarna. Både förvarstagna och personal berättade att närvarokontroller fortfarande genomförs nattetid.

Personal som har tillsvidareanställning får genomgå en grundutbildning som omfattar två perioder om två respektive fem veckor. De anställda som hade genomgått utbildningen var nöjda och pekade på vikten av att all personal får ta del av den. Några efterlyste ytterligare utbildning. Timanställda får endast genomgå de två inledande veckorna av utbildningen, vilket några anställda

ansåg var alldeles för lite. Vidare kom det fram att vissa kvalificerade arbetsuppgifter, t.ex. delgivning av beslut och ansvar för ankomstsamtal, hade delegerats från handläggare till handledare. Till skillnad från handläggare saknar handledare ofta en eftergymnasial utbildning. Det kom också fram att en del handledare hade svårt att klara av de nya uppgifterna. Några anställda uttryckte att de kände en viss otrygghet på arbetet, eftersom många kollegor var nya och oerfarna samt inte hade genomfört grundutbildningen. Samtidigt uppgav flera anställda att de får bra stöd från sina chefer.

Både ledning och personal berättade att frågor om statstjänstemannarollen och bemötande hade diskuterats i olika sammanhang. Ledningen beskrev att verksamheten ska organiseras om under året, vilket innebär att det kommer finnas en chef och en fast personalgrupp knutna till varje avdelning. Förändringen förväntas medföra kontinuitet i verksamheten och ge bättre förutsättningar för att tillgodose de förvarstagnas behov. Drygt 20 procent av handledarna har ännu inte genomfört hela utbildningen. I snitt dröjer det ca 8,6 månader från dagen de får en tillsvidareanställning till dess att de får genomgå de resterande fem veckorna av grundutbildningen.

Det arbetar många timanställda på förvaret och det finns ett behov av att rekrytera personal under året. Det är en utmaning att utöka antalet platser samtidigt som personal ska rekryteras och utbildas. Rekryteringsprocessen har stärkts genom utökade språktester. Under processen sker bl.a. en gruppintervju där språket beaktas och processen avslutas med en skriftlig övning på förvaret. Det finns ett krav på svensk eller utländsk gymnasiebehörighet. Vidare uppgav ledningen att det inte ska förekomma några närvarokontroller natttid, vilket de avsåg att påminna personalen om.

Jag kan konstatera att förvaret aktivt har arbetat med bemötandefrågor. Det är naturligtvis bra och många förvarstagna uttrycker också att personalen är hjälpsam och har ett gott bemötande. Det finns dock skäl för Migrationsverket att arbeta vidare med dessa frågor och även prioritera kompetensutveckling för personalen. Inte minst då det kom fram uppgifter om att positiv särbehandling fortfarande förekommer och att anställda har svårigheter med att utföra vissa arbetsuppgifter. En tillräckligt utbildningen hos personalen är av grundläggande betydelse både för de förvarstagnas trygghet och säkerhet, och för en rättssäker och likvärdig behandling. Det kan också leda till en tryggare och stabilare personalgrupp. Det framstår därför som motiverat att timanställd personal genomgår en utökad utbildning.

Beslut om kroppsvisitation

Det blev vid inspektionen 2023 tydligt att kroppsvisitationer genomfördes utan att det i varje enskilt fall gjordes en bedömning av de lagliga förutsättningarna för åtgärden. Jag konstaterade att Migrationsverket behövde följa upp användningen av kroppsvisitationer på förvaret och säkerställa att den är förenlig med lag.

Av den nationella åtgärdsrapporten framgår att "[e]nhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) av beslut om kroppsvisitation ska genomföras i syfte att bedöma om det finns rättslig grund för att genomföra visitationen i alla aktuella fall och om befintliga rutiner efterlevs." Vidare föreslås att uppföljningen av besluten ska ske tertialvis.

I samtal med personal kom det fram uppgifter om å ena sidan att kroppsvisitation alltid görs vid inskrivning och å andra sidan att det endast görs vid misstanke om att en förvarstagen bär egendom som inte får innehas. Dock lämnades samstämmiga uppgifter om att visitationer efter besök endast görs efter en individuell bedömning, vilket även de förvarstagna bekräftade. Ledningen förde fram att det av den lokala rutinen för kroppsvisitationer framgår att skälig misstanke krävs för en visitation, men att rutinen kan förtydligas.

Det är positivt att Migrationsverket har arbetat med att åtgärda de brister jag påtalade efter inspektionen 2023 i fråga om kroppsvisitationer. Det har skett en förbättring avseende kravet på att det i varje enskilt fall ska göras en individuell bedömning av förutsättningarna för en visitation. Samtidigt framstår det som att vissa anställda inte har en klar bild av vilka regler som gäller för kroppsvisitation. Det gäller särskilt när en förvarstagen skrivs in i förvaret. Jag uppmanar därför ledningen för förvaret att skyndsamt vidta åtgärder för att säkerställa att personalen har den kunskap som krävs om vad som gäller i denna fråga. Det är också viktigt att Migrationsverket följer upp vidtagna åtgärder.

Aktiviteter, förströelse och vistelse utomhus

Efter inspektion 2023 kunde jag konstatera att det inte pågick någon regelbunden organiserad sysselsättning i förvaret och uttalade att ett förvar förväntas erbjuda aktiviteter av mer kvalificerad karaktär. Vidare förutsatte jag att Migrationsverket skulle undersöka möjligheten att tillhandahålla böcker och att utöka de förvarstagnas möjlighet till utomhusvistelse.

Vid en rundvandring i förvaret iakttog jag och mina medarbetare att det fanns bokhyllor, spel och pussel på avdelningarna. Förvarstagna var dock av uppfattningen att det saknas meningsfull sysselsättning. De lämnade önskemål om att få möjlighet att röra på sig mer och att få utökad tillgång till utegårdarna som endast är öppna en och en halv timme per dag. Det kom också fram uppgifter om att personalen inte alltid är närvarande på avdelningarna för samtal och aktiviteter. Handedarna som arbetar på avdelningarna uppgav att de försöker genomföra olika aktiviteter, men att det har tillkommit nya administrativa arbetsuppgifter som innebär att det operativa arbetet blir eftersatt. Vissa dagar är det därför svårt att hinna med att vara närvarande på avdelningen bland de förvarstagna och genomföra den organiserade sysselsättningen. Ledningen berättade att en ny organisation ska träda i kraft i höst, vilket bl.a. kommer att innebära att fyra handledare på heltid ska ansvara för den organiserade sysselsättningen i förvaret, s.k. OS-handledare. Vidare uppgav

ledningen att de förvarstagnas möjlighet till en utökad utomhusvistelse är en resursfråga som behöver ses över i organisationen. Under sommaren försöker personalen erbjuda mer tid på utegårdarna.

Jag kan konstatera att det har vidtagits vissa åtgärder för att förbättra sysselsättningen för de förvarstagna i Mölndal, men att det alltså saknas möjligheter till aktiviteter av mer kvalificerad karaktär. Det är positivt att det finns en planering för att anställa OS-handledare. Jag noterar samtidigt att det i den nationella åtgärdsrapporten föreslås att det ska utredas t.ex. om det ska vara utsedd personal för arbetet med organiserad sysselsättning eller om det är tillräckligt att aktiviteter finns att tillgå. Utredningen ska även se över vilket antal och vilken omfattning det ska vara på den sysselsättning och de aktiviteter som erbjuds.

Mot denna bakgrund vill jag uppmana Migrationsverket att dels säkerställa att förvarstagna får tillgång till aktiviteter av mer kvalificerad karaktär, dels undersöka möjligheten att utöka de förvarstagnas tillgång till utomhusvistelse.

Undersökning av läkare vid vissa beslut om avskiljande

Förvaret hade vid inspektionen 2023 varken rutiner eller en organisation som mötte det lagstadgade kravet på läkarundersökning när en utlänning hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv (se 11 kap. 7 § tredje stycket utlänningslagen).

I den nationella åtgärdsrapporten framgår att det genom en utbildning ska säkerställas att personal vid förvaret är införstådda med gällande lagstiftning. Vidare framgår att en befintlig rutin ska förtydligas. I samtal med personal kom det fram att de kände till kravet på läkarundersökning och de hänvisade till att läkare kan nås via ett journalnummer.

Vid inspektionen granskades dokumentationen i sju ärenden där en läkarundersökning var obligatorisk. Av dokumentationen framgår att en läkarundersökning har ägt rum i majoriteten av fallen. I ett ärende har läkaren nöjt sig med att personal redogjort för ärendet per telefon. I ett annat ärende framgår att en läkare haft vetskap om en avskiljning, men dokumentationen utvisar inte om en läkarundersökning genomförts. I ytterligare ett fall har en förvarstagen tillfrågats och avböjt läkarkontakt. Detta resulterade i att ett läkarbesök ägde rum först fem dagar efter beslutet om avskiljande.

Jag ser positivt på Migrationsverkets arbete med att säkerställa att kravet på läkarundersökning av förvarstagna vid vissa avskiljanden efterlevs. Utifrån det som kom fram vid inspektionen uppmanar jag Migrationsverket att verka för att läkare alltid vid ett personligt möte genomför en undersökning av den förvarstagne. Vidare innebär kravet på en läkarundersökning att det är myndigheten som ska se till att den kommer till stånd. Den förvarstagne kan alltså inte avgöra om en undersökning krävs. I sammanhanget vill jag också påminna om att jag tidigare uttalat att det kan ifrågasättas om det är tillräckligt att inställetiden

för läkare är upp till tolv timmar (se JO:s protokoll i dnr O 52-2019). Mot bakgrund av dessa iakttagelser uppmanar jag Migrationsverket även att vidta kompetenshöjande insatser för den personal som har befogenhet att fatta beslut om avskiljande och kontinuerligt följa upp frågan.

Avslutande kommentarer

Jag kan konstatera att Migrationsverket har arbetat strukturerat och vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med de brister som kom fram vid inspektionen 2023. Arbetet synes ha lett till att situationen vid förvaret har förbättrats. Det är naturligtvis positivt men mer finns att göra.

Migrationsverket måste därför fortsätta det påbörjade arbetet och säkerställa att vidtagna och planerade åtgärder får avsedd effekt. Jag har noterat att antalet platser vid förvaret ska utökas samtidigt som det redan nu är svårt att rekrytera och utbilda personal. Förvaret står alltså inför betydande utmaningar. Verket måste ha en beredskap för de konsekvenser som en ökad beläggning kan leda till.

Uttalandena har gjorts den 8 maj 2024 av JO Per Lennerbrant.

Dokumentet har fastställts digitalt och har inga underskrifter.