

Initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar

(Beslut av JO Axberger den 19 maj 2011, dnr 6090-2009)

Beslutet i korthet

Bakgrund

Utlänningar som inte får vistas i Sverige eller vars rätt att uppehålla sig i landet är oklar kan tas i förvar. De ska som huvudregel vistas i särskilda förvarslokaler. Migrationsverket ansvarar för dessa. Förvaren har inspekterats på initiativ av JO Hans-Gunnar Axberger. I detta beslut redovisas resultatet.

Allmänt intryck

Det allmänna intrycket av den utredning som genomförts är att den verksamhet som bedrivs vid förvaren fungerar väl. Utredningen visar dock även på ett antal problem och brister, som i vissa delar är allvarliga.

Övergripande iakttagelser

Handläggningen vid de olika förvarsenheterna är inte enhetlig. Orsaken är förmodligen brist på central styrning och förvarens heterogena arbetssätt. Det är angeläget att Migrationsverket tar ett större ansvar för förvarsverksamheten.

Migrationsverket kan inte redovisa tillförlitlig statistik. Det gör det svårt att utvärdera förvarsverksamheten. Förvarsverksamhetens särart kan inte ursäkta de brister som förekommer.

Förvarstider m.m.

Förvarstiderna i Migrationsverkets ärenden håller sig inom de ramar som godtas i gällande rätt. I beslutet understryks likväl att frihetsberövande är den mest ingripande åtgärd som det allmänna kan utsätta den enskilde för. Tvång av det slaget måste användas med stor återhållsamhet och bara när det är helt nödvändigt.

Migrationsverket har ett övergripande ansvar för att handläggningen i samtliga förvarsärenden är effektiv. I detta ingår att frihetsberövandet ska vara så kortvarigt som möjligt. Förvaren bedriver ett visst arbete med att påverka förvarstidernas längd. Om detta ska leda till framgång måste arbetet utföras på ett genomtänkt och organiserat sätt. Så är inte alltid fallet.

Så kallade säkerhetsplaceringar i kriminalvård

Enligt utlänningslagen finns flera möjligheter att komma till rätta med en förvarstagen som utgör en säkerhetsrisk. Utredningen visar att Migrationsverket endast använder det mest ingripande alternativet, som innebär att den förvarstagne hamnar i häkte.

Det är principiellt felaktigt att placera förvarstagna tillsammans med personer som misstänks för att ha begått brott. En häktesplacering innefattar vidare en mycket mer kännbar frihetsinskränkning än vad som gäller för vistelse vid ett förvar. Medan förvaren präglas av en tydlig ambition att vara så öppna som möjligt, där verksamheten och personalens kompetens är anpassade till ändamålet, är förhållandena på häktena i många avseenden de motsatta. Den förvarstagne tvingas tillbringa större delen av dygnet inlåst i en cell. Risken för att häktesplaceringen leder till eller spär på psykiska besvär är uppenbar.

Migrationsverket kritiseras för att ha infört en praxis som innebär att lagstiftningen om kriminalvårdsplacering tillämpas på ett felaktigt sätt. Eftersom detta bedöms leda till att enskilda utlännings utsätts för mer kännbara frihetsinskränkningar än vad som skulle vara fallet vid en korrekt rättstillämpning är kritiken av allvarligt slag.

Förvarstagna som häktesplaceras för att de utgör en fara för sig själva

Migrationsverket placerar regelmässigt förvarstagna som bedöms utgöra en fara för sig själva i häkte. Förvaren anser sig sakna kompetens och resurser för att ta hand om dessa personer. Häktesplacering får emellertid antas vara särskilt olämplig för just dem som är i sådant psykiskt skick att de inte kan vistas på ett förvar. Det synes inte finnas någon som anser att den tillämpade ordningen är lämplig. Att den ändå praktiseras är lika beklagligt som beklämmande.

Förfarandet bedöms sakna erforderligt lagstöd. Det framstår av humanitära och principiella skäl som oacceptabelt att en sjuk person, som inte är farlig för någon annan än sig själv, placeras i häkte bland brottsmisstänkta endast av det skälet att han eller hon inte kan ges ett adekvat omhändertagande inom Migrationsverkets verksamhet. Varje gång det sker innebär det en kränkning av den frihetsberövades mänskliga rättigheter. Som ansvarig myndighet förtjänar Migrationsverket mycket allvarlig kritik för detta pågående missförhållande.

Så kallade transportplaceringar i kriminalvård

Lagstiftningen ger Migrationsverket möjlighet att tillgripa kriminalvårdsplacering när ”synnerliga skäl” föreligger. Bestämmelsen används i samband med transporter. Den omfattande tillämpningen stämmer därvid illa överens med lagtextens lydelse. Det finns tecken på att bestämmelsen överutnyttjas. Den främsta anledningen till den omfattande tillämpningen synes dock vara att behovet av transportplaceringar är betydligt större än vad som förutsågs av lagstiftaren. Lagstiftningen bör ses över.

Det har framkommit att ingripandena regelmässigt är alltför långvariga. I lagens förarbeten talas om ”några timmar eller en natt”; i praktiken pågår placeringarna

ofta i flera dagar, och ibland bortemot en vecka. Det är inte försvarligt att den som inte begått eller är misstänkt för brott frihetsberövas på det sättet. Migrationsverket förtjänar kritik för de brister som föreligger.

Behörighet att fatta beslut om placering i kriminalvård

Placering i kriminalvård är det mest ingripande beslut som kan fattas i förvarverksamheten. De bör av rättssäkerhetsskäl fattas av särskilda befattningshavare. Vid flera förvar får emellertid handläggare, och i något fall även timanställda, fatta sådana beslut. Delegationsrätten har sträckts alldeles för långt. Den ordning som tillämpas förtjänar kritik.

Omprövning av beslut om placering i kriminalvård

De som placerats i kriminalvård besöks av personal från förvaren. Syftet är att utreda om den förvarstagne kan återtas till en förvarslokal. Utredningen visar att förfarandet har flera brister. Det framstår som informellt och rättsosäkert. Skyldigheten att ompröva besluten om kriminalvårdsplacering bör lagregleras. Till så skett bör Migrationsverket säkerställa att det finns erforderliga rutiner och att de följs.

Vid inspektionerna uppmärksammades även att ett antal personer blivit kvar i häkte trots att beslutet om kriminalvårdsplacering hävts eller rätteligen skulle ha hävts. Migrationsverket förtjänar kritik för detta.

Visitation

Visitationer förekommer i förhållandevis stor utsträckning vid förvaren. Den ordning som tillämpas är inte förenlig med lagstiftningen och inte heller med riktlinjerna i Migrationsverkets utlänningshandbok. För detta kan Migrationsverket inte undgå kritik. Kritiken ska dock ses i ljuset av att det är fråga om en ytlig och inte särskilt integritetskränkande säkerhetskontroll. Lagstiftningen bör ses över.

Omhändertagande av egendom

Förvarsenheterna tillämpar bestämmelsen om omhändertagande av egendom på skilda sätt. Migrationsverket kan inte undgå kritik för detta.

Dokumentation

Vid inspektionerna noterades att många handlingar, både beslut och tjänsteanteckningar, saknades. I ett antal fall hade handlingar sorterats in i fel dossier. Vid samtliga enheter saknades dokumentation av beslutsunderlag. Det var ofta svårt att följa ett ärendes gång utifrån handlingarna. Förvarens personal bekräftade att det slarvas med dokumentationen. Den sammantagna bilden är så bekymmersam att Migrationsverket måste kritiseras för bristen på ordning.

Övriga områden

På området hälsovård konstateras ett antal problem, som delvis kan hänföras till att det är landstingen som är huvudmän för vården medan ansvaret för behandlingen och tillsynen av de förvarstagna vilar på Migrationsverket.

Inom övriga granskade områden har utredningen inte visat annat än att verksamheten vid förvaren bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning.

Lagstiftningsbehov

Det finns behov av att se över lagstiftningen i flera delar. Beslutet översänds därför till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

Sammanfattning

Granskningen har sammanfattningsvis lett till ett flertal påpekanden om brister och möjliga förbättringar. På följande punkter innefattar beslutet kritik mot Migrationsverket.

Migrationsverket förtjänar **mycket allvarlig kritik**

- för att förvarstagna som inte utgör en fara för andra än sig själva placeras i häkte.

Migrationsverket förtjänar **allvarlig kritik**

- för att reglerna om kriminalvårdsplacering av förvarstagna som utgör en säkerhetsrisk tillämpas på ett felaktigt sätt.

Migrationsverket förtjänar **kritik**

- för att förvarstagna av transporttekniska skäl rutinmässigt placeras i arrest eller häkte under längre tidsrymder än lagstiftaren avsett,
- för att rätten att fatta beslut om placering av förvarstagna i kriminalvård delegerats till alltför låg nivå,
- för att förvarstagna som placerats i häkte blivit kvar där trots att det inte längre funnits laglig grund för det och för bristen på ordnad dokumentation.

Migrationsverket **kan inte undgå kritik**

- för att den visitationspraxis som tillämpas vid förvaren saknar erforderligt lagstöd och
- för att bestämmelsen om omhändertagande av förvarstagnas egendom tillämpas på skilda sätt.

Innehåll

Beslutet i korthet.....	1
Inledning.....	8
Allmänt om den rättsliga regleringen	9
Utredning.....	12
<i>Inledning.....</i>	<i>12</i>
<i>Organisation m.m.</i>	<i>12</i>
Allmänt	12
Ledning, bemanning och arbetsformer	13
Beslutsfattande.....	14
Lokaler.....	14
Stämningen på förvaren.....	15
Förändringsarbete	15
<i>Kapacitet och beläggning.....</i>	<i>15</i>
<i>Förvarstider.....</i>	<i>16</i>
<i>Aktiviteter.....</i>	<i>21</i>
<i>Hälsovård</i>	<i>22</i>
<i>Visitationer</i>	<i>26</i>
<i>Omhändertagande av egendom.....</i>	<i>27</i>
<i>Kontakter med omvärlden.....</i>	<i>28</i>
<i>Inskränkningar i de förvarstagnas rörelsefrihet inom förvaret</i>	<i>29</i>
Allmänt	29
Rörelsebegränsning.....	30
Avskiljande	30
Placering i kriminalvård	32
<i>Dokumentation m.m.....</i>	<i>37</i>

<i>Information m.m.</i>	39
<i>Barn på förvaren</i>	40
Särskilt om den rättsliga regleringen på vissa områden	41
<i>Förvarstider</i>	41
Uppställda tidsgränser	41
Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polismyndigheterna	42
<i>Frihetsinskränkningar vid förvaret</i>	43
<i>Särskilt om placering i kriminalvård</i>	45
Allmänt	45
Utvisningsdömda	46
Säkerhetsplacerade	46
”Synnerliga skäl”	47
Omprövning och hävning	47
Internationella överenskommelser m.m.....	47
<i>Visitationer</i>	48
<i>Omhändertagande av egendom</i>	49
<i>Dokumentation m.m.</i>	51
Bedömning	52
Allmänt intryck	52
Förvarstider och förvarens verkställighetsarbete	53
Placering av förvarstagna i häkte eller annan kriminalvårdsanstalt.....	54
S.k. säkerhetsplaceringar	54
Särskilt om förvarstagna som häktesplaceras för att de utgör en fara för sig själva.....	57
”Synnerliga skäl”	59
De s.k. transportplaceringarnas varaktighet.....	59
Behörig beslutsfattare	60
Omprövning.....	61

<i>Användningen av vissa tvångsmedel</i>	62
Visitation	62
Omhändertagande av egendom.....	63
<i>Dokumentation m.m.</i>	63
<i>Övriga områden</i>	65
<i>Lagstiftningsbehov</i>	65

Inledning

Utlänningar som inte får vistas i Sverige eller vars rätt att uppehålla sig i Sverige är oklar kan under vissa förutsättningar tas i förvar. De ska som huvudregel vistas i särskilda förvarlokaler. Migrationsverket ansvarar för dessa. I Sverige finns i dagsläget sju förvarsenheter som totalt har 185 ordinarie och 20 tillfälliga förvarplatser.

De utlänningar som vistas på förvaren befinner sig i en utsatt situation. Anmälningar till JO från denna grupp är dock mycket få. JO har inte heller på länge inspekterat förvaren. Mot denna bakgrund beslöt jag den 3 november 2009 att granska tillämpningen av utlänningslagens (2005:716) bestämmelser om förvar. Granskningen skulle ske i projektform. Den skulle huvudsakligen bestå i att Migrationsverkets förvar inspekterades.

Projektet inleddes med att ett antal organisationer och personer med kunskap om förvarsverksamheten kontaktades och bereddes tillfälle att lämna synpunkter på vad inspektionerna kunde inriktas mot. De synpunkter som framkom sammanställdes under november 2009.

Ett frågeformulär upprättades därefter och sändes till samtliga förvarsenheter den 18 december 2009. Svar inkom den 17 februari–9 mars 2010.

Därefter genomfördes inspektioner av förvaren. Inför inspektionerna ombads de ta fram visst material som sedan granskades. Förvaren inspekterades enligt följande.

- Förvarsenheten i Flen den 30 och 31 mars 2010
- Förvarsenheterna i Märsta den 22 och 23 april 2010
- Förvarsenheten i Gävle den 11 och 12 maj 2010
- Förvarsenheterna i Kålleröd den 2, 3 och 4 juni 2010
- Förvarsenheten i Örkelljunga den 14 och 15 juni 2010

Efter varje inspektion upprättades protokoll. Förvarsenheterna fick tillfälle att lämna synpunkter på protokollen.

Förvarsenheternas yttranden och inspektionsprotokollen sammanställdes därefter. Detta material tillsammans med en redogörelse för gällande rätt och JO:s iakttagelser, inklusive preliminära bedömningar, tillställdes Migrationsverket den 21 december 2010, för yttrande. Migrationsverket inkom med sitt yttrande den 1 mars 2010.

I detta beslut, som avslutar projektet, ges inledningsvis en övergripande beskrivning av de mest centrala reglerna på området. Därefter redovisas utredningen. Efter att utredningen presenterats följer en mer ingående beskrivning av den rättsliga regleringen på de områden jag funnit anledning att särskilt uppmärksamma. Beslutet avslutas med en bedömning av hur de iakttagelser som gjorts förhåller sig till gällande rätt.

Migrationsverkets yttrande bifogas beslutet.

Allmänt om den rättsliga regleringen

I förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket framgår att Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket leds av en myndighetschef som ansvarar inför regeringen, 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

Migrationsverkets verksamhet är uppdelad i olika verksamhetsområden. Varje verksamhetsområde leds av en eller flera verksamhetschefer. Förvarsverksamheten tillhör verksamhetsområdet mottagning.

Fram till den 1 oktober 1997 var det polismyndigheterna som ansvarade för de personer som togs i förvar och de lokaler där de vistades. Fram till den 1 januari 1999 var det också polismyndigheterna som hade huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Migrationsverket har därefter haft huvudansvaret för denna verksamhet.

Förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar och regler för hur förvarstagna ska behandlas finns i 10 och 11 kap. utlänningslagen.

Möjligheterna att ta en person över 18 år i förvar framgår av 10 kap. 1 § utlänningslagen som stadgar:

En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om

1. utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig och
2. utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

En utlänning som har fyllt 18 år får också tas i förvar om

1. det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras,
2. det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 1, 2 eller 7 §, eller
3. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar av en utlänning enligt andra stycket 2 eller 3 får meddelas endast om det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

Som ett alternativ till förvar kan utlänningen, under de förutsättningar som anges i 1 §, ställas under uppsikt. Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten på orten eller hos Migrationsverket. (se 10 kap. 6 och 8 §§ utlänningslagen.)

Förutsättningarna för att ta barn i förvar eller ställa dem under uppsikt är mer begränsade (se 10 kap. 2 och 7 §§ utlänningslagen).

Beslut om förvar som grundar sig på 10 kap. 1 § andra stycket 1 utlänningslagen får inte vara längre än 48 timmar. I övrigt får en utlänning som fyllt 18 år inte hållas i förvar i mer än två veckor, om inte synnerliga skäl föreligger. Har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats får utlänningen dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Barn får inte hållas i förvar i mer än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. Beslut om förvar ska prövas på nytt inom två veckor respektive två månader från den dag då det verkställdes. Ny prövning ska sedan fortlöpande ske inom samma tider så länge utlänningen hålls i förvar. Beslut om förvar som inte prövas inom angivna tider upphör att gälla. (Se 10 kap. 4, 5, 9 och 10 §§ utlänningslagen.)

Beslut om förvar fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet (10 kap. 12 § första stycket utlänningslagen). Regeln innebär att den myndighet som beslutar i ärenden om avvisning eller utvisning m.m. – den handläggande myndigheten – också bestämmer i fråga om förvar eller uppsikt (prop. 1988/89:86 s. 181).

Polismyndigheterna ansvarar därmed för frågor om tvångsåtgärder i de avvisningsärenden som de har att pröva. Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har samma ansvar i de ärenden om avvisning eller utvisning som verket respektive dessa domstolar avgör. I ärenden som handläggs av regeringen ansvarar i princip denna för eventuella tvångsåtgärder.

I 10 kap. 13 § utlänningslagen förtydligas i vilka fall polismyndigheten är handläggande myndighet och därmed behörig att fatta beslut om förvar och uppsikt. Så är fallet när en utlänning har begärt att få resa in i Sverige utan att något ärende uppkommit hos Migrationsverket. En polismyndighet är också behörig att fatta beslut om förvar när myndigheten har tagit emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet. Detta innebär att en polismyndighet är behörig att fatta beslut om förvar dels när myndigheten har fattat beslutet om avvisning, dels i fråga om allmän domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen. Vidare är en polismyndighet behörig att fatta beslut om förvar i ärenden som har överlämnats till myndigheten från Migrationsverket på grund av att den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Migrationsverket är i princip behörigt att fatta beslut om förvar och uppsikt i övriga fall, utom då avvisnings- eller utvisningsärendet har överklagats till domstol eller i de fåtal fall regeringen är handläggande myndighet. (Se 10 kap. 12–17 §§ och 12 kap. 14 § utlänningslagen.)

Migrationsverket har huvudansvaret för att verkställa beslut om avvisning och utvisning (12 kap. 14 § första stycket utlänningslagen). Ett stort antal avvisnings- och utvisningsbeslut ska i och för sig verkställas av polismyndigheten, men Migrationsverket har i egenskap av förvaltningsmyndighet för frågor som rör återvändande ett ansvar för att handläggningen av verkställighetsärendena är effektiv även i dessa ärenden.

Utlänningar som hålls i förvar ska vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket ansvarar för dessa lokaler liksom för behandlingen och tillsynen av de utlänningar som hålls i förvar. (Se 11 kap. 2 § utlänningslagen.)

Regler för hur förvarsverksamheten ska bedrivas finns i samma kapitel. I portalparagrafen – 1 § – anges:

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.

I resten av kapitlet regleras bl.a. rätten till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och utomhusvistelse (3 §), rätten att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför förvaret samt i vilka fall ett besök får vägras eller övervakas (4 §), tillgång till hälso- och sjukvård (5 §), möjligheterna för Migrationsverkets personal att ålägga den förvarstagne rörelsebegränsningar (6 §), avskilja honom eller henne från övriga förvarstagna (7 §), genomföra kroppsvisitation (9 §), undersöka försändelser (10 §) och omhändertaga egendom från honom eller henne (11 §).

I 10 kap. 20 § utlänningslagen regleras Migrationsverkets möjligheter att placera en förvarstagen i kriminalvård, häkte eller polisarrest (kriminalvårdsplacering). I paragrafen anges:

Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen enligt 8 kap. 8 § har utvisats på grund av brott,
2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

För behandlingen av kriminalvårdsplacerade gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar (11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen). Ansvar för behandlingen och tillsynen över dem som placeras i kriminalvård övergår därmed till huvudmännen för de anläggningar där de placeras (prop. 2003/04:35 s. 83). För tillsynen och behandlingen av en förvarstagen utlänning som placerats i häkte ansvarar således Kriminalvården och inte Migrationsverket. I 11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen anges vidare att utlänningen, utöver vad som följer av häkteslagen, ska beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten där han eller hon har placerats.

Som en allmän tolkningsregel – oavsett om det är fråga om beslut om förvar, rörelsebegränsning, avskildhet eller kriminalvårdsplacering – gäller att utlänningslagen ska tillämpas så att en utlänningens frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall (1 kap. 8 § utlänningslagen).

Utöver regleringen i utlänningslagen finns relevanta bestämmelser i utlänningsförordningen, förvaltningslagen, regeringsformen, Europakonventionen, vissa direktiv och förordningar från EU (särskilt det s.k. återvändandedirektivet) samt i

internationella konventioner. Någon närmare redogörelse för dessa lämnas inte här. Den rättsliga regleringen på de områden som är av särskilt intresse i detta sammanhang redovisas dock närmare nedan. Där behandlas även de handläggningsrutiner m.m. som finns i Migrationsverkets utlänningshandbok samt de riktlinjer Migrationsverket tog fram för verksamheten 2006, "Förvarsverksamheten vid Migrationsverket – Gemensamma riktlinjer, standarder och rutiner" (MAL 111-2006-346).

Utredning

Inledning

De uppgifter som redovisas nedan är hämtade dels från förvarsenheternas yttranden med bilagor, dels från de inspektioner som har gjorts. De åsikter som återges härstammar – om inte annat framgår – från förvarsenheterna och har genomlästs och godkänts av enhetsledningarna. Alla frågeställningar har inte berörts av samtliga förvarsenheter. Detta redovisas inte särskilt. Detaljuppgifterna från respektive förvarsenhet finns att tillgå i inspektionsprotokollet för just den enheten.

Migrationsverket har inte något tillförlitligt statistikverktyg för förvarstider, antalet avskilda personer eller personer som placerats i kriminalvård m.m. I de fall JO efterfrågat sådana uppgifter har förvarsenheterna tagit fram statistik manuellt. Det har även medfört att en del uppgifter endast har kunnat uppskattas. De siffror som redovisas bör därför ses som ungefärliga.

Organisation m.m.

Allmänt

Det finns sju förvarsenheter i Sverige. Dessa är belägna på fem olika platser enligt följande:

Gävle (en enhet)	30 platser
Märsta (två enheter)	25 resp. 35 platser (AF 1 [endast män] och AF 2)
Flen (en enhet)	25 platser. Den 20 mars 2010 öppnades tillfälligt ytterligare en avdelning med 20 platser.
Kålleröd (två enheter)	25 platser vardera (Kålleröd 1 [endast män] och 2)
Örkelljunga (en enhet)	20 platser. Enheten ska under 2011 flytta till nya lokaler i Åstorp och kommer då förmodligen att få ytterligare 30 platser.

År 2010 fanns således 185 ordinarie och 20 tillfälliga förvarsplatser i Sverige.

Ledning, bemanning och arbetsformer

Varje förvarsenhet leds av en enhetschef. På varje enhet finns också en biträdande enhetschef, en beslutsfattare (på förvarsenheten i Örkelljunga och Kållerred 2 innehas tjänsten som biträdande enhetschef och beslutsfattare av samma person) och ett säkerhetsbiträde. I oktober 2009 inrättades en beredskapsjour bland enhetscheferna. En enhetschef är således tillgänglig dygnet runt för att lösa t.ex. frågor om överbeläggning.

På enheterna arbetar därutöver mellan 18 och 28 handläggare och på vissa enheter även ett antal s.k. handledare. Därutöver finns administrativ personal.

Handläggarna har som regel högskoleutbildning eller lång och relevant arbetslivserfarenhet. Bland de anställda ingår jurister, statsvetare och beteendevetare.

Handledarna har som lägst gymnasieutbildning. Handledarna utgör främst en social resurs för de förvarstagna och tar hand om de praktiska göromålen såsom kök, gym och olika aktiviteter.

Majoriteten av de anställda erbjuds möjlighet att genomgå Migrationsverkets s.k. migrationsprogram. Förvaren erbjuder som regel också nyanställda någon form av lokalt anordnad internutbildning. Omfattningen av och innehållet i utbildningen varierar.

Förvaren är bemannade dygnet runt. Handläggarna och handledarna arbetar i "team". I dessa ingår som regel fyra eller fem personer. Arbets sättet skiljer sig till viss del åt. I Kållerred och Örkelljunga cirkulerar handläggarna veckovis på fyra till fem olika arbetsbefattningar. Syftet är att alla ska få så hög kompetens som möjligt. I de olika arbetsbefattningarna ingår som regel

- 1) att leda och fördela arbetet samt ha kontakt med polismyndigheter m.fl.
- 2) att sköta in- och utskrivningar
- 3) att ta hand om besök och vårdkontakter
- 4) att ansvara för mat, kök och bagage
- 5) att arbeta socialt och motiverande.

Även i Flen cirkulerar handläggarna på olika arbetsbefattningar (liknande de som angetts ovan) men cirkulationen sker från dag till dag. Enheten har också en s.k. samordnare som under de tider han är i tjänst fördelar arbetet. När han inte är i tjänst utses någon av handläggarna i teamet att sköta detta. I Gävle och Märsta har man i stället fasta arbetsledare som leder och fördelar arbetet. Arbets sättet har bl.a. valts för att förhindra att något ärende "faller mellan stolarna". Andra skillnader i arbets sätt mellan förvaren är att handledarna på vissa enheter är knutna till ett team medan de på andra enheter utgör en egen grupp. Vidare finns på vissa enheter speciella s.k. OS-handläggare eller OS-handledare som särskilt ansvarar för den organiserade sysselsättningen medan andra enheter har valt att inte ha några sådana. De flesta förvar arbetar med kontaktpersoner eller kontaktmannagrupper för

de förvarstagna. Vid enheterna i Kålleröd anser man dock att det arbetssättet fungerar mindre väl.

Beslutsfattande

Som angetts ovan har endast en person vid varje förvarsenhet titeln beslutsfattare även om beslutsfattandet de facto utövas av flertalet handläggare på enheterna.

De flesta av beslutsfattarna är jurister. På samtliga enheter har beslutsfattaren en rådgivande funktion i förhållande till handläggarna. Hur involverade beslutsfattarna är i teamens arbete i övrigt varierar. På förvaren i Märsta och i Gävle föredras samtliga ärenden för beslutsfattaren varje vecka. Även i Kålleröd föredras ärendena för beslutsfattare men någon fastställd rutin för hur och när det ska ske finns inte. I Örskelljunga föredras alla nyinkomna ärenden för beslutsfattaren men veckovisa föredragningar sker inte. I Flen finns inte någon fastställd rutin för när ett ärende ska föredras för beslutsfattaren. Denne är dock oftast med vid de överlämningar mellan teamen som sker två gånger per dag och vid vilken en snabb genomgång av ärendena görs. Vid behov går beslutsfattaren igenom ärendet en extra gång med handläggaren och ger anvisningar om vad som bör göras.

Handläggarna på förvaren i Örskelljunga, Flen och Kålleröd har som regel "full delegation", vilket innebär att de bl.a. får fatta beslut om avskiljande och kriminalvårdsplacering. I Örskelljunga har vissa timanställda också full delegation. I Gävle är det endast beslutsfattaren och arbetsledarna som får fatta de mer ingripande besluten om avskiljande och placering. I Märsta sker delegation till handläggarna efter en individuell prövning. Vid förvaren i Märsta och Gävle ska beslut om avskiljande och kriminalvårdsplacering underställas beslutsfattare eller enhetschef för prövning nästkommande vardag. Övriga enheter har inte något sådant krav i sina delegationsordningar.

Lokaler

De lokaler i vilka förvarsverksamheten bedrivs är av olika slag.

Förvaret i Gävle bedrivs i lokaler som tidigare tillhörde ett storkök. Lokalerna togs i bruk 2004.

Förvaret i Märsta bedrivs delvis i lokaler som tidigare användes som polisstation. År 2004 byggdes lokalerna ut och anpassades.

Förvaret i Flen ligger i en f.d. skola. Lokalen togs i bruk för förvarsverksamhet 2000/2001. Den tillfälliga avdelningen bedrivs i lokaler som polisen tidigare använde i sin förvarsverksamhet.

Förvaret i Kålleröd bedrivs i lokaler som tidigare användes som flyktingförläggning. Innan enheterna flyttade in, 2000 respektive 2004, anpassades lokalerna för den nya verksamheten.

Förvaret i Örskelljunga tog sina lokaler i bruk 2004. Ianspråktagandet var endast tänkt att vara tillfälligt. Lokalerna användes tidigare som ungdomshem. Av olika

skäl blev verksamheten dock kvar i lokalerna. Förvaret har numera flyttat till nya lokaler i Åstorp.

Lokalernas skick varierar avsevärt.

De förvarstagna delar som regel rum. Enkelrum finns endast i Märsta och Flen. Rummen har mellan två och sex sängar. De rum som har flest sängar fullbeläggs dock endast i undantagsfall. Dörrarna till rummen kan inte låsas, förutom i Märsta där ett kodlåssystem tillämpas. I Flen kan även de två rum som reserveras för kvinnor låsas. Ett fåtal rum har dusch och wc. I övriga fall finns dusch och wc i korridoren.

Alla enheter där kvinnor vistas har en egen avdelning eller egna rum för kvinnor och utsatta grupper. Det är dock endast på förvaren i Gävle och Märsta som avdelningen är tydligt avgränsad och låst för övriga förvarstagna.

På förvaren i Gävle och Kållerred finns ett rum, mitt i förvarslokalen, som är försett med stora glasfönster och kallas akvariet. I rummet, som i princip alltid är bemannat, har handläggare och handledare sina arbetsplatser. Något sådant rum finns inte på övriga förvar.

Stämningen på förvaren

Stämningen mellan personal och förvarstagna samt mellan de förvarstagna framstår överlag som god. Av de förvarstagna som JO:s medarbetare talat med har majoriteten gett uttryck för att personalen uppträder professionellt och bemöter dem väl.

Incidenter såsom skadegörelse, hot m.m. förekommer dock liksom hungerstrejker, se vidare nedan.

Förändringsarbete

Under sommaren 2010 inleddes ett pilotprojekt i Kållerred, "Förvar i framtid". Projektet ska så småningom även omfatta förvaret i Örkelljunga/Åstorp. Målsättningen är att det vid projektets slut ska finnas ett underlag för en gemensam lednings- och organisationsmodell för samtliga förvar i landet.

Vid förvaret i Märsta pågår ett EU-finansierat projekt som syftar till att förbättra kvinnors situation på förvaren. I Märsta arbetar man också aktivt med processflödes effektivisering (Lean).

Kapacitet och beläggning

Förvaren har som framgått totalt 185 ordinarie och 20 tillfälliga platser. Direktiven från verksamhetsområdeschefen är att beläggningen ska vara 100 %.

Förvarens platser upptas till stor del av ärenden där polisen är handläggande myndighet. Exempelvis har andelen polisärenden i Gävle uppskattats till 70 % och i Örkelljunga till 80 %. Förvaren för en dialog med polismyndigheterna för att skapa förståelse för att antalet platser är begränsat. Det har upplysts att detta, i vart fall i Gävle och Örkelljunga, har lett till att polisen som regel kontrollerar om det finns en förvarsplats tillgänglig innan ett förvarsbeslut verkställs.

De tillfälliga platserna inrättades för att möta polisens behov i samband med avlägsnandebeslut som verkställs med chartrade flyg, s.k. specialflygningar. Specialflygningarna har för alla förvar, utom Örkelljunga, inneburit att beläggningsgraden på förvaren har blivit högre än tidigare. Specialflygningarna är effektiva men innebär stora påfrestningar på förvarsverksamheten.

Det förekommer överbeläggning. Överbeläggning ska endast medges tillfälligt och i undantagsfall. Beslut om detta fattas av en enhetschef (i Örkelljunga har även biträdande enhetschefen rätt att fatta beslutet). Sedan beredskapsjouren bland enhetscheferna inrättades kan beslut om överbeläggning fattas även utanför kontorstid och avseende samtliga enheter. – Beslut om en permanent ändring av förvarens kapacitet kan endast fattas av verksamhetsområdeschefen.

Enhetscheferna har veckovisa telefonmöten vid vilka platsbristen är en återkommande fråga. Så långt som möjligt försöker man ta ordinarie platser på något förvar i anspråk innan beslut om överbeläggning fattas. I samband därmed övervägs också samtliga förvarsbeslut, vilket kan resultera i att en person som tidigare har varit förvarstagen i stället ställs under uppsikt eftersom förvarsplatserna ska användas till de mest angelägna ärendena.

Att den ökade beläggningsgraden har påverkat arbetet på förvaren är personalen enig om. Huruvida den ökade beläggningen har medfört att antalet incidenter har ökat råder det dock delade meningar om. Samtliga incidenter rapporteras till Migrationsverkets säkerhetschef.

Förvarstider

Inledning och avgränsning

Som framgått finns det tidsgränser för hur länge en person får hållas i förvar. Under vissa förutsättningar kan förvarstiden förlängas. Detta gäller emellertid inte förvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 1 utlänningslagen, dvs. förvarsbeslut som grundas på att en utredning om utlänningsens rätt att stanna i Sverige ska genomföras. Därvid föreskrivs nämligen en särskilt kort och absolut tidsfrist, 48 timmar. Dessa ärenden har inte granskats i projektet. Nedan behandlas således förvarstider i andra ärenden än s.k. utredningsförvar.

Förvarsenheterna anmodades att för 2009 ange genomsnittligt antal inskrivna personer vid enheterna samt redogöra för antalet förvarstagna med angivande av respektive förvarsgrund och för hur många av dessa som hade varit förvarstagna under längre tid än de inledande tidsgränserna som lagtexten stipulerar, dvs. två veckor respektive två månader.

I det följande redovisas det som framkommit genom förvarsenheternas yttranden. Som framgått är Migrationsverkets statistik inte tillförlitlig. Förvarsenheterna har därför reserverat sig för att felmarginalen kan vara betydande. Det kan även konstateras att det inte föreligger fullständig kongruens mellan de angivna uppgifterna. De rapporterade siffrorna bör därför ses som ungefärliga.

Under 2009 hade sammanlagt 3 010 personer varit inskrivna vid någon försvarsenhet. Samtliga dessa hade dock inte vistats på ett förvar utan en del hade varit placerade inom Kriminalvården.

Under 2009 hade 63 personer, motsvarande ca 2 % av det totala antalet förvarstagna, hållits i förvar med stöd av 10 kap. 1 § första stycket utlänningslagen, dvs. på grund av oklar identitet. Endast i tre av dessa fall hade förvarstagandet pågått under längre tid än två veckor.

Under 2009 hade 268 personer, motsvarande ca 9 % av det totala antalet förvarstagna, hållits i förvar med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 2 utlänningslagen, dvs. på grund av att det är sannolikt att utlänningsbeslutet kommer att avlägsnas. Av dessa var 113 personer förvarstagna under längre tid än två veckor. Det har upplysts att det i ett antal av dessa ärenden sedermera hade fattats beslut om avlägsnande, och förvarstagandet hade därmed övergått till verkställighetsförvar.

Under 2009 hade 2 576 personer, motsvarande ca 85 % av det totala antalet förvarstagna, hållits i förvar med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen, dvs. verkställighetsförvar då ett beslut om avlägsnande föreligger.

Av dessa var 330 personer, motsvarande ca 13 %, förvarstagna under längre tid än två månader. Försvarsenheterna redovisade härvid följande statistik.

Försvarsenhet	Antal som har hållits i verkställighetsförvar då ett beslut om avvisning eller utvisning föreläggat	Antal av dessa som var förvarstagna under längre tid än två månader
Flen	671	45
AF 1 i Märsta	344	48
AF 2 i Märsta	368	132
Örkelljunga	325	28
Gävle	385	19
Kålleröd 1	306	32
Kålleröd 2	177	26

Således hade huvuddelen av de förvarstagna hållits i verkställighetsförvar då ett beslut om avlägsnande föreläggat. Det är också bland dessa ärenden som de längsta förvarstiderna återfinns. Det är en naturlig följd av att tidsgränserna beträffande de övriga försvarsgrunderna är betydligt snävare. Mot denna bakgrund har den närmare granskningen av förvarstider begränsats till ärenden avseende verkställighetsförvar

då ett beslut om avlägsnande föreligger. I den följande utredningen avseende förvarstider är det således endast dessa ärenden som avses.

Ordinära förvarstider

I ärenden som handläggs av *Migrationsverket* överstiger handläggningstiden enligt förvaren i Gävle, Flen, Kålleröd och Örkelljunga sällan en månad och understiger i många fall två veckor. De kortaste handläggningstiderna återfinns i ärenden som handläggs enligt Dublinförordningen.¹ Vid förvaret i Märsta är målsättningen att förvarstiderna inte ska överstiga två månader. I ärenden enligt Dublinförordningen är målsättningen en månad. Målen nås i 70 till 80 % av ärendena.

I de ärenden som handläggs av *polismyndigheter* är handläggningstiden som regel längre än i *Migrationsverkets* ärenden. Den ordinära förvarstiden har uppskattats till mellan en och två månader i ärenden med personer *som inte är utvisningsdömda*. Förvarstiderna är dock i vissa fall betydligt längre. När det gäller ärenden med personer *som är utvisningsdömda* har både antalet ärenden och längden på förvarstiderna varierat väsentligt mellan förvaren.

Särskilt om långa förvarstider

Förvarsenheterna anmodades att redovisa de fem längsta förvarstiderna vid enheterna under 2008 och 2009. Av yttrandena framkom följande.

Förvarsenhet	Antal dagar
Flen	1 066, 515, 440, 254 och 240
AF 1 i Märsta	232, 220, 197, 194 och 187 ²

¹ 2 I EU:s medlemsländer samt i Norge och Island gäller Dublinförordningen (rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat). Genom denna förordning regleras vilken medlemsstat inom Europeiska unionen som ansvarar för att handlägga en ansökan om asyl som en medborgare i ett tredjeland givit in i en medlemsstat. Om det fastställs att en annan medlemsstat har ansvaret för en asylansökan ska denna medlemsstat överta ärendet och den asylsökande, efter accept från mottagarlandet, överföras dit.

² Förvarsenheterna i Märsta redovisade endast de längsta förvarstiderna under 2009. Förvarsenheterna hade missuppfattat JO:s begäran om att få uppgift om de fem längsta förvarstiderna under 2008 och 2009. Akterna i de ärenden som haft de tre längsta förvarstiderna sedan 2007 tillhandahölls vid inspektionen. Förvarstiderna i dessa ärenden var ca 660 dagar, 510 dagar och 330 dagar.

AF 2 i Märsta	198, 183, 178, 160 och 148
Örkelljunga	271, 253, 195, 142 och 135
Gävle	482, 417, 341, 324 och 280
Kållerød 1	394, 241, 173, 171 och 149
Kållerød 2	397, 263, 228, 216 och 174

De redovisade ärendena avser både utvisningsdömda och icke utvisningsdömda. Huvuddelen var avslutade. Det ska noteras att förvaren även i denna del har reserverat sig för att det finns en felmarginal på grund av bristfälliga statistikverktyg. Det bör också anmärkas att när det gäller ärenden med längre förvarstider har den förvarstagne i många fall vistats på fler än en förvarsenhet.

Vid *inspektionerna* granskades ett urval av ärenden med påfallande långa förvarstider under 2008 och 2009 (bl.a. en del av de ärenden som anges i tabellen ovan). Det granskades cirka fem sådana ärenden per inspektion, och huvuddelen av dessa var avslutade. I huvudsak framkom följande.³

I samtliga granskade ärenden var en polismyndighet handläggande myndighet, ärendena var antingen överlämnade från Migrationsverket eller avsåg utvisningsdömda.

Av de förvarstagna *som inte var utvisningsdömda* återfanns de två längsta förvarstiderna vid förvaret i Gävle med 23 respektive 16 månader; den längre tiden avsåg dock en utlänning som under större delen av denna tid varit inskriven vid ett annat förvar (Märsta). I denna kategori fanns vidare ett antal ärenden med en förvarstid omkring tolv månader samt ett par med en förvarstid omkring sex månader. De två kortaste förvarstiderna i de granskade ärendena återfanns vid förvaret i Örkelljunga och uppgick till sex respektive fyra månader.

Av de förvarstagna *som var utvisningsdömda* återfanns de två längsta förvarstiderna vid förvarsenheterna i Flen och AF 2 i Märsta, med 35 respektive 22 månader. I denna kategori fanns vidare ett par ärenden med en förvarstid omkring 15 månader samt ett par med en förvarstid omkring åtta månader. De två kortaste förvarstiderna

³ Även i denna del bör tidsangivelserna ses som ungefärliga då de dels har räknats ut för hand, dels har avrundats till hela antal månader. Dessutom var vissa ärenden pågående vid inspektionerna.

i de granskade ärendena återfanns vid förvaren i Kållerred⁴ och Örkelljunga och uppgick till sju respektive nio månader.

Förvaren har uppgivit att de vanligaste orsakerna till att förvarstiderna ibland blir långa är att det inte är klarlagt vilket land utlänningsen kommer från och att han eller hon inte har några identitetshandlingar samt att utlänningsen lämnar oriktiga uppgifter och inte samarbetar. En annan orsak är att vissa utländska myndigheter har långa handläggningstider. De granskade akterna bekräftar denna bild.

Av de ärenden som granskats framgår slutligen att förvarsbesluten och besluten om att förlänga desamma regelmässigt överklagas, men att detta sällan leder till ändring. Detta har bekräftats av förvarens personal.

Handläggning av Migrationsverkets ärenden

Det har upplysts att Migrationsverket har som utgångspunkt att beslut om förvar inte ska fattas när verkställighet inte kan påräknas inom två månader.

Förvarens personal arbetar aktivt i Migrationsverkets ärenden genom att t.ex. hålla kontakt med utländska ambassader och myndigheter samt ordna med researrangemang. Genom motiveringssamtal försöker man få så många som möjligt av de förvarstagna att återvända frivilligt.

Handläggning av polismyndigheternas ärenden

Samtliga förvar har omvitnat att polismyndigheternas arbetssätt skiljer sig åt när det gäller verkställigheten. Vilka åtgärder förvaren vidtar i polismyndigheternas ärenden och hur väl samarbetet mellan enheten och polismyndigheten fungerar varierar. Som exempel kan nämnas att förvaret i Örkelljunga två gånger i veckan har möte med berörda polismyndigheter och utför utredningsarbete på deras uppdrag. På andra förvar utförs endast mer eller mindre organiserade motiveringssamtal.

Det har upplysts att Polismyndigheten i Skåne kommer att medverka i ett pilotprojekt, REVA, som är ett projekt om samarbete mellan Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket och Kriminalvården, för att bl.a. uppnå ett effektivt utnyttjande av förvarsplatserna och korta handläggningstiderna.

Förvarstiderna för de utvisningsdömda varierar som framgått väsentligt mellan de olika förvaren. Som regel vistas dessa personer inte vid förvaren utan är placerade inom Kriminalvården. Det finns därför begränsade möjligheter för förvarets personal att påverka förvarstiderna i dessa ärenden.

⁴ Ärendet från Kållerred handlades under den period då förvarsenheterna där var en enhet.

Aktiviteter

Allmänt

På samtliga förvar erbjuds de förvarstagna möjligheter till aktiviteter och förströelse i form av t.ex. sällskapsspel, böcker (i begränsad omfattning), tv (på ett antal olika språk), tv-spel, dvd, bordtennis och biljard. Olika turneringar anordnas mer eller mindre regelbundet.

Det som mest efterfrågas av de förvarstagna är dock tillgång till datorer med uppkoppling mot internet. Alla enheter erbjuder också detta. Datorerna får i princip användas dygnet runt. I snitt finns en dator för tre förvarstagna (efter att enheterna i Märsta har fått ett antal nya datorer). Trots detta uppkommer det i perioder väntetider, vilket kan orsaka konflikter.

Samtliga enheter har ett gym. På några enheter har vissa tider reserverats för kvinnor. Gymmens storlek och utrustning varierar väsentligt.

På samtliga enheter ges de förvarstagna möjlighet till minst två timmars utomhusvistelse per dygn. I Flen ges de förvarstagna möjlighet att vistas utomhus 7–16 timmar om dygnet. Storleken på och utformningen av gårdarna på vilken utomhusvistelsen sker varierar.

Alla enheter har ett särskilt rum för religionsutövning som kan användas dygnet runt.

Ett särskilt rökrum/rökutrymme som kan användas dygnet runt finns på samtliga enheter.

Samtliga förvar beställer maten från cateringföretag. De förvarstagna kan på de flesta enheter köpa godis och cigaretter m.m. från automater i förvarslokalen.

Organiserade aktiviteter

Samtliga förvar har tidigare bedrivit någon form av utbildning i t.ex. datakunskap, engelska eller skapande. Förvaret i Örkelljunga bedriver alltjämt sådan undervisning. Det är förvarets OS-handläggare, som har lärarkompetens, som håller i utbildningarna.

På övriga förvar har verksamheten lagts ned. Anledningen är att de förvarstagnas intresse för utbildningarna har varit svalt och att det har varit svårt att få till stånd fungerande grupper då kunskapsnivån hos de förvarstagna skilt sig kraftigt åt. Behovet av att upprätthålla någon form av organiserad sysselsättning har enligt vissa förvar också minskat på grund av att de förvarstagna ofta sitter i förvar kortare tid än tidigare.

Från förvaret i Märsta framfördes att frågan om lämpliga aktiviteter borde utredas, eftersom det i dagsläget inte finns något tydligt styrdokument som anger vad den organiserade sysselsättningen ska syfta till. Vid en sådan utredning borde svårigheterna med de förvarstagnas olika kunskapsnivå, intressen samt språkproblem analyseras.

Besök

Alla enheter får regelbundet besök av olika organisationer. De grupper som oftast besöker förvaren är Röda korset, Svenska kyrkan och Caritas. Hur ofta besöken sker, och vilka som kommer, beror på organisationerna. Från förvarens sida ser man enbart positivt på besök från dessa grupper.

Synpunkter från de förvarstagna

Vid samtal med de förvarstagna framfördes ett antal klagomål på matens kvalitet samt bristen på datorer och böcker. Därutöver framfördes ett par klagomål på att tiden för utomhusvistelse var alltför kort. Ytterligare synpunkter som kom fram var att det fanns för få tv-kanaler, att det tog lång tid för förvaret att laga trasiga tv-spel m.m. och att det var svårt att få tag i hygienartiklar. Någon framförde också att en ytterligare aktivitet, t.ex. filmvisning på fredagskvällar, skulle uppskattas.

Hälsovård

Allmänt om de förvarstagnas tillgång till sjukvård

Förvarens personal bedriver inte någon sjukvård. I stället ingås avtal med landstingen, som ska tillgodose de förvarstagnas vårdbehov.

Vid tidpunkten för JO:s inspektioner uppgav enheterna följande beträffande de förvarstagnas tillgång till medicinskt utbildad personal.

Flen	En sjuksköterska besöker enheten ett antal timmar en gång per vecka.
Märsta	Enheterna besöks varje tisdag av en sjuksköterska och en läkare som är på plats hela dagen. Sjuksköterskan besöker därutöver enheterna ett antal timmar varje fredag.
Gävle	En sjuksköterska besöker enheten varje eftermiddag måndag–fredag.
Kållared	Enheterna besöks två eftermiddagar i veckan av en sjuksköterska.
Örkelljunga	För närvarande sker inte några besök på enheten av medicinskt utbildad personal. Ett avtal med landstinget om besök av en sjuksköterska två gånger i veckan förväntas dock vara klart inom en snar framtid.

Vill en förvarstagen träffa medicinskt utbildad personal på ett förvar som har avtal med landstinget antecknar vederbörande sig själv på en lista eller ber förvarets personal att skriva upp honom eller henne på listan. På listan finns möjlighet att ange varför vård söks, men uppgiften är frivillig. Listan överlämnas av enhetens personal till vårdpersonalen som därefter tar emot dem som har antecknat sig.

Om akut behov av vård uppstår kontaktas antingen vårdpersonalen per telefon eller så tas kontakt med närliggande vårdcentral eller med sjukvårdsrådgivningen. Om den förvarstagnes tillstånd är allvarligt kontaktas ambulans.

Enheten i Örkelljunga har hittills inte haft avtal med landstinget. Där kontaktas alltid sjukvårdsrådgivningen eller en vårdcentral när en förvarstagen anser sig vara i behov av vård. Personalen på dessa inrättningar får därefter ta ställning till om den förvarstagne behöver träffa sjuksköterska eller läkare. Vid akut sjukdom beställs ambulans.

Förvarens personal gör inte i något fall en bedömning av den förvarstagnes vårdbehov. Enheternas personal förmedlar endast kontakt med vården.

Det händer inte särskilt ofta att personer med särskilda behov kommer till förvaren. I dessa fall anlitas kommunal hemtjänst.

Synpunkter från förvaren

I Gävle och Märsta var uppfattningen att vårdpersonalens tid på förvaren var tillräcklig. I Gävle var enhetsledningen och arbetsledarna t.o.m. synnerligen nöjda med det sätt på vilket vården bedrevs. Det förhållandet att sjuksköterskan vistades på förvaret varje dag uppgavs ha underlättat arbetet väsentligt och gett en positiv effekt i hela verksamheten. Några problem med sjukvårdsfrågor upplevde förvaret inte längre att man hade.

I Flen och Kålleröd däremot var uppfattningen att tillgången inte motsvarade efterfrågan. I Flen uppgavs att personalen fick ägna mycket tid åt kontakter med sjukvårdsrådgivningen m.fl. vilket tog tid från den övriga verksamheten. Samma uppfattning redovisade förvaret i Örkelljunga.

Lokaler och mediciner

På samtliga enheter finns ett sjukrum med en brits där undersökning kan ske. Fönstren har gardiner eller persienner som kan dras ned. Undersökning av de förvarstagna sker i sjukrummet på samtliga enheter utom den i Gävle, där sköterskan i stället besöker de förvarstagna på deras rum. I sjukrummen förvaras som regel den medicin som finns på enheten.

Tandvärk och huvudvärk är vanligt förekommande bland de förvarstagna varför värktabletter, näsdroppar m.m. alltid finns tillgängligt. Receptbelagd medicin hämtas ut av förvarets personal eller av vårdpersonalen. Sådan medicin, liksom medicin som de förvarstagna haft med sig till enheten, förvaras i korgar eller lådor, märkta med de förvarstagnas namn, i ett skåp i sjukrummet.

På vissa förvarsenheter dokumenteras vilken medicin den enskilde tar. De flesta enheter dokumenterar det dock inte. Personalen har inte någon sjukvårdsdelegation och har uppgett att de därmed inte kan hindra överdosering. Skulle en förvarstagen överdosera medicin som kan vara farlig för honom eller henne får sjukvården kontaktas.

När det gäller hantering av medicin i övrigt, se vidare nedan.

Hälsotillstånd m.m.

Någon läkarundersökning vid ankomsten till förvaret utförs inte och inte heller sker någon s.k. screening för risk för självmord eller självskadebeteende.

När en förvarstagen skrivs in vid ett förvar tillfrågas personen emellertid alltid om han eller hon har någon sjukdom eller tar någon medicin. Frågan ställs av förvarets personal. Personer som lider av någon sjukdom brukar som regel berätta om detta. Uppgiften antecknas på inskrivningsblanketten (den innehåller i övrigt ett fotografi på den förvarstagne, vissa personuppgifter, eventuellt medgivande till att kontakta hemlandets ambassad och konsulat, uppgift om förvaringsplats för id-handlingar, pass m.m.).

Det är endast vårdpersonalen som har hand om patientjournaler och sjukvårdsuppgifter.

Upplysningar från vårdpersonal

Vid samtal med vårdpersonalen framkom att denna delade respektive förvars synpunkter på hur väl vården fungerade. Därutöver framkom följande.

Merparten av de förvarstagna har inte behov av omedelbar vård eller vård som inte kan anstå, och sjuksköterskorna behöver relativt sällan boka läkarbesök åt de förvarstagna. Ett antal av de förvarstagna har dock allvarligare sjukdomar som kräver tillsyn av läkare. Vilka sjukdomar det handlar om varierar. Vanligt förekommande är dock diabetes, högt blodtryck och hjärtsjukdomar.

Den vanligaste orsaken till att de förvarstagna söker vård är att de känner sig oroliga, har huvudvärk, koncentrationssvårigheter, ont i magen eller sömnsvårigheter. Symtomen har som regel sin grund i att de förvarstagna lider av posttraumatiskt stressyndrom. Den oro de flesta känner är inte sjuklig utan normal i förhållande till den situation de befinner sig i.

En stor del av vårdpersonalens tid ägnas åt samtal och råd om egenvård. Många förvarstagna skulle vara betjänta av samtal med kurator eller psykolog men sådan vård är de inte berättigade till. I enstaka fall är behovet av psykologisk eller psykiatrisk hjälp akut. Bedöms en förvarstagen vara allvarligt deprimerad eller självmordsbenägen kontaktas alltid läkare. I Märsta har det hänt att sjuksköterskan i stället kontaktat en kurator och sett till att den förvarstagne fått samtala med denne.

Vårdpersonalen använder sig av tolk vid behov.

Sjuksköterskan i Kålleröd uppgav att det fanns behov av en gemensam arbetsbeskrivning för de sköterskor och läkare som arbetar med vård på förvaren.

All vårdpersonal, utom sjuksköterskan i Gävle, framförde att mycket av deras tid ägnas åt att leta reda på nödvändiga handlingar från de förvarstagnas tidigare vårdkontakter (recept m.m.) som de inte haft med sig till förvaret. En orsak till att handlingarna är svåra att hitta är att hälso- och sjukvården i sitt arbete använder sig av s.k. reservnummer för personer som saknar de fyra sista siffrorna i personnumret. Dessa nummer varierar från landsting till landsting och ibland till och med från vårdinrättning till vårdinrättning. Vårdpersonalen i Kålleröd uppgav att om utlänningars LMA-nummer⁵ (vilket är detsamma som utlänningens dossiernummer) registrerades i stället för reservnumren skulle det vara betydligt enklare att få tag i nödvändiga handlingar.

Ett annat problem som påtalades var att vårdpersonalen på förvaren inte automatiskt får del av sjukvårdsuppgifter från andra vårdinrättningar som den förvarstagne besöker under sin tid på enheten. För att vårdpersonalen ska få tillgång till denna information krävs att sjuksköterskan eller läkaren ber den enskilde ge sitt samtycke till detta och därefter söker reda på informationen själv.

Hungerstrejker

Hungerstrejker förekommer. Några riktlinjer från Migrationsverket för hur sådana situationer ska hanteras finns inte. På förvaren har olika lokala rutiner utarbetats. I Gävle t.ex. underrättas alltid sjuksköterskan när en hungerstrejk inleds. Personalen kontrollerar också regelbundet den förvarstagne och har – de tider sjuksköterskan inte är i tjänst – kontakt med landstingets jour. Förvaret gör inte några egna medicinska bedömningar av den som hungerstrejkar utan ser till att denne regelbundet undersöks av sjuksköterska eller läkare. I Örkelljunga kontaktas en tolk, och den förvarstagne informeras om att han eller hon kan komma att avskiljas om strejken fortsätter, vilket i praktiken innebär att utlänningen placeras i häkte. Några särskilda rutiner för hur och när sjukvården ska kontaktas finns inte, utan de vanliga rutinerna vid sjukdom gäller.

Synpunkter från de förvarstagna

Bland de förvarstagna JO:s representanter samtalat med framförde ytterst få att de inte fick tillgång till medicinskt utbildad personal. Däremot var ett stort antal missnöjda med att de inte fick den vård de ansåg sig behöva. I Flen och Örkelljunga framfördes viss kritik även mot tillgängligheten till vård.

⁵ LMA är en förkortning av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Visitationer

Undersökning vid ankomst

Den som anländer till ett förvar kommer till ett särskilt rum som kallas intaget eller inskrivningen. Vid ankomsten aktualiseras frågan om den förvarstagne ska visiteras. Förvaren tillämpar olika praxis.

På förvaren i Flen, Gävle och Märsta kroppsvisiteras alla förvarstagna vid ankomsten, även om de dessförinnan har visiterats av polisen. På enheterna i Kålleröd och Örkelljunga frågar personalen i stället de som har transporterat den förvarstagne, dvs. polisen eller Kriminalvården, om kroppsvisitation har genomförts före ankomsten. Om så är fallet kroppsvisiteras den förvarstagne som regel inte på nytt. Har den förvarstagne däremot bara blivit skyddsvisiterad (dvs. endast ytligt kroppsvisiterad) eller inte alls visiteras genomförs en sådan i allmänhet vid ankomsten.

En kroppsvisitation på förvaren är dock mycket ytlig. Den går till så att den förvarstagne får tömma fickorna och ta av sig eventuella ytterkläder. Därefter känner personalen utanpå den förvarstagnes kläder. Metalldetektorer används regelmässigt utom i Örkelljunga. I förekommande fall kontrolleras bagage. Vid visitationerna är vanligtvis minst två ur personalen närvarande. Är det en kvinna som ska visiteras genomförs visitationen av kvinnlig personal.

Visitationer under tiden på förvaret

Under de förvarstagnas vistelse på förvaren sker visitationer främst efter obehövade besök. Visitationerna sker då i anslutning till besöksrummen och går till på samma sätt som vid inskrivningen.

I Märsta visiteras de förvarstagna alltid efter obehövade besök. Detsamma gäller i Kålleröd, dock bara om besökaren har haft väskor med sig in i besöksrummet. Även i Gävle och Flen är visitationer snarare regel än undantag efter obehövade besök. Det enda förvar som långt ifrån alltid genomför kroppsvisitationer i dessa situationer är förvaret i Örkelljunga.

Om personalen får vetskap om att det kan finnas otillåtna föremål i lokalerna kan beslut fattas om att visitera samtliga förvarstagna eller samtliga som bor i ett visst rum.

Dokumentation m.m.

Beslut om kroppsvisitation dokumenteras i ett skriftligt beslut. I beslutet anges vanligtvis när visitationen genomförts, vilka tjänstemän som varit närvarande och de föremål som eventuellt påträffats. Beslutet tjänar därmed även som ett protokoll över visitationen. En skriftlig besvärshänvisning finns i varje beslut. (AF 2 i Märsta har upprättat ett speciellt dokument för att underlätta beslutsfattandet vid de visitationer som sker efter obehövade besök.) Beslut om kroppsvisitation överklagas i princip aldrig.

Vid inspektionerna har framförts att det vore svårt att göra visitationerna mer ingripande eftersom förtroendet mellan personalen och de förvarstagna då skulle rubbas. Det har vidare framförts att besluten innebär omfattande pappersexercis

och tynger akterna. Utredningen bekräftar denna bild. I yttrandena från enheterna i Märsta anges att totalt 2 700 beslut om kroppsvisitation fattades av enheterna under 2009. I vissa granskade akter utgjorde också en stor del av handlingarna beslut om kroppsvisitation.

Motiveringarna i de beslut om kroppsvisitation som har granskats är likartade.

Flera lyder:

Du har haft obevakat besök. Vi misstänker därför att du kan ha fått något av besökaren som du av säkerhetsskäl inte får ta med dig in i förvarslokalerna. Vi beslutar därför att kroppsvisitera dig.

Synpunkter från de förvarstagna

De förvarstagna som JO:s medarbetare talat med har som regel inte haft något att erinra mot visitationerna. Vissa har i stället uttryckt förståelse för att de behövs av hänsyn till säkerheten på förvaret.

Omhändertagande av egendom

Otillåtna föremål

Vid en visitation kan det påträffas föremål som inte får innehas på en förvarsenhet, t.ex. tändare, mobiltelefon med kamera, verktyg eller alkohol. Då aktualiseras frågan vad man ska göra med sådana föremål. Förvaren tillämpar olika praxis.

På de flesta enheter fattas ett beslut om att omhänderta föremålet. I Gävle och på AF 2 i Märsta sker detta dock först om den enskilde inte självmant går med på att låsa in föremålet i ett särskilt förvaringsutrymme. På AF 1 i Märsta fattas inte något beslut om omhändertagande utan den förvarstagne övertalas i stället att formlöst lämna ifrån sig föremålet. Beslut om omhändertagande kan överklagas men det sker i princip aldrig.

Otillåtna föremål förvaras i låsta utrymmen. De otillåtna föremål som omhändertas genom formliga beslut förtecknas på inskrivningsblanketten, på beslutet att omhänderta föremålen och ibland även vid förvaringsstället.

Föremål av typen rakhyvlar, nagelsaxar m.m. omhändertas formellt endast av förvaret i Flen. Alla förvarsenheter förvarar föremål av detta slag i ett speciellt rum, innanför skalskyddet. Därifrån kan den förvarstagne "låna" t.ex. sin rakhyvel. När ett föremål lämnas ut till den förvarstagne skrivs detta upp på en särskild lista där datum och tid för utlämnande och återlämnande antecknas och signeras av personal.

Mediciner

Samtliga förvar har uttryckt osäkerhet kring hur läkemedel ska förvaras och distribueras. Förvaren har efterfrågat centrala riktlinjer på området. För närvarande tillämpas i huvudsak följande praxis.

Eftersom de förvarstagna delar rum får de av säkerhetsskäl inte ha medicin på rummet. Undantag kan gälla för vissa astmamediciner, kortisonkrämer m.m.

Receptbelagd medicin eller medicin som personalen inte har närmare kunskap om omhändertas, men det sker inte genom ett formellt beslut. För att komma åt medicinen måste den förvarstagne be personalen låsa upp skåpet eller dörren till det rum där medicinen förvaras, varefter han eller hon själv får ta sin medicin.

Annan egendom

Utanför skalskyddet, i anslutning till intaget/inskrivningen, finns som regel olika låsbara förvaringsutrymmen där de förvarstagna kan låsa in föremål som de inte vill ta med sig in på förvaret (plånbok och andra värdesaker, bagage m.m.). Nyckeln till förvaringsutrymmet har i princip alltid den förvarstagne själv hand om. Vill den förvarstagne hämta något eskorteras han eller hon av personalen.

Återlämnande av egendom m.m.

När den förvarstagne lämnar förvaret kvitterar han eller hon ut sina omhändertagna tillhörigheter och bekräftar återlämnandet genom att signera inskrivningsblanketten och ibland även beslutet om omhändertagande.

Hur enheterna hanterar kvarglömda eller kvarlämnade föremål varierar. Som regel sparas dock föremål av något värde en längre tid. Endast förvaret i Örkelljunga har detaljerade rutiner för denna hantering.

Synpunkter från de förvarstagna

Vid de samtal JO:s medarbetare höll med de förvarstagna uttryckte någon att det kan variera vilka föremål som tillåts inne på förvaret, beroende på vilken personal som är i tjänst. Det framfördes även att de förvarstagna inte kan anses ha fri tillgång till de föremål som förvaras i utrymmena utanför skalskyddet eftersom det krävs eskort av två ur personalen för att få hämta saker därifrån och situationen på förvaret inte alltid tillåter detta.

Kontakter med omvärlden

Besök

De förvarstagna kan ta emot besök. Besökstiden är som regel en timme. Är besöksrummet ledigt kan dock ett besök få pågå längre tid. Förvaren försöker vara flexibla. Besökstiderna börjar mellan kl. 08.00 och 10.00 och pågår fram till ca kl. 20.00 på vardagarna och något kortare tid på helgerna. På flera av förvaren begränsas antalet personer som samtidigt kan besöka en förvarstagen. Begränsningen sker av säkerhetsskäl.

På några förvarsenheter kan besöksrummen låsas inifrån. På andra använder man sig av en skylt som hängs utanpå dörren när ett besök pågår.

Besöken kan övervakas, men det är ovanligt. Totalt fattades under 2009 åtta beslut om att övervaka besök vid förvaren. Såvitt känt har aldrig något beslut om att övervaka ett besök överklagats. Det fattades inga beslut om att vägra besök under den angivna tiden.

Som framgått besöker frivilligorganisationer regelbundet förvaren.

Telefon m.m.

De förvarstagna som inte har tillgång till en egen mobiltelefon får, på alla förvarsenheter utom en (AF 2 i Märsta), låna en sådan under hela sin vistelse på förvaret. De förvarstagna får dock ordna egna kontantkort. Anledningen till att AF 2 i Märsta har slutat med lånetelefoner är att så många telefoner försvann.

Det finns stationära telefoner på varje förvarsenhet, som de förvarstagna kan använda för att ringa i obegränsad omfattning inom det fasta, svenska telefonnätet. I regel tillåts även två avgiftsfria utlandssamtal. Telefonerna kan också användas för inkommande samtal.

De förvarstagna har i princip tillgång till datorer med internetuppkoppling dygnet runt.

Post

När post kommer till de förvarstagna delas den ut utan att först ha granskats om det inte finns anledning att misstänka att den innehåller något otillåtet. Det skriftliga innehållet granskas inte. Däremot kan innehållet i exempelvis ett paket eller ett knöligt kuvert granskas. I dessa fall får den förvarstagne öppna försändelsen tillsammans med personal. Om försändelsen innehåller något otillåtet kan ett beslut om omhändertagande fattas. Såvitt känt har det aldrig hänt att ett beslut har behövt fattas om att omhänderta en oöppnad försändelse på grund av att den förvarstagne vägrat öppna försändelsen i personalens närvaro.

Den utgående post som de förvarstagna vill skicka läggs tillsammans med övrig post som ska skickas från förvaret. Utgående försändelser granskas aldrig. Fax till eller från de förvarstagna granskas inte heller.

Synpunkter från de förvarstagna

Vid JO:s medarbetares samtal med de förvarstagna framförde flera att det fungerar bra att ta emot besök. Vid två enheter framfördes att antalet besöksrum var för få. Någon framförde att besöksrummen var smutsiga och dåligt anpassade för barn, att det borde finnas möjlighet för besökande barn och make/maka att övernatta och att personalen vid ett tillfälle knackat på och öppnat dörren till besöksrummet utan att först invänta svar när besökstiden var slut.

Inskränkningar i de förvarstagnas rörelsefrihet inom förvaret*Allmänt*

De förvarstagnas frihet inom förvaret kan enligt utlänningslagen begränsas genom inskränkningar i rörelsefriheten (11 kap. 6 §), avskiljande (11 kap. 7 §) eller genom kriminalvårdsplacering (10 kap. 20 §).

Uppträder en förvarstagen på ett oacceptabelt sätt, genom att t.ex. uttala hotelser, tilldelas denne som regel någon form av varning på förvaren i Örkelljunga, Märsta och Källered. Vederbörande informeras också om att ytterligare incidenter kan leda till att beslut om avskiljande och placering i kriminalvård måste fattas. Upprepas beteendet får förvarets personal ta ställning till om förutsättningar för sådana beslut föreligger. Om en förvarstagen gör sig skyldig till skadegörelse eller våld mot en

annan person fattar förvaren ibland omedelbart ett beslut om avskiljande och kriminalvårdsplacering.

Rörelsebegränsning

Förvaren har uppgett att bestämmelsen om rörelsebegränsning inte har tillämpats under 2009. Tidigare år har vissa enheter utnyttjat bestämmelsen vid enstaka tillfällen. Personal i Gävle har vid ett tillfälle stängt in två förvarstagna, som försökt rymma. De låstes in i matsalen medan polisens ankomst inväntades. I Märsta har en handfull beslut fattats om att förvarstagna inte fick lämna sina rum.

Vid JO:s granskning av enheternas akter påträffades ett beslut som hade fattats med stöd av 11 kap. 6 § utlänningslagen. Förvaret i Flen uppgav särskilt att personalen undviker att använda tvångsmedel för att hindra någon att lämna lokalen om det inte rör sig om en akut nödsituation.

Avskiljande

Statistik

Under 2009 har förvarsenheterna, enligt vad som angetts i yttrandena till JO, fattat beslut om att avskilja och kriminalvårdsplacera följande antal personer.

Flen	28 personer
Gävle	22 personer
AF 1 i Märsta	68 personer
AF 2 i Märsta	55 personer
Kålleröd 1	11 personer
Kålleröd 2	14 personer
Örkelljunga	40 personer

Orsaker till avskiljande

Av de beslut som granskats framgår att vanliga anledningar till avskiljande är att bråk har uppstått mellan förvarstagna, att hot har framförts mot personal eller andra förvarstagna, att personen har försökt rymma, att personen har gjort sig skyldig till skadegörelse eller har försökt skada sig själv. AF 1 i Märsta har uppgett att en möjlig orsak till att många avskiljs vid enheten kan vara att dess lokaler är relativt små och att endast män vistas där, vilket bidrar till att konflikter lättare uppstår.

Incidenter

Av en sammanställning från Migrationsverket över inträffade incidenter på förvaren under 2009 framgår bl.a. följande.

Knappt hälften (46 %) av alla rapporterade incidenter har sin grund i rymning eller rymningsförsök. Drygt 16 % av incidenterna handlar om hot och våld mot Migrationsverkets personal, tio procent om våld och hot mellan förvarstagna och drygt 6 % om självskadebeteende. Knappt 5 % av incidenterna avser brandtillbud och lika många incidenter rör skadegörelse. Övriga incidenter, innefattande bl.a. narkotikarelaterade händelser och trakasserier, uppgår till drygt 9 %.

Vid en jämförelse mellan de olika förvarsenheterna kan det konstateras att AF 2 i Märsta har det lägsta antalet rymningsincidenter (8) medan Kållerød 1 har det högsta (15). Vidare att AF 1 i Märsta har det högsta antalet incidenter när det gäller hot och våld mot Migrationsverkets personal (9) medan Kållerød 2 har det lägsta (1). När det gäller hot och våld mellan förvarstagna har emellertid Kållerød 2 det högsta antalet incidenter (5) medan Örkelljunga endast har rapporterat en sådan incident. Avseende självskadebeteende har AF 1 i Märsta det högsta antalet tillbud (4) medan AF 2 i Märsta har det lägsta antalet (0).

Under år 2009 rapporterades följande antal incidenter vid de olika förvarsenheterna.

Flen	23 (varav fem rymningar som inkluderade totalt 10 personer)
Gävle	26 (varav sex rymningar som inkluderade totalt 23 personer)
AF 1 i Märsta	33 (varav två rymningar som inkluderade totalt 6 personer)
AF 2 i Märsta	18 (varav två rymningar som inkluderade totalt 4 personer)
Kållerød 1	32 (varav sju rymningar som inkluderade totalt 19 personer)
Kållerød 2	18 (varav fyra rymningar som inkluderade totalt 7 personer)
Örkelljunga	21 (varav sju rymningar som inkluderade totalt 13 personer)

Sambandet mellan incidenter och avskiljande har inte utretts. Det kan dock konstateras att antalet avskilda vid respektive förvarsenhet inte överensstämmer med antalet personer som har varit involverade i incidenter vid enheten.

Särskilda lokaler för avskiljande

I Flen finns ett litet rum utan fönster som är avsett för personer som har avskilts

med stöd av 11 kap. 7 § utlänningslagen. Rummet har dock aldrig använts för det ändamålet.

På AF 2 i Märsta finns ett utrymme som kallas ”lilla avskiljningen”. Utrymmet består av tre rum, varav två sovrum. Det har dusch och wc, fönster samt en egen innergård. I utrymmet sitter dock ett stort olåst elskåp. Utrymmet har använts vid ett tillfälle efter att ett beslut om avskiljande hade fattats. Utrymmet har därutöver använts av praktiska skäl för personer med särskilda behov, såsom t.ex. en rullstolsbunden man och en mor och hennes barn. Dessa personer har dock inte formellt varit avskilda från lokalerna i övrigt.

Övriga enheter saknar ett särskilt utrymme för avskiljande. Något sådant har inte heller planerats i den nya förvarsbyggnaden i Åstorp.

Avskiljande med beslut om placering i kriminalvård

Samtliga förvar har uppgett att ett beslut om avskiljande alltid följs av ett beslut om placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen. I anslutning till detta tar förvaren kontakt med polisen som verkställer placeringsbeslutet.

Anledningen till att förvaren inte använder möjligheten att avskilja förvarstagna på enheterna är att man inte ser det som Migrationsverkets uppdrag att ta hand om personer som uppfyller kriterierna för att avskiljas. Verkets personal är inte heller utbildad för att hantera våldsamma eller psykiskt sjuka personer, och enheterna har inte de resurser som krävs för att ta hand om dem.

Placering i kriminalvård

Översikt

Förvaren i Flen och Örkelljunga är de enda enheter som har redovisat detaljerade uppgifter om antalet beslut om kriminalvårdsplacering. Under 2009 har 660 sådana beslut fattats i Flen och 335 i Örkelljunga. Av dessa avsåg 6 till 8 % personer som hade utvisats på grund av brott enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen (utvisningsdömda, punkt 1), 4 till 12 % avsåg personer som hölls avskilda efter att beslut enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen hade fattats (säkerhetsplacerade, punkt 2) och 80 till 90 % avsåg personer där ”synnerliga skäl” åberopats (punkt 3); i praktiken rör det sig om transporttekniska skäl eller att ett avlägsnandebeslut snart ska verkställas.

Övriga förvarsenheter har inte specificerat på vilken grund beslutet om kriminalvårdsplacering har fattats utan har endast redovisat antalet beslut enligt följande.

AF 1 i Märsta	218
AF 2 Märsta	243
Gävle	22 (siffran innehåller dock endast de personer som avskilts från förvaret, dvs. säkerhetsplaceringar enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlännings-

	lagen)
Kållared 1	162
Kållared 2	175

När det gäller antalet utvisningsdömda uppgav förvaret i Kållared att de endast hade ett fåtal kriminalvårdsplacerade på den grunden. Förvaren i Märsta och Gävle hade dock betydligt fler utvisningsdömda kriminalvårdsplacerade.

Förvaret i Gävle uppgav vid inspektionen att i princip alla utlänningar som kommer till förvaret dessförinnan har varit kriminalvårdsplacerade med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen ("synnerliga skäl", i praktiken transportplacerade). Även förvaret i Kållared uppgav att transportplaceringar var vanligt förekommande. Endast förvaret i Märsta uppgav att sådana placeringar var mer ovanliga. En anledning till detta förmodades vara förvarets geografiska placering.

De personer som kriminalvårdsplacerats med stöd av punkt 1 eller 2 besöks av förvarens s.k. häktesbesöksgrupper för bedömning av om de kan återtas till en förvarsenhet. Besöken genomförs av minst två handläggare. På vissa enheter följer en handläggare från ett av teamen, som inte ingår i häktesbesöksgruppen, med. När och hur besöken ska genomföras planeras som regel av en särskild samordnare.

Utvisningsdömda

När en utvisningsdömd har avtjänat sitt straff och personen i fråga har tagits i förvar beslutar förvaren regelmässigt att den förvarstagne ska vara placerad inom kriminalvården.

Förvaren har begränsad kontakt med denna grupp förvarstagna. Besöksgrupperna vid förvaren i Flen, Gävle och Örkelljunga gör bara ett besök, som sker i anslutning till beslutet. Vid besöket informeras den förvarstagne om placeringsbeslutet och om Migrationsverkets uppdrag. Förvaret i Kållared kan besöka utvisningsdömda något fler gånger. Förvaret i Märsta besöker utvisningsdömda varannan vecka om personerna inte har dömts för grova våldsbrott då de besöks mer sällan.

Besluten om kriminalvårdsplacering avseende de utvisningsdömda överklagas enligt förvaren relativt ofta, men ändringsfrekvensen är låg. De förvarstagna biträds regelmässigt av sina offentliga biträden.

Säkerhetsplacerade

Samtliga förvarstagna som hålls avskilda med stöd av 11 kap. 7 § utlänningslagen placeras – som framgått ovan – i kriminalvård. Besluten fattas i praktiken samtidigt och verkställs omedelbart av polismyndigheten. Denna grupp placeras regelmässigt i häkte.

De säkerhetsplacerade ska enligt rutinerna på respektive förvarsenhet besökas inom en vecka och därefter minst var fjortonde dag. Hur ofta de besöks beror dels

på personalsituationen på enheten, dels på avståndet mellan förvaret och den institution där den förvarstagne har placerats.

Häktesbesöksgrupperna samtalar vid besöken i första hand med den som har kriminalvårdsplacerats. De försöker utreda hur han eller hon mår och hur personen ser på det agerande som föranlett placeringen m.m. Vissa besöksgrupper samtalar även med häktespersonalen. I Örkelljunga försöker gruppen se till att få information från häktets inspektörer, vilka som regel har mer information om den placerade än övrig personal. Vissa besöksgrupper samtalar även med häktets läkare. Någon fastlagd rutin för hur och när detta ska ske finns dock inte. I den dokumentation som granskats förekommer få spår av att besöksgrupperna hämtat in uppgifter från häktespersonal eller häktets läkare (jfr nedan).

Den information som hämtats in ska dokumenteras i en tjänsteanteckning och företräddas för enhetens beslutsfattare i anslutning till att gruppen kommer tillbaka till förvaret. Beslutsfattaren bestämmer därefter om kriminalvårdsplaceringen ska upphöra eller fortgå. Hävs beslutet dokumenteras detta på de flesta enheter antingen i en särskild handling eller genom en anteckning på det tidigare beslutet om placering. I andra fall dokumenteras beslutet genom en journalanteckning. I vissa fall hävs dock beslutet formlöst. Förvaret i Märsta har t.ex. uppgett att när en person ska återföras från Kronobergshäktet räcker det med att personalen ringer dit och ber häktet ordna transport till förvaret av den förvarstagne. Att beslutet har hävts framgår i dessa fall endast av att den förvarstagne skrivs in vid förvaret igen.

Om ett beslut om kriminalvårdsplacering inte hävs vidtas som regel inte någon åtgärd. På förvaret i Örkelljunga dokumenteras emellertid beslutsfattarens övervägande i en särskild handling.

När ett beslut om kriminalvårdsplacering hävs kan personen antingen återföras till den förvarsenhet han eller hon kom från eller föras till en annan enhet. Har beslutet sin grund i en konflikt mellan två personer underlättas en hävning om utlänningen kan föras till en annan enhet. Ska det ske måste dock enhetscheferna kopplas in. Möjligheten att byta förvarsenhet är lättare att använda för de enheter som ligger i anslutning till varandra, såsom i Märsta och Kålleröd, dels eftersom enhetscheferna har en nära kontakt med varandra, dels eftersom det är mer problematiskt att häva en kriminalvårdsplacering om personen ska föras till en förvarsenhet som ligger långt från handläggande polismyndighet m.m. (I Märsta och Kålleröd övervägs som regel möjligheten att omplacera den förvarstagne till den andra enheten innan ett beslut om kriminalvårdsplacering fattas.)

Någon exakt uppgift om hur många av de säkerhetsplacerade som har återförts till ett förvar har inte gått att få fram. Enheterna i Flen, Gävle, Kålleröd 2 och Örkelljunga har dock redovisat siffror som tyder på att mellan 15 och

30 % av de utvisningsdömda och säkerhetsplacerade återförs. Övriga enheter har inte kunnat lämna några uppgifter eller har lämnat uppgifter som även synes innehålla personer som har varit placerade av transporttekniska skäl. I Flen uppgavs att

man relativt ofta återtar personer som säkerhetsplacerats på grund av självskadebeteende och att detta normalt fungerar bra.

Det kan dröja upp till tolv dagar innan en förvarstagen som placerats i kriminalvård besöks första gången, se bl.a. 11-206368 (tolv dagar), 10-709858 (tio dagar) och 10-585127 (nio dagar), samtliga noterade i inspektionsprotokollet från Örskälljunga, 9-982853 (elva dagar) och 10-926511 (elva dagar), båda noterade i inspektionsprotokollet från Kålleröd. Tiden mellan besöken är ibland också mycket lång, se bl.a. 10-926511 (cirka sex veckor) och 9-982853 (cirka sex veckor), båda noterade i inspektionsprotokollet från Kålleröd.

Det konstaterades vidare att det kan dröja ett antal dagar från det att det sista besöket gjordes till dess att beslutet om kriminalvårdsplacering hävs utan att det av handlingarna framgår att någon ytterligare omständighet tillkommit, se bl.a. 10-608986 (fem dagar), noterat i inspektionsprotokollet från Gävle och 11-178800 (fyra dagar) noterat i inspektionsprotokollet från Kålleröd.

Vid inspektionerna noterades även flera fall där beslutet om kriminalvårdsplacering hävts men utlänningen blivit kvar på häktet ytterligare ett dygn för att transporten dröjt utan att något nytt placeringsbeslut fattats, se bl.a. 10-117973, noterat i inspektionsprotokollet från Gävle.

I ett fall konstaterades att försvarsenheten hade faxat en beställning av en transport till fel polismyndighet. Det medförde att den förvarstagne fick tillbringa ytterligare två dagar i häkte efter att beslutet om kriminalvårdsplacering hävts, (det ursprungliga beslutet var motiverat av självskadebeteende, se 11-337067, noterat i inspektionsprotokollet från Kålleröd). I ett annat fall fattades ett beslut om avskiljande efter beslutet om kriminalvårdsplacering (se 11-230786, noterat i inspektionsprotokollet från Märsta).

Enheterna uppgav att besluten om kriminalvårdsplacering även i denna kategori överklagas relativt ofta, men att ändringsfrekvensen är låg och att de förvarstagna som regel biträds av sina offentliga biträden.

Placering i kriminalvård med hänvisning till att den förvarstagne utgör en allvarlig fara för sig själv

Av utredningen framgår att samtliga förvar ibland placerar personer som bedöms utgöra en allvarlig fara för sig själva i kriminalvård. De förvarstagna hamnar som regel i häkte. Inget av förvaren anser att detta är lämpligt. Flertalet förvar har uppgett att de är positiva till det förslag som lämnats av Kriminalvårdens internrevision i rapporten 2009:4 (dnr 542009-18980), dvs. att alla förvarstagna i stället ska placeras på särskilda anstalter.

När en person uppfattas utgöra en allvarlig fara för sig själv kontaktar förvaren som regel sjukvården för att få en bedömning av om den förvarstagne kan tvångsvårdas med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård. Är den förvarstagne inte "tillräckligt sjuk" för att tvångsvårdas måste man bedöma om den sjuke kan vistas på förvaret. Något medicinskt underlag för att bedöma vilka risker en psykiskt sjuk person utsätts för vid en kriminalvårdsplacering har förvaren som regel inte tillgång till vid

sin bedömning. Om enheten inte anser att den kan ta hand om personen – vilket den oftast inte anser sig ha kompetens eller resurser för – fattas beslut om avskiljande och kriminalvårdsplacering. Den förvarstagne har därefter enligt häkteslagen tillgång till samma medicinska vård som häktade och anhållna, en vård och tillsyn som enligt förvaren är bättre än den de själva kan erbjuda.

Det har hänt att enheter har kriminalvårdsplacerat förvarstagna endast på grundval av polisens uppgifter om personens självskadebeteende, dvs. före inskrivning vid enheten, se bl.a. 10-795902, noterat i inspektionsprotokollet från Kålleröd, och uppgifter i inspektionsprotokollet från Örkelljunga.

Som angetts ovan har förvaren uppgett att beslut om kriminalvårdsplacering överklagas relativt ofta, men sällan ändras. I några domar från Länsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, har dock Migrationsverkets beslut att placera en person med självskadebeteende i kriminalvård upphävts (se vidare under Bedömning nedan). – Värt att notera är att Migrationsverket inte överklagade domarna men att det av handlingarna framgår att förvaret i bägge fallen ånyo beslutade om att avskilja och placera personerna i kriminalvård.

”Synnerliga skäl” (s.k. transportplaceringar)

Som tidigare angetts grundas en majoritet av besluten om placering i kriminalvård på att det bedöms föreligga ”synnerliga skäl” för placeringen, enligt 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen. De ärenden det i praktiken är fråga om är sådana som motiveras med transporttekniska skäl eller med att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut är nära förestående. Generellt kan handläggningen av dessa ärenden vid förvaren beskrivas enligt följande.

När polisen omhändertar en förvarstagen utlänning men inte omedelbart kan transportera honom eller henne till ett förvar kontaktar polisen förvaret och ber om ett beslut om kriminalvårdsplacering. Polisen informerar muntligen förvarets personal om när den förvarstagne beräknas anlända till förvaret. Därefter fattas beslutet om kriminalvårdsplacering. Uppgifter om den person som har placerats och vilken tid han eller hon beräknas ankomma till förvaret noteras på enhetens whiteboardtavla eller i en särskild handling över transportplacerade. Förvarets personal bevakar sedan att utlänningen anländer till förvaret på utsatt tid.

Inför en förestående verkställighet av ett avlägsnandebeslut fattas beslut om kriminalvårdsplacering, dels när en förvarstagen inom en mycket snar framtid ska verkställas (t.ex. vid direktavvisning) och därför inte hinner föras till en förvarsklokal, dels när transporten inte kan genomföras direkt från förvaret. I dessa fall följs samma rutiner som just beskrivits med den skillnaden att beräknad tidpunkt för verkställighet noteras i stället för beräknad ankomsttid.

Tiden för transportplaceringarna varierar normalt mellan några timmar och upp till tre dagar. Vid granskning av enheternas akter påträffades dock ett antal fall där den förvarstagne varit transportplacerad längre tid, i vissa fall upp till sex dagar, se bl.a. 11-236732 (sex dagar), 9-577032 (fem dagar) och 10-426174 (fem dagar), samtliga

noterade i inspektionsprotokollet från Kållerød, 10-669414 (fyra dagar), noterat i inspektionsprotokollet från Gävle.

I en dom från Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, den 3 juni 2010 har domstolen uttalat att bestämmelsen i 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen inte kan anses ge stöd för en så pass långvarig kriminalvårdsplacering som fyra dagar (UM 20112-10). Enligt uppgift från förvaren överklagas dock besluten om transportplacering mycket sällan. En anledning till detta kan vara att de förvarstagna saknar offentligt biträde när placeringarna sker.

Personal vid förvaret i Gävle uppgav att man var kritisk mot Kriminalvårdens sätt att sköta transporter.

I ett beslut fattat av Kriminalvårdens generaldirektör AA den 29 april 2010, angående prioritering av inrikes transporter av intagna, framgår bl.a. att förflyttning av förvarstagna från kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest till ett förvar har lägsta prioritet.

Förvaren fick under våren 2010 i uppdrag av Migrationsverkets ledning att rapportera om transporter drar ut alltför mycket på tiden.

Dokumentation m.m.

*Registrering m.m.*⁶

Migrationsverket har tre datasystem som används i förvarsverksamheten: ärendehanteringssystemen Skapa (Skapa produktion), Stamm (Stamm produktion) och Eskil (Eskil produktion). Många uppgifter kan registreras antingen i Skapa eller Stamm och läsas i båda systemen. När Skapa började införas successivt för några år sedan var det meningen att systemet skulle ersätta Stamm. Ett relativt stort antal uppgifter måste dock fortfarande registreras i Stamm och vissa sammanställningar kan endast erhållas därifrån. Journalanteckningar och formellt upprättade tjänsteanteckningar görs emellertid i Skapa och kan endast läsas i det systemet. I Eskil kan en förvarslista för respektive förvarsenhet tas fram. Detta är en lista som, för varje förvar, ska innehålla uppgifter om alla som är förvarstagna eller placerade i kriminalvård. Eskil ska hämta uppgifter från Skapa och Stamm. De uppgifter som går att få fram på detta sätt är dock inte tillförlitliga. Om systemet förbättrades så att uppgifterna blev tillförlitliga skulle det eventuellt kunna användas för statistiska beräkningar.

När en utlännning kommer till Sverige och ansöker om uppehållstillstånd skapas en fysisk dossier samtidigt som ett dossiernummer registreras i Stamm och Skapa. I ärendehanteringssystemen läggs ett antal olika akter upp. När det gäller Skapa har varje akt ett löpnummer. De akter som brukar läggas upp är uppehålls- och arbets-

⁶ Uppgifterna som redovisas i detta avsnitt har i första hand inhämtats från enheterna i Flen och Kållerød.

tillstånd (UAT), avvisning/verkställighet (AVV), frågan om utvisning (UTV) och dagbidrag (DB). Senare kan ytterligare akter som t.ex. prövning av verkställighet (V-UT) registreras. På förvaren registreras normalt två olika akter: en förvarsakt (FÖRV) och en förvarsadministrativ akt (FÖRV-ADM). Därutöver förekommer vissa ärenden som inte läggs upp som akter, t.ex. ärenden om reseersättning och id-handlingar.

Varje handling som upprättas eller kommer in till verket beträffande utlänningen ska registreras. Det görs löpande. Aktbilageringen sker automatiskt efter det att handläggaren valt i vilken akt registrering ska ske. Fattas ett beslut om kroppsvisitation ska akten förvarsadministration väljas och beslutet får automatiskt t.ex. aktbil. 6.5 (akt nummer 6, bilaga 5). I Skapa kan en översikt över antalet akter och ärenden tas fram och dagboksblad för varje akt kan skrivas ut. I Skapa kan även en sammanställning tas fram som visar vidtagna åtgärder i samtliga akter och ärenden i kronologisk ordning. Om en handling registreras i fel akt kan det initialt vara svårt att hitta den, men genom att gå igenom dossiern och Skapa ska allt material kunna tas fram. Handlingar som upprättas i Skapa ska skrivas ut, undertecknas och läggas i dossiern. En utlännings fullständiga dossier, med samtliga handlingar inlagda i kronologisk ordning i rätt akt, iordningsställs inte förrän samtliga ärenden har avslutats. En dossier kan därför under ärendenas handläggning framstå som något rörig.

Vid inspektionerna noterades att många handlingar, både beslut och tjänsteanteckningar, saknades i dossiererna. Handlingarna kunde som regel tas fram ur Skapa, men var då inte undertecknade (se protokollen från inspektionerna i Märsta, Kålleröd och Örkelljunga). Vidare noterades i ett antal fall att handlingar hade sorterats in i fel dossier (se protokollen från inspektionerna i Märsta och Örkelljunga).

Vid samtliga förvar noterades att dokumentation av underlaget för förvarets bedömning av om en transport var omöjlig eller orimlig att utföra vid beslut om kriminalvårdsplacering enligt 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen (synnerliga skäl) saknades.

Det kunde även konstateras att samtliga förvar använder sig av inskrivningsblanketter men att de hanteras på olika sätt. Medan blanketten sorteras in i utlänningsdossier på vissa förvarsenheter kastas den av andra efter att utlänningen har lämnat förvaret.

Utredningen visade vidare att de ingripande beslut som fattats vid de olika förvaren innehåller beslutsskäl och är försedda med besvärshänvisning. Beslutsmallar finns i Skapa för de flesta av dessa beslut och används regelmässigt.

Förvarsliggare m.m.

Förvarsenheterna i Flen, Gävle och Kålleröd 1 använder sig i det dagliga arbetet av tre whiteboardtavlor som åskådliggör vilka som är inskrivna vid enheten. På en tavla anges de förvarstagna som är kriminalvårdsplacerade med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 1 och 2 utlänningslagen (utvisningsdömda respektive säkerhetsplacerade), på en annan de som är kriminalvårdsplacerade med stöd av 10 kap. 20 §

första stycket 3 utlänningslagen (synnerliga skäl) och på en tredje de som för närvarande vistas på enheten. Dessa förvarsenheter har även databaserade förvarsliggare.

I Örskelljunga använder förvaret sig av två whiteboardtavlor, en liggare i Excel och en manuell liggare. I Märsta används inte whiteboardtavlor utan endast skriftliga dokument. Detsamma gäller för Kållerød 2.

Förvaren arbetar som regel även på ett eller annat sätt med handlingsplaner/checklistor. På vissa förvarsenheter används whiteboardtavlan i detta arbete, på andra används word- eller exceldokument. Alla enheter har utarbetat egna rutiner för hur arbetet ska bedrivas. Vilka uppgifter som noteras på whiteboardtavlor och i de olika dokumenten skiljer sig åt mellan samtliga enheter.

Förvaring

På samtliga förvar finns de förvarstagnas dossierer i arkivskåp. Dossiererna för de som vistas på förvaren och de som är kriminalvårdsplacerade hålls som regel åtskilda.

Information m.m.

Inskrivningssamtal

När en förvarstagen skrivs in vid ett förvar hålls alltid ett inskrivningssamtal. Förvarspersonalen gör en id-kontroll, förvissas om att ett giltigt förvarsbeslut finns samt att detta delgetts den förvarstagne och att han eller hon förstått innebörden av det.

I samband med inskrivningssamtalet får den förvarstagne information. Hur det sker och i vilken omfattning varierar mellan förvaren. I princip handlar det om praktisk information samt upplysningar om regler och rutiner på förvaret.

I samband med inskrivningen informeras den förvarstagne vanligtvis om vad ett beslut om kroppsvisitation innebär, att sådana kan komma att fattas under vistelsen på förvaret och att dessa beslut går att överklaga.

Mottagningssamtal

Inskrivningssamtalet följs inom 48 timmar upp med ett mottagningssamtal på alla enheter utom Kållerød 1, som endast håller ett sådant samtal vid behov. Vid mottagningssamtalet upprepas delvis den information som getts vid inskrivningen. Har inskrivningssamtalet varit kortfattat kompletteras detta nu med mer utförliga upplysningar om regler och rutiner, den förvarstagnes rättigheter och skyldigheter m.m. I Gävle och Flen får den förvarstagne i samband med mottagningssamtalet viss skriftlig information. Förvaret i Kållerød arbetar med att ta fram ett sådant material. I Märsta och Örskelljunga får den förvarstagne skriftlig information redan vid inskrivningssamtalet.

Delgivning av beslut

De förvarstagna delges regelmässigt de beslut som fattas på förvaren och informeras om möjligheten att överklaga dessa.

Förvarsbeslut och beslut om avskiljande och kriminalvårdsplacering sänds alltid till den förvarstagnes offentliga biträde. Beslut om kroppsvisitation och omhändertagande av föremål sänds dock som regel inte.

Fortlöpande information

AF 1 i Märsta och förvaren i Kålleröd och Örkelljunga har möten varje vecka vid vilka allmän information om vardagliga rutiner, planerade aktiviteter etc. ges. Vid mötena har de förvarstagna också möjlighet att ta upp egna frågor till diskussion.

På övriga förvarsenheter har man tidigare haft sådana möten men lagt ned verksamheten dels på grund av språksvårigheter, dels på grund av att mötena tenderade att bli klagomålsfora.

På förvarens anslagstavlor finns bl.a. information om Migrationsverkets bemötandeombudsman samt om olika frivilligorganisationer och hur de kan kontaktas.

Tolk

Telefontolk används regelmässigt när information förmedlas. Ibland kan det vara svårt att få tag i kompetenta tolkar, särskilt när det språk som ska tolkas är somaliska eller mongoliska. Personalen uppgav dock att detta inte utgjorde något problem i arbetet.

Synpunkter från de förvarstagna

Av de förvarstagna som JO:s medarbetare samtalande med angav de flesta att den information som lämnades dels i samband med ankomsten till förvaret, dels i samband med beslut var bra och tillräcklig samt förmedlades på ett språk som den förvarstagne förstod. Vid förvaret i Gävle framförde dock några att informationen hade framförts utan erbjudande om tolkning. Flera förvarstagna vid förvaret i Kålleröd uppgav att de inte visste till vem i personalen de skulle vända sig för att få information om sitt ärende. Någon uppgav också att information om möjligheten att överklaga beslut om omhändertagande inte hade lämnats. På förvaret i Flen framfördes att det vore bra om enheten införde veckomöten.

Barn på förvaren

Under 2009 har totalt 22 barn hållits i förvar. Förvarsenheterna i Märsta och Kålleröd 1 har inte haft några barn i förvar medan Kålleröd 2 har haft elva.

Den längsta förvarstiden för ett barn under 2009 uppgick till ca 70 timmar. Barnet var 11 månader gammalt och vistades på enheten i Örkelljunga tillsammans med sin mor.

På samtliga förvar finns möjlighet för barnen att vistas utomhus. Samtliga förvar har också ett antal leksaker. I Örkelljunga och Gävle finns särskilda handläggare som har barnansvar.

Särskilt om den rättsliga regleringen på vissa områden

Förvarstider

Uppställda tidsgränser

Som redan angetts får en utlänning, om ett beslut om utvisning eller avvisning har meddelats, hållas i förvar i högst två månader. Om det finns synnerliga skäl kan tiden utsträckas. Någon absolut borte tidsgräns för hur länge en utlänning får hållas i verkställighetsförvar finns inte. Beslutet måste dock förnyas varannan månad. Görs inte detta upphör det att gälla.

Ett beslut om förvar ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för frihetsberövande. Detta medför en skyldighet för den myndighet som handläggare verkställighetsärendet att fortlöpande se över beslutet.

För att förvarstiden ska få utsträckas till att sammanlagt omfatta mer än två månader krävs alltså att det föreligger synnerliga skäl för fortsatt förvar. Ordvalet klargör att det ska vara fråga om mycket tungt vägande skäl. I förarbetena anges som exempel att en utlänningens identitet inte kan fastställas, t.ex. på grund av att denne lämnar felaktiga uppgifter om sig själv, eller att det pågår utredning om huruvida något land är villigt eller skyldigt att ta emot honom eller henne. När påtaglig risk föreligger för att utlänningen ska gå under jorden om han försätts på fri fot torde förutsättningar för att förlänga förvarstiden vanligen föreligga. Av betydelse är också på vilket stadium handläggningen befinner sig och hur länge utlänningen redan suttit i förvar. (Prop.

1975/76:18 s. 132 f. samt Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer, åttonde upplagan, s. 372.)

I rättspraxis finns exempel på att mycket långa förvarstider godtagits. I MIG 2008:44 ansåg Migrationsöverdomstolen att kravet på synnerliga skäl var uppfyllt. Målet gällde en utlänning, som var utvisad på grund av brott, som hade hållits i förvar i *två år och åtta månader*. Av utredningen framgick att det kontinuerligt hade vidtagits målmedvetna åtgärder för att verkställa utvisningsbeslutet och att det enda hindret mot verkställighet var utlänningens vägran att medverka till att resedokument kunde utfärdas.

Det finns även exempel på att prejudikatinstanserna inte ansett att kravet på synnerliga skäl varit uppfyllt. RÅ 2005 ref 60 gällde en utlänning, som inte var utvisad på grund av brott, som hade hållits i förvar *i över ett och ett halvt år*. Regeringsrätten uttalade att även om den långa förvarstiden i stor utsträckning kunde tillskrivas den förvarstagnes eget handlande så kunde en ytterligare förlängning av tiden i förvar inte anses stå i rimlig proportion till intresset av att underlätta verkställighet av avvisningsbeslutet. MIG 2010:15 gällde en utlänning som varit förvarstagen i drygt *två år*. Han var inte utvisad på grund av brott men var dömd för snatteri och hade även utsatt en förvarlokal för omfattande skadegörelse i samband med ett rymningsförsök. Domstolen fann att varken det tidigare begångna brottet eller omständigheterna i övrigt var sådana att de kunde läggas till grund för ett antagande att han skulle komma att bedriva brottslig verksamhet av sådan

betydelse och svårighetsgrad att en ytterligare förlängning av tiden i förvar kunde anses stå i rimlig proportion till intresset av att förhindra att brott begås.

Förvarsutredningen har i sitt delbetänkande, Återvändandedirektivet och svensk rätt (SOU 2009:60), föreslagit att det i utlänningslagen ska införas bestämmelser om tidsgränser för hur länge verkställighetsförvar får pågå. Utredningen föreslår att huvudregeln ska vara att ett förvarstagande inte får pågå i mer än *sex månader*, men att Sverige bör utnyttja den möjlighet återvändandedirektivet ger att i vissa fall förlänga förvarstiden härutöver. En utlännings ska sålunda kunna hållas i fortsatt förvar när verkställigheten drar ut på tiden på grund av att utläningen inte samarbetar eller för att det tar lång tid att införskaffa nödvändiga handlingar. Den förlängda förvarstiden får emellertid inte överskrida tolv månader. Således innebär de föreslagna bestämmelserna att den yttersta tidsgränsen för hur länge verkställighetsförvar får pågå blir *arton månader*. Vidare föreslås att utläningar som utvisats på grund av brott ska undantas från reglerna. (A. bet. s. 167 ff. samt återvändandedirektivet artiklarna 2.2 b, 15.5 och 15.6.)

Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polismyndigheterna

Som tidigare framgått har Migrationsverket huvudansvaret för att beslut om avvisning eller utvisning verkställs. I en del fall är dock polisen verkställande myndighet. Detta gäller bl.a. när det är fråga om verkställighet av dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen. Det gäller även när Migrationsverket har lämnat över ett verkställighetsärende till en polismyndighet på grund av att den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. (12 kap. 14 § utlänningslagen.)

Det är Migrationsverket som beslutar vilka ärenden som ska överlämnas till polisen. Syftet med ett överlämnande ska vara att göra verkställandet möjligt. Ett ärende som har överlämnats till en polismyndighet kan inte återlämnas till verket även om förutsättningarna för verkställandet ändras, t.ex. om utläningen senare förklarar sig beredd att lämna landet. (Se prop. 1997/98:173 s. 63.) När ett ärende lämnats över till en polismyndighet blir denna handläggande myndighet även i fråga om förvar (10 kap. 12 § utlänningslagen).

Av 6 § förvaltningslagen (1986:223) följer att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Likaså stadgar 6 § andra stycket myndighetsförordningen att myndigheter ska verka för att genom samarbete ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

I Migrationsverkets utlänningshandbok anges bl.a. följande. I ärenden som överlämnats till polisen krävs ett nära samarbete mellan den aktuella polismyndigheten och Migrationsverket. Ett överlämnande bör föregås av en dialog och efterföljas av en dokumentation över vad verket har gjort för att verkställa beslutet. Det ankommer på Migrationsverket att försöka skaffa fram erforderliga dokument för verkställigheten innan ärendet överlämnas eller i vart fall ska verket anse sig ha uttömt sina resurser för att skaffa dokument. När ett verkställighetsärende har lämnats

över är verket skyldigt att fortlöpande informera polismyndigheten om uppgifter som kan ha betydelse för verkställigheten. Myndigheterna bör dessutom lokalt och regionalt ha kontinuerliga kontakter och sammanträffanden, där man går igenom situationen i aktuella verkställighetsärenden. (Se Migrationsverkets utlänningshandbok kap. 39.4 och 39.5.)

Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen har utarbetat riktlinjer om ansvarsfördelningen mellan verket och polismyndigheterna angående verkställighetsärenden och förvar (Rikskriminalpolisen, centrala gränskontrollenheten, dnr A-638-623/10, cirkulärmeddelande CM 3/10 den 3 juni 2010). Riktlinjerna syftar till att ge en översiktlig beskrivning av ansvarsfördelningen. De anger hur verket och polisen ska samverka så att beslut om avvisning eller utvisning blir verkställda på ett effektivt och rättssäkert sätt.

I riktlinjerna sägs bl.a. att Migrationsverket i egenskap av förvaltningsmyndighet i frågor som rör återvändande har ett särskilt ansvar för att handläggningen av verkställighetsärendena är effektiv och att fattade beslut följs samt att detta gäller även om ett ärende har överlämnats till en polismyndighet. Migrationsverket bör således i kontakter med utlänningen agera i syfte att främja verkställigheten av fattade beslut. Detta gäller särskilt i förvarsärenden där utlänningen finns vid något av förvaren. I dessa ärenden bör personalen vid förvaren arbeta för att ett återvändande ska kunna ske så snart som möjligt, även om en polismyndighet handlägger verkställigheten. Eftersom personalen vid förvaren naturligen har fler kontakter med utlänningen kan det vara särskilt påkallat med en nära samverkan mellan polismyndigheten och förvarspersonalen. Upplysningar av betydelse för polisens handläggning av verkställighetsärendet ska vidarebefordras till polisen.

Även i propositionen Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen (prop. 1997/98:173) anges att Migrationsverket genom bl.a. motiveringssamtal ska försöka förmå utlänningen att självmant lämna Sverige när ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut finns. I de fall då det kan antas att återvändandet inte kommer att ske frivilligt måste myndigheterna vara beredda att se till att verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning ändå genomförs utan onödigt dröjsmål. Det anförs att det ur en humanitär aspekt är angeläget att tiden mellan det att utlänningen får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och återvändandet blir kort. Det betonas att tillämpningen av utlänningslagstiftningen ska vara konsekvent i dessa avseenden och att den som har nekats uppehållstillstånd måste få ett tydligt besked om att det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning är slutligt. (Se a. prop. s. 19–20 och s. 30 ff.)

Frihetsinskränkningar vid förvaret

Våldsanvändning

I utlänningslagens förarbeten framhålls att utgångspunkten är att personalen på ett förvar så långt som möjligt ska försöka undvika att använda tvångsmedel men att det samtidigt måste finnas stöd i lagen för att tvång ska få användas vid så allvarliga situationer att någon kan skadas (prop. 1996/97:147 s. 42).

Migrationsverkets befogenhet att använda våld för att hindra att någon rymmer eller för att upprätthålla ordningen i förvarslokalen är tydligt avgränsad genom den allmänna bestämmelsen om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken. I denna klargörs att endast det våld som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas får brukas.

Rörelsebegränsning

Enligt 11 kap. 6 § utlänningslagen får en utlänning som hålls i förvar hindras att lämna lokalen där han eller hon vistas, och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlänningen tagits i förvar ska tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. Enligt bestämmelsens andra stycke får en utlännings rörelsefrihet också begränsas om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

Ett beslut om rörelsebegränsning ska enligt 6 kap. 15 § utlänningsförordningen (2006:97) dokumenteras på lämpligt sätt.

Avskiljande

Enligt 11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen får en utlänning som hålls i förvar och 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. En utlänning som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv ska enligt bestämmelsens tredje stycke undersökas av läkare så snart som möjligt.

Ett beslut om avskiljande ska enligt 6 kap. 15 § utlänningsförordningen motiveras och tas in i en särskild handling.

Uppräkningen av vilka förutsättningar som ska föreligga för att en utlänning i förvar ska få hållas avskild från andra är uttömmande. Exempel på beteenden som kan föranleda avskiljande är allvarliga provokationer mot andra förvarstagna och beteenden av uppiggande karaktär. Uttrycket ”allvarlig fara” tar sikte på hot mot andra förvarstagna eller personal samt risk för självdestruktivt beteende. (Se prop. 1996/97:147 s. 42.)

När bestämmelsen infördes uttalades även följande (a. prop. s. 31 f.).

Innan ett beslut om placering i t.ex. häkte övervägs, bör först möjligheterna att lösa problemet inom förvarslokalen prövas framför allt när det gäller personer som inte är utvisade på grund av brott. Ett alternativ är att försöka skilja de som är våldsamma från övriga förvarstagna. Ett sådant avskiljande skulle kunna underlätta för de övriga att delta i aktiviteter under större frihet. Att, som Statens institutionsstyrelse föreslår, inrätta enheter med extra hög säkerhet i förvarslokalerna anser regeringen dock inte vara någon framkomlig väg. Vad som bör komma i fråga vid ett beslut om avskiljande är att den berörde utlänningen placeras endera i det egna sovrummet eller i ett annat rum med behövlig övervakning. I många fall torde det räcka med en kortare tids avskiljande för att personen ska lugna sig.

Ett beslut om avskiljande ska, som nämnts, omprövas minst var tredje dag. Enligt ett prejudikat från Regeringsrätten bortfaller emellertid kravet på omprövning om

utlännningen placeras i kriminalvård med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen (RÅ 2004 ref. 38, se även Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer, åttonde upplagan, s. 390). Regeringsrätten motiverade detta med att de personer som placeras i kriminalvård i stället omfattas av reglerna i häkteslagen i tillämpliga delar. I avgörandet anges:

Ett sådant beslut [om avskildhet] är en förutsättning för att Migrationsverket ska kunna fatta ett beslut om placering i häkte m.m., men saknar i övrigt betydelse för den fortsatta placeringen där. Beslutet om avskildhet förfaller således i praktiken i och med beslutet om placering och något nytt beslut om avskildhet kan inte fattas så länge den förvarstagne är placerad i häkte eller liknande.

Särskilt om placering i kriminalvård

Allmänt

Möjligheterna att placera en utlänning som hålls i förvar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest regleras i 10 kap. 20 § första stycket utlänningslagen. Som tidigare angetts får Migrationsverket besluta att en förvarstagne som fyllt 18 år ska placeras i kriminalvård om

1. utlännningen enligt 8 kap. 8 § har utvisats på grund av brott
2. utlännningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Ett beslut om placering i kriminalvård ska enligt 6 kap. 15 § utlänningsförordningen motiveras och tas in i en särskild handling.

Bestämmelsen ger alltså Migrationsverket exklusiv rätt att under vissa förutsättningar fatta beslut om att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvård. Beslutsrätten kan genom delegering överlåtas till den tjänsteman som förestår förvarsloken (prop. 1996/97:147 s. 32).

Var den som av Migrationsverket placerats i kriminalvård ska vistas är reglerat i avtalet "Förvar av utlänningar inom Kriminalvården – samverkansformer mellan Migrationsverket och Kriminalvårdsverket" från juni 2001, dnr 50-2001-3624 (KVV) och dnr 19-2001-6999 (MV). I punkt 2.1 anges att den förvarstagne i normalfallet ska placeras i häkte. Där framgår även att utvisningsdömda efter avtjänat fängelsestraff lämpligen bör stanna kvar vid kriminalvårdsanstalten tills utvisningen verkställs.

För behandlingen av personer som placerats i kriminalvård gäller häkteslagen i tillämpliga delar (11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen). Ansvaret för behandlingen och tillsynen av dessa personer övergår därmed till huvudmännen för de anläggningar där de placeras (prop. 2003/04:35 s. 83). Utlänningar som placeras i kriminalvård ska, utöver vad som följer av häkteslagen, beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten (11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen). I 4 § häktes-

lagen anges att en person som bedöms behöva hälso- och sjukvård eller som begär att läkare ska tillkallas, så snart som möjligt ska undersökas av läkare om inte en sådan undersökning uppenbarligen är onödig.

Utvisningsdömda

För utvisningsdömda som hålls i förvar i avvaktan på att utvisningen ska verkställas uppställer lagen inte några särskilda rekvisit för att ett beslut om kriminalvårdsplacering ska få fattas. Enligt förarbetena är avsikten att ge Migrationsverket möjlighet att redan från början besluta att t.ex. den som dömts för grovt våldsbrott inte kan komma i fråga för vistelse i en förvarslokal. Det behöver i dessa fall inte ha förekommit någon incident i förvarslokalen som ger anledning att befara att utlänningsfriheten inte kan vistas där (jfr prop. 1996/97:147 s. 41).

Av MIG 2011:3 framgår att även kriminalvårdsplaceringar av utvisningsdömda ska föregås av en individuell prövning vid vilken intresset av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i lokalen ska vägas mot kravet på att en utlänningsfrihet inte ska begränsas mer än nödvändigt.

I Migrationsverkets utlänningshandbok (kap. 19.1) anges också att beslutet om häktesplacering (det är den term som används i handboken) ska föregås av en individuell bedömning i det enskilda fallet och att proportionalitetsprincipen ska beaktas. Vid bedömningen ska svårighetsgraden och arten av det eller de brott som den förvarstagne är dömd för vara avgörande för om personen ska häktesplaceras. Beträffande de som dömts för grova våldsbrott anges att det råder en stark presumtion för att de ska häktesplaceras, medan det vid enstaka tillgreppsbrott inte råder någon presumtion för häktesplacering. För andra brottsdömda anges att en presumtion för häktesplacering gäller, men att denna vid mindre allvarlig brottslighet inte är så stark som för grova våldsbrottslingar.

Säkerhetsplacerade

För att en utlänningsfrihet som hålls avskild ska få placeras i kriminalvård krävs i motsats till vad som gäller för de utvisningsdömda att utlänningsfriheten vid sin vistelse i en förvarslokal visat sådana tendenser att förutsättningarna för placering är uppfyllda. I motiven anges att personer som uppträder på ett sätt som äventyrar deras egen eller andras säkerhet ska kunna placeras i kriminalvård (prop. 1996/97:147 s. 31). I specialmotiveringen uttalas i stället att det krävs att verket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om utlänningsfriheten fick vara kvar (a. prop. s. 41). (Se vidare under Bedömning nedan.)

I Migrationsverkets utlänningshandbok (kap. 19.1) anges att lagtexten förutsätter ett tvåstegsförfarande. Först ska ett beslut om avskiljande fattas och därefter ett om placering i kriminalvård. Vidare anges att det vid bedömningen behövs ett beslutsunderlag som gör det möjligt att ta ställning till om ett avskiljande inom lokalen är tillräckligt eller om en omplacering till häkte eller anstalt krävs. Det klargörs att en placering i kriminalvård endast bör göras i undantagsfall.

"Synnerliga skäl"

Paragrafens tredje punkt ger enligt motiven ett mycket begränsat utrymme för placering i kriminalvård även i andra fall än de tidigare nämnda. Att bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt framgår av att termen synnerliga skäl används. De situationer som avses är att en utlänning av transporttekniska orsaker kan behöva placeras några timmar eller en natt i den typen av lokaler och fall där verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är mycket nära förestående (prop. 1996/97:147 s. 41).

I Migrationsverkets riktlinjer för förvarsverksamheten (MAL 111-2006-346 s. 21) anges att kriminalvårdsplaceringar av transporttekniska skäl endast ska beslutas när det är omöjligt eller orimligt att genomföra en transport omedelbart. Vidare anges att polismyndighetens eller Kriminalvårdens besked om att transporten är omöjlig eller orimlig att genomföra ska nedtecknas i en tjänsteanteckning och godtas som grund för beslutet.

Omprövning och hävning

Någon uttrycklig bestämmelse som, i likhet med vad som gäller vid ett beslut om avskiljande, ålägger Migrationsverket att med vissa tidsintervall ompröva beslut om kriminalvårdsplacering finns inte. Migrationsverket har dock utarbetat egna riktlinjer om när förvarstagna som har placerats i kriminalvård ska besökas för att utreda om placeringsbeslutet ska hävas. I riktlinjerna anges följande (MAL 111-2006-346 s. 20 f.).

Utvisade på grund av brott kan vara placerade så länge förvarsbeslutet gäller. Detta gäller exempelvis grov brottslighet då det aldrig är aktuellt att överföra personer till förvarslokal. Personer ska besökas en gång så tidigt som möjligt för att förklara Migrationsverkets roll i hans beslut. Därefter utförs besök endast vid speciella tillfällen efter behov. Telefonkontakt med häktet eller anstalten är annars tillräckligt.

Säkerhetsplacerade bör besökas så fort som möjligt efter placeringen och därefter ungefär en gång i veckan med syfte att se om personen kan återtas till förvarslokal. Återföring till förvar bör ske i första hand till en annan avdelning, i andra hand till en annan enhet. Det är inte uteslutet att återföra till samma avdelning.

Personer som är placerade av transporttekniska skäl eller nära förestående verkställighet behöver med hänsyn till den korta placeringstiden inte besökas.

Internationella överenskommelser m.m.

Generella bestämmelser om var förvarstagna personer ska vistas finns även i EU-direktiv och olika internationella dokument.

I återvändandedirektivet artikel 16.1 anges att huvudregeln är att förvarstagna (om de inte undantagits från direktivets tillämpningsområde för att de är utvisningsdömda) ska vistas i särskilda anläggningar. Kan en medlemsstat inte tillhandahålla sådana särskilda anläggningar, utan måste använda fängelseanläggningar, anges att de förvarstagna ska hållas avskilda från övriga interner.

Europarådets tortyrkommitté (CPT) har vid flera tillfällen kritiserat Sverige för att Migrationsverket över huvud taget placerar förvarstagna utlänningar, som varken är dömda eller misstänkta för något brott, i kriminalvård. Enligt kommittén bör

dessa utlänningar endast vistas i lokaler särskilt anpassade för ändamålet. Se bl.a. CPT:s rapport över ett besök i Sverige i juni 2009, CPT/Inf [2009] 34, s. 26.

Även i UNHCR:s riktlinjer rörande villkoren för utlänningar som hålls i förvar framhålls att asylsökande bör hållas åtskilda från dömda kriminella. Se UNHCR:s Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers, February 1999, s. 10.

Visitationer

Med *kroppsvisitation* avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken).

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp i form av bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Som huvudregel är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare i detta avseende (2 kap. 22 § andra stycket regeringsformen). Begränsningar av den enskildes fri- och rättigheter får ske genom lag (2 kap. 12 § regeringsformen). (Från och med den 1 januari 2011 regleras detta i 2 kap. 6, 20 och 25 §§ regeringsformen.)⁷

Möjligheten att kroppsvisitera förvarstagna utlänningar regleras i 11 kap. 9 § utlänningslagen. I denna bestämmelse anges att om det finns skäligen misstanke att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som han eller hon inte får inneha enligt 8 § (dvs. alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen) eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får kroppsvisitation genomföras.

Kroppsvisitationen får inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, och all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara. En kvinna får inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor (9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena utlänningslagen).

Beslut om kroppsvisitation ska dokumenteras på lämpligt sätt (6 kap. 15 § första stycket utlänningsförordningen).

Kravet på att det ska föreligga ”skäligen misstanke” för att Migrationsverket ska få genomföra en kroppsvisitation har i lagens förarbeten motiverats med att den förvarstagne kommer att ha skyddsvisiterats av polisen i samband med verkställigheten av förvarsbeslutet (prop. 1996/97:147 s. 33).

⁷ Från och med januari 2011 regleras detta i 21 kap. 6,20 och 25 §§ Regeringsformen.

En *skyddsvisitation* är en rutinmässig kontroll, som får genomföras om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. En sådan visitation innebär att den enskilde genomsöks på utsidan av kläderna efter vapen, farliga tillhyggen eller liknande föremål. Bestämmelser om skyddsvisitering finns i 19 § polislagen (1984:387), 8 kap. 5 § fängelselagen (2010:610) och 4 kap. 4 § häkteslagen.

I Migrationsverkets utlänningshandbok (kap. 19.3 ”Ej slentrianmässiga kroppsvisitationer”) anges bl.a. följande.

En prövning måste till en början innefatta en fråga till polisen om huruvida skyddsvisitation gjorts och om man då tagit hand om några föremål liksom om man eventuellt utelämnat någonting. Har någon skyddsvisitation inte gjorts och finns skälig misstanke om att utläningen bär med sig något av det sagda får kroppsvisitation göras. Avsaknaden av en skyddsvisitation eller ett besök hos den förvarstagne kan i sig föranleda en misstanke. Lagstiftningen ger emellertid inte utrymme för några slentrianmässiga kroppsvisitationer och enbart dessa förhållanden utgör ingen grund för kroppsvisitationer. Skälig är misstanken först när den förtydligas eller väcks av ytterligare någon omständighet. Efter ett besök kan en kroppsvisitation t.ex. vara motiverad om den besökande medfört en väska eller om man i besöksrummet intagit en måltid med stålbestick. Det kan också vara motiverat om man från besöksrummet hört oväsen eller något annat som väcker misstankar liksom om den förvarstagne tidigare visat sig vålds- eller rymningsbenägen. Detta gäller självfallet särskilt om verkställighet av dennes av- eller utvisning är nära förestående.

Bestämmelser om visitation finns även i annan tvångslagstiftning. Som exempel kan nämnas lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, enligt vilka en kroppsvisitation får genomföras dels vid ankomsten till en inrättning om det behövs för kontroll av att den enskilde inte bär på sig något otillåtet, dels om det under vistelsen på inrättningen uppkommer misstanke att otillåten egendom ska påträffas hos den enskilde.⁸ Ytterligare exempel finns i lagen om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.⁹

Omhändertagande av egendom

I 11 kap. 11 § utlänningslagen stadgas att om det inom en lokal där en utlänning hålls i förvar eller hos en utlänning som hålls i förvar påträffas egendom som inte får innehas enligt 8 § (dvs. alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen) eller enligt narkotikastrafflagen, får egendomen tas om hand. Kan det antas att en utlänning genom att inneha eller ta emot sådan egendom gjort sig skyldig till brott eller saknas känd ägare, ska egendomen skyndsamt överlämnas till polisen. I annat fall ska egendomen tas om hand för utlänningsens räkning.

⁸ Se 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och 32 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall.

⁹ Se 23 § lagen om psykiatrisk tvångsvård och 8 § lagen om rättspsykiatrisk vård.

Beslut om omhändertagande ska dokumenteras på lämpligt sätt (6 kap. 15 § första stycket utlänningsförordningen).

I 6 kap. 16 § utlänningsförordningen anges att egendom och försändelser som Migrationsverket tar om hand enligt 11 kap. 11 § utlänningslagen ska förtecknas, att förteckningen ska skrivas under av den som verkställt omhändertagandet och att Migrationsverket ska se till att det som tagits om hand förvaras på ett betryggande sätt.

Enligt 11 kap. 12 § utlänningslagen ska den omhändertagna egendomen återlämnas när beslutet om att hålla utläningen i förvar har upphört att gälla.

I förarbetena anges att det är naturligt att förvarstagna får behålla sina värdesaker och andra ordinära personliga tillhörigheter samt att de inskränkningar som måste finnas bl.a. grundas på att en person som hålls i förvar inte får skada sig själv, andra förvarstagna eller personalen (prop. 1996/97:147 s. 31). Vad gäller läkemedel anges att det kan finnas anledning att i vissa fall hålla sådana inlåsta för att andra förvarstagna inte ska komma åt olämpliga ämnen samt att verket självklart har att följa de direktiv som givits av den ordinerande läkaren i dessa fall (a. prop. s. 36).

I Migrationsverkets utlänningshandbok (kap. 19.3 ”Tillhörigheter”) anges bl.a. följande.

Migrationsverkets förvar ska i möjligaste mån efterlikna vanliga mottagningsenheter och detta bör naturligtvis innebära att verket undviker omhändertaganden så gott det går. [— —] Att omge sig med sina personliga tillhörigheter är viktigt för att få mottagningsliknande förhållanden. Säkerheten hotas å andra sidan av en mängd olika föremål och förhållanden. Det handlar om tillgänglighet men även om i vilken grad ett föremål kan tänkas komma till användning i en våldssituation. En krossad glödlampa kan vara lika farlig som en kniv. Ett förbud mot glödlampor är å andra sidan inte alls lika självklart som ett förbud mot knivar, tändare eller tändstickor. Av allt att döma menar dock lagstiftaren att minskade restriktioner i kombination med ett annat arbetssätt i sig skapar säkra förhållanden. Sådana tillhörigheter som t.ex. livremmar och hängslen bör därmed inte utan särskild anledning tas om hand. På samma sätt kan t.ex. parfymflaskor, deodoranter och annat som är nära förknippat med den dagliga tillvaron accepteras under ordnade former.

I utlänningshandboken anges vidare:

Hantering av läkemedel är detaljreglerad inom kriminalvården och vid många andra institutioner där frihetsberövanden sker. För förvaren är situationen något annorlunda. Här finns framför allt inga inslag av hälso- och sjukvård vad gäller handläggarnas arbetsuppgifter. Verksamheten ska dessutom i största möjliga mån efterlikna en vanlig mottagningsenhet. Att låta de förvarstagna på egen hand hantera alla sina läkemedel låter sig emellertid inte göras utan vidare. Frihetsberövandet som sådant ger läkemedel en särställning. De kan utan tvivel medföra sådan skada som avses i 25 § [numera 11 kap. 8 §]. De kan till och med utgöra berusningsmedel. Ett omhändertagande av läkemedel på samma sätt som knivar och cigarettändare är därför ofta motiverat. Att det kan finnas anledning att hålla dem inlåsta framgår även av förarbetena [...] Det är inte Migrationsverkets ansvar att hantera läkemedel. ofta inte har någon medicinskt skolad personal [sic; texten ofullständig i handboken]. När ett omhändertagande behövs kan därför vara svårt att veta. Av förarbetena framgår att det är väsentligt att läkarens ordinationer följs. Att verkets personal på ett eller annat sätt kan ta del av dessa är sålunda förutsatt. I praktiken måste det ske vid förekommande kroppsvisitationer och omhändertaganden eller när den enskilde vill ha hjälp med hanteringen. Är ordinationerna otydliga eller uppstår på annat sätt frågor bör

läkare kontaktas. I princip kan emellertid flertalet receptbelagda läkemedel missbrukas och vara skadliga [...] Vilka som bör omhändertas får ofta avgöras från fall till fall. När det gäller sömntabletter och lugnande medel – som utgör huvudparten av läkemedlen vid förvaren – bör dock risken för missbruk särskilt beaktas. Det kan då ofta finnas anledning att se till att den förvarstagne även intar medicinen vid utlämnandet såtillvida han ej tillåts att ta med sig medicinen för att ta den senare. Viss ledning bör i övrigt kunna hämtas från Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Av Migrationsverkets riktlinjer för förvarsverksamheten (dnr MAL 111-2006-346, del 2, avsnitt 8.1–8.3) framgår att ett formellt beslut alltid ska fattas vid ett tvångsvis omhändertagande av föremål med stöd av 11 kap. 11 § utlänningslagen och att ett omhändertagande får anses ha gjorts om den förvarstagne inte får ha tillgång till föremålet inne på avdelningen. I riktlinjerna anges därutöver att all medicin bör tas om hand om det inte är säkerställt att den inte är till skada eller men. Därefter bör vården kontaktas i syfte att klargöra om medicinen bör omhändertas eller inte. Vidare anges att det förekommer att vissa föremål, exempelvis rakhylvar, förvaras på ett kontor eller en annan plats som den förvarstagne inte har tillgång till och ”lånas ut” till den förvarstagne. Detta förfaringssätt torde enligt riktlinjerna kunna godtas med hänvisning till generella ordningsregler på förvaret, varför något särskilt beslut om omhändertagande inte behöver fattas.

Dokumentation m.m.

Regler om registrering och vad som ska framgå av ett diarium finns i 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar endast handlingar som innefattar sekretessbelagda uppgifter. När det gäller andra handlingar kan myndigheten välja mellan att registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Myndigheten bestämmer själv vilket system som ska tillämpas. Det system som väljs ska tillämpas konsekvent inom myndigheten.

Aktbildning ska styras av organisationens behov och göras på sådant sätt att den främjar överblickbarhet och en rationell handläggning av ärendena. Det är vidare angeläget att en tillsynsmyndighet kan genomföra sin efterhandsgranskning utan onödiga svårigheter.

Enligt 15 § förvaltningslagen ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

JO har vid upprepade tillfällen uttalat att det inte är tillräckligt att endast anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende utan att alla uppgifter för ärendets bedömning ska redovisas i akten. Även uppgifter som enbart rör ärendets yttre gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter måste därför i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan gälla att kontakt förekommit med parter, andra personer eller myndigheter. Dokumentationen ska vara utförd på ett sådant sätt att den inte lätt kan utplånas samt vara daterad och signerad. (Se bl.a. JO:s beslut den 29 mars 2007, dnr 24-2007 efter en inspektion av Migrationsverkets kontor i Solna.)

Det bör uppmärksammas att journalanteckningar som görs i ett ärendehanteringssystem utgör en del av dokumentationen i det enskilda ärendet. Anteckningarna ska således, i förekommande fall, såväl kommuniceras som ingå i det material som kan komma i fråga att lämna ut om någon begär att få ta del av handlingarna i ärendet (se JO:s beslut den 28 mars 2001, dnr 2532-2000).

När det gäller Migrationsverkets dokumentationsskyldighet beträffande beslut anges i 6 kap. 15 § utlänningsförordningen att de beslut som verket fattar i särskilda fall enligt 10 kap. 20 § och 11 kap. 3–13 §§ utlänningslagen ska dokumenteras på lämpligt sätt. Beslut om kriminalvårdsplacering enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen ska enligt samma bestämmelse vara motiverade och tas in i en särskild handling. Detsamma gäller beslut om att vägra besök enligt 11 kap. 4 § och om avskiljande enligt 11 kap. 7 § samma lag.

Bedömning

I detta avsnitt redovisas inledningsvis vissa allmänna intryck och iakttagelser som granskningen gett upphov till. Därefter bedöms de aspekter av Migrationsverkets förvarsverksamhet som det från de synpunkter JO har att beakta funnits särskilda skäl att uppmärksamma. Det gäller förvarstiderna och förvarens verkställighetsarbete, placeringen av förvarstagna i häkte eller på annan kriminalvårdsanstalt, användningen av vissa tvångsmedel samt frågor om dokumentation och registrering.

Allmänt intryck

Det allmänna intrycket av den utredning som genomförts är att den verksamhet som bedrivs vid förvaren fungerar väl.

Förvarens personal framstår som engagerad och mån om att utföra sitt arbete på ett korrekt och professionellt sätt. Annat har, med de undantag som framgår nedan, inte framkommit än att de förvarstagna behandlas humant och respektfullt. Stämningen mellan personal och förvarstagna har överlag framstått som god.

Utredningen visar dock även på ett antal problem och brister, som i vissa delar är allvarliga. Det har uppmärksamats dels att förvarens rättstillämpning inte alltid är förenlig med gällande rätt, vilket beträffande kriminalvårdsplaceringarna får oacceptabla följder, dels att förvaren inte har enhetliga rutiner för ärendehandläggning och beslutsfattande.

En bidragande orsak till att handläggningen på enheterna inte är enhetlig är förmodligen bristen på central styrning och förvarsenheternas heterogena organisation och arbetssätt. Det förefaller därför angeläget att de projekt som pågår för att harmonisera förvarens ledning och organisation fortgår, liksom att Migrationsverkets ledning i större utsträckning tar ansvar för förvarsverksamheten.

Utredningen visar även att Migrationsverket inte kan redovisa tillförlitliga statistikuppgifter, bl.a. när det gäller förvarstider och kriminalvårdsplaceringar. Detta gör det svårt att få en helt rättvisande bild av förvarsverksamheten, såväl för en utomstående granskare som för verket självt. Migrationsverket har anfört att det pågår

ett aktivt arbete med att ta fram verktyg för att säkerställa tillgång till ett tillförlitligt och relevant underlag, men att det finns svårigheter med detta på grund av den komplexitet som präglar förvarsverksamheten. Enligt min mening är verksamheten dock varken så särpräglad eller omfattande att detta kan ursäkta de brister som förekommer; det är självklart att myndighetsutövning av detta slag måste bedrivas så att den kontinuerligt låter sig utvärderas.

Förvarstider och förvarens verkställighetsarbete

Granskningen av förvarstider har inte avsett bedömningarna i de enskilda förvarsbesluten utan den har utförts i ett vidare perspektiv. Syftet har varit att klarlägga hur länge ett förvarstagande normalt sett pågår, om det är vanligt med långa förvarstider och vilka ärenden det i så fall gäller.

Under år 2009 hade drygt 3 000 personer varit inskrivna vid något förvar. Av dessa hade cirka två procent hållits i förvar med stöd av 10 kap. 1 § första stycket utlänningslagen, dvs. på grund av oklar identitet, och cirka nio procent med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 2 utlänningslagen, dvs. på grund av att det är sannolikt att utläningen kommer att avvisas eller utvisas. Huvuddelen, cirka 85 procent, hade hållits i förvar med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen, dvs. verkställighetsförvar då ett avlägsnandebeslut föreligger. Det var bland dessa ärenden som de längsta förvarstiderna återfanns.

Mot bakgrund av att den absoluta majoriteten av förvarsbesluten avser verkställighetsförvar då beslut om avlägsnande föreligger och att det även är i denna kategori som de längsta förvarstiderna återfinns, har den närmare granskningen i projektet begränsats till dessa ärenden.

Utredningen visar att förvarstiderna i denna ärendekategori i allmänhet inte överstiger två månader, men att det även förekommer betydligt längre tider. Ett antal ärenden där förvarstiderna uppgått till mellan fyra och 35 månader har granskats särskilt. De skäl som åberopades för de långa förvarstiderna var att det inte var klarlagt från vilket land utläningen kom, att utläningen inte hade några identitetshandlingar och att han eller hon inte samarbetade eller lämnade oriktiga uppgifter. Inget av de särskilt granskade ärendena hade handlagts av Migrationsverket. I samtliga fall var i stället en polismyndighet handläggande myndighet, och därmed ansvarig för förvarstagandet.

Granskningen har sammanfattningsvis inte visat annat än att förvarstiderna i Migrationsverkets ärenden som regel är relativt korta och håller sig inom de ramar som godtas i gällande rätt.

I anledning av de iakttagelser som gjorts vill jag emellertid understryka att frihetsberövande är den mest ingripande åtgärd som det allmänna kan utsätta den enskilde för. Tvång av detta slag måste användas med stor återhållsamhet och bara när det är helt nödvändigt.

Det är därför viktigt att den som är ansvarig för frihetsberövandet iakttar sin skyldighet att fortlöpande se över beslutet om förvar, som omedelbart ska upphävas

om det inte längre finns skäl för det. Den tid ingripandet består och det lidande den enskilde därmed underkastas måste stå i proportion till intresset av att underlätta verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Det bör vid den bedömningen observeras att ett förvarstagande som inledningsvis varit befogat kan bli att betrakta som en oproportionerlig frihetsinskränkning när det pågått under lång tid.

Även om de längre förvarstiderna i huvudsak förekommer i polismyndigheternas ärenden har Migrationsverket ett övergripande ansvar för att verkställighetsförfarandet är effektivt. I kravet på effektivitet ingår att ingreppet i den enskildes rättigheter ska bli så kortvarigt som möjligt.

Som framgått av utredningen bedriver förvaren ett visst arbete med att påverka förvarstidernas längd. Under granskningen av ärenden med påfallande långa förvarstider noterades att de kortaste tiderna för de icke utvisningsdömda återfanns vid förvaret i Örkelljunga. En tänkbar förklaring till detta skulle kunna vara att det förvaret bedriver ett aktivt arbete i polismyndigheternas ärenden. I alla händelser bör utgångspunkten vara att förvaren ska arbeta aktivt för att korta förvarstiderna. Om detta ska leda till framgång måste arbetet dock utföras på ett genomtänkt och organiserat sätt. De riktlinjer som tagits fram om hur Migrationsverket och polismyndigheterna ska samverka så att avlägsnandebeslut blir effektivt och rättssäkert verkställda förutsätter att verket tar en aktiv roll i handläggningen även i polismyndigheternas ärenden.

Alla förvarsenheter arbetar inte så. Det synes inte heller från Migrationsverkets sida förekomma någon utvärdering av de olika arbetsätten.

Migrationsverket har i sitt yttrande anfört att det inom verket pågår ett arbete med att skapa såväl struktur som enhetlighet när det gäller verkets arbete med att korta förvarstiderna. Det är viktigt att detta arbete leder till praktiska resultat och att dessa utvärderas.

Placering av förvarstagna i häkte eller annan kriminalvårdsanstalt

Så kallade säkerhetsplaceringar

Antalet förvarstagna som placerades i häkte eller på annan kriminalvårdsanstalt var under de första åren efter 1998 lågt, för att sedan successivt öka (se Lena Häll Erikssons promemoria till Justitiedepartementet "Översyn av vissa frågor som rör förvarstagna utläningar" den 1 november 2005 [dnr Ju 2005/9606/Krim]). Beräkningar som Förvarsutredningen gjort tyder på att 20–25 % av de förvarstagna kontinuerligt är placerade i kriminalvård (SOU 2011:17 s. 306). En betydande andel av placeringarna sker med återopande av säkerhetsskäl.

Utlänningslagen anger tre möjligheter för Migrationsverket att komma till rätta med en utläning som stör ordningen och säkerheten i förvarslokalen eller utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

1. Utlänningens rörelsefrihet kan begränsas, 11 kap. 6 §.
2. Om detta inte är tillräckligt kan utläningen hållas avskild, 11 kap. 7 §.

3. Fungerar inte heller det kan placering i kriminalvård ske, 10 kap. 20 § första stycket 2.

Samtliga förvarsenheter har uppgett att de i praktiken inte använder sig av alternativ 1, dvs. de fattar aldrig beslut om att begränsa någons rörelsefrihet med stöd av 11 kap. 6 § utlänningslagen. De har vidare uppgett att alla beslut om avskiljande, alternativ 2, följs av ett omedelbart beslut om placering i kriminalvård, och att sådana beslut omgående verkställs av polisen. Detta bekräftas i de beslut och akter som granskats. Vidare framgår av utredningen att den absoluta majoriteten av de förvarstagna som placeras inom kriminalvården hamnar i häkte, något som även ska vara det normala enligt det samarbetsavtal som ingåtts mellan Migrationsverket och Kriminalvården.

Anledningen till att förvaren inte använder möjligheten att avskilja förvarstagna på enheterna har uppgetts vara att de inte ser det som Migrationsverkets uppdrag att ta hand om personer som uppfyller kriterierna för att avskiljas, att verkets personal inte är utbildad för att hantera våldsamma eller psykiskt sjuka personer och att förvaren saknar de resurser som krävs för att ta hand om dem. Migrationsverket har inte heller anpassat förvarlokalerna för att kunna hantera avskiljanden.

Genom utredningen står det alltså klart att Migrationsverket aldrig tillämpar bestämmelsen om avskiljande självständigt, utan endast som en förutsättning för beslutet om kriminalvårdsplacering. Någon reell prövning av om verket kan hålla den enskilde avskild på förvarsenheten sker inte. Vidare står det klart att bestämmelsen i 11 kap. 6 § utlänningslagen inte heller används. Reglerna i 11 kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen synes därmed i praktiken inte ha fått den betydelse som förutsatts i lagstiftningen.

Den praxis Migrationsverket har utvecklat strider såväl mot lagstiftarens intentioner som mot den allmänna tolkningsregeln i 1 kap. 8 § utlänningslagen, dvs. att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. En oundviklig konsekvens av regeltillämpningen är nämligen att fler förvarstagna placeras i kriminalvård än vad som hade varit fallet om lagens möjligheter att begränsa de förvarstagnas rörelsefrihet eller avskilja dem på förvaret hade utnyttjats. Migrationsverket har i sitt yttrande till JO invänt mot detta och anfört:

Vid förvaren arbetar personalen i stor utsträckning med den dynamiska säkerheten. En del i detta arbete är att förebygga situationer som annars skulle leda till att en förvarstagen placeras på häkte av säkerhetsskäl. Genom samtal försöker man förhindra att en situation eskalerar och medför behov av placering. Det uppstår dock situationer när det inte är tillräckligt att med ett bra bemötande förebygga eller förhindra att en incident som innebär ett hot mot säkerheten kan inträffa/inträffar. Då fattas beslut om placering. I och med detta förhållningssätt finns det inget behov av möjligheten att rent faktiskt avskilja en förvarstagen. De personer som placeras av säkerhetsskäl hade inte heller kunnat vistats på förvaren i någon form av avskiljandeavdelning.

Det anförda får tolkas så att man från Migrationsverkets sida menar att de personer som skulle ha kunnat avskiljas i stället hanteras med förebyggande samtal och att de som kriminalvårdsplaceras endast är de som skulle ha placerats i kriminalvård

under alla förhållanden, dvs. även om det hade funnits möjlighet till avskiljande. Så kan det teoretiskt sett förhålla sig. Kvar står dock det faktum att lagstiftningen bygger på att det tvång som utövas mot den förvarstagne ska vara så lindrigt som möjligt och i princip följa en trappa, där begränsning av rörelsefriheten och avskiljande är de steg som ska föregå kriminalvårdsplacering. Det är ostridigt att Migrationsverket inte tillämpar det anvisade förfarandet. I praktiken framstår det som högst osannolikt att inte vissa av dem som nu kriminalvårdsplaceras skulle slippa detta ingrepp om det hade varit möjligt att hålla dem avskilda på förvaret. Det finns därför skäl att vidhålla slutsatsen att Migrationsverkets praxis leder till att förvarstagna i onödan och i strid med lagstiftningens intentioner kriminalvårdsplaceras. Att man vid förvaren arbetar med förebyggande åtgärder och samtal för att på så sätt undvika repressiva åtgärder är utmärkt. Det finns mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts under inspektionerna inte heller något skäl att betvivla att ett gott arbete av detta slag utförs. Men hur framgångsrikt det än är kan det inte tas till intäkt för att inte också använda de instrument lagstiftningen tillhandahåller och anvisar.

Det är principiellt felaktigt att placera förvarstagna tillsammans med personer som misstänks för att ha begått brott. En kriminalvårdsplacering innefattar vidare en mycket mer kännbar frihetsinskränkning än vad som gäller för vistelse vid ett förvar. Medan förvaren präglas av en tydlig ambition att vara så öppna som möjligt, där verksamheten och personalens kompetens är anpassade till ändamålet, är förhållandena på häktena i många avseenden de motsatta. Häkten är till för att hysa brottsmisstänkta. Verksamheten där är av naturliga skäl inte utformad efter de förvarstagnas behov, och deras möjligheter till kontakt med omvärlden är kraftigt begränsade. Den förvarstagne tvingas tillbringa större delen av dygnet inlåst i en cell. Förvarstagna i häkte ska enligt lagen visserligen beviljas de lättnader och förmåner som är möjliga men det fungerar dåligt i praktiken (detta finns beskrivet bl.a. i Kriminalvårdens remissyttrande över delbetänkandet Återvändandedirektivet och svensk rätt, SOU 2009:60). Häktets personal saknar som regel också kunskap om utlännings ärende, utlänningsrätt m.m. Dessutom bör framhållas att många som kriminalvårdsplaceras utvecklar psykiska besvär eller får förvärrade psykiska besvär på grund av placeringen (jfr SOU 2011:17 s. 316).

Det förhållandet att samtliga avskildhetsbeslut följs av ett beslut om kriminalvårdsplacering torde även få konsekvenser för placeringens längd. Skyldigheten att ompröva beslutet minst var tredje dag bortfaller. Migrationsverkets personal har inte längre samma omedelbara tillgång till den förvarstagne som när denne finns i förvarsloken, varför det med nödvändighet blir svårare att kontinuerligt överväga om skälen för beslutet alltjämt föreligger. Slutligen ökar behovet av transporter mellan förvar och häkte, vilket i sig kan innebära att ingripandet blir onödigt långt.

Migrationsverket måste mot denna bakgrund kritiseras för att verket infört en praxis som innebär att lagstiftningen om kriminalvårdsplacering tillämpas på ett felaktigt sätt. Eftersom Migrationsverkets praxis enligt min mening leder till att enskilda utlännings utsätts för mer kännbara frihetsinskränkningar än vad som

skulle vara fallet vid en korrekt tillämpning av gällande rätt är kritiken av allvarligt slag.

Särskilt om förvarstagna som häktesplaceras för att de utgör en fara för sig själva

Utredningen visar att Migrationsverket regelmässigt placerar individer som bedöms utgöra en fara för sig själva i häkte. Ett flertal av de granskade ärendena gäller personer som försökt ta sitt liv eller visat tecken på att vilja göra det. Några exempel:

- Enligt ett beslut om avskiljande den 1 augusti 2009 placerades en kvinna från Kazakstan i häkte med följande motivering: ”Det har inkommit uppgifter till Migrationsverket om din psykiska hälsa via ditt ombud ... där det framgår att du lider av allvarlig psykisk ohälsa. Du har vid flera tillfällen försökt suicidera ... och har genomfört ECT-behandling vid upprepade tillfällen. Suicidrisken har bedömts pendla mellan medelhög och hög på grund av depression och ångest. Suicidrisken bedöms som högre när du utsätts för press.”
- Enligt ett beslut om avskiljande den 6 juli 2009 placerades en man med okänt medborgarskap i häkte med motiveringen att han enligt ett läkarutlåtande led av ”ett komplext posttraumatiskt stressyndrom”, dagligen hade påträngande självmordstankar och hade gjort åtta–tio självmordsförsök.
- Enligt ett beslut om avskiljande den 14 november 2009 placerades en georgisk man i häkte med motiveringen (handskriven) att ”Du har idag den 14 november 2009 enligt egen uppgift tagit totalt 11 tabl Diklofenak 50 mg. Vi bedömer därför att du kan utgöra en fara för dig själv. allvarlig”.
- Enligt ett beslut om avskiljande den 22 december 2009 placerades en man i häkte på grund av att han sagt sig hellre vilja dö i Sverige än återvända till Iran och att han när avlägsnandebeslutet skulle verkställas skurit sig i handlederna med glassplitter på flygplatsens toalett.
- Enligt ett beslut om avskiljande den 28 november 2009 placerades en iransk man i häkte sedan han försökt ta sitt liv genom hängning och även rispat sig själv med en plastkniv.

Eftersom Migrationsverket inte kunnat prestera något statistiskt underlag går det inte att exakt ange hur många individer som blivit förda från förvar till häkte med motiveringen att de utgör en fara för sig själva. Utifrån de uppgifter förvaren lämnat kan antalet dock grovt uppskattas till omkring 35 per år.

Anledningen till att personer med psykiska problem av detta slag placeras på häkten är att förvaren anser sig ha begränsad kompetens för att ta hand om dem och att de inte heller har resurser för detta. Systemet med att placera vissa förvarstagna i häkte får emellertid antas vara särskilt olämpligt för just dem som är i sådant psykiskt skick att de inte kan vistas på ett förvar. Personer med självskadebeteende torde riskera att ta särskilt stor skada av en häktesplacering (jfr SOU 2011:17 s. 316).

Det synes för övrigt inte finnas någon, förvarspersonalen inräknad, som anser att den tillämpade ordningen är lämplig. Att den likväl praktiseras är lika beklagligt som beklämmande.

Det måste därtill ifrågasättas om det är lagligen möjligt att placera en person i kriminalvård med hänvisning enbart till att personen utgör en allvarlig fara för sig själv. I 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen anges att placering i kriminalvård får ske om utlännen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av *säkerhetsskäl* inte kan vistas i en förvarslokal. I två domar från Länsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, har Migrationsverkets beslut att placera en person med självskadebeteende i kriminalvård upphävts, se 10-795902 (UM 1621-09) och 10-663169 (UM 3931-10). Domstolen motiverade sina ställningstaganden med att det inte hade framkommit att den förvarstagne hade utgjort en fara för någon annan än sig själv. – Ett i sammanhanget anmärkningsvärt faktum är att Migrationsverket inte överklagade de två domarna, men att det av handlingarna framgår att förvaret i bägge fallen ånyo beslutade om att avskilja och placera personerna i häkte.

I förarbetena finns motstridiga uttalanden. Som framgått ovan anges i den allmänna motiveringen (prop. 1996/97:147 s. 31) att det även i fortsättningen måste finnas utrymme för att t.ex. placera dem som uppträder på ett sätt som *äventyrar egen eller andras säkerhet* på kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. I specialmotiveringen (a. prop. s. 41) anges dock i stället:

För att utlännen ska få placeras på ett häkte etc. krävs dessutom att verket med hänsyn till säkerheten i förvarslokalen gör bedömningen att avskiljandet inte kan ordnas i en förvarslokal. För att en sådan bedömning ska kunna göras fordras i detta fall att utlännen visat sådana tendenser att Invandrarverket har anledning att anta att *personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet* [kursivering här] skulle riskeras om utlännen fick vara kvar.

De synpunkter JO har att beakta talar med styrka för att frånvaron av klart lagstöd utgör hinder för kriminalvårdsplacering av den som inte är farlig för någon annan än sig själv. Det är visserligen fråga om personer som redan är berövade friheten, men även för denna kategori bör gälla att ytterligare och särskilt kännbara frihetsinskränkningar bara får beslutas med stöd i lag. Till det kommer att det av humanitära och principiella skäl framstår som oacceptabelt att en sjuk person placeras i häkte bland brottsmisstänkta endast av det skälet att han eller hon inte kan ges ett adekvat omhändertagande inom Migrationsverkets verksamhet.

Överväganden av det slag som nu redovisats ingick i det underlag som tillställdes Migrationsverket. Verket har dock inte närmare berört detta i sitt yttrande till JO.

Även om antalet individer som blivit förda från förvar till häkte med motiveringen att de utgör en fara för sig själva inte går att ange exakt, står det klart att förfarandet är praxis vid samtliga förvar och att det alltså inte endast tillämpas vid enstaka nödsituationer. Varje gång det sker innebär det en kränkning av den frihetsberövades mänskliga rättigheter. Förfarandet strider mot grunderna för det svenska statsskicket; enligt 1 kap. 2 § regeringsformen ska den offentliga makten utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet. Som ansvarig myndighet

förtjänar Migrationsverket mycket allvarlig kritik för detta pågående missförhållande.

”Synnerliga skäl”

Som tidigare framgått har lagstiftaren genom 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen gett Migrationsverket ett visst, men ytterst begränsat utrymme för kriminalvårdsplacering även i andra fall än de som regleras i punkterna 1 och 2. Utredningen visar emellertid att majoriteten av besluten om placering i kriminalvård grundas på att det bedöms föreligga ”synnerliga skäl”. Det illustreras av att i princip samtliga förvarstagna som kommer till enheterna i Gävle och Örskelljunga dessförinnan har varit ”transportplacerade”.

Den omfattande tillämpningen av 10 kap. 20 § första stycket 3 stämmer illa överens med lagtextens lydelse. Det förefaller som om det stora antalet kriminalvårdsplaceringar till viss del beror på att bestämmelsen överutnyttjas. Det finns dock inget entydigt underlag för den slutsatsen, bl.a. beroende på att informationen i akterna är alltför knapphändig för att beslutens riktighet ska kunna bedömas.

Migrationsverket har i sitt yttrande till JO anfört:

Även om placeringar enligt bestämmelsen är förhållandevis vanliga är verket av den uppfattningen att bestämmelsen endast används i de situationer som lagstiftaren avsett. Sverige är till ytan ett stort land och det finns endast förvar på fem orter i hela landet. Det är därför enligt Migrationsverkets uppfattning inte anmärkningsvärt att en stor andel av de förvarstagna utlänningarna placeras en kort tid i t.ex. ett häkte i början eller slutet av förvarsvistelsen.

I likhet med Migrationsverket anser jag att det får accepteras att förvarstagna utlänningar placeras en kort tid i t.ex. ett häkte i början eller slutet av förvarsvistelsen. Verket är likväl skyldigt att se till att bestämmelsen inte utnyttjas om förutsättningarna därför inte är uppfyllda. För detta krävs ett bättre beslutsunderlag än vad som redovisats i de granskade akterna.

Den övergripande slutsats som enligt min mening bör dras av det som framkommit är att regleringen behöver ses över och anpassas till dagens situation. Uttrycket ”synnerliga skäl” i lagtexten bör därvid ersättas med rekvisit som stämmer bättre överens med de placeringsbehov som föreligger.

De s.k. transportplaceringarnas varaktighet

Utredningen visar att tiden för kriminalvårdsplaceringar enligt 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen, och då i första hand ”transportplaceringar”, normalt varierar från några timmar upp till tre dagar. Vid granskning av enheternas akter påträffades även ett antal fall där den förvarstagne varit placerad på detta sätt under längre tid, i vissa fall upp till sex dagar, se bl.a. 11-236732, 9-577032, och 10-426174.

Vid inspektionerna framkom även att dessa beslut mycket sällan överklagas, vilket kan bero på att utlänningen som regel ännu inte fått något offentligt biträde förordnat, och att – i de fall så ändå skett – kriminalvårdsplaceringen i princip alltid har upphört vid domstolens prövning, varför målet avskrivs.

Det som framkommit visar att de tidsgränser som anges i förarbetena ("några timmar eller en natt") regelmässigt överskrids. Att utläningar, som inte är misstänkta för eller har begått något brott, rutinartat placeras flera dagar i arrestceller eller i häkten av transporttekniska skäl är inte försvarligt.

Migrationsverket har i sitt yttrande till JO anfört:

Migrationsverket delar JO:s inställning att det inte är acceptabelt att rutinartat placera förvarstagna flera dagar i arrest eller häkte med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 3. Verket anser dock att detta är ett förhållande som är orsakat av externa aktörers förhållningssätt till de förvarstagna. [– – –]

Det är viktigt att ta hänsyn till att Migrationsverket är beroende av andra myndigheter när det gäller transporter av förvarstagna. I de beställningar av transporter som görs, anges att transporten ska ske snarast. Mot bakgrund av den inställning som Kriminalvården har gällande transporterna är det svårt att påverka situationen. Migrationsverket kommer att ha ett möte med Kriminalvården i början av mars 2011 och förhoppningsvis kommer denna problematik att kunna hanteras vid detta möte.

Även om en bidragande orsak till de långa placeringstiderna är Kriminalvårdens låga prioritet av förvarstagna är det ytterst Migrationsverkets ansvar att se till att placeringstiden håller sig inom de ramar lagstiftaren har satt upp och inte blir oproportionerligt lång. Migrationsverket förtjänar kritik för de brister som föreligger.

Behörig beslutsfattare

Placering i kriminalvård är det mest ingripande beslut som förekommer i förvarssamheten. Av rättssäkerhetsskäl bör dessa beslut fattas av särskilda befattningshavare med dokumenterad kompetens. Ansvaret för ett sådant beslut ska av samma skäl vara tydligt knutet till en person. Av tidigare nämnda förarbetsuttalanden framgår att det i princip avsetts ligga på enhetschefen att fatta i vart fall besluten om kriminalvårdsplacering (prop. 1996/97:147 s. 32).

Enligt flera av enheternas delegationsordningar har emellertid handläggare, och i något fall även timanställda, behörighet att fatta beslut om att avskilja en utläning och placera honom eller henne i kriminalvård. Endast tre enheter har krav på att dessa beslut ska underställas beslutsfattare eller arbetsledare. Beslut om avskiljande och kriminalvårdsplacering fattas således av ett stort antal personer, varav många är tjänstemän med lägre befattningar, utan juridisk utbildning. – Jag har noterat att behörigheten att häva ett beslut om kriminalvårdsplacering inte är delegerad på samma sätt. Tröskeln för att inskränka den förvarstagnes frihet synes alltså vara lägre än för att upphäva en sådan inskränkning.

Migrationsverket har i sitt yttrande till JO anfört:

Den bakomliggande orsaken till att det finns en rätt att fatta beslut om avskiljande och placering långt ner i organisationen, är att det vid varje givet tillfälle måste finnas möjlighet att placera en person med stöd av 10 kap. 20 §. Till detta kommer att det är personalen som befinner sig i en situation som kräver ett beslut om placering, som har bäst förutsättning att bedöma den uppkomna situationen. Migrationsverket kommer emellertid att se över möjligheten till alternativa lösningar i syfte att förbättra rättssäkerheten i detta avseende.

Det Migrationsverket anfört utgör inte godtagbara skäl för att beslut om kriminalvårdsplacering fattas långt ned i organisationen. Det gäller även beslut om ”transportplaceringar”; jag erinrar om att dessa beslut kräver ett övervägande av om synnerliga skäl föreligger eller inte. Inget hindrar att jourhavande beslutsfattare anlitas. Tillvaratagandet av information från dem som har kännedom om omständigheterna i det enskilda fallet sker lämpligen genom att ärendet föredras för beslutsfattaren. De skäl som anförts från Migrationsverkets sida tyder på bristande insikt om hur beslut om väsentliga rättighetsinskränkningar normalt fattas. Det förhållandet att lägre befattningshavare får fatta beslut om frihetsinskränkningar medan endast högre befattningshavare kan häva dessa beslut pekar i samma riktning.

Delegationsrätten har sammanfattningsvis sträckts alldeles för långt. Den ordning som tillämpas förtjänar kritik. Migrationsverket bör snarast säkerställa att förvarsenheternas delegationsordningar ändras i enlighet med vad som nu anförts.

Omprövning

Migrationsverket har riktlinjer för när förvarstagna som har placerats i kriminalvård ska besökas. Där anges att säkerhetsplacerade bör besökas så snart som möjligt efter placeringen och därefter ungefär en gång i veckan. Syftet är att utreda om den förvarstagne kan återtas till en förvarslokal.

Den nu gjorda utredningen visar att samtliga enheter har ungefär denna målsättning. Hur ofta besöken de facto sker beror enligt enheterna bl.a. på personalsituationen och avståndet mellan enheten och den institution där utlänningen har placerats. Av de akter som granskats vid inspektionerna framgår emellertid att det i flera fall har förflutit mellan nio och tolv dagar innan en säkerhetsplacerad besökts första gången, och att det i vissa fall dröjt upp till sex veckor mellan besökstillfällena.

Utredningen visar vidare att besöken genomförs av s.k. häktesbesöksgrupper, vilka i första hand samtalar med den förvarstagne men i vissa fall även med häktespersonal och läkare. Den information som hämtas in dokumenteras i en tjänsteanteckning och föredras för beslutsfattaren i anslutning till besöket. Beslutsfattaren tar därefter ställning till om kriminalvårdsplaceringen ska upphöra. Några enhetliga rutiner för vilken information som ska inhämtas finns dock inte. Av de akter som granskats framgår att informationen i tjänsteanteckningarna endast i ett fåtal fall innehåller uppgifter från häktespersonal eller läkare.

Vid inspektionerna uppmärksammades även ett antal fall där det hade dröjt flera dagar från häktesbesöksgruppens senaste besök till dess att beslutet om kriminalvårdsplacering hävdades, utan att det framgick att några nya omständigheter tillkommit under mellantiden. I flera granskade ärenden noterades också att det förflutit ett dygn från det att beslutet om kriminalvårdsplacering hävdades till dess att utlänningen fördes till en förvarsenhet. – Sammanfattningsvis visar utredningen att ett antal personer suttit i häkte trots att det inte längre funnits skäl för detta.

En utlänning som placeras i kriminalvård är redan frihetsberövad i och med att beslutet om förvar har verkställts. Att bli placerad i kriminalvård, vilket i de allra flesta fall betyder häkte, är dock som redan framhållits betydligt mer ingripande än att vistas på en förvarsenhet. För att leva upp till vad som stadgas i 1 kap. 8 § utlänningslagen måste skälen för en kriminalvårdsplacering kontinuerligt övervägas. Så snart det inte längre föreligger skäl för en kriminalvårdsplacering ska denna omedelbart upphöra.

Det sätt på vilket omprövningsförfarandet genomförs framstår sammanfattningsvis som informellt och rättsosäkert. Detta måste i viss mån tillskrivas bristen på tydlig rättslig reglering och den olyckliga – av lagstiftaren knappast avsedda – situation som uppkommit efter Regeringsrättens prejudikat RÅ 2004 ref. 38, som innebar att någon lagstadgad omprövningskyldighet inte föreligger efter kriminalvårdsplacering. Skyldigheten att ompröva beslutet om kriminalvårdsplacering bör därför lagregleras.

Till så skett bör Migrationsverket säkerställa att riktlinjerna beträffande besök följs och att det finns rutiner för hur förutsättningarna för omprövning av besluten om kriminalvårdsplacering ska utredas. Migrationsverket har i sitt yttrande till JO också förklarat att man avser att följa upp detta och att det går att utveckla rutinerna i riktning mot ett mer systematiskt inhämtande av information.

Att ett flertal utlänningar blivit kvar i häkte trots att beslutet om kriminalvårdsplacering hävts, eller förutsättningar för att häva beslutet förelegat, är inte godtagbart. För detta ska Migrationsverket kritiseras. Verket bör genomföra utbildningsinsatser för att säkerställa att dess personal har klart för sig att en förvarstagen inte får vara placerad i kriminalvård längre än vad som är nödvändigt och i varje enskilt fall lagligen beslutat.

Användningen av vissa tvångsmedel

Visitation

Visitationer förekommer i förhållandevis stor utsträckning vid förvaren. Det går till så att den förvarstagne får tömma fickorna och ta av sig eventuella ytterkläder. Därefter känner personalen utanpå den förvarstagnes kläder. Metalldetektorer används vid samtliga förvarsenheter utom en. I förekommande fall kontrolleras bagage.

Förfarandet stöds på 11 kap. 9 § utlänningslagen. Den bestämmelsen gäller kroppsvisitation och förutsätter för sin tillämpning att det finns en skälig misstanke om att utlänningen bär på sig något otillåtet. Som framgått genomförs dock visitationer på flera av förvaren rutinmässigt. Detta är inte förenligt med lagstiftningen och inte heller med riktlinjerna i Migrationsverkets utlänningshandbok. För detta kan Migrationsverket i och för sig inte undgå kritik.

Från allmänna synpunkter är förvarens handläggningssätt dock försvarligt. Utredningen visar att visitationerna är mycket ytliga. Förvarens beskrivning av hur de går till stämmer i princip överens med genomförandet av en skyddsvisitation. Vad

det är fråga om är en ytlig säkerhetskontroll som av såväl förvarspersonal som förvarstagna upplevs som nödvändig men inte särskilt integritetskränkande.

Något vägande skäl mot att enheternas personal ges befogenhet att genomföra visitationer på det sätt som sker i dag är svårt att se. Det förhållandet att åtgärderna utförs rutinmässigt, utan åberopande av någon särskild misstanke mot den visiterade, torde för övrigt innebära att de typiskt sett får betraktas som mindre känsliga. För att förvarsverksamheten ska kunna bedrivas på ett såväl ändamålsenligt som rättsenligt sätt bör lagstiftningen ses över.

Omhändertagande av egendom

Om det vid en visitation påträffas föremål som inte får innehas på ett förvar, såsom t.ex. tändare, mobiltelefon med kamera, verktyg eller alkohol, fattas på de flesta enheter ett beslut om att omhänderta föremålen. Vid två enheter sker dock detta först om den enskilde inte självmant går med på att låsa in föremålen i särskilda förvaringsutrymmen. En förvarsenhet fattar över huvud taget inte några beslut om omhändertagande, utan den förvarstagne övertalas i stället att lämna ifrån sig föremålen. Förvarsenheterna tillämpar också olika rutiner när det gäller omhändertagande av föremål som rakhyvlar, nagelsaxar och mediciner.

Förvarsenheterna bör inte tillämpa bestämmelsen om omhändertagande på skilda sätt.

I de fall en förvarstagen vill ta med sig föremål in i förvarslokalerna, men nekas detta, ska ett beslut om omhändertagande fattas. Det bör inte förekomma att den enskilde i stället övertalas att "frivilligt" låsa in sina tillhörigheter.

Även sådana tillhörigheter som den förvarstagne har viss tillgång till, dvs. föremål som lånas ut och medicin, ska vara omhändertagna genom ett formellt beslut, eftersom den förvarstagnes tillgång till tillhörigheterna begränsas.

Migrationsverket har uppgett att verket kommer att se över möjligheterna att förbättra rutinerna när det gäller omhändertagande av egendom med utgångspunkt från JO:s synpunkter. Migrationsverket kan dock inte undgå kritik för de brister som konstaterats.

Dokumentation m.m.

Vid inspektionerna hade ett antal akter – dossierer – beställts i förväg. Vid genomgången noterades att åtskilliga handlingar, både beslut och tjänsteanteckningar, saknades. Vidare noterades i ett antal fall att handlingar hade sorterats in i fel dossier. Vid samtliga enheter saknades dokumentation av underlaget för enheternas bedömning av om en transport var omöjlig eller orimlig att utföra. Det var i flera fall svårt att följa ett ärendes gång utifrån de handlingar förvaren hade tagit fram. Förvarens personal bekräftade också att det slarvas med dokumentationen.

Vid inspektionerna framkom vidare att samtliga förvar – i det dagliga arbetet – på ett eller annat sätt arbetar med whiteboardtavlor, förvarsloggare eller handlingsplaner/checklistor. Uppgifter förs regelbundet in i och raderas från dessa tavlor/dokument. Vilka uppgifter som noteras på whiteboardtavlor och i de olika dokumenten

skiljer sig åt mellan förvarsenheterna. Det framkom även att enheterna behandlar de s.k. inskrivningsblanketterna olika. Vissa enheter sparar dessa i utlännings dossier medan andra betraktar blanketten som ett arbetsmaterial och kastar handlingen när utlänningsen har lämnat förvaret.

Trots att samtliga handlingar som kommer in till eller upprättas hos Migrationsverket som regel registreras och en fullständig förteckning över dem kan tas fram i ett ärendehanteringssystem är det svårt för en utomstående granskare att få en helhetsbild av och följa gången i Migrationsverkets ärenden. Detta torde främst bero på att informationen i en dossier är spridd över ett stort antal akter och inte vare sig fysiskt eller elektroniskt samlas någonstans förrän efter det att samtliga ärenden som hör till akterna i dossiern har avslutats.

Migrationsverkets ärendehanteringssystem och det sätt på vilket de fysiska dossiererna hanteras kan förväntas medföra svårigheter, inte bara för en extern granskare, utan även för Migrationsverkets egen personal. Dels tar det tid att sätta sig in i ärendet, dels finns det risk för att relevant information blir förbisedd. Att handlingarna inte ordnas kronologiskt förrän i ett mycket sent skede riskerar också att leda till att det först då uppmärksammas om någon handling saknas. Det förhållandet att JO:s medarbetare, trots begäran därom, i flera fall inte har kunnat få del av kompletta dossierer styrker dessa antaganden. Det kan i sammanhanget påpekas att JO vid ett flertal tillfällen har kritiserat Migrationsverket för att handlingar förkommit (se bl.a. dnr 298-2009, 3787-2009, 4093-2009 och 4614-2009). Det bör även nämnas att journalanteckningar inte har funnits med bland de handlingar som initialt har tagits fram till JO:s medarbetare, utan dessa har fått begäras särskilt.

Från rättssäkerhetssynpunkt krävs att uppgifter som behövs för att kunna fatta beslut och följa ett ärendes gång redovisas i varje enskilt fall. Att sådan dokumentation sker är en förutsättning för att det ska finnas ett fullgott beslutsunderlag men även för att ett ärende ska kunna handläggas i den ordinarie handläggarens frånvaro. Det är vidare en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten samt har betydelse vid en eventuell överprövning. Saknas dokumentation blir det svårt, och i vissa fall till och med omöjligt, att överblicka vad som har hänt i ett enskilt ärende.

Det får inte förekomma att uppgifter som ska dokumenteras endast förs upp på t.ex. en whiteboardtavla eller i en inskrivningsblankett och sedan tas bort/slängs när uppgifterna inte längre anses fylla en funktion i den dagliga verksamheten. Relevanta uppgifter ska i stället tillföras det enskilda ärendet genom en tjänste- eller journalanteckning. Det är inte heller önskvärt att samma uppgift antecknas på en mängd olika ställen (t.ex. flera whiteboardtavlor och dokument) då detta bidrar till att ärendehanteringens blir svåröverskådlig och att risken för fel ökar.

Migrationsverkets ärendehanteringssystem och arbetssätt ställer höga krav på korrekt handläggning från tjänstemännens sida. Iakttagelserna visar att det finns brister i denna del. Det gäller dels hanteringen av beslut, som naturligtvis måste undertecknas och sparas, dels insorteringen av handlingar i rätt akt. Iakttagelserna

visar också att förvaren saknar en tydlig struktur för vilka uppgifter som måste föras in i det enskilda ärendet och bevaras.

De här påtalade bristerna avser enskildheter. Den sammantagna bilden är dock så bekymmersam att Migrationsverket måste kritiseras för den brist på ordning som granskningen uppdagat. Migrationsverket har i sitt yttrande till JO förklarat att man kommer att göra en översyn av hur ärendehandläggningen kan förbättras. Verket bör därvid se till att det skapas enhetliga riktlinjer för hur dokumentationen ska gå till och även säkerställa att de efterlevs.

Övriga områden

På området hälsovård visar utredningen på ett antal problem. De flesta beror på att de förvarstagnas vårdbehov inte överensstämmer med den vård som erbjuds dem, vilken i sin tur till viss del kan förklaras av det förhållandet att det är landstingen som är huvudmän för vården medan ansvaret för behandlingen och tillsynen av de förvarstagna vilar på Migrationsverket.

Bland de problem som noterats kan nämnas att vårdpersonalens närvaro på de olika förvaren varierar avsevärt. Några besök av psykiatriker, psykologer eller kuratorer förekommer i princip inte, trots att de vanligaste symtomen som de förvarstagna söker vård för enligt uppgift är sådana som är relaterade till posttraumatisk stress. Något aktivt arbete med psykosociala insatser, suicidprevention eller åtgärdsprogram vid hungerstrejker förekommer inte heller. Därutöver saknas centrala riktlinjer för hantering och distribution av läkemedel.

En ökad närvaro av sjukvårdspersonal och ett mer aktivt arbete med nämnda frågor skulle med största sannolikhet förbättra situationen på förvaren avsevärt, såväl för de förvarstagna som för förvarens personal. Tidiga insatser mot psykisk ohälsa på förvaren skulle förmodligen också bidra till färre kriminalvårdsplaceringar. Förvarsutredningen har i sitt nyligen redovisade slutbetänkande utrett frågan om hälso- och sjukvård åt förvarstagna och föreslagit vissa lagändringar som bl.a. syftar till att komma till rätta med de problem som just beskrivits (SOU 2011:17). Mot denna bakgrund och med hänsyn till att min granskning inte omfattar landstingen lämnar jag dessa frågor med de nu framförda synpunkterna.

När det gäller övriga områden som granskats har utredningen inte visat annat än att verksamheten vid förvaren bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning.

Lagstiftningsbehov

Granskningen har påvisat att det finns behov av att överväga lagstiftningen när det gäller s.k. transportplaceringar, omprövning av kriminalvårdsplaceringar och visitationer. Det kan emellertid även i övrigt finnas skäl för lagstiftaren att överväga om det krävs åtgärder för att bringa rättstillämpningen i överensstämmelse med utlänningslagens intentioner. Förvarsutredningen behandlar i sitt slutbetänkande ett flertal av de frågeställningar som aktualiserats under granskningen hos JO (SOU 2011:17). Utredningen har haft tillgång till JO:s beslutsunderlag och har delvis lagt detta till grund för sina överväganden.

Beslutet översänds mot denna bakgrund till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.