

## Migrationsverkets åtgärder med anledning av covid-19

---

**Beslutet i korthet:** JO har genomfört en granskning av vilka konsekvenser som Migrationsverkets åtgärder för att stoppa smittspridningen av covid-19 fått för intagna i myndighetens förvar.

Migrationsverket har inrättat särskilda karantänavdelningar på förvaren där intagna med misstänkt eller konstaterad smitta vistas. JO uttalar att det är viktigt att myndigheten vidtar åtgärder för att säkerställa att misstänkt smittade inte kan sprida smitta vidare, men inte heller utsätts för smitta av bekräftat smittade. JO uttalar vidare att en vistelse på en karantänavdelning är frivillig och att det ligger ett ansvar på personalen att säkerställa att den intagne är införstådd med det.

Kort efter pandemins utbrott vidtog Polismyndigheten åtgärder som ledde till att ca 200 förvarstagna försattes på fri fot. Trots att beläggningen sjunkit har det i JO:s granskning kommit fram uppgifter om att det är svårt att upprätthålla en fysisk distans i förvaren. JO anser det inte vara uteslutet att intagna delar bostadsrum under en pågående pandemi under förutsättning att Migrationsverket vidtar de åtgärder som krävs för att de intagna ska kunna upprätthålla en fysisk distans.

Vid granskningen kom det fram uppgifter om att Migrationsverket låtit en man stanna kvar i förvaret i Märsta efter att hans förvarsbeslut upphävts. Mannen var sjuk i covid-19 och hade inte någonstans att ta vägen. Han vistades ett antal dygn i förvaret skild från övriga intagna och avled en tid senare på sjukhus. JO uttalar att det inte får förekomma att en person är inkvarterad på ett förvar utan ett giltigt förvarsbeslut.

Förvarets sätt att hantera situationen medförde enligt JO en risk för att mannens fri- och rättigheter inte respekterades fullt ut. JO anser att det är problematiskt att Migrationsverket inte såg till att lösa situationen innan mannen sedermera fördes till sjukhus. JO noterar dock att omständigheterna var mycket speciella och att förvarets handlingsalternativ var begränsade. JO uttalar att det finns anledning för Migrationsverket att skyndsamt göra en allsidig analys av händelsen i syfte att säkerställa att en icke frihetsberövad person inte inkvarteras i ett förvar.

I beslutet uttalar sig JO även om Migrationsverkets tillfälliga begränsning av intagnas möjlighet att ta emot besök och behovet av rutiner för behandling av intagna som tillhör en riskgrupp vid smitta av covid-19. JO anser att lagstiftaren behöver överväga om regleringen i utlänningslagen fullt ut motsvarar de behov av besöksbegränsningar som kan uppstå av smittskyddshänsyn som en följd av exempelvis en pandemi.

## Innehåll

1	Initiativet.....	2
2	Utredning.....	2
3	Utgångspunkter för min granskning.....	4
3.1	Om förvarsverksamheten.....	4
3.2	Granskningen ger en ögonblicksbild.....	4
4	Beslutets disposition.....	5
5	Grundläggande bestämmelser.....	5
6	Iakttagelser och uttalanden.....	8
6.1	Skilja misstänkt eller bekräftat smittade från andra intagna.....	9
6.2	Möjligheten att hålla en fysisk distans m.m. ....	12
6.3	Personalens tillgång till skyddsutrustning.....	13
6.4	Intagna som tillhör en riskgrupp.....	13
6.5	Begränsningen av möjligheterna att ta emot besök.....	15
6.6	Migrationsverkets information till de intagna.....	17
6.7	En tidigare intagen med covid-19 tilläts stanna i ett förvar.....	19
7	Avslutande synpunkter.....	21

### 1 Initiativet

Under vintern och våren 2020 fick viruset sars-coronavirus-2, som kan ge upphov till sjukdomen covid-19, en omfattande spridning i Sverige. Spridningen av coronaviruset medför stora påfrestningar i samhället. Personer som är frihetsberövade riskerar att drabbas extra hårt av såväl smittan som de extraordinära åtgärder som myndigheterna vidtar för att hindra en smittspridning.

Mot denna bakgrund beslutade jag den 27 april 2020 att utreda konsekvenserna för intagna i Migrationsverkets förvar med anledning av de åtgärder som verket vidtar som en följd av spridningen av covid-19.

### 2 Utredning

Riksdagens ombudsmän har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. I sin tillsyn ska ombudsmännen särskilt tillse bl.a. att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten. Ombudsmännen fullgör även de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan (NPM) enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till

Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat).<sup>1</sup>

JO:s Opcat-uppdrag utförs i normalfallet genom regelbundna fysiska inspektioner av platser där människor hålls frihetsberövade. Syftet med inspektionerna är att förebygga att intagna utsätts för grym, omänsklig eller annan förnedrande behandling eller bestraffning. På grund av samhällsspridningen av covid-19 valde ombudsmännen i mitten av mars 2020 att tillsvidare inte genomföra några inspektioner som innebar att JO:s medarbetare besökte platser för frihetsberövande. Ombudsmännen gjorde bedömningen att det skulle riskera att bidra till smittspridning och dessutom innebära en belastning för myndigheterna i ett redan ansträngt läge. Av dessa skäl var jag och mina medarbetare tvungna att hitta alternativa sätt att utreda och beskriva situationen i Migrationsverkets förvar.

Den 8 maj 2020 genomförde jag ett inledande dialogmöte via ljud- och bildöverföring med ledningen för Migrationsverket. Jag hade två huvudsakliga syften med mötet. Dels ville jag presentera vilka arbetsmetoder jag övervägde vid min granskning av Migrationsverket och ge företrädarna för myndigheten möjlighet att lämna synpunkter på dessa. Dels ville jag få övergripande information om vilka åtgärder som Migrationsverket dittills hade vidtagit och planerade att vidta med anledning av spridningen av covid-19. Efter mötet beslutade jag att inspektera Migrationsverkets förvar i Flen och Märsta.

Den 25–27 maj 2020 genomförde mina medarbetare samtal med intagna och personal i förvaren i Flen och Märsta. För att minimera risken för smittspridning i samband med inspektionerna skedde alla samtal genom ljud- och bildöverföring. I samband med inspektionerna tillfrågades intagna och personal bl.a. om hur Migrationsverkets åtgärder påverkat de intagnas situation. Vad som kom fram vid samtalen protokollfördes.<sup>2</sup>

Utöver inspektionerna begärde mina medarbetare in från Migrationsverket ett antal beslut, rutindokument och händelserapporter om åtgärder som vidtagits med anledning av utbrottet av covid-19 och granskade dessa. Vid ett avslutande dialogmöte den 25 juni 2020 tog jag upp ett antal frågeställningar med ledningen för Migrationsverket. Inför mötet hade myndigheten fått del av protokollen från inspektionerna och de frågeställningar som jag önskade ta upp vid mötet. Även detta möte ägde rum via ljud- och bildöverföring och protokollfördes. Migrationsverket gavs möjlighet att kommentera protokollet.

---

<sup>1</sup> 1, 3 och 5 a §§ lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

<sup>2</sup> Se JO:s dnr O 22-2020 och O 23-2020.

### 3 Utgångspunkter för min granskning

Den situation som det svenska samhället befann sig i under vintern och våren 2020, och till viss del fortfarande befinner sig i, är unik. Covid-19 har medfört stora utmaningar och påfrestningar, och utvecklingen har gått mycket fort. Situationen har krävt stora insatser av myndigheter för att deras verksamheter ska fungera även när samhället är satt under press.

Under dessa förhållanden har Migrationsverket haft en skyldighet att vidta åtgärder för att hindra smittspridning i myndighetens förvar. Fokus för de frågor som jag tagit upp med myndigheten, och som jag berör i detta beslut, är om Migrationsverkets agerande riskerat att leda till att de frihetsberövades situation blivit alltför kringskuren, vilket i sin tur skulle kunna leda till en kränkning av deras grundläggande rättigheter. Det innebär att min granskning har utförts med utgångspunkt i om de åtgärder som vidtagits av Migrationsverket haft stöd i lag och varit rättssäkra, ändamålsenliga och proportionerliga. Vidare har granskningen syftat till att beskriva hur myndigheten har agerat för att skydda de intagna mot covid-19.

#### 3.1 Om förvarsverksamheten

Migrationsverket har ett uppdrag att bedriva en ändamålsenlig förvarsverksamhet.<sup>3</sup> Inom ramen för denna verksamhet har myndigheten sex förvar där utlänningar kan hållas frihetsberövade. Vid utgången av 2019 fanns det totalt 528 platser i Migrationsverkets sex förvar i Flen, Gävle, Göteborg (Källered), Ljungbyhed, Märsta och Åstorp.<sup>4</sup>

Förvarsverksamhet utgör vidare en samhällsviktig verksamhet.<sup>5</sup> Detta bekräftades bl.a. av en rekommendation om testning som togs fram av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) under den pågående pandemin.<sup>6</sup>

Enligt min mening innebär detta att myndigheten har ett ansvar för att vidta förberedelser inför eventuella kriser, såsom en pandemi. I detta ansvar ingår bl.a. att se till att personalen är utbildad och att myndigheten har en planering för åtgärder som är ändamålsenliga, proportionerliga och rättssäkra.

#### 3.2 Granskningen ger en ögonblicksbild

Min granskning av Migrationsverket har gjorts under den pågående pandemin. De uppgifter som jag inhämtat från intagna och personal i Migrationsverkets förvar beskriver situationen som den var i maj och juni 2020.

---

<sup>3</sup> 3 § 4 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

<sup>4</sup> Se Migrationsverkets årsredovisning 2019 s. 13 och 77.

<sup>5</sup> Se vidare MSB, Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet, s. 7 och 8

<sup>6</sup> Se MSB, Rekommendationer om samhällsviktig verksamhet vid nationell testning av nukleinsyrapåvisning (2020-05-18).

Migrationsverket har fattat en lång rad beslut och antagit nya rutiner med anledning av covid-19. Jag har granskat en del av detta material.

Migrationsverket har fattat ytterligare beslut efter det att jag i samband med dialogmötet i slutet av juni avslutade min granskning. Jag har således inte haft tillgång till ett fullständigt material, och jag har inte kunnat analysera samtliga vidtagna åtgärder. När detta beslut fattas befinner sig samhället fortfarande i en pandemi. Det har därför inte varit möjligt att få en bild av helheten och de slutliga effekterna av de åtgärder som Migrationsverket har vidtagit eller planerar att vidta. Det har inte heller varit mitt syfte. Avsikten har i stället varit att genom en ögonblicksbild skildra hur Migrationsverket har hanterat situationen och vad som hittills har blivit konsekvenserna för de intagna.

#### **4 Beslutets disposition**

Inledningsvis kommer jag kort att redogöra för vissa grundläggande bestämmelser. Därefter ger jag min syn på de iakttagelser som har gjorts i detta ärende. Iakttagelserna har grupperats under följande rubriker:

1. Skilja misstänkt eller bekräftat smittade från andra intagna
2. Möjligheten att hålla en fysisk distans m.m.
3. Personalens tillgång till skyddsutrustning
4. Intagna som tillhör en riskgrupp
5. Begränsningen av möjligheterna att ta emot besök
6. Migrationsverkets information till de intagna
7. Behandlingen av en tidigare intagen med covid-19.

Avslutningsvis lämnar jag några sammanfattande och ytterligare synpunkter.

#### **5 Grundläggande bestämmelser**

##### *Utlänningslagen*

En vuxen utlänning får tas i förvar i fyra situationer:

- i syfte att fastställa hans eller hennes identitet
- om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras
- om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas eller
- för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.<sup>7</sup>

Det är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen som får fatta beslut om att ta en utlänning i förvar.<sup>8</sup> En utlänning som hålls i förvar ska, som huvudregel,

---

<sup>7</sup> 10 kap. 1 § utlänningslagen.

<sup>8</sup> 10 kap. 12–17 §§ utlänningslagen.

vistas i lokaler som särskilt ordnats för detta ändamål. Migrationsverket ansvarar för lokalerna, liksom för behandlingen och tillsynen av utlänningen.<sup>9</sup>

En utlänning som hålls i förvar ska behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. Utlänningen ska informeras om de rättigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarslokalerna. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet.<sup>10</sup> En utlänning som hålls i förvar ska ges möjlighet till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och utomhusvistelser.<sup>11</sup>

En utlänning som hålls i förvar får 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. En utlännings rörelsefrihet får också begränsas, om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.<sup>12</sup> Vidare 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.<sup>13</sup>

#### *Smittskyddslagen*

Enligt smittskyddslagen ska var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. Den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på en smittsam sjukdom är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att skydda andra mot smittrisk. Den som vet att han eller hon bär på en allmänfarlig sjukdom är skyldig att lämna information om smittan till andra människor som han eller hon kommer i sådan kontakt med att beaktansvärd risk för smittoöverföring kan uppkomma.<sup>14</sup>

Sedan den 2 februari 2020 är covid-19 definierad som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom.<sup>15</sup> En allmänfarlig sjukdom är en smittsam sjukdom som

---

<sup>9</sup> 11 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen. En utlänning kan, i vissa fall, placeras i Kriminalvårdens häkte eller anstalt eller i polisarrest med stöd av 10 kap. 20 § utlänningslagen. Vid sådana fall gäller häkteslagen i tillämpliga delar. Se 11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen.

<sup>10</sup> 11 kap. 1 § utlänningslagen.

<sup>11</sup> 11 kap. 3 § utlänningslagen.

<sup>12</sup> 11 kap. 6 § utlänningslagen.

<sup>13</sup> 11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen.

<sup>14</sup> 2 kap. 1 och 2 §§ smittskyddslagen.

<sup>15</sup> Förordningen (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV. Förordningen upphörde att gälla den 1 juli 2020 och ersattes då av nya lydelse av bilaga 1 och 2 till smittskyddslagen. Se lagen (2020:242) om ändring i smittskyddslagen. Virusets tidigare kallades 2019-nCoV kallas numera sars-coronavirus-2.

kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade. En samhällsfarlig sjukdom är en allmänfarlig sjukdom som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver extraordinära smittskyddsåtgärder.<sup>16</sup>

Den som är misstänkt eller bekräftad smittad med en sjukdom som omfattas av smittskyddslagens bestämmelser förväntas alltså ta eget ansvar och göra det som krävs för att förhindra smittspridning. Först om det av omständigheterna klart framgår att den enskilde inte är beredd eller i stånd att frivilligt underkasta sig de åtgärder som krävs för att förebygga eller så långt som möjligt minska risken för smittspridning får han eller hon isoleras med stöd av smittskyddslagen. Detsamma gäller om det finns grundad anledning att anta att den enskilde inte följer de förhållningsregler som har beslutats. Ett beslut om isolering får meddelas endast om det finns en påtaglig risk för att andra människor kan smittas.<sup>17</sup> Förvaltningsrätten beslutar i fråga om isolering efter ansökan av smittskyddsläkaren.<sup>18</sup> Smittskyddsläkaren kan även besluta om tillfällig isolering om någon bär på eller misstänks bära på en allmänfarlig sjukdom och genom sitt beteende utsätter någon annan för omedelbar risk att smittas. Ett sådant beslut förfaller om det inte senast inom fyra dagar underställs förvaltningsrätten.<sup>19</sup>

Jag vill även peka på de bestämmelser som ger smittskyddsläkaren rätt att besluta om karantän. Ett sådant beslut får fattas om det finns en risk för spridning av en samhällsfarlig sjukdom och innebär att den som har eller kan antas ha varit utsatt för smitta av sjukdomen ska hållas i karantän i en viss byggnad, en del av en byggnad eller inom ett visst område. Personen får inte lämna platsen för karantän och inte ta emot besök där.<sup>20</sup> Smittskyddslagen ger även en möjlighet för Folkhälsomyndigheten att besluta att ett visst område ska vara avspärrat om en samhällsfarlig sjukdom har eller misstänks ha fått spridning inom ett avgränsat område utan att smittkällan eller smittspridningen är fullständigt klarlagd. Ett sådant beslut innebär att den som vistas inom området förbjuds att lämna det och den som befinner sig utanför området förbjuds att besöka det.<sup>21</sup>

Folkhälsomyndigheten har utfärdat allmänna råd där det framgår vad var och en bör göra för att minska smittspridningen av covid-19. Det handlar bl.a. om att

---

<sup>16</sup> 1 kap. 3 § andra och tredje styckena smittskyddslagen.

<sup>17</sup> 5 kap. 1 § smittskyddslagen.

<sup>18</sup> 5 kap. 2 § smittskyddslagen.

<sup>19</sup> 5 kap. 3 § smittskyddslagen.

<sup>20</sup> 3 kap. 9 § smittskyddslagen.

<sup>21</sup> 3 kap. 10 § smittskyddslagen.

hålla fysisk distans till andra människor och att den som är smittad eller uppvisar symptom på covid-19 bör stanna hemma samt avstå från sociala kontakter. Folkhälsomyndigheten har även föreskrivit att det finns ett ansvar för alla verksamheter i Sverige såsom statliga myndigheter, företag, kommuner, kommunala verksamheter, regioner, föreningar och religiösa samfund att utifrån rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkare säkerställa att de vidtar lämpliga åtgärder för att undvika smittspridning. Ett av de allmänna råden är särskilt riktat till bl.a. Migrationsverket. Av detta framgår att verket för att undvika smittspridning inom myndighetens verksamheter bör i sitt ledningssystem ha rutiner för hur verksamheten ska förhindra smittspridning, regelbundet utföra riskbedömningar utifrån rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkare, och ta fram instruktioner för hur personal och boende kan förhindra smittspridning.

## 6 lakttagelser och uttalanden

Den 28 februari 2020 beslutade Migrationsverket att gå upp i stabsläge med anledning av utbrottet av covid-19. Inom ramen för myndighetens systematiska arbetsmiljöarbete genomfördes den 4 mars en bedömning av smittrisker kopplade till sjukdomen. Bedömningen, som senare reviderats, omfattar bl.a. risken för smittspridning i ett förvar om en intagen konstaterats eller misstänks bära på covid-19 och vilka specifika åtgärder som ska vidtas i ett sådant fall.<sup>22</sup> De åtgärder som bör vidtas utvecklas i andra styrdokument. Migrationsverket gav t.ex. den 4 mars ut ett stöddokument för hanteringen av misstänkt smitta av covid-19 i myndighetens verksamhet.<sup>23</sup> Ett antal instruktioner och rutiner har även antagits vid Migrationsverkets förvarsavdelning. En instruktion med en åtgärdsplan vid smitta av covid-19 i förvaren fastställdes den 6 mars.

Migrationsverket har även fattat ett antal beslut om platsantalet i förvaren under våren 2020. Vid inledningen av pandemin fanns ca 500 ordinarie platser i förvaren.<sup>24</sup> Antalet tillgängliga platser bestämdes till 332 fr.o.m. den 23 mars,<sup>25</sup> och 302 från den 3 april.<sup>26</sup> Platsantalet minskades ytterligare på grund av en planerad stängning av förvarsplatser under sommaren. Under veckorna 27 till

---

<sup>22</sup> Migrationsverket, Systematiskt arbetsmiljöarbete: Bedömning av risker. Smittrisker kopplade till Covid-19 – Coronaviruset, 2020-03-04, version reviderad 2020-04-28.

<sup>23</sup> Migrationsverket, Stöddokument för att motverka Coronasmitta vid Förvar, Boende, Servicecenter och vid ärenderelaterade kontakter, 2020-03-04.

<sup>24</sup> Den 4 maj bestämdes ordinarie antal förvarsplatser till 481 efter en revision av platserna i förvaret i Ljungbyhed från 44 till 32. Beslut FV AC/002/2020.

<sup>25</sup> Se Migrationsverkets beslut A-020/2020.

<sup>26</sup> Se Migrationsverkets beslut A-025/2020.



32 fanns det 240 tillgängliga platser i förvaren. Från och med vecka 35 har platsantalet bestämts till 300.<sup>27</sup>

Vid den inledande dialogen med Migrationsverkets ledning kom det fram att den pågående pandemin har försvårat möjligheterna att verkställa beslut om utvisning. Av den anledningen beslutade Polismyndigheten kort efter utbrottet av pandemin om nya riktlinjer för förvarstagande. Det ledde till att ca 200 förvarstagna försattes på fri fot.

Inför det avslutande mötet den 25 juni 2020 efterfrågade mina medarbetare information om konstaterad smitta av covid-19 i förvaren. Enligt Migrationsverket hade fram t.o.m. den 22 juni två intagna konstaterats smittade (varav en senare avled, se nedan avsnitt 6.7). Fram till samma datum hade elva anställda konstaterats smittade. Vid inspektionerna av förvaren uppgav anställda också att deras arbetssituation periodvis varit svår med mycket höga sjukskrivningstal.

#### 6.1 Skilja misstänkt eller bekräftat smittade från andra intagna

Vid mitt inledande dialogmöte med Migrationsverket den 8 maj 2020 uppgav myndighetens ledning att samtliga förvar inrättat särskilda karantän- eller isoleringsavdelningar (hädanefter ”karantänavdelning”) dit intagna med misstänkt eller konstaterad smitta av covid-19 kan flyttas.

Ledningen för Migrationsverket var av uppfattningen att en vistelse på en karantänavdelning inte innebär en inskränkning i de intagnas rättigheter. Därför krävs det enligt Migrationsverket inte något beslut för en placering på en sådan avdelning. Vid mitt andra dialogmöte med ledningen den 25 juni 2020 betonade Migrationsverkets ledning att det endast är möjligt att avskilja en intagen om denne är våldsam eller stör ordningen vid förvaret.

Migrationsverket har, som nämnts ovan, upprättat ett antal dokument till stöd för förvaren om hur de ska agera vid misstänkt eller konstaterad smitta av covid-19 hos intagna:

- **I stöddokumentet för att motverka smitta av covid-19** från den 4 mars 2020 anges att om det finns misstänkt smitta hos en intagen ska bl.a. den intagne, samt de som han eller hon delar rum med, ”isoleras”, i olika rum om möjligt. Om någon skulle vara konstaterat smittad ska information inhämtas från en smittskyddsläkare om vilka åtgärder och restriktioner som gäller för intagna och personal i den smittades närhet.

---

<sup>27</sup> Se Migrationsverkets beslut FV AC/003/2020. Enligt Migrationsverkets senaste prognos utgår myndigheten från att det lägre antalet förvarstagna kommer kvarstå till slutet av 2020. Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos 2020-07-27, s. 20.

- **I förvarsavdelningens instruktion med åtgärdsplan med anledning av covid-19** från den 6 mars ska en intagen som är smittad med covid-19, och de intagna som delar rum med honom eller henne, inledningsvis isoleras på avdelningen medan närmaste smittskyddsklinik informeras genom 1177 Vårdguiden. Beslut ska fattas om begränsning av rörelsefriheten eller avskiljande, beroende på vad som är tillämpligt.
- **I hälso- och sjukvårdsrutinen om covid-19** från den 4 maj anges att om en intagen är misstänkt smittad ”ska [han eller hon] omedelbart förflyttas till utsedda lokaler”.

Personalen vid förvaren lämnade vid inspektionerna olika uppgifter om hur man i praktiken skulle agera i det fall en intagen misstänktes bära på covid-19 eller var konstaterat smittad. Vid inspektionen av förvaret i Märsta uppgav personalen att det ska dokumenteras i den intagnes journal att han eller hon flyttats till en karantänavdelning, och det ska framgå varför så skett. Vid inspektionen av förvaret i Flen uppgav personalen att en intagen med konstaterad smitta ska placeras i ett rum för avskiljande. Vidare ska ett särskilt beslut om avskiljande fattas eftersom den intagnes rörlighet inskränks.

Smittskyddslagens utgångspunkt är att var och en förväntas ta ett eget ansvar och göra det som krävs för att förhindra smittspridning. Således bör utgångspunkten även för Migrationsverket vara att en intagen med misstänkt eller bekräftad smitta av en allmänfarlig sjukdom ges möjligheter att ta sitt ansvar enligt smittskyddslagen för att skydda andra intagna mot smittrisk.<sup>28</sup> Den praktiska innebörden av det är att Migrationsverket behöver ordna så att en intagen som misstänks vara smittad inte vistas tillsammans med övriga intagna under den tid som krävs för att kunna konstatera att den intagne inte riskerar att överföra smitta till någon annan. Vid behov av somatisk vård kan den intagne behöva föras till sjukhus.

Av vad som kom fram under inspektionerna drar jag slutsatsen att syftet med de inrättade karantänavdelningar i förvaren framför allt varit att intagna med misstänkt smitta ska kunna hålla sig för sig själva. Vidare lämnades det uppgifter om att när fler intagna är placerade på en sådan avdelning, vidtar personalen åtgärder för att i möjligaste mån minska risken för smitta mellan de intagna. Förutom möjlighet att bo i eget rum har de intagna t.ex. anvisats egna toaletter och kunnat ha tillgång till dator och inta måltider på ett säkert sätt.

Jag har inget att erinra i och för sig mot Migrationsverkets val att inrätta särskilda avdelningar för konstaterat respektive misstänkt smittade. Det är dock viktigt att en vistelse på en sådan avdelning uppfyller vissa grundläggande krav. En utgångspunkt bör vara att en misstänkt smittad intagen inte vistas

---

<sup>28</sup> 2 kap. 2 § smittskyddslagen.

tillsammans med konstaterat smittade. I det förebyggande arbetet med att förhindra smittspridning behöver verket därför säkerställa att misstänkt smittade intagna inte sprider smittan mellan varandra men inte heller utsätts för smitta av bekräftat smittade. För att minska risken för smittspridning bör de intagna om möjligt tilldelas egna bostadsrum och hygienfaciliteter och ges möjlighet att hålla fysiskt avstånd i gemensamma utrymmen.

Utgångspunkten i behandlingen av intagna bör vara att tvång tillgrips endast som en sista utväg. Det innebär att myndigheten i första hand bör få till stånd en lösning som den intagne förstår innebörden av och frivilligt accepterar. Detta är ett tillvägagångssätt som följer av att förvarsverksamheten ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i den intagne utlännings integritet och rättigheter.<sup>29</sup> Åtgärden att flytta en intagen till en karantänavdelning kan medföra att han eller hon tillfälligt vistas där ensam. Det ligger ett stort ansvar på personalen att förklara för den intagne vad åtgärden att hålla honom eller henne skild från andra intagna syftar till och innebär. I detta ligger bl.a. att säkerställa att den intagne är införstådd med att det är fråga om en frivillig åtgärd. Därför är det viktigt att personalen dokumenterar omständigheterna kring åtgärden att flytta den intagne och den intagnes inställning.

Jag noterar i sammanhanget att det i en av Migrationsverkets instruktioner anges att personalen ska fatta ett beslut om avskiljande eller begränsning av rörelsefrihet om en intagen eller intagna är misstänkt smittade med covid-19. Förutsättningar för att fatta ett sådant beslut framgår av avsnitt 5. Jag utesluter inte att det kan uppstå en situation där en intagen, som är misstänkt eller bekräftat smittad av en allmänfarlig sjukdom, t.ex. genom ett beteende som riskerar att utsätta andra för smitta, utgör en sådan fara att det finns rättsliga förutsättningar att besluta om ett avskiljande. I ett sådant fall kan beslutet inte syfta till annat än att avvärja en hastigt uppkommen och potentiellt farlig situation. Det får således inte förekomma att verket regelmässigt fattar beslut om avskiljande som en smittskyddsåtgärd.

Slutligen vill jag framhålla att Migrationsverkets möjlighet att fatta beslut om avskiljande eller annan begränsning av rörelsefriheten enligt min mening inte ersätter de åtgärder som kan behöva vidtas med stöd av smittskyddslagen. Om smitta konstateras i ett förvar, ska Migrationsverket underrätta smittskyddsläkaren om det, för att smittskyddsläkaren ska kunna ta ställning till om det behöver vidtas tvångsåtgärder i form av t.ex. karantän eller isolering enligt smittskyddslagen. Isolering enligt smittskyddslagen kan dock endast ske i en vårdinrättning som drivs av en region.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Se 11 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen.

<sup>30</sup> 5 kap. 4 § smittskyddslagen.

## 6.2 Möjligheten att hålla en fysisk distans m.m.

Av de särskilda föreskrifter och allmänna råd som Folkhälsomyndigheten har utfärdat för att hindra smittspridning av covid-19 framgår följande. Alla statliga myndigheter ska möblera om eller på annat sätt skapa utrymme för att undvika trängsel. Vidare ska de erbjuda möjlighet att tvätta händerna med tvål och vatten och erbjuda handsprit, samt undvika att flera personer samlas, särskilt i trånga lokaler. Var och en i Sverige har ett ansvar att hindra att sjukdomen sprids. För att begränsa smittspridning bör alla vara noggranna med sin handhygien och ofta tvätta händerna med tvål och vatten i minst 20 sekunder och hålla avstånd till varandra inomhus och utomhus på platser där människor samlas. En ytterligare och central åtgärd för att förhindra smittspridning är att var och en stannar hemma vid minsta symptom som kan tyda på covid-19.

Vid inspektionerna av förvaren i Flen och Märsta kom det fram uppgifter från både intagna och personal om att det varit svårt att upprätthålla fysisk distans. Det hänvisades bl.a. till att intagna i Migrationsverkets förvar som huvudregel delar bostadsrum med en eller flera intagna. Av de beläggningslistor som mina medarbetare hade tillgång till vid inspektionen av förvaret i Märsta noterades att flera bostadsrum delades av sex intagna. Vid inspektionen av förvaret i Flen kom det fram uppgifter om att intagna som tillhör en riskgrupp vid smitta av covid-19 kunde erbjudas egna bostadsrum (se nedan under rubriken 6.4). Gemensamhetsutrymmen hade även möblerats om i viss mån för att underlätta för intagna och personal att hålla en fysisk distans.

Vid mitt avslutande dialogmöte med Migrationsverket uppgav ledningen att alla intagna och all personal som tjänstgör i förvaren informeras om vikten av att hålla en fysisk distans. De hänvisade till att möjligheten till fysisk distans har ökat genom att platsantalet i förvaren tillfälligt reducerats och mer än halverats. Enligt ledningen bygger förvarsverksamheten på att intagna ska vistas i gemensamhet och att det är de intagnas ansvar att hålla avstånd till varandra. Det finns i normalfallet inga enkelrum. Som redan nämnts kan en intagen som misstänks vara smittad av covid-19 placeras i "karantän" och få ett eget rum under tiden som placeringen varar.

Under förutsättning att Migrationsverket vidtar de åtgärder som krävs för att de intagna ska kunna upprätthålla en fysisk distans bör det inte vara uteslutet att intagna delar bostadsrum under en pågående pandemi. Det har dock vid granskningen blivit tydligt att såväl personal som intagna upplevt det som svårt att hålla fysisk distans i förvaren. Migrationsverket behöver ta fasta på dessa uppgifter och t.ex. söka stöd hos smittskyddsläkaren i de olika regionerna för bedömningar av vad som ur ett smittskyddsperspektiv är ett godtagbart antal intagna i t.ex. ett bostadsrum eller hur fysisk distansering kan upprätthållas på annat sätt.

### 6.3 Personalens tillgång till skyddsutrustning

En viktig åtgärd för att hindra smittspridning i en verksamhet där människor hålls frihetsberövade är att se till att personalen har tillgång till ändamålsenlig skyddsutrustning och att de vet hur den ska användas.

Vid inspektionerna av förvaren i Flen och Märsta kom det fram att tillgången till skyddsutrustning hade varierat över tid. I förvaret i Märsta fanns ett litet lager med skyddsutrustning som köpts in flera år tidigare. Under en period rådde det brist på andningsskydd. Först i början av maj hade förvaren ”full tillgång” till skyddsutrustning. I förvaret i Flen hade personalen dock reagerat på att den skyddsutrustning som sedermera levererats var av varierande kvalitet.

I samtalen uppgav personal att de inte fått någon särskild utbildning i att använda skyddsutrustningen. Däremot hade all personal per e-post fått en länk till en instruktionsfilm om hur skyddsutrustningen ska användas. Enligt personalen avsåg inte instruktionerna samma typ av skyddsutrustning som de hade fått tillgång till. Vid inspektionerna tillfrågades Migrationsverkets personal om när de använde skyddsutrustning. Flera i personalen var av uppfattningen att de som enskilda medarbetare själva skulle bedöma om de skulle använda skyddsutrustning och i så fall vilken. Av Migrationsverkets hälso- och sjukvårdsrutin framgår att det inte är nödvändigt att använda skyddsutrustning om det är möjligt att hålla ett avstånd om två meter till en misstänkt smittad intagen. Enligt ledningen hade myndigheten vid tiden för dialogmötet den 25 juni 2020 tillgång till den skyddsutrustning som behövs.

Jag är medveten om att det vid inledningen av pandemin rådde en allmän brist på skyddsutrustning i Sverige. Genom bl.a. statliga aktörers insatser har det skett en förbättring inom detta område. Det är dock uppenbart att Migrationsverket liksom övriga myndigheters behov inledningsvis inte togs om hand, och det är allvarligt att det dröjde ända fram till maj innan verket hade tillräckligt med utrustning. Bristen på skyddsutrustning kan ha begränsat myndighetens möjligheter att följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer och Migrationsverkets egna rutiner. Detta kan i sin tur ha ökat risken för smittspridning. De uppgifter som har kommit fram vid inspektionerna talar även för att Migrationsverket behöver se över instruktionerna till personalen om hur och när skyddsutrustning ska användas.

### 6.4 Intagna som tillhör en riskgrupp

Enligt uppgifter från Folkhälsomyndigheten är hög ålder den största riskfaktorn för att avlida av covid-19. Dessutom har män ungefär dubbelt så hög risk som kvinnor att bli allvarligt sjuka och avlida. Risken för att bli allvarligt sjuk ökar gradvis med stigande ålder och den som är 60–70 år har dubbelt så hög risk att

bli allvarligt sjuk, jämfört med någon som är 50–60 år. Till detta kommer att det finns andra sjukdomar som kan öka risken ytterligare vid smitta av covid-19.<sup>31</sup> Folkhälsomyndigheten har lämnat allmänna råd som innebär att personer över 70 år och de som tillhör andra riskgrupper bl.a. bör begränsa sina sociala kontakter och inte vistas på platser där människor samlas.<sup>32</sup>

Det förekommer att det finns äldre intagna i förvaren, intagna som lider av olika sjukdomar och som är i fysiskt dåligt skick. En förutsättning för att Migrationsverket ska kunna skydda intagna som tillhör en riskgrupp är att myndigheten känner till vilka intagna det rör sig om. Inför det avslutande dialogmötet tillfrågades myndigheten om hur många intagna i förvaren som den 22 juni 2020 tillhörde någon av riskgrupperna för att drabbas särskilt allvarligt vid smitta av covid-19. I sitt svar uppgav Migrationsverket att 6 av 246 intagna tillhörde en riskgrupp.

Vidare uppgav ledningen vid det avslutande dialogmötet att det är den allmänna sjukvårdens uppgift att identifiera intagna som kan tillhöra en riskgrupp. Migrationsverket har inte något vårdgivaransvar och bedriver ingen hälso- och sjukvård. I förvaren finns sjuksköterskor som regionerna tillhandahåller, och som regel finns de på plats på kontorstid under vardagar.

Vid inspektionerna av förvaren i Flen och Märsta kom det fram att Migrationsverkets personal inte fick någon förhandsinformation inför en nyintagens ankomst om han eller hon eventuellt tillhörde en riskgrupp vid smitta av covid-19. Förvaret i Flen hade en rutin för att identifiera personer i en riskgrupp. I samband med inskrivningen tillfrågades den intagne om sitt hälsotillstånd och fick då möjlighet att berätta om han tillhörde någon av riskgrupperna. Om det kom fram sådana uppgifter i samband med att hälso- och sjukvårdspersonalen talade med den intagne, meddelades Migrationsverkets personal. I förvaret i Flen tilldelades en intagen som tillhörde en riskgrupp i normalfallet ett eget bostadsrum, vilket varit möjligt på grund av den låga beläggningen i förvaret. Vid inspektionen av förvaret i Märsta kom det fram att förvaret inte hade någon särskild rutin för behandling av intagna som tillhör en riskgrupp.

Det redovisade innebär att Migrationsverkets förvar inte har en gemensam rutin för att identifiera intagna som tillhör en riskgrupp och för att vidta adekvata åtgärder. För att säkerställa de intagnas trygghet och säkerhet under vistelsen i förvaren är det enligt min mening ett rimligt krav att Migrationsverket vidtar

---

<sup>31</sup> Se <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/rad-och-information-till-riskgrupper/> (hämtad 2020-09-08).

<sup>32</sup> Se Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLFFS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.

åtgärder för att en rutin motsvarande den som tillämpas vid förvaret i Flen också tillämpas vid övriga förvar.

### 6.5 Begränsningen av möjligheterna att ta emot besök

Personer som är intagna i ett av Migrationsverkets förvar har rätt att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen. Besök kan begränsas om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra förvarets verksamhet. Ett besök får övervakas om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får emellertid övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det. Migrationsverkets beslut bl.a. i frågor om besök får överklagas till en migrationsdomstol.<sup>33</sup>

Vid mitt inledande dialogmöte uppgav ledningen för Migrationsverket att de gjorde bedömningen att det saknades rättsligt stöd för att verket skulle kunna besluta om ett allmänt besöksförbud i förvaren. Däremot menade man att det är möjligt att begränsa de intagnas möjlighet att ta emot besök med hänvisning till att säkerheten i lokalerna ska kunna upprätthållas. Den 15 mars 2020 fattade Migrationsverket ett administrativt beslut om att tillfälligt begränsa möjligheten för intagna i förvar att ta emot besök.<sup>34</sup> Av beslutet framgår bl.a. följande:

- I enlighet med bifogad riskanalys och efter föredragning i särskilda ledningsstaben (SLS) för SH Corona fattas beslut om att tillfälligt begränsa möjligheten för förvarstagna att ta emot besök.
- Beslutet är ett led i att minimera smittspridning inom förvarsanläggningarna och en nödvändig åtgärd för att upprätthålla den reglerade invandringen och bibehållandet av förvarsplatser.
- Begränsningen innebär att endast företrädare av rättskedjan såsom förordnade biträden, utredande handläggare, Polis- eller Kriminalvårdsanställda med koppling till aktuellt ärende ges möjlighet att besöka förvarstagen. Besökare av privat karaktär eller från NGO ges ej tillträde till anläggningen.  
---
- Beslutet gäller från och med 2020-03-16 kl 13.00 till dess att Folkhälsomyndigheten bedömer att risken för smittspridning av Covid-19 är låg.

I en riskanalys som bilagts beslutet beskrivs att en smittspridning inom förvaren skulle få synnerligen allvarliga konsekvenser för enskilda liksom för samhället i stort. Att utan begränsning fortsätta ta emot besökare som varken får registreras eller kontrolleras skulle enligt analysen i princip göra all smittspårning omöjlig. En begränsning av möjligheterna till besök bedöms göra avsevärd skillnad för att begränsa och kontrollera smitta. Det anges att ett beslut ska meddelas när en intagen ansöker om att få ta emot besök.

Vidare anges att besöksbegränsningarna utgör en markant inskränkning som sannolikt uppfattas negativt av de intagna. Enligt analysen ska detta dock vägas

---

<sup>33</sup> 11 kap. 4 § och 14 kap. 10 § utlänningslagen.

<sup>34</sup> Migrationsverkets dnr A-017/2020.

mot konsekvenserna av en smittspridning och Migrationsverkets samhällsbärande uppdrag som bl.a. går ut på att upprätthålla frihetsberövandet och möjliggöra verkställighet av beslut om av- och utvisning. I analysen anges även att ett beslut om besöksinskränkningar anses öka risken för bl.a. hot och våld mot personal, rymning och ordningsstörningar, liksom psykisk stress för anställda vid förvaren på grund av de intagnas avsaknad av kontakt med vänner och anhöriga.

I ett informationsblad till intagna om besöksbegränsningarna anges följande:

Information med anledning av coronaviruset

Med anledning av Folkhälsomyndighetens rekommendationer för att minska smittspridningen av coronaviruset kommer vi tillfälligt att begränsa möjligheten till besök på förvaren. Vi gör det av hänsyn till de förvarstagna och våra medarbetare.

Beslutet gäller tills vidare.

Jag har noterat uppgifter i media om att åtminstone förvaret i Märsta ska tillåta besök till förvarstagna fr.o.m. den 1 oktober 2020.<sup>35</sup>

Migrationsverket har uppgett att en begäran att ta emot besök prövas för sig i ett särskilt beslut. Enligt min mening finns det dock en uppenbar risk att den information som lämnats till de intagna kan uppfattas som att Migrationsverket infört ett generellt besöksförbud. Därmed kan det uppstå en uppfattning hos de intagna att det inte finns någon möjlighet för dem att ansöka om besök. Det finns också en risk att personalen av t.ex. formuleringen i det administrativa beslutet om att ”besökare ej ges tillträde” får den felaktiga föreställningen att de inte behöver pröva en ansökan om besök.

Naturligtvis behöver Migrationsverket utifrån den mycket speciella situation som pandemin inneburit ge personalen stöd i hur de ska resonera vid prövningen av ansökningar om besök enligt 11 kap. 4 § utlänningslagen. Enligt min mening är det dock olämpligt att lämna instruktioner på det sätt som Migrationsverket gjort, eftersom de kan uppfattas som ett generellt beslut om besöksinskränkningar, vilket i sin tur riskerar att leda till att de intagna inte får en individuell prövning av sin rätt till besök och ett överklagbart beslut. Migrationsverket behöver överväga hur det säkerställs att intagnas rätt till besök hanteras i enlighet med gällande regler.

Jag noterar att instruktionerna i Migrationsverkets administrativa beslut ska gälla till dess att Folkhälsomyndigheten bedömer risken för smittspridning av covid-19 som låg. Folkhälsomyndigheten bedömer risken för smittspridning på en femgradig skala: mycket låg, låg, måttlig, hög och mycket hög. Sedan

---

<sup>35</sup> Se <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/coronapandemin-tuffa-forhallanden-for-de-som-vantar-pa-att-bli-utvisade> (hämtad 2020-10-02).



den 10 mars 2020 har Folkhälsomyndigheten bedömt risken för samhällsspridning av covid-19 som mycket hög.<sup>36</sup>

Det administrativa beslutet har fått långtgående verkningar för de intagna i Migrationsverkets förvar. Enligt min mening bör en myndighet regelbundet ompröva den typen av ingripande åtgärder, i syfte att säkerställa att de inte pågår längre än nödvändigt. Migrationsverket borde därför ha begränsat giltigheten av beslutet till en viss sista dag och därefter fattat ett nytt, tidsbegränsat beslut om förutsättningar för det föreligger. Vid sin prövning ska Migrationsverket naturligtvis beakta Folkhälsomyndighetens rekommendationer och prognoser för smittspridning, men det finns även andra aspekter som verket kan behöva väga in vid en sådan prövning. Det kan t.ex. handla om vilka möjligheter som finns att begränsa risken för smittspridning vid besök. Enligt min mening bör det av ett omprövningsbeslut framgå hur myndigheten har värderat dessa och andra relevanta förhållanden.

Slutligen noterar jag att Migrationsverket till viss del försökt kompensera begränsningarna av de intagnas möjligheter att ta emot besök, t.ex. genom att tillåta intagna att ha en tvåvägs videokommunikation med externa parter, vilket är positivt. I den granskning som JO Thomas Norling gjort av Statens institutionsstyrelses hantering av covid-19 har det kommit fram uppgifter om att myndigheten försökt hitta alternativ till vanliga besök och ordnat med besök utomhus för att minska smittrisen.<sup>37</sup> För det fall Migrationsverket gör bedömningen att det finns ett fortsatt behov av eller anledning att återgå till de långtgående begränsningar av besök till intagna som gällde under våren och sommaren 2020, finns det enligt min mening skäl för Migrationsverket att överväga att ordna med besök utomhus eller vidta andra åtgärder som gör att inskränkningarna inte behöver bli lika omfattande.

Enligt 11 kap. 4 § utlänningslagen kan besök begränsas endast om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra förvarets verksamhet. Enligt min mening finns det anledning för lagstiftaren att överväga om regleringen i utlänningslagen fullt ut motsvarar de behov av besöksbegränsningar som av smittskyddshänsyn kan uppstå som en följd av exempelvis en pandemi.

#### 6.6 Migrationsverkets information till de intagna

Vid inspektionerna av förvaren kom det fram att några av de intagna fått muntlig information om covid-19 av personalen men att endast ett fåtal hade fått skriftlig information. Informationen avsåg huvudsakligen hur man tvättar händerna och sköter sin hygien.

---

<sup>36</sup> Se <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/statistik-och-analyser/riskbedomning/> (hämtad 2020-09-08).

<sup>37</sup> Se JO:s beslut den 3 september 2020, dnr O 13-2020.

Vid inspektionen av förvaret i Flen kom det fram att intagna tolkat information om t.ex. besöksbegränsningarna åt andra intagna. Intagna i förvaret i Märsta uppgav att de kände en oro över att det är oklart vad en placering i karantän eller isolering på grund av misstänkt smitta av covid-19 innebär. Det kom fram uppgifter om att det hade funnits intagna i förvaret som haft symtom på covid-19, som hosta och feber, under flera dygn men inte berättat detta för vare sig förvarets personal eller sjuksköterska. I samtalen med intagna kom det också fram att det förekommit att intagna hade vistats på varandras bostadsrum under tiden i karantän, trots att avsikten med placeringen var att man i möjligaste mån skulle kunna hålla fysisk distans till andra intagna. Enligt en intagen hade personalen inte berättat för honom att det inte var tillåtet.

Migrationsverkets ledning uppgav vid mötet den 25 juni 2020 att de intagna huvudsakligen får muntlig information under de boendemöten som hålls varje vecka på alla förvar. Information ges om covid-19, hur de intagna kan minska smittrisken och när det kan bli aktuellt med en placering på en karantänavdelning. I samband med en placering på en sådan avdelning får den intagne även information om vad placeringen innebär. Alla intagna och även all personal informeras om att hålla fysisk distans och att använda skyddsutrustning.

Myndigheten använder sig av Folkhälsomyndighetens informationsmaterial för att informera de intagna om hur de ska agera för att minska smittrisken. Materialet finns översatt till ett flertal olika språk. Det kan finnas kompletterande material som tagits fram lokalt på Migrationsverkets förvar.

Det är enligt ledningen för Migrationsverket viktigt att säkerställa att alla intagna förstår informationen, och det förekommer att både personal och anställda hjälper intagna med det.

Jag vill framhålla vikten av att intagna ges all relevant information om covid-19. Det är en nödvändighet för att de ska kunna dels ta tillvara sin rätt, dels vidta ändamålsenliga åtgärder för att skydda sig själva och andra mot smitta. Enligt min mening bör sådan information i första hand ges skriftligen, och den kan sedan kompletteras med muntliga återkommande upplysningar. På det sättet får de intagna möjlighet att i lugn och ro läsa igenom informationen och vid behov återvända till informationsbladet och ställa frågor. Skriftlig information är viktig för att undvika missförstånd, särskilt om de intagna används som tolkar när det ges muntlig information.

Ett exempel på betydelsen av korrekt informationsgivning visar de uppgifter som kommit fram om att intagna i förvaret i Märsta inte hade förstått vad en placering i en karantänavdelning faktiskt innebär och att de inte talat om att de haft symtom på covid-19. Att enskilda intagna väljer att dölja symtom kan få mycket allvarliga konsekvenser för dem själva, medintagna och personal och möjligheten att driva förvarsverksamheten på ett säkert sätt. Med anledning av detta vill jag uppmana Migrationsverket att ta fram ett skriftligt informationsmaterial som tydligt anger hur myndigheten agerar i samband med

misstänkt eller bekräftad covid-19. I det skriftliga materialet bör det också framgå att det i första hand är den enskilde som har ett eget ansvar för att förhindra smittspridning och att Migrationsverket ska hjälpa honom eller henne med detta.

#### 6.7 En tidigare intagen med covid-19 tilläts stanna i ett förvar

Under granskningen kom det fram uppgifter om att en intagen i förvaret i Märsta smittats av covid-19 och sedan avlidit på sjukhus.

Av utredningen har bl.a. följande kommit fram om händelseförloppet. Den intagne som var född på 1950-talet togs in i förvaret den 3 mars 2020. På förmiddagen tisdagen den 17 mars misstänkte Migrationsverkets personal att han var sjuk i covid-19. Den intagne ”isolerades” i ett rum för avskiljande med tillhörande korridor. Regionens smittskyddsläkare informerades och personal från Smittskydd Stockholm kom till förvaret samma kväll för provtagning. Nästkommande dag, den 18 mars, fick Migrationsverket och den intagne beskedet att han testats positivt för covid-19.

Den 18 mars beslutade Polismyndigheten att häva förvarsbeslutet. Enligt Migrationsverkets dokumentation underrättades mannen om beslutet och informerades om att han var fri att lämna förvaret. Mannen uppgav då att han inte orkade åka till närstående som bodde i en annan del av Sverige och att han inte heller ville utsätta andra för smitta i samband med resa. Av en anteckning framgår följande:

[Chefen för förvaret] har idag med hänsyn till läget i Sverige där vi har ett ansvar att minska smittspridningen låt[it] personen med Covid-19 fortsatt vara isolerad och bo kvar där han är, samråd har skett med sjukvården. Vi ska ha tillsyn på honom och säkerställa så han inte börjar må sämre. Börjar han må sämre ska vi kontakta sjukvården. Han är medveten [om] att ha[n] kan gå när han vill och vill han lämna så ska vi släppa ut honom. Jag [chefen för förvaret], kommer att träffa honom imorgon bitti för att göra ett nytt ställningstagande tillsammans med sjukvården.<sup>38</sup>

Mannens tillstånd försämrades, och lördagen den 21 mars 2020 ringde förvarspersonalen efter ambulans. Efter att ha undersökt mannen beslutade ambulanspersonalen att inte ta honom till sjukhus. På morgonen måndagen den 23 mars bedömde sjuksköterskan som tjänstgjorde i förvaret att mannen var i behov av sjukhusvård. Mannen fördes med ambulans till sjukhus. Förvaret fick den 14 april besked från Karolinska sjukhuset att mannen avlidit.

Vid det avslutande dialogmötet den 25 juni 2020 uppgav ledningen för Migrationsverket att myndigheten inte kan hålla någon frihetsberövad endast på den grunden att han eller hon uttryckt sitt samtycke till åtgärden. I det aktuella

---

<sup>38</sup> Avrapportering Förvarsenhet 2 Märsta, 2020-03-19.

fallet var det fråga om en person som var sjuk i covid-19 och som inte hade någonstans att ta vägen. Sjukvården gjorde bedömningen att personen inte skulle tas in för sjukhusvård, och smittskyddsläkaren ville inte att personen skulle vistas ute i samhället. Enligt ledningen valde Migrationsverket att lösa den uppkomna situationen på ett pragmatiskt sätt. Mannen erbjöds att stanna kvar i förvaret eftersom han inte ville använda allmänna kommunikationsmedel för att ta sig till sin släkt i Skåne. Han vistades inte tillsammans med andra intagna utan fick vara för sig själv och hade möjlighet att lämna förvaret när han önskade. Ledningen för Migrationsverket uppgav att myndigheten antagligen skulle agera på samma sätt om en liknande situation uppstår i framtiden.

Jag saknar skäl att ifrågasätta uppgiften att mannen var införstådd med att han kunde lämna förvaret när han så önskade. Det fanns dock enligt min mening en risk att det uppstod missförstånd eller oklarheter om vilka rättigheter och handlingsalternativ som mannen hade, vilket kunnat leda till att hans fri- och rättigheter inte respekterades fullt ut. En annan omständighet av betydelse är att det får anses oklart vilket ansvar för mannens hälsotillstånd som Migrationsverket hade efter det att förvarsbeslutet upphört.<sup>39</sup>

Det får inte förekomma att personer som inte omfattas av gällande förvarsbeslut är inkvarterade i ett förvar. I den uppkomna situationen hade Migrationsverket en skyldighet att göra sitt yttersta för att hitta en lösning som innebar att mannen snarast kunde lämna förvaret. Mannen kom nu att tillbringa flera dygn i förvaret efter att förvarsbeslutet hävts. Det är problematiskt att Migrationsverket inte såg till att lösa situationen innan mannen sedermera fördes till sjukhus.

Jag noterar dock att beslutet att låta mannen stanna kvar på förvaret motiverades av en vilja att hjälpa en person som befann sig i en utsatt situation och som inte hade någonstans att ta vägen. Även det starka intresset av att inte öka risken för smittspridning i samhället låg bakom förvarets agerande. Jag noterar också att händelsen inträffade under ett inledningsskede av pandemin. Det rådde då en stor osäkerhet och oro om omfattningen av pandemin, risken för spridning av covid-19 i samhället och för sjukvårdens möjlighet att tillgodose vårdbehoven. Omständigheterna var således mycket speciella och förvarets handlingsalternativ var begränsade.

Om det inte redan har gjorts finns det anledning för Migrationsverket att skyndsamt göra en allsidig analys av händelsen. Analysen bör belysa bl.a. vilka alternativ som stod till buds och göras i samråd med andra myndigheter och aktörer. Det kan t.ex. handla om att undersöka om myndigheten hade några möjligheter att inom ramen för sin övriga verksamhet erbjuda tillfällig

---

<sup>39</sup> 11 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen.

inkvartering, eller att genom kontakt med andra myndigheter och aktörer bistå den intagne med att hitta en annan tillfällig bostad.

Analysen bör även omfatta de kontakter som Migrationsverkets personal haft med smittskyddsläkaren och om det finns ett behov av att i en dialog med smittskyddsläkaren tydliggöra vilka de rättsliga förutsättningarna var för Migrationsverket i den uppkomna situationen. I den delen är det även viktigt att belysa konsekvenserna av att Migrationsverket inte är vårdgivare och att hälso- och sjukvårdspersonal bara är tillgänglig i förvaren under kontorstid.

Analysen bör resultera i ett stöddokument för hur förvaren ska agera om en liknande situation uppstår igen och säkerställa att en icke frihetsberövad person inte inkvarteras i ett förvar.

## **7 Avslutande synpunkter**

Detta initiativ ska ses i ljuset av syftet med mitt uppdrag som nationellt besöksorgan (NPM) nämligen att förebygga att frihetsberövade utsätts för tortyr eller annan grym, omänsklig eller annan förnedrande behandling eller bestraffning.

I samband med utbrottet av covid-19 i mars 2020 har Migrationsverket vidtagit flera åtgärder för att minska risken för smittspridning. Under denna granskning har det kommit fram uppgifter om att det inträffat sjukdomsfall av covid-19 i Migrationsverkets förvar. I ett fall har en tidigare intagen avlidit. Det finns goda skäl att anta att spridning av covid-19 även låg bakom mycket höga sjukdomstal hos personalen i förvaren under våren, något som potentiellt kunde inkräktat på möjligheten att bedriva en ändamålsenlig förvarsverksamhet.

Jag noterar att frågor om möjligheten för intagna att hålla den fysiska distansen som rekommenderas av Folkhälsomyndigheten har försvårats av hur förvarslokalerna är utformade. Jag har tidigare uttalat mig om skillnaderna i de fysiska förhållandena mellan förvaren. Vid inspektionen av förvaret i Ljungbyhed, som inte genomfördes inom ramen för detta initiativ, konstaterade jag att utformningen av förvaret i hög grad har begränsats av de lokaler som det är inrymt i, vilket i sin tur ledde till begränsningar för vistelsen för de intagna.<sup>40</sup>

Genom att inrätta särskilda karantänavdelningar kunde Migrationsverket i princip ge intagna som var misstänkt eller, i några enstaka fall, bekräftat smittade med covid-19, egna bostadsrum. Jag noterar även att intagna som tillhör en riskgrupp, åtminstone vid förvaret i Flen, kunde tilldelas ett eget bostadsrum. Detta är givetvis bra. Samtidigt visar granskningen att på ”normalavdelningarna” delade i vissa fall så många som sex intagna rum med

---

<sup>40</sup> Se JO:s protokoll, dnr O 52-2019.

varandra, trots att antalet intagna minskats i stor utsträckning som en konsekvens av pandemin. För intagna på en normalavdelning har det varit svårt att upprätthålla en fysisk distans. Enligt min mening visar detta på att det finns behov av att se över hur Migrationsverkets förvarslokaler är utformade. Förvaren bör ha en sådan flexibilitet att myndigheten vid behov snabbt kan inrätta t.ex. en karantänavdelning och placera intagna i enkelrum.

Jag vill även peka på att det för Migrationsverket, liksom för t.ex. Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården, inte fanns färdiga rutiner som myndigheten kunde tillämpa sedan det konstaterats att det fanns en samhällsspridning av covid-19.<sup>41</sup> Migrationsverket har ett samhällsviktigt uppdrag med ett ansvar för i dagsläget runt 300 intagna. En spridning av covid-19 i myndighetens förvar kan få allvarliga konsekvenser. Det gäller naturligtvis även andra allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar. Det bör kunna krävas att Migrationsverket har en bättre beredskap för hur verket ska agera för att hantera en smittspridning av en sådan sjukdom. En väl förberedd krisorganisation med en tydlig struktur bidrar till en förutsebarhet för såväl intagna som personal i fråga om vilka åtgärder som bör vidtas i ett krisläge.

Jag vill lyfta fram att provtagning för covid-19 utgör en viktig del i arbetet att förhindra smittspridning bland intagna. Sedan denna granskning inleddes har det tydliggjorts att intagna och personal i förvaren är prioriterade för provtagning.<sup>42</sup> Vid inspektionerna av förvaren i Flen och Märsta kom det fram att personalen endast kände till ett fall vid respektive förvar där en intagen genomgått en provtagning för covid-19. Personalen ansåg att det varit en brist att provtagning inom förvarsverksamheten länge inte varit prioriterad. Som jag nämnt hade två fall av covid-19 bland intagna i förvaren bekräftats den 22 juni 2020. Det ska jämföras med att fram till maj hade personalen i förvaren i Flen och Märsta sammantaget flyttat runt 40 intagna till en karantänavdelning eftersom de misstänktes vara smittade med covid-19. Enligt min mening är de intagnas trygghet och säkerhet i en pandemi i hög grad beroende av att det finns en kapacitet för att testa för smitta och att sådana tester även genomförs.

Min granskning har inte omfattat Migrationsverkets samverkan med andra myndigheter och självfallet inte heller andra myndigheters agerande under den pågående pandemin. Den händelse då en tidigare frihetsberövad tilläts stanna kvar i Migrationsverkets förvar (se avsnitt 6.7) visar på de svårigheter som kan uppstå när det råder en osäkerhet om hur långt det egna uppdraget och ansvaret sträcker sig och var andra aktörer ska ta vid. Arbetet med att begränsa smittspridningen berör hela samhället, och en välfungerande krisorganisation bygger

---

<sup>41</sup> Se JO:s beslut den 30 juni 2020, dnr O 12-2020, och den 3 september 2020, dnr O 13-2020.

<sup>42</sup> Se t.ex. Folkhälsomyndigheten, Nationell strategi för utökad provtagning och laboratorieanalys av covid-19, Version 4, 2020-06-10.

på bl.a. myndigheters och andra aktörers förmåga till och förutsättningar för ett gott samarbete.

Regeringen beslutade den 30 juni 2020 att ge en kommitté i form av en kommission i uppdrag att utvärdera regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regioners och kommuners åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar covid-19 och spridningens effekter.<sup>43</sup> Kommissionen ska bl.a. analysera om smittskyddslagstiftningen och annan lagstiftning gett samhället ändamålsenliga förutsättningar för att begränsa smittspridningen. Mot bakgrund av de frågor som initiativet omfattar och de uttalanden jag gör lämnar jag en kopia av detta beslut för kännedom till regeringen och kommissionen.

Ärendet avslutas.

---

<sup>43</sup> Se regeringens kommittédirektiv, dir. 2020:74.