

Anmälan mot Migrationsverket för att förvarstagna vid förvaret i Mölndal låstes in på sina boenderum. Kritik mot verket för bristande dokumentation av åtgärden

Beslutet i korthet: JO har granskat en händelse vid förvaret i Mölndal då Migrationsverket beslutade att låsa in ett tiotal förvarstagna på sina rum. Migrationsverket har beskrivit händelsen som en upplöpsliknande situation. Med utgångspunkt i det bedömer JO att åtgärden var nödvändig och försvarlig och det finns därför inte anledning att kritisera Migrationsverket för inlåsningen. JO konstaterar emellertid att dokumentationen av åtgärden i de individuella ärendena har brister och verket kritiseras för detta.

Anmälan

AA uppgav i en anmälan till JO att vid en incident den 19 oktober 2022 på Migrationsverkets nyöppnade förvar i Mölndal blev samtliga förvarstagna avskilda eller fick sin rörelsefrihet begränsad genom inlåsning på bostadsrummen. Enligt anmälaren agerade Migrationsverket därigenom oegentligt gentemot de förvarstagna och utan giltigt skäl. AA uppgav även att Migrationsverkets generaldirektör var på besök på förvaret denna dag.

Utredning

JO hämtade in handlingar från Migrationsverket för de förvarstagna som fick sin frihet begränsad. Migrationsverket skickade in tre handlingar: en journalanteckning, ett beslut och en tjänsteanteckning. Förutom namnen är handlingarna identiska för alla som berördes av åtgärden.

JO beslutade att inleda en utredning av de enligt Migrationsverket 15 ärenden där de förvarstagnas rörelsefrihet begränsades genom att de låstes in på sina rum, och uppmanade verket att yttra sig över incidenten. Det kom fram att verket även beslutade att avskilja tre personer på avdelningen. JO:s granskning avser inte de ärenden där beslut om avskiljande fattades.

Migrationsverket beskrev incidenten i yttrandet till JO enligt följande.

Händelsen inleddes med att en förvarstagen uppträdde upprört och utåtagerande i allrummet på förvaret. Personalen på plats larmade internt och larmchefen kom till platsen och försökte tillsammans med annan personal lugna ner den förvarstagne. Den förvarstagne lugnade sig inte utan agerade istället mer hotfullt, bland annat genom att slå bort personalens händer när de försökte leda honom till ett samtalsrum. Den förvarstagne riktade sig mot andra förvarstagna och försökte uppvigla dem. Ytterligare en förvarstagen anslöt. Han blev av personalen ombedd att flytta på sig men vägrade med kommentaren att ”min väns problem är mitt problem”. Utöver de två personer som visade ett hotfullt beteende mot personalen började fler förvarstagna bli upprörda och situationen eskalerade mot något som personalen uppfattade som upploppsliknande. Larmchefen kontaktade ansvarig teamledare för att gå igenom situationen och bedöma behovet av att separera de två förvarstagna som uppträdde hotfullt. Teamledaren observerade händelsen från bevakningscentralen via kameraövervakning. I syfte att förhindra ytterligare eskalering och ett eventuellt upplopp började Migrationsverkets personal separera samtliga förvarstagna som befann sig i allrummet. De som samarbetade flyttades från allrummet till boendekorridoren. Branddörren som skiljer dessa avdelningar åt stängdes. En av de två hotfulla förvarstagna eskorterades därefter till avdelningen för avskiljande. Den andra befann sig i boendekorridoren tillsammans med de övriga förvarstagna. Migrationsverkets personal eskorterade sedan även denne till avdelningen för avskiljande. När personalen därefter skulle lämna boendekorridoren och på nytt stänga branddörren blev de hindrade av en förvarstagen som satte sin fot i dörröppningen. Den förvarstagne var högljudd, uppträdde hotfullt och hörsammade inte uppmaningar att backa undan. Andra förvarstagna slöt upp bakom denne. Personalen kunde föra denna person åt sidan och eskorterade sedan också honom till avdelningen för avskiljande. Totalt fördes alltså tre förvarstagna dit. Några av de förvarstagna som befann sig i boendekorridoren var i det här läget upprörda och bankade på branddörren och skrek att de vill tillbaka till allrummet. En av Migrationsverkets medarbetare skadade i samband med händelsen sin hand.

Den operativt ansvariga teamledaren beslutade att samtliga förvarstagna skulle låsas in i sina respektive boenderum med stöd av 11 kap. 6 § utlänningslagen ... En handläggare fick i uppdrag att skriva beslutet. De förvarstagna gick frivilligt in på sina rum. Dörrarna låstes klockan 12:20. Därefter genomfördes samtal med de berörda förvarstagna och därefter kunde de släppas ut i allrummet igen. Dörrarna till de förvarstagnas boenderum låstes upp igen klockan 14:00.

De skriftliga besluten avseende avskiljande enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen fattades den 19 oktober, samma dag som händelsen inträffade. De skriftliga besluten avseende begränsad rörelsefrihet för femton personer blev försenade. Efter att handläggaren skrivit beslutsutkast om begränsad rörelsefrihet enligt 11 kap. 6 § utlänningslagen ansåg teamledaren att beslutet istället skulle grundas på 11 kap. 7 § utlänningslagen.

Efter ytterligare samråd mellan teamledare och beslutsfattare bedömdes dock att besluten skulle grundas på 11 kap. 6 § utlänningslagen, den bestämmelse som ursprungligen varit aktuell. Bristfällig kommunikation och diskussion om regelverket ledde till att besluten om begränsad rörelsefrihet fastställdes först under förmiddagen den 21 oktober.

Migrationsverket redovisade bl.a. följande svar på JO:s frågor.

Förekommer det att förvarstagna blir inlåsta på sina bostadsrum? [...] Hur dokumenteras det normalt sett?

Det händer ytterst sällan att förvarstagna blir inlåsta på sina rum. Det är dock inte ovanligt att enskilda förvarstagna är inblandade i incidenter.

Detta kan normalt hanteras genom att de inblandade avskiljs på avskiljningsavdelningen [– –] Beslut om avskiljande eller begränsning av rörelsefriheten fattas vanligen genom konkludent handlande. Dessa beslut ska därefter dokumenteras genom nedteckning i skrift. Nedteckning ska ske så snart det är möjligt.

Hur vanligt förekommande är det att samtliga förvarstagna på en avdelning blir inlåsta på sina bostadsrum? [...]

Det är mycket ovanligt att samtliga förvarstagna på en avdelning blir inlåsta på sina bostadsrum. Men i det aktuella fallet var det många förvarstagna involverade. Det var initialt när incidenten pågick svårt för medarbetarna att avgöra exakt vilka som var mer eller mindre aktiva i händelseförloppet. Därför beslutades om inlåstning på rummen i syfte att minimera en eskalering av situationen tills man kunde prata med och lugna ned varje förvarstagen. [– –]

Vem eller vilka har normalt sett befogenhet att besluta om att samtliga förvarstagna ska låsas in på sina bostadsrum? Vem tar ett sådant beslut och vilken skyldighet finns att dokumentera ett sådant beslut?

I det akuta skeendet har ansvarig teamledare befogenhet att fatta beslut om att begränsa rörelsefrihet. Av bifogad rättsutredning ... [här utelämnad, JO:s anm.] framgår att det skriftliga beslutet måste fattas i nära anslutning till den situation som föranlett beslutet. Skyldigheten att dokumentera följer av rättsutredningen. Beslutsfattare ansvarar för att dokumentera händelsen och fastställa de beslut som fattats.

Migrationsverket redovisade följande bedömning av händelsen.

Migrationsverket värnar portalparagrafen i 11 kap. utlänningslagen och vid alla beslut som fattas måste den enskildes integritet och värdighet respekteras. Detta utgör dock inte ett hinder för avskiljande och rörelsebegränsningar när det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller det finns fara för liv och hälsa.

Det ovan beskrivna händelseförloppet är inte begränsat till en person eller en händelse utan eskalerade över tid och med ett oklart antal förvarstagna involverade. De initiala åtgärderna har inte haft effekt och en medarbetare har skadats. Det har därför funnits anledning att separera de förvarstagna. Åtgärden att låsa in de förvarstagna i boenderummen har genomförts för att personalen skulle hinna med att prata med och lugna ned varje förvarstagen.

Beslutsfattare ansvarar för nedtecknande av beslut gällande såväl begränsning av rörelsefriheten enligt 11 kap. 6 § utlänningslagen som avskiljande enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen. Bestämmelsernas tillämpningsområden är inte helt avgränsade och under en pågående incident kan det vara svårt att avgöra när ett beslut övergår från den ena bestämmelsen till den andra. En analys av händelseförloppet måste därför göras i efterhand.

Migrationsverket anser att det under händelsen varit berättigat att besluta om avskiljande av tre förvarstagna, begränsning till boendekvarteret och slutligen till boenderummen av resterande förvarstagna av följande skäl:

- Incidenten började i ett allrum där det fanns flera förvarstagna.
- Initialt var endast en förvarstagen hotfull. Detta eskalerade dock snabbt med ytterligare en person och därefter en upploppsliknande stämning bland övriga.
- Beslutet om avskiljande av de två förvarstagna och boendebegränsning av övriga lugnade inte ned situationen. Flera andra förvarstagna blev hotfulla. En medarbetare skadades.
- Först när tre avskilts och övriga låsts in i sina boenderum var det möjligt att lugna ned situationen och minska risken för ytterligare skador.

Att besluten om begränsning av rörelsefriheten fastställdes först två dagar efter händelsen är beklagligt men har haft sin förklaring i att händelseförloppet behövt analyseras för att komma fram till vilken bestämmelse som är tillämplig. Med

hänsyn till kravet på skyndsam dokumentation borde verksamheten dock ha fastställt beslutet tidigare. För att undvika liknande fördröjningar kommer enheten att få återkoppling om vikten av skyndsamhet i denna typ av ärenden.

Eftersom avskiljandet och boendebegränsningen genomförts genom konkludent handlande och upphävt innan besluten fastställts i systemen har dröjsmålet inte påverkat någon av de förvarstagna mer än att överklagandetiden förlängts.

AA gavs tillfälle att kommentera Migrationsverkets yttrande.

Journalanteckningar i ärendena har varit tillgängliga för JO.

Rättslig reglering

Förutsättningar för att använda tvång i en förvarlokal

En utlänning som hålls i förvar ska behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. Utlänningen ska informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarlokalerna. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

(Se 11 kap. 1 § utlänningslagen.)

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. (Se 11 kap. 6 § utlänningslagen.)

En utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får 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 (se 11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen).

De beslut som Migrationsverket fattar enligt 11 kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen får överklagas till migrationsdomstol (se 14 kap. 10 § utlänningslagen).

I brottsbalken finns en allmän bestämmelse om våldsanvändning för att genomföra tjänsteåtgärder (laga befogenhet). Om den som är berövad friheten sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han eller hon står då denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att ordningen ska upprätthållas.

(Se 24 kap. 2 §.)

Dokumentationsskyldighet

En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. (Se 27 § förvaltningslagen.)

För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar vem som har fattat beslutet (se 31 § 3 förvaltningslagen). Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska bl.a. innehålla uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. (Se 32 § första stycket förvaltningslagen.)

De beslut som Migrationsverket fattar i särskilda fall enligt 11 kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen ska dokumenteras på lämpligt sätt (se 6 kap. 15 § första stycket utlänningsförordningen).

Bedömning

Inlåsningsen ger inte anledning till kritik

Skälet för att begränsa de förvarstagnas rörelsefrihet genom att låsa in dem på rummen anges i besluten vara att det var nödvändigt för att säkerställa ordningen i lokalen. Vid min granskning har jag kunnat konstatera brister i beskrivningen av incidenten i de individuella ärendena. Migrationsverket har i yttrandet till JO beskrivit händelseförloppet betydligt mer utförligt, vilket gett en tydligare bild av händelsen. Jag återkommer senare i beslutet till de brister som jag har uppmärksammat vad gäller dokumentationen.

Inledningsvis vill jag framhålla att Migrationsverket ansvarar för ordningen och säkerheten i förvarslokalen. Utgångspunkten är att en person som hålls i förvar får ha kontakt med de andra förvarstagna och, med hänsyn till förvarets regler, ha tillgång till de gemensamma utrymmena på förvaret. Personalen ska även så långt som det är möjligt försöka lösa situationer utan att använda våld eller tvång.

Av Migrationsverkets beskrivning av den anmälda incidenten framgår att stämningen bland de förvarstagna var upphetsad och hotfull och att de som befann sig i allrummet inledningsvis flyttades till boendekorridoren samt att branddörren mellan avdelningarna stängdes. När stämningen inte lugnade ned sig togs beslutet att de förvarstagna skulle låsas in på sina boenderum. Migrationsverket har beskrivit situationen som upploppsliknande där några hotfulla personer fördes till avskiljningsavdelningen och att flera av de andra på avdelningen var upprörda även efter avskiljandena. Såvitt framgår av utredningen använde personalen inget direkt våld eller tvång för att få de förvarstagna att förflytta sig till boendekorridoren, eller för att därefter få dem att gå in på sina rum, varpå dörrarna låstes.

Med utgångspunkt i hur Migrationsverket beskrivit händelsen bedömer jag att åtgärden att under cirka en och en halv timme låsa in de förvarstagna på sina boenderum som nödvändig och försvarlig. Åtgärden har haft stöd i 11 kap. 6 § utlänningslagen respektive bestämmelsen om laga befogethet i brottsbalken. Det har också kommit fram att en i personalen skadades vid händelsen och att

det fanns en risk för att fler i personalen eller att någon av de förvarstagna skulle ha skadats om situationen inte hade hanterats.

Mot denna bakgrund finns det inte anledning för mig att kritisera Migrationsverket för att de förvarstagna låstes in på sina rum vid den aktuella incidenten. Det har av utredningen inte kommit fram att Migrationsverket tog några ovidkommande hänsyn vid besluten.

Brister i dokumentationen

Som jag redan varit inne på har dokumentationen i de individuella ärendena varit bristfällig. Den enda egentliga dokumentationen utgörs av en kortfattad journalanteckning som är identisk i samtliga ärenden. Av anteckningen framgår att när personal skulle avskilja en person i boendekorridoren blockerade de förvarstagna passagen i korridoren. Det framgår även att personalen bad de förvarstagna att gå in på sina rum, att de frivilligt gjorde det och att personalen låste dörrarna. Det är som nämnts först genom Migrationsverkets yttrande till JO som det lämnats en mer utförlig redogörelse för vad som hände.

Jag är kritisk till att det av underlaget för besluten inte går att få en tydlig bild av händelseförloppet och vad som föranledde inlåsningsen för varje förvarstagen. Det framgår t.ex. inte om det var den enskildes eget agerande som var grunden för inlåsningsen. Bristerna i dokumentationen har gjort min granskning svårare. Migrationsverket har uppgett att det är ytterst sällan som de förvarstagna blir inlåsta på sina rum och av utredningen framgår att flera möten hölls i personalgruppen dagen efter incidenten. Det förvånar därför att händelsen inte dokumenterades mer utförligt i det underlag som utgjorde grunden för besluten.

Det är klarlagt att det var en larmchef tillsammans med en teamledare som muntligen och på plats bestämde att de förvarstagna skulle låsas in på rummen. Dock anges inte namnet på vare sig teamledaren eller larmchefen i de skriftliga besluten. Det är en brist.

Migrationsverket har uppgett att det är beklagligt att besluten om begränsning av rörelsefriheten fastställdes först två dagar efter händelsen. Verket har även uppgett att besluten, med hänsyn till kravet på skyndsam dokumentation, borde ha fastställts tidigare. Jag har ingen annan uppfattning i dessa delar.

Migrationsverket kritiseras för de brister i dokumentationen som jag redovisat.

Avslutande kommentar

JO genomförde i januari 2023 en inspektion av Migrationsverkets förvar i Mölndal. I protokollet från inspektionen uttalade jag att jag har för avsikt att genomföra en uppföljande inspektion av förvaret. (Se JO:s protokoll med dnr O 3-2023.)

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättsakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.

Sändlista

AA

Migrationsverket (dnr 1.4-2023-569)