

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Uttalanden om Migrationsverkets skyldighet att värna en förvarstagens personliga integritet vid genomförande av vårdbesök utanför förvarslokalerna

Beslutet i korthet: JO gör generella uttalanden om Migrationsverkets skyldighet att värna en förvarstagens personliga integritet vid genomförande av vårdbesök utanför förvarslokalerna. JO påpekar därvid bl.a. att den förvarstagnes personliga integritet alltid måste beaktas och att Migrationsverket, när tillsyns- och säkerhetsåtgärder är nödvändiga, behöver överväga om det går att begränsa integritetsintrånget genom kompensatoriska åtgärder.

När det gäller den granskade händelsen konstaterar JO att det är en brist att det inte framgår att det gjordes överväganden om integritetsaspekterna inför ett planerat läkarbesök, trots att besöket var av integritetskänsligt slag.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Migrationsverket, förvaret i Gävle, för att personal från förvaret återkommande övervakade hans läkarbesök. Han lyfte särskilt fram ett visst tillfälle då förvarspersonal hade närvarat vid en undersökning. Enligt AA var övervakningen onödig och innebar en orättfärdig kränkning av hans rätt till privatliv och värdighet. AA förde vidare fram bl.a. följande.

Han var förvarstagen på förvaret i Gävle. Den 18 februari 2025 var han på ett läkarbesök på en vårdcentral, åtföljd av flera personer av Migrationsverkets personal. Den medföljande personalen närvarade under läkarbesöket och bevakade honom även vid undersökningen, som var av integritetskänslig karaktär. Han ansåg inte att det var nödvändigt att personalen närvarade i undersökningsrummet och upplevde det både ovärdigt och förödmjukande. När han bad om att personalen skulle gå ut fick han besked att han inte skulle få fortsatt vård om han inte tillät dem stanna. Det var inte en isolerad händelse. Han har varit på flera vårdbesök under sin tid i förvaret och har aldrig fått möjlighet att prata med en läkare i enrum.

Utredning

JO hämtade in handlingar i ärendet och begärde därefter att Migrationsverket skulle yttra sig. Av yttrandet skulle särskilt framgå vilka överväganden som gjorts och vilka åtgärder som vidtagits inför det aktuella läkarbesöket i fråga om säkerhet, tillsynsbehov och skydd för den förvarstagnes integritet.

Migrationsverket (rättschefen BB) yttrade den 12 juni 2025 bl.a. följande.

Vid samtliga transporter av förvarstagna görs en säkerhetsbedömning. Den utgår från personliga omständigheter rörande den förvarstagne som ska transporteras och utformningen av den lokal till vilken den förvarstagne ska föras. Säkerhetsbedömningen utgör sedan underlag för planeringen av transporten och genomförandet av besöket. De omständigheter som ska beaktas vid planering och genomförande av transporter är om det finns en risk för att den förvarstagne ska försöka rymma, ska försöka att skada sig själv eller andra eller ska ta med sig ett otillåtet föremål tillbaka till förvarsloken som kan skada den förvarstagne eller andra personer. Migrationsverkets personal har i dagsläget inte befogenhet att visitera en person som ska transporteras utanför förvarslokal. Migrationsverket kan inte heller genomföra en visitation i samband med att en förvarstagen vistas på en sjukhusinrättning.

I fråga om de säkerhetsbedömningar som gjorts i det aktuella ärendet förde Migrationsverket fram att det bedömdes att transporten skulle göras med fyra medarbetare i stället för tre som normalt. Anledningen var AA:s psykiska hälsotillstånd och tidigare incidenter som inträffat på förvaret. Vid besöket på vårdcentralen noterade transportledaren att det i rummet där läkarundersökningen skulle ske fanns ett flertal farliga föremål.

Migrationsverket redovisade i huvudsak följande bedömning.

I instruktion I/016/2021 som behandlar ordning och säkerhet vid förvaret framgår det att Migrationsverket har en grundläggande skyldighet att säkerställa en trygg och säker miljö för anställda och förvarstagna vid vistelse och transport utanför förvarslokalerna. En vistelse utanför förvarslokalerna innebär alltid en förhöjd risk för avvikande. En grundläggande förutsättning för att kunna genomföra en sådan vistelse och återföra den förvarstagne tryggt till förvarsanläggningen är att den förvarstagne bevakas även om det sker mot dennes vilja. Bevakning innebär att ständigt uppehålla sig i direkt närhet till den förvarstagne.

Vid besöket på vårdcentralen fanns en takhängande gardin som avgränsade rummet vilket innebar att undersökningen kunde ske ostörd och avgränsad från den medföljande personalen. Migrationsverket anser att personalen behövde närvara i rummet under själva undersökningen mot bakgrund av bl.a. AA:s psykiska mående och att personalen inte hade befogenhet att visitera honom vid besöket.

Migrationsverket bifogade bl.a. tjänsteanteckningar över riskanalyser som gjorts.

AA kommenterade yttrandet. Han bekräftade att en gardin hade använts vid undersökningen men ansåg att den inte gav tillräcklig avskildhet för att han skulle undgå att känna sig utsatt.

JO hämtade in den interna instruktion som Migrationsverket hänvisade till i yttrandet.

Rättslig reglering

Den rättsliga reglering som återges nedan är den som gällde vid tidpunkten för läkarbesöket den 18 februari 2025.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar (11 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen).

Om en utlänning som hålls i förvar behöver sjukhusvård under förvarstiden, ska han eller hon ges tillfälle till sådan vård (11 kap. 5 § andra stycket utlänningslagen).

Enligt 1 kap. 8 § utlänningslagen ska lagen tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

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

5 § tredje stycket förvaltningslagen ger uttryck för en allmän proportionalitetsprincip. En myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som svensk lag, ger var och en rätt till respekt för sitt privatliv. Rättigheten är inte absolut och får under vissa förutsättningar inskränkas. Sådan inskränkning får ske endast med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till ett antal i artikeln uppräknade intressen. Det krävs därmed att det finns ett angeläget samhälleligt behov av inskränkningen och att den står i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom ingreppet.

Bedömning

Min granskning rör frågan om Migrationsverket gjorde tillräckliga överväganden avseende integritetshänsyn och proportionalitet vid bedömningen av vilka tillsyns- och säkerhetsåtgärder som skulle vidtas i samband med AA:s läkarbesök den 18 februari 2025.

Migrationsverkets ansvar för personer som hålls i förvar ställer givetvis krav på säkerhetsarrangemang i samband med att en förvarstagen ska vistas utanför förvarslokalerna. Migrationsverket har i sitt remissvar redogjort för att det inför ett sådant tillfälle görs en säkerhetsbedömning med utgångspunkt i den förvarstagnes personliga omständigheter och utformningen av lokalen som han eller hon ska föras till. Omständigheter som Migrationsverket har uppgett ska beaktas vid planeringen och genomförandet av en transport utanför förvaret är olika typer av riskaspekter. Det har däremot inte kommit fram hur skyddet för den enskildes personliga integritet vägs in, exempelvis när det som i detta fall handlar om ett besök inom hälso- och sjukvården.

JO har i flera beslut uttalat sig rörande Kriminalvårdens säkerhetsarrangemang i samband med externa vårdbesök utifrån perspektivet att integritetskränkningar ska minimeras och att det måste göras en bedömning av om de säkerhetsåtgärder som vidtas är proportionerliga (se t.ex. JO 2012/13 s. 203, dnr 3474-2011 och 4532-2011). JO har bl.a. framhållit att i situationer där en intagen ska genomgå en medicinsk undersökning eller ingrepp är integritets- och värdighetsaspekterna mer påtagliga än i många andra sammanhang eftersom människor då typiskt sett är mer utsatta och sårbara. Därför ställs det höga krav på en nyanserad och individualiserad proportionalitetsbedömning när det gäller användningen av kontroll- och säkerhetsåtgärder i samband med sådana vårdbesök. (JO 2017/18 s. 131, dnr 1088-2016)

Motsvarande krav kan enligt min mening ställas vid Migrationsverkets användning av tillsyns- och säkerhetsåtgärder när en förvarstagen ska göra ett vårdbesök utanför förvarslokalerna. Den förvarstagnes rätt till respekt för sin personliga integritet måste alltid beaktas och en noggrann bedömning göras av om åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga i det enskilda fallet. Migrationsverket behöver överväga om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga och om det går att begränsa integritetsintrånget exempelvis genom kompensatoriska åtgärder, inte minst vid situationer som kan upplevas som särskilt känsliga ur integritetssynpunkt. Vid planerade vårdbesök bör det generellt sett finnas goda möjligheter att få till stånd en tillfredsställande säkerhetsnivå utan intrång i den förvarstagnes personliga integritet som inte är nödvändiga.

Av utredningen framgår att Migrationsverket gjorde en riskanalys inför det aktuella läkarbesöket, varvid det bedömdes att fyra personer ur personalen skulle följa med. Jag har inte anledning att ifrågasätta att säkerhetsarrangemang utgick från individuella och relevanta riskfaktorer i AA:s fall.

Däremot framstår det som oklart i vilken mån det gjordes överväganden rörande skyddet för AA:s personliga integritet. Migrationsverket har i sitt yttrande hänvisat till att undersökningen vid läkarbesöket kunde ske avgränsat från den medföljande personalen genom att det fanns en takhängande gardin. Det har dock inte förts fram att det på förhand var känt att det fanns en sådan gardin i undersökningsrummet. Inte heller i övrigt framgår det av utredningen att det gjordes några konkreta överväganden om integritetsaspekterna i samband med läkarbesöket, trots att besöket var av integritetskänsligt slag och AA bad om att få genomföra det i enrum. Det är en brist. Överväganden om integritetsskydd och proportionalitet bör dokumenteras på ett lämpligt sätt.

Jag noterar att den instruktion som Migrationsverket har hänvisat till i princip inte berör integritetsskydds- eller proportionalitetsaspekterna när det gäller transport och bevakning av en förvarstagen utanför förvarslokalerna. Jag vill därför betona vikten av att Migrationsverkets rutiner och riktlinjer säkerställer att dessa aspekter beaktas vid åtgärder av aktuellt slag.

Ny lagstiftning rörande ordningen och säkerheten vid förvar trädde i kraft den 1 augusti 2025. I 1 kap. 8 § andra stycket utlänningslagen stadgas numera att en ingripande åtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Genom att proportionalitetsprincipen uttryckligen skrivits in i utlänningslagen tydliggörs att en bedömning alltid behöver göras i fråga om för den enskilde ingripande åtgärder.

Det som AA har fört fram i övrigt ger inte anledning till några ytterligare uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

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

Rättssakkunniga Madeleine Sjödin har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johansson har deltagit i beredningen.