

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Uttalanden med anledning av att Migrationsverket undersökt ett boenderum på ett asylboende utan att den boende var närvarande

Beslutet i korthet: Personal vid Migrationsverket undersökte vid tre olika tillfällen en utlännings lägenhet på ett asylboende utan att denne var närvarande eller kände till att åtgärden skulle vidtas. Syftet med undersökningarna var att klarlägga om utlänningen bodde kvar i lägenheten.

Enligt JO kan det ifrågasättas om Migrationsverket hade nödvändigt lagstöd för att genomföra de två första undersökningarna men att lagstöd kan ha funnits för den tredje undersökningen, som genomfördes efter att bestämmelsen i 19 c § lagen om mottagande av asylsökande införts. JO kan dock inte uttala sig närmare i den frågan mot bakgrund av brister i den utredning som verket lagt fram.

Vidare kan Migrationsverkets yttrande till JO förstås som att verkets uppfattning om sin rätt att undersöka boenderum på ett asylboende inte fullt ut beaktar innebörden av den nämnda lagändringen och de uttalanden som gjordes i lagförarbetena. JO förutsätter att frågan övervägs på nytt inom myndigheten.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 27 februari 2025 klagade AA på att Migrationsverket vid flera tillfällen gått in i hennes lägenhet på ett av Migrationsverkets boenden utan att hon var där och utan att meddela henne i förväg. Enligt anmälan hade AA uppfattat detta som trakasserier som äventyrat hennes säkerhet och skett i strid med hennes rätt till skydd för privatlivet. Hon framförde bl.a. att regelbundna oanmälda besök skett sedan hon flyttade till boendet i november 2024 utan att hon blivit förvarnad eller upplyst om anledningen, och att hon invänt skriftligen utan att få någon förklaring.

Utredning

JO begärde in dagsboksblad och eventuell dokumentation från besök i AA:s lägenhet som skett i hennes frånvaro från Migrationsverket. JO begärde därefter att Migrationsverket skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan i aktuella delar och svara på vissa frågor.

Migrationsverket (rättschefen BB) yttrade sig den 26 maj 2025 och förde fram i huvudsak följande (fotnoter utelämnade).

Migrationsverkets hantering

Har Migrationsverket gjort besök i AA:s lägenhet i hennes frånvaro?

Av utredningen i ärendet framgår att Migrationsverkets personal vid tre tillfällen har gjort besök i AA:s lägenhet i hennes frånvaro. Besöken ägde rum den 18 februari 2025, den 25 februari 2025 samt den 10 april 2025.

— — —

Besöken den 18 februari och den 25 februari 2025

Vid ett uppföljningssamtal hos Migrationsverket den 13 februari 2025 fick AA information om att hon skulle flytta till ett återvändandecenter. AA sa att hon inte kommer att flytta frivilligt och att hon istället avsåg att invänta att Kronofogden kommer.

Boendepersonal besökte AA:s lägenhet den 18 februari i syfte att prata om och planera inför flytten till återvändandecenter. Efter att personalen knackat på och ingen öppnade använde de huvudnyckeln för att se om AA var kvar i lägenheten.

Den 25 februari 2025 besökte boendepersonal återigen AA i syfte att prata om och planera inför flytten till återvändandecenter. Efter att personalen knackat på och ingen öppnade använde de huvudnyckeln för att se om hon var kvar i lägenheten. Personal har i samband med besöket ringt samt skickat SMS till AA att hon behöver kontakta Migrationsverket för att planera flytten till återvändandecenter.

Internt stöd för besöken

— — —

I Migrationsverkets då rådande interna rutin *Inkvartera i tillfällig bostad* framgår att en logiplats eller ett boendetrymme inte är en bostad i vanlig mening. Det rör sig om en offentligrättslig förmån och inte om något civilrättsligt hyresförhållande. [...] Det innebär att utlänningarna exempelvis inte åtnjuter någon besittningsrätt eller liknande dispositionsrätt till boendetrymmet enligt 12 kap. jordabalken... Det är ingen skillnad i de fall en utlänning betalar ersättning till Migrationsverket för logi. Utlänningen måste acceptera att vid exempelvis utrymmesbrist anvisas en annan plats. [...]

Migrationsverket är i egenskap av huvudman för en mottagningsenhet inte bunden av de begränsningar i rätten att tillträda en lägenhet som gäller i hyresförhållanden enligt jordabalken.

Som huvudman för en anläggning har Migrationsverket rätt att tillträda alla utrymmen med undantag för det utrymme som upplåtits åt utlänningen som hans eller hennes "privata sfär". Med privat sfär i verkets boende menas den säng och det kläd-/förvaringsskåp som den inskrivna har blivit tilldelad.

Personal kan alltså bereda sig tillträde till ett rum eller en lägenhet i anläggningsboendet med iakttagande av vad som kan anses som normal hänsyn och försiktighet. Innan personalen tillträder en lägenhet eller öppnar en stängd dörr inne i en lägenhet bör de boende ha en rimlig möjlighet att själva öppna dörren efter påringning/knackning, gärna upprepade gånger, med någon minuts mellanrum. Därefter kan personalen öppna dörren med huvudnyckeln.

Besöket den 10 april 2025

Syftet med besöket den 10 april var att genomföra en boendekontroll. AA hade inte kommit till inbokat samtal hos Migrationsverket den 10 april. Hon hade meddelat handläggare via e-post att hon hade biljett till ett boende i södra Sverige. Av meddelandet gick inte att utläsa om hon hade rest eller inte och hon hade inte heller lämnat någon ny adress till Migrationsverket trots uppmaning.

Internt stöd för besöket

I Migrationsverkets interna rutin *Tillträde till en boendeplats* från den 17 mars 2025 står att Migrationsverket kan kontrollera gemensamma utrymmen i ett asylboende såsom kök, badrum och vardagsrum i syfte att kontrollera om någon har lämnat boendet. Även slutna förvaringsställen som inte disponeras av en enskild person som exempelvis kylskåp, skafferi eller andra förvaringsutrymmen med föremål som ingår i boendet och som kan användas av flera får kontrolleras. Denna typ av boendekontroll, som alltså inte omfattar personens enskilda boendetrymme eller slutna förvaringsutrymmen, kan göras utan formellt beslut om undersökning av boendetrymmen m.m.

Vid en boendekontroll ska Migrationsverkets personal i första hand knacka på dörren till boendetrymmet och ge de boende tillfälle att ta emot. Om ingen öppnar bör upprepade försök med minst några minuters mellanrum göras. Därefter kan personalen öppna dörren med huvudnyckeln.

Migrationsverkets bedömning*Stöd för rätten att tillträda AA:s boenderum*

Ärendet rör frågan om Migrationsverkets rätt att tillträda de rum i anläggningsboenden där de asylsökandes logiplatser finns. Som redan framgått är logi på en förläggning inte en bostad i vanlig mening. Det finns inte någon avtalsrelation mellan Migrationsverket och den asylsökande som ger den asylsökande rätt att nyttja en viss lägenhet. Den asylsökande betalar inte heller någon hyra för boendet och något hyresförhållande enligt 12 kap. jordabalken är det, som redan nämnt, inte fråga om. En asylsökandes rätt till logi i Migrationsverkets boenden grundas på en lagreglerad rätt till bistånd enligt LMA som varken ger en rätt till ett specifikt rum eller en rätt till ett specifikt boende. Migrationsverket bestämmer var den asylsökande ska erbjudas plats och tillsammans med vilka andra. När rätten till bistånd upphör, har den enskilde inte någon rätt till boendet. Migrationsverket kan när som helst bestämma att flytta på den asylsökande eller placera fler asylsökande i lägenheten.

Att den asylsökande inte ingått hyresavtal i jordabalkens mening hindrar emellertid inte att grundlagsskyddet mot husrannsakan och liknande intrång i 2 kap. 6 § regeringsformen skulle kunna bli tillämpligt vid ett anläggningsboende. Med liknande intrång avses intrång som inte sker i undersökningssyfte. Även om bestämmelserna om husrannsakan i 28 kap. rättegångsbalken inte är tillämpliga i Migrationsverkets verksamhet så kan de vara vägledande i tolkningen av 2 kap. 6 § regeringsformen. För att det ska vara fråga om husrannsakan hos en viss person ska det emellertid vara just den plats eller det förvaringsställe som den personen i princip oinskränkt förfogar över. På ett anläggningsboende kan flera utrymmen, såsom lägenheter, sovrum och hygienutrymmen, delas med andra asylsökande. Den privata sfären är därför mer begränsad än ett rum. Att avgöra vilka delar av lokalerna som kan upplåtas till asylsökande att oinskränkt förfoga över ligger inom myndighetens ansvar för boendet.

Migrationsverket har sedan länge hävdad en långtgående rätt att tillträda boenderum för s.k. boendekontroll, även om rätten uttryckligen inte funnits inskriven i LMA.

Numera, sedan den 1 mars 2025, återfinns i 19 c § LMA en bestämmelse om rätten att undersöka boendetrymme och slutna förvaringsställen som den asylsökande disponerar på ett asylboende för att kontrollera om personen bor kvar, i syfte att avgöra om villkoret för dagersättning och särskilt bidrag är uppfyllt.

Migrationsverkets uppfattning är att myndigheten i egenskap av huvudman för ett anläggningsboende och för att kunna fullgöra de uppgifter som följer av ansvaret måste ha möjlighet att tillträda alla utrymmen i lokalerna – med undantag för det utrymme som myndigheten valt att upplåta åt utlännings som

dennes privata sfär. I förarbetena till 19 c § LMA framhålls att möjligheten för Migrationsverket att vidta ändamålsenliga kontroller och undersökningar av asylboenden, inklusive bostadsrummen, i syfte att t.ex. säkerställa att miljö- hälso- och brandskyddsregler följs, är en förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra detta uppdrag. Sådana kontroller utgör typiskt sett inte ett intrång i den enskildes skydd mot husrannsakan och liknande intrång som kräver särskild lagreglering.

Av förarbetena framgår vidare att vad som utgör en utlännings boendetrymme på asylboendet får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det rör sig typiskt sett om det utrymme på boendet som den asylsökande har anvisats av Migrationsverket, t.ex. ett visst sovrum eller en viss sängplats och eventuella andra utrymmen som han eller hon själv disponerar över. Med slutet förvaringsställe avses detsamma som i rättegångsbalken, dvs. i princip allt som kan stängas och som föremål kan förvaras i, t.ex. skåp, lådor, garderober och resväskor.

Migrationsverket har efter avvägning mellan myndighetens och den enskilde asylsökandes intressen definierat den privata sfären som den säng och det kläd-/förvaringsskåp som den asylsökande blivit tilldelad. Övriga utrymmen i anläggningen, inklusive boenderum, förfogar Migrationsverket över, ensamt eller tillsammans med de asylsökande och Migrationsverket har rätt att tillträda dessa för att exempelvis kontrollera om den asylsökande har flyttat ut.

[...]

Sammantagen bedömning

Migrationsverket kan konstatera att hanteringen i det aktuella fallet har skett i enlighet med Migrationsverkets rutiner. Migrationsverket har agerat utifrån proportionalitetsprincipen genom att inför respektive besök uttömt andra kontaktvägar och på så vis tagit rimlig hänsyn till den asylsökandes personliga integritet.

Att boenderummet på ett anläggningsboende inte utgör den asylsökandes privata sfär är enligt Migrationsverket en rimlig avvägning mellan myndighetens och den asylsökandes intressen. Uppfattningen står i förenlighet med uttalanden i förarbetena till LMA.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

Bedömning

Enligt Migrationsverkets yttrande har myndigheten gjort tre oanmälda besök i AA:s lägenhet på asylboendet, den 18 februari, den 25 februari och den 10 april 2025. Besöken gjordes i AA:s frånvaro.

Av utredningen framgår inte annat än att AA har haft en egen lägenhet på boendet som hon har kunnat låsa. Vad som kommit fram har vidare föranlett mig att utgå från att med ”besök i lägenheten” avses att personal från Migrationsverket låst upp och gått in i AA:s lägenhet och att syftet med samtliga tre besök har varit att undersöka om AA fortfarande bodde i lägenheten.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Skyddet enligt bestämmelsen får begränsas genom lag, vilket i fråga om andra än svenska medborgare följer av 2 kap. 25 § regeringsformen. Ett motsvarande skydd följer också av bl.a. artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga.

Sedan den 1 mars 2025 har Migrationsverket ett uttryckligt lagstöd för att undersöka det boendetrymme och de slutna förvaringsställen som en utlänning disponerar på ett asylboende (19 c § lagen om mottagande av asylsökande, LMA). Enligt bestämmelsen gäller undersökningsrätten om det kan misstänkas att utlänningen inte bor enbart på asylboendet och undersökningen behövs för att kunna bedöma om utlänningen uppfyller villkoret för dagersättning och särskilt bidrag i 8 a § första stycket LMA. Undersökningen ska enligt andra stycket i bestämmelsen genomföras i närvaro av ett vittne. Det anges också att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.

Jag kan inte förstå utredningen på något annat sätt än att Migrationsverkets undersökning av AA:s boenderum skedde med anledning av en misstanke om att hon inte bodde kvar i lägenheten, något som i så fall kunnat påverka hennes rätt till bl.a. dagersättning. Det har alltså inte varit fråga om att verket berett sig tillträde till lägenheten av exempelvis miljö- eller brandskyddsskäl.

Bestämmelsen i 19 c § LMA infördes eftersom det från Migrationsverkets sida fanns en osäkerhet kring vad som gäller för boendekontroller och hur sådana kontroller förhåller sig till det skydd mot husrannsakan och liknande intrång som regeringsformen ger (SOU 2022:64, s. 180 f.). Regeringen gjorde bedömningen att en undersökning av en asylsökandes boendetrymme och förvaringsställen på ett asylboende i syfte att bedöma om han eller hon uppfyller villkor för dagersättning och särskilt bidrag utgör ett sådant ingrepp som träffas av skyddet mot husrannsakan och liknande intrång enligt bl.a. 2 kap. 6 § regeringsformen. Regeringens slutsats var att en sådan befogenhet behövde regleras i lag och därutöver uppfylla vissa villkor vid verkställigheten. (Prop. 2024/25:49 s. 43)

Med utgångspunkt i dessa uttalanden kan det ifrågasättas om Migrationsverket hade nödvändigt lagstöd för att genomföra de två första undersökningarna av AA:s lägenhet. Jag vill inte utesluta att det fanns lagstöd för den tredje undersökningen, eftersom den gjordes efter att 19 c § LMA trätt i kraft. Migrationsverket har dock inte presenterat någon särskilt utförligt utredning kring det närmare syftet med undersökningen och hur den genomfördes. Detta är en brist i utredningen som har försvårat min granskning och begränsat mina möjligheter att uttala mig i frågan.

Migrationsverkets yttrande kan förstås som att verket anser att det som huvudman för boendet har en rätt vid sidan av befogenheten i 19 c § LMA att tillträda boendetrymmen för att bl.a. undersöka om en utlänning bor kvar, så länge som undersökningen inte omfattar det som myndigheten har definierat som utlänningens privata sfär. En så långtgående undersökningsrätt synes inte fullt ut beakta innebörden av lagändringen den 1 mars 2025 och de uttalanden som gjordes i lagförarbetena. Jag förutsätter att frågan övervägs på nytt inom myndigheten.

Med den kritik som ligger i det ovanstående avslutas ärendet.

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

Rättssakkunniga Hanna Hansson har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.