

Polismyndigheten har felaktigt nekat en advokat att närvara som ombud vid ett förhör enligt 16 § polislagen. Även uttalanden om när ett sådant förhör ska hållas

Beslutet i korthet: En man som var häktad försattes på fri fot efter huvudförhandlingen i brottmålet. I anslutning till detta omhändertogs han av polis, med stöd av 11 § polislagen, i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar enligt utlänningslagen. Polismyndigheten fattade ett beslut om förvar och därefter hölls ett förhör med mannen enligt 16 § polislagen. Den advokat som var mannens offentliga försvarare i brottmålet begärde att få närvara vid förhöret som ombud för mannen. En tjänsteman vid Polismyndigheten nekade advokaten det, eftersom hon ansåg att advokatens närvaro inte var nödvändig.

I beslutet uttalar JO att om den som förvarsbeslutet ska avse är omhändertagen enligt 11 § polislagen måste polislagens förfaranderegler iakttas. Det innebär bl.a. att ett förhör enligt 16 § polislagen ska hållas innan det tillfälliga omhändertagandet upphör genom att Polismyndigheten beslutar om förvar.

JO konstaterar att förvaltningslagen är tillämplig vid den handläggning som inleds genom att en polis beslutar att omhänderta en utlänning i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar. Det innebär att den enskilde i ett sådant fall enligt 14 § förvaltningslagen har rätt att anlita någon som ombud vid det förhör som ska hållas enligt 16 § polislagen. Möjligheten att anlita ett ombud är en rätt för den enskilde och myndighetens bedömning av behovet av ombudets närvaro har således ingen betydelse.

Advokaten fanns på plats i arresten när förhöret skulle genomföras och han var lämplig för uppdraget som ombud. JO kan inte se att det fanns något hinder mot advokatens närvaro vid förhöret. Den omhändertagne mannen borde därför ha underrättats om advokatens begäran och tillfrågats om sin inställning till den.

JO kritiserar Polismyndigheten för att ett förhör enligt 16 § polislagen inte hölls innan omhändertagandet upphörde genom beslutet om förvar och för den bristfälliga hanteringen av advokatens begäran om att få närvara vid förhöret som ombud.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 17 juni 2020 förde AA, genom sitt ombud advokaten BB, fram klagomål mot Polismyndigheten. Han anförde i huvudsak följande.

AA häktades i februari 2020 misstänkt för brott. I samband med att huvudförhandlingen i brottmålet avslutades den 27 april 2020 försattes AA på fri fot. I omedelbar anslutning till detta omhändertogs han av polis. AA fick veta att det skulle hållas ett förhör med honom på en närbelägen arrest. Vid detta förhör önskade han att BB, som var hans offentliga försvarare i brottmålet, skulle närvara som ombud. BB samtalade med flera poliser som hänvisade till beslutsfattaren CC. BB fick beskedet att AA inte hade rätt att ha ett ombud närvarande vid det förhör som skulle hållas. BB lämnade arresten och förhöret genomfördes utan ombud närvarande. Detta står i strid med rätten att välja att ha ett ombud närvarande vid förhör som rör frihetsberövande.

Polismyndigheten beslutade den 27 april 2020 att ta AA i förvar. Förvarsbeslutet upphävdes efter överklagande, och AA försattes på fri fot den 29 april. AA frikändes därefter för det brott han varit häktad för.

AA framförde också synpunkter på lagligheten av Polismyndighetens beslut att frihetsberöva honom efter huvudförhandlingen.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar från Polismyndigheten, bl.a. ett förvarsbeslut och förhørsanteckningar. Enligt en notering i förvarsbeslutet verkställdes det kl. 12.20 den 27 april 2020 och i förhørsanteckningarna anges att ett förhör enligt 16 § polislagen hölls kl. 13.38 samma dag.

JO anmodade Polismyndigheten att yttra sig över anmälan i den del den avsåg att AA inte fick ha ett ombud närvarande vid förhöret och över tidpunkten för förhöret respektive förvarsbeslutet.

Polismyndigheten (juristen DD) yttrade sig efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna synpunkter. Yttrandet kom in till JO den 21 oktober 2020.

Polismyndigheten redogjorde för bl.a. följande dokumentation av myndighetens handläggning.

Handlingarna innehåller bl.a. ett s.k. PL11-underlag. Enligt detta beslutade en polispatrull ... att omhänderta AA enligt 11 § PL [*polislagen, JO:s anm.*] den 27 april 2020. Ingripandet skedde i Södertörns tingsrätt kl. 11.20 sedan domstolen hävt ett häktningsbeslut beträffande AA i samband med huvudförhandlingen i ett brottmål där AA var åtalad. Som grund för ingripandet anges tagande i förvar enligt 10 kap. utlänningslagen, UtL. I underlaget finns en uppgift om att CC, beslutsfattare vid Gränspolisenheten, hade beslutat att ta AA i förvar den 31 mars 2020. Något sådant beslut har dock inte hittats.

Enligt PL11-underlaget fördes AA till arresten i Flemingsberg, där stationsbefälet ... vid förmansprövning samma dag kl. 11.32 beslutade att frihetsberövandet skulle kvarstå.

Enligt beslut av Polismyndigheten (fattat av CC efter föredragning per telefon ...) togs AA i förvar samma dag kl. 12.20 med stöd av 10 kap. 1 § UtL. Som skäl för beslutet angavs att det fanns sannolika skäl för avvisning enligt 8 kap. 11 § UtL samt att det fanns risk för att AA skulle avvika, hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige. [...]

Enligt upprättade förhørsanteckningar höll [*polisen, JO:s anm.*] förhör med AA samma dag kl. 13.38-14.07. Förhöret är rubricerat som ett "PL 16 § förhör".

Polismyndigheten redovisade bl.a. följande synpunkter från berörda befattningshavare.

CC (beslutsfattare/jurist)

Det fanns ett beslutsunderlag innan AA försattes på fri fot av tingsrätten. Om det fanns ett förvarsbeslut sedan tidigare bör det ha haft ett ärendenummer. Hon tror att patrullen kan ha uppfattat beslutsunderlaget som ett förvarsbeslut, eftersom det var upprättat den 31 mars 2020. Beslutsunderlaget låg till grund för hennes förvarsbeslut. Utifrån tidsangivelserna i förvarsbeslutet och förhørsanteckningarna, verkar det som om AA togs i förvar innan han förhördes. Gällande handlägningsrutin är att förhör hålls innan förvarsbeslut fattas, för att få ett underlag inför beslutet. I det här fallet fanns det dock redan ett gediget beslutsunderlag. Hon bedömde alltså att det fanns grund för förvar innan samtal behövde hållas.

Advokaten ringde henne och frågade om han fick närvara vid förhöret. Hon tror att han ville närvara i egenskap av ombud. Hon nekade advokaten att närvara eftersom hon inte ansåg det nödvändigt vid det tillfället. Hon förklarade för honom att AA inte var misstänkt för något och att det därför inte behövdes något ombud eller offentligt biträde. Hon minns inte om advokaten sa att AA ville att han skulle närvara vid förhöret.

EE

Hon är kommissarie och CC:s närmaste chef för närvarande, men var inte detta under den i ärendet aktuella tiden.

Förvarsbeslutet i aktuellt fall kan, mot bakgrund av beslutsunderlaget, ha fattats innan förhör hölls och tidsangivelserna på handlingarna kan därför stämma. Av handlingarna att döma togs beslutet efter föredragning per telefon och det kan alltså ha tagits mellan tidpunkterna för omhändertagandet och förhöret. Normal handlägningsrutin är dock att förvarsbeslut fattas först efter förhöret enligt 16 § PL, då det är de uppgifter som kommer fram vid detta förhör som sedan ligger till grund för beslutet.

Det går av förhørsanteckningarna i ärendet inte att utläsa om AA uttryckt önskemål om att biträdas av ombud. Enligt uppgifter från CC var det ombudet som ringde upp henne i egenskap av beslutsfattare i ärendet och ville delta vid förhöret. Å ena sidan överensstämmer hennes bedömning, att AA inte behövde biträdas av ombud vid förhöret, med lagstiftarens bedömning (jfr 18 kap. 1 § första punkten UtL). Å andra sidan kan man alltid överväga om ett privat ombud kan få delta vid förhöret om det begärs av utlänningen och inte ombudets närvaro är till men för utredningen. Hon kan inte uttala sig om eventuella "men" i aktuellt fall och det är även oklart om utlänningen själv önskat ombudets (som ännu inte var förordnad) närvaro vid förhöret.

En av de poliser som omhändertog AA vid huvudförhandlingen uppgav i sina upplysningar att det inte fanns något beslut om förvar vid den tidpunkten.

Polispatrullens ingripande var ett omhändertagande enligt 11 § polislagen som baserades på det underrättelseunderlag som fanns.

Efter att ha redogjort för relevanta rättsliga utgångspunkter redovisade Polismyndigheten följande bedömning.

Polismyndigheten konstaterar inledningsvis att något tidigare förvarsbeslut inte har hittats och att förekomsten av ett sådant beslut inte heller stöds av den övriga utredningen. Myndigheten utgår därför från att något sådant beslut aldrig har fattats och att polispatrullens frihetsberövande i samband med domstolsförhandlingen enbart utgjorde ett omhändertagande med stöd av 11 § PL i enlighet med upprättat PL11-underlag. [...]

Mot bakgrund av det anförda blir Polismyndighetens slutsats att AA togs i förvar av myndigheten den 27 april 2020 kl. 12.20 och att han förhördes samma dag kl. 13.38-14.07. Detta innebär att förvarsbeslutet meddelades och verkställdes utan att AA först förhördes.

Det tillfälliga omhändertagandet enligt 11 § PL upphörde i och med att AA togs i förvar kl. 12.20. Eftersom förhöret hölls först efter den tidpunkten har det inte utgjort ett förhör enligt 16 § PL, även om det har rubricerats som ett sådant i förhørsanteckningarna. Förhöret har i stället utgjort muntlig handläggning i ärende om förvar enligt UtL.

UtL ställer inga krav på muntlig handläggning hos Polismyndigheten inför ett förvarsbeslut, utom i de fall en ny prövning ska ske enligt 10 kap. 11 § (vilket inte var fallet här). Eftersom det var fråga om ett ärende om förvar gav myndigheten AA möjlighet att komma till tals en kort tid efter förvarsbeslutet. Myndigheten har därmed uppfyllt de krav som finns i 13 kap. 2 och 3 §§ UtL. Någon mer långtgående skyldighet har inte heller funnits enligt FL:s [förvaltningslagen, JO:s anm.] generella regler om muntlighet.

Som framgått ovan anser Polismyndigheten att det förhör som hållits med AA har utgjort muntlig handläggning i ärende om förvar. Rätten till ombud och biträde vid sådant förhör regleras i 18 kap. UtL och FL:s generella bestämmelser i frågan. Vid tidpunkten för förhöret var det inte aktuellt med ett förordnande om offentligt biträde enligt 18 kap. 1 § första stycket 1 UtL och att medge BB närvaro på den grunden.

Frågan ska dock även bedömas enligt FL:s regler om ombud och biträden (14 och 15 §§ FL), som gäller vid sidan av UtL. Här konstaterar Polismyndigheten att utredningen inte visar att AA själv begärde att få ha BB närvarande vid förhöret. Dock är det klarlagt att BB framförde en egen begäran om att få närvara vid förhöret och att beslutsfattaren nekade honom detta. Utifrån angivna regler i FL anser myndigheten att det i samband med BB:s begäran hade varit lämpligt att hämta in AA:s inställning till denna. För det fall AA ställt sig positiv till att BB närvarade såsom ombud eller biträde hade det, utifrån det som kommit fram, saknats skäl att neka detta.

AA kommenterade Polismyndighetens yttrande och förde bl.a. fram synpunkter i frågan om det fanns ett försvarsbeslut meddelat före den 27 april 2020.

Rättsliga utgångspunkter

Förvar enligt utlänningslagen och omhändertagande enligt polislagen

En utlänningslag som har fyllt 18 år får tas i förvar bl.a. om det är sannolikt att utlänningslag kommer att avvisas enligt bl.a. 8 kap. 11 § första stycket utlänningslagen. Ett sådant beslut om förvar får meddelas endast om det annars

finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. (Se 10 kap. 1 § andra och tredje stycket utlänningslagen.)

Beslut om förvar fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet (se 10 kap. 12 § utlänningslagen). Polismyndigheten är handläggande myndighet bl.a. från det att en utlänning begär att få resa in i landet till dess att ett ärende som ska prövas av Migrationsverket tas emot av verket eller utlänningen har lämnat landet (se 10 kap. 13 § första stycket 1 utlänningslagen).

Om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen enligt en särskild föreskrift har befogenhet att besluta att någon ska omhändertas, får en polis omhänderta denne i avvaktan på myndighetens beslut, om polisen finner att föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande föreligger och att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara (se 11 § polislagen). Bestämmelserna om förvar i 10 kap. 1 § utlänningslagen utgör sådana särskilda föreskrifter som avses i 11 § polislagen.

Den polis som har verkställt ett omhändertagande enligt 11 § polislagen ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört ska förmannen omedelbart pröva om det ska bestå. Innebär förmannens beslut att den som har omhändertagits ska hållas kvar ska förmannen skyndsamt underrätta Polismyndigheten om omhändertagandet och skälet till detta. Myndigheten ska snarast möjligt efter omhändertagandet meddela beslut enligt vad som är föreskrivet om detta. (Se 15 § polislagen.)

Den som har omhändertagits enligt 11 § polislagen ska förhöras så snart som möjligt (se 16 § första stycket polislagen). Förhöret ska i första hand avse de faktiska omständigheter som har föranlett omhändertagandet. Förhöret, som om möjligt bör hållas i sådant skede att det kan läggas till grund för förmannens prövning enligt 15 § polislagen, är att betrakta som en inledning till den närmare utredningen som Polismyndigheten kan behöva för sitt ställningstagande. (Se Berggren & Munck, Polislagen [15 februari 2021, JUNO], kommentaren till 16 § och JK 1986 s. 301.)

Polismyndighetens beslut innebär alltid att det tillfälliga omhändertagandet upphör; antingen ska den omhändertagne friges eller också grundas omhändertagandet i fortsättningen på Polismyndighetens beslut (se Berggren & Munck, a.a., kommentaren till 15 §).

Rätten att anlita ombud och biträde

Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter (se 1 §). Enligt 14 § första stycket förvaltningslagen får den som är part i ett ärende hos en förvaltningsmyndighet som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget. Om ett ombud eller biträde bedöms vara olämplig för sitt uppdrag får myndigheten besluta att han eller hon inte längre får medverka i ärendet (andra stycket). Rätten att använda sig av ombud och

biträde är en grundläggande och självklar del av svensk rättstradition (se prop. 2016/17:180 s. 90).

Bestämmelsen i 14 § förvaltningslagen är dock inte tillämplig i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet (se 3 § förvaltningslagen). I den brottsbekämpande verksamheten gäller bestämmelserna i bl.a. rättegångsbalken.

Bedömning

Inriktningen av granskningen

Jag har begränsat min granskning till vad som kommit fram om att det inte hölls något förhör enligt 16 § polislagen med AA före förvarsbeslutet och vad AA har uppgett i anmälan om att han inte fick ha ett ombud närvarande vid ett förhör. Jag går därför inte in på AA:s klagomål i övrigt.

Ett förhör enligt 16 § polislagen skulle ha hållits med AA innan omhändertagandet upphörde genom beslutet om förvar

Inledningsvis anser jag att det av utredningen framgår att det inte hade fattats något förvarsbeslut före den 27 april 2020. Av utredningen framgår vidare att AA omhändertogs efter den avslutade brottmålsförhandlingen med stöd av 11 § polislagen, i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar enligt utlänningslagen.

Utlänningslagen innehåller inget uttryckligt krav på muntlig handläggning hos Polismyndigheten inför ett beslut om förvar, utom i de fall en ny prövning av förvarsbeslutet ska ske (se 10 kap. 11 §). Om den som förvarsbeslutet ska avse är omhändertagen enligt 11 § polislagen måste dock polislagens förfaranderegler iakttas. Det innebär bl.a. att ett förhör enligt 16 § polislagen ska hållas innan det tillfälliga omhändertagandet upphör genom att Polismyndigheten beslutar om förvar. Förhöret är alltså en fristående åtgärd enligt polislagen vid sidan av vad som föreskrivs om förvar i utlänningslagen. Det saknar därför betydelse att den som ska ta ställning till förvarsfrågan anser sig ha ett tillräckligt underlag för ett beslut om förvar, utan att ett förhör enligt 16 § polislagen har hållits.

Det framgår av utredningen att ett förhör med AA hölls först efter det att Polismyndigheten genom CC hade beslutat att AA skulle tas i förvar med stöd av utlänningslagen. Förvarsbeslutet innebar att det tillfälliga omhändertagandet upphörde. Förhöret har i den dokumentation som upprättats angetts vara ett förhör enligt 16 § polislagen och jag utgår från det. Som jag nyss uttalat skulle förhöret enligt 16 § polislagen ha hållits innan beslutet om förvar fattades. Att så inte skedde stred mot regleringen i polislagen.

Ombudsfrågan

CC har uppgett att hon nekade BB:s begäran om att närvara vid förhöret eftersom hon inte ansåg att hans närvaro var nödvändig.

Polismyndighetens verksamhet inom ramen för utlänningslagstiftningen är som utgångspunkt inte att anse som brottsbekämpande verksamhet (jfr 3 § förvaltningslagen). Förvaltningslagen är följaktligen tillämplig vid den handläggning som inleds genom att en polis beslutar att omhänderta en utlänningslagstiftning med stöd av 11 § polislagen i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar enligt utlänningslagen. Det innebär att den enskilde i ett sådant fall enligt 14 § förvaltningslagen har rätt att anlita någon som ombud vid det förhör som ska hållas enligt 16 § polislagen. Möjligheten att anlita ett ombud är en rätt för den enskilde och myndighetens bedömning av behovet av ombudets närvaro har således ingen betydelse.

BB fanns på plats i arresten när förhöret skulle genomföras och han var lämplig för uppdraget som ombud. Jag kan således inte se att det fanns något hinder mot hans närvaro vid förhöret. AA borde därför ha underrättats om BB:s begäran och tillfrågats om sin inställning till den.

Kritik

Polismyndigheten kritiseras för att ett förhör enligt 16 § polislagen inte hölls innan omhändertagandet upphörde genom beslutet om förvar och för den bristfälliga hanteringen av BB:s begäran om att få närvara vid förhöret som ombud för AA

Ärendet avslutas.