

Granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden

Beslutet i korthet: Under de senaste åren har JO uppmärksammat brister i gränspolisens arbete med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut. Polisen har bl.a. verkställt beslut trots att det funnits hinder för verkställighet, och det har framkommit tveksamheter kring polisens användning av tvångsåtgärder. Mot den bakgrunden inspekterade JO under 2015 och 2016 gränspolisverksamheten i samtliga polisregioner i landet. Även vid denna granskning framkom brister bl.a. i användningen av tvångsåtgärder. I juni 2016 överlämnade JO tre tillsynsbeslut om gränspolisens användning av tvång till Justitiedepartementet och uttalade att lagstiftningen borde förtydligas när det gäller polisens befogenheter att använda tvångsmedel när beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Med anledning av besluten har regeringen nyligen föreslagit ändringar i utlänningslagen.

I beslutet redogör JO för de övriga iakttagelser som gjordes vid inspektionerna. JO noterade att det brister i dokumentation och diarieföring, särskilt när det gäller tvångsmedel, verkställighetskontroller och andra åtgärder som vidtagits för att planera och genomföra verkställigheten. JO har tidigare kritiserat polisen för liknande brister och uttalar i beslutet att det är anmärkningsvärt att bristerna nu varit så utbredda.

JO fann också stora variationer i hur polisen informerar Migrationsverket och den enskilde när nya identitetsuppgifter kommer fram under verkställighetsarbetet. JO lyfter fram att Migrationsverket och den enskilde som regel bör informeras och ges tillfälle att ta ställning till uppgifterna.

JO konstaterar att det är tydligt att det finns ett behov av enhetliga nationella rutiner för Polismyndighetens verkställighetsarbete och att det är viktigt att myndigheten säkerställer att de medarbetare som handlägger verkställighetsärenden är införstådda med vilka rutiner som gäller för handläggningen och att myndigheten följer upp att rutinerna följs.

Polismyndigheten har påbörjat ett arbete med att ta fram enhetliga rutiner för gränspolisverksamheten, och utbildningsinsatser kommer att genomföras under 2017. Mot bakgrund av att polisens förbättringsarbete ännu inte har genomförts fullt ut kommer JO att följa upp de åtgärder som vidtas.

Inledning

Beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att

utlännningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet. Migrationsverket har huvudansvaret för verkställigheten av dessa beslut. Vissa beslut verkställs dock av Polismyndigheten. Om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet ska Migrationsverket överlämna ärendet till Polismyndigheten. Polismyndigheten ska även verkställa myndighetens egna beslut om avvisning och en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. (Se 12 kap. 4 och 14 §§ utlänningslagen.)

Polismyndighetens verkställighetsärenden handläggs av gränspolisregionen inom respektive polisregion.

En verkställighet med tvång är en ingripande åtgärd. Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas om det uppkommit något hinder mot verkställighet. Om en verkställighet trots det genomförs kan det få allvarliga konsekvenser och innebära stora rättssäkerhetsförluster för den enskilde.

JO:s inspektionsserie

JO har i sitt löpande tillsynsarbete uppmärksammat brister i gränspolisens arbete med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut. Det har bl.a. förekommit att gränspolisen inte kontrollerat om det fanns hinder mot verkställighet och därför verkställt utvisningsbeslut trots att det fanns sådana hinder (se bl.a. JO:s beslut den 15 september 2016, dnr 320-2015, JO:s beslut den 4 maj 2015, dnr 1330-2014, och JO:s beslut den 31 januari 2014, dnr 4739-13). Det har även framkommit tveksamheter kring polisens användning av tvångsåtgärder (se bl.a. JO 2016/17 s. 619, dnr 836-2015, JO 2016/17 s. 626, dnr 2488-2014, och JO 2016/17 s. 633, dnr 1548-2015). Mot den bakgrunden genomförde JO under hösten 2015 och våren 2016 åtta inspektioner av Polismyndighetens gränspolisverksamhet. Under inspektionsserien besöktes gränspolisregionerna i landets sju polisregioner, och JO:s medarbetare träffade i samband med detta samtliga sektionschefer.

Granskningen var främst inriktad på att kontrollera vilka rutiner Polismyndigheten hade för att säkerställa att beslut om avvisning eller utvisning inte verkställs om det finns hinder mot verkställighet. Granskningen avsåg också hur gränspolisregionerna hanterade frågor om ambassadbesök och tvångsåtgärder i form av husrannsakan och hämtning. Under inspektionerna gjordes även vissa andra iakttagelser.

Vid varje inspektion granskades 50–70 verkställighetsärenden. Det rörde sig både om ärenden som var överlämnade till Polismyndigheten från Migrationsverket, Polismyndighetens egna avvisningar och ärenden där beslut om utvisning hade fattats av allmän domstol.

Från var och en av inspektionerna finns ett protokoll där de iakttagelser som gjordes har redovisats (se dnr 5380-2015, dnr 5563-2015, dnr 5590-2015, dnr 7204-2015, dnr 334-2016, dnr 383-2016, dnr 2185-2016 och dnr 2208-2016).

Inspektionerna kompletterade den bild som kommit fram i det löpande tillsynsarbetet om polisens användning av tvångsåtgärder vid verkställighet. I juni 2016 överlämnade jag tre tillsynsbeslut om gränspolisens användning av tvång till Justitiedepartementet. I besluten konstaterade jag att det fanns oklarheter om vilka tvångsåtgärder polisen har rätt att vidta för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, särskilt när den som åtgärden avser inte är tagen i förvar. Jag konstaterade att lagstiftningen borde förtydligas så att förutsättningarna för att använda tvångsmedel klart framgår. (Se JO 2016/17 s. 619, dnr 836-2015, JO 2016/17 s. 626, dnr 2488-2014, och JO 2016/17 s. 633, dnr 1548-2015.) Med anledning av besluten har regeringen föreslagit ändringar i utlänningslagen (se propositionen Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvisning eller utvisning verkställs, prop. 2016/17:191). Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2017.

Begäran om yttrande

Med anledning av det som kom fram vid inspektionerna uppmanades Polismyndigheten att yttra sig i följande fem avseenden.

- Dokumentation och diarieföring.
- Husrannsakan och hämtning.
- Verkställighetsutredningar.
- Kontroll av verkställighetshinder.
- Identitet.

Polismyndigheten ombads också att redovisa sina rutiner på de angivna områdena och hur myndigheten säkerställer att polisregionerna arbetar enligt rutinerna. Polismyndigheten skulle vidare göra en bedömning av de iakttagelser JO gjort och redogöra för vilka åtgärder myndigheten funnit skäl att vidta med anledning av det som kommit fram.

I det följande redovisas Polismyndighetens övergripande synpunkter samt – under respektive avsnitt – de huvudsakliga iakttagelser på varje område som gjordes vid inspektionerna, Polismyndighetens yttrande och min bedömning.

Polismyndighetens övergripande synpunkter

Polismyndigheten yttrade sig efter att ha hämtat in yttranden från de regionala gränspolissektionerna. Gränspolissektionen vid Nationella operativa avdelningen (NOA), som har processansvar för myndighetens gränskontrollverksamhet, gav in ett eget yttrande.

Polismyndigheten lämnade den övergripande synpunkten att man instämmer i de iakttagelser och påpekanden som gjorts vid inspektionerna. Myndigheten uppgav också att gränspolissektionen vid NOA kommer att erinra de regionala

gränspolissektionerna om de bestämmelser och rutiner som redan finns när det gäller verkställighetsärenden. Vidare angavs att man i augusti 2016 beslutade om en modell för processtyrning och att det praktiska arbetet med att ta fram arbetsmetoder och rutiner i enlighet med modellen påbörjades i slutet av 2016.

Polismyndigheten uttalade vidare att behovet av utbildning inom gränspolisområdet är stort och att utbildningsfrågorna har varit eftersatta under ett antal år. Man har tagit fram ett utbildningsprogram för gränspolisverksamheten, vilket omfattar en grundkurs för dem som ska arbeta inom verksamheten samt speciella kurser för dem som arbetar med gränskontroll, inre utlänningskontroll och verkställighet av avlägsnandebeslut. Utbildningarna kommer att genomföras under 2017. Utöver det finns det en uppdaterad kurs för beslutsfattare, och en första sådan kurs genomfördes i december 2016.

Allmänt om dokumentation och diarieföring

JO:s iakttagelser

Det fanns stora variationer mellan gränspolissektionerna i landets sju polisregioner när det gällde vilka handlingar som registreras i polisens ärendehanteringssystem (PÄR). Vid flera sektioner registrerades endast ett fåtal handlingar, medan i princip samtliga inkomna och upprättade handlingar i ett verkställighetsärende registrerades vid andra sektioner. Vissa sektioner ansåg att ärendehanteringssystemet var svårhanterligt och att det inte var anpassat för handläggningen av verkställighetsärenden. På något håll efterlystes mer utbildning i ärendehanteringssystemet.

Också när det gällde dokumentationen i ärendena fanns det stora variationer mellan sektionerna. I flera fall var det svårt att följa ärendets gång utifrån den dokumentation som fanns. Det kom även fram att man vid flera sektioner ansåg att dokumentationen av vidtagna åtgärder sköttes på ett bättre sätt innan PÄR infördes och att man hoppades att dokumentationsmöjligheterna i PÄR skulle förbättras.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten medgav att man brustit i dokumentation och diarieföring i många ärenden och anförde följande.

Vilka rutiner gäller nu inom området dokumentation och diarieföring?

Polismyndigheten har flera olika styrdokument på området. Av Polismyndighetens interna föreskrifter och allmänna råd om postbehandling och diarieföring framgår bland annat att gränspolisverksamheten, och inte Polismyndighetens registratorer, ansvarar för diarieföring av ärenden som registreras i allmänna diariet i gränspolisverksamheten (se PM 2015:24, FAP 181-1). Sedan den 10 november 2016 finns Riktlinjer för diarieföring i det allmänna diariet (PM 2016:57). Riktlinjen är obligatorisk att använda sedan den 1 januari 2017. I Polismyndighetens grundhandbok för PÄR (PM 2016:23) finns verksamhetsregler för registrering av ärenden i de allmänna diarierna. Utöver grundhandboken finns PÄR-handboken Utlänningsärenden som beskriver hur

utlänningsärenden hanteras i PÅR. Målgrupp är användare som diarieför, registrerar och/eller handlägger utlänningsärenden i PÅR samt användare som tar fram statistik i utlänningsärenden. Samtliga styrdokument finns tillgängliga på Intrapolis, Polismyndighetens intranät.

Hur säkerställer myndigheten att regionerna arbetar enligt gällande rutiner?

Samtliga ovan nämnda styrdokument finns publicerade på Intrapolis.

Flera regioner har efter JO:s inspektioner infört nya regionala rutiner för verkställighetsärenden. Utöver det har flera regioner sedan inspektionerna genomfört utbildningar i diarieföring och PÅR för handläggarna.

Redogörelse för vilka åtgärder Polismyndigheten finner skäl att vidta med anledning av det som kommit fram

[--] [Gränspolissektionen vid NOA] kommer att påminna om de styrdokument som nämns ovan. I it-planen har det beslutats om att ett handläggarstöd för verkställighetsärenden ska tas fram, vilket kommer att underlätta diarieföringen och dokumentationen i verkställighetsärenden. I den grundutbildning för handläggning av verkställighetsärenden som nu har tagits fram finns såväl utbildning i förvaltningsrätt som kunskap om PÅR-systemet med. De rutiner för verkställighetsutredningar som Polismyndigheten nu utvecklar [...] kommer att bidra till en bättre dokumentation. Nätverket för verkställighetsarbetet med representanter från gränspolissektionen vid NOA och samtliga polisregioner kommer ständigt att arbeta för framtagande och upprätthållande av enhetliga rutiner och arbetssätt med verkställighetsärenden.

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna handlingar ska som regel registreras så snart de kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringsskyldighet gäller dock endast handlingar som omfattas av sekretess. (Se 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL.)

I den mån handlingar ska diarieföras ska det ske utan dröjsmål. Registreringen ska göras så snart det är praktiskt möjligt, normalt samma dag eller senast dagen efter handlingen kom in eller upprättades (se bl.a. JO 2002/03 s. 491, dnr 1384-2000).

När det gäller de handlingar som registreras ska det av registret (diariet) framgå vilket datum handlingen kom in eller upprättades samt diarienummer eller annan beteckning som handlingen har fått vid registreringen. Det ska även framgå i korthet vad handlingen rör och i förekommande fall vem som är avsändare eller mottagare av handlingen. Sistnämnda uppgifter ska utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar ska kunna hållas tillgängliga för allmänheten. (Se 5 kap. 2 § OSL.)

Enligt 15 § förvaltningslagen ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

JO har upprepade gånger uttalat att det inte är tillräckligt att endast anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende. Alla beslut och

åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör redovisas. Även uppgifter som enbart rör ärendets gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan t.ex. gälla att det har förekommit kontakter med parter, andra personer eller myndigheter. (Se bl.a. JO:s protokoll den 28 november 2014, dnr 5464-2014.)

Bedömning

I flera av de ärenden som JO granskade förekom brister i dokumentationen och diarieföringen av handlingar. Att dokumentation sker är en förutsättning för att det ska finnas ett fullgott underlag i ett verkställighetsärende och för att detta ska kunna handläggas även i en ordinarie handläggares frånvaro. Det är vidare en av förutsättningarna för att det ska finnas möjlighet till insyn i och kontroll av verksamheten.

Kraven på en fullgod dokumentation och diarieföring av handlingar är inte nya, och JO har tidigare kritiserat polisen för brister i det avseendet. Det är anmärkningsvärt att bristerna är så utbredda, och det är angeläget att en förbättring kommer till stånd. Enligt min mening måste de enskilda tjänstemännen få ökade kunskaper om betydelsen av dokumentation och diarieföring. Polismyndigheten har redogjort för vilka åtgärder som man vidtagit och vilka åtgärder som planeras samt redovisat att man arbetar aktivt för att säkerställa att kraven uppfylls. Med de styrdokument och utbildningsinsatser som Polismyndigheten redogjort för finns det enligt min mening goda förutsättningar att komma till rätta med problemen. Jag förutsätter att Polismyndighetens arbete på detta område fortsätter.

Frågan om dokumentationsskyldighet m.m. i vissa särskilda situationer redovisas nedan under respektive avsnitt.

Husrannsakan och hämtning

JO:s iakttagelser

Det fanns stora variationer mellan gränspolissektionerna när det gällde dokumentationen av bl.a. husrannsakan och hämtning. Vid två sektioner uppgavs att man inte upprättade några protokoll över genomförda husrannsakingar men att det framgick av händelserapporter hos länskommunikationscentralen respektive av s.k. dagbesked att beslut om husrannsakan fattats. Vid en sektion uppgavs att man först i anslutning till JO:s inspektion hade börjat upprätta protokoll över genomförda husrannsakingar. Hos vissa andra sektioner där beslut om husrannsakan och protokoll över åtgärden saknades i akten uppgav man att dessa förvarades på annan plats. Någon hänvisning till var handlingarna förvarades fanns dock inte i akten.

I flera fall kom det fram att gränspolissektionerna tillämpade 9 kap. 9 § eller 12 kap. 14 § utlänningslagen tillsammans med 20 § polislagen när man hämtade

personer i bostaden för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut (jfr JO 2016/17 s. 619, dnr 836-2015).

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten instämde i JO:s iakttagelser och påpekanden om att det fanns stora variationer mellan de olika sektionerna när det gällde dokumentationen av bl.a. beslut om husrannsakan och hämtning till förhör. Polismyndigheten uppgav vidare att fel grund sannolikt hade tillämpats i flera fall när det gäller beslut om husrannsakan.

När det gäller rutinerna för husrannsakan och hämtning redovisade Polismyndigheten bestämmelserna i 27 § polislagen och hänvisade till sina föreskrifter (RPSFS 2011:12, FAP 100-2) samt uppgav att det finns ett formulär för dokumentationen i myndighetens formulärportal. Polismyndigheten anförde vidare följande.

Att ett beslut om hämtning till förhör enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen ska dokumenteras framgår inte uttryckligen. Ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt är det dock viktigt att beslut om och verkställighet av tvångsmedel alltid dokumenteras.

Av 6.1.1. PÅR-handboken Utlänningsärenden framgår att tvångsåtgärder ska registreras som handlingar i det aktuella ärendet. Det framgår även att handläggaren inom gränspolisverksamheten, om tvångsåtgärden initieras av en annan del av Polismyndigheten, t.ex. en kommunikationscentral, och man där skapar ett ärende, lämpligen bör relatera ärendena till varandra.

När det gäller grunden för husrannsakan vill Polismyndigheten framföra följande. Rättsliga bedömningar/utredningar och informationsspridning m.m. inom gränspolisverksamheten förmedlas genom s.k. cirkulärmeddelanden. Efter JO:s beslut den 22 juni 2016, dnr 836-2015 [JO 2016/17 s. 617, JO:s anm.], publicerade gränspolissektionen vid NOA den 7 juli 2016 ett cirkulärmeddelande, CM 14/16, som beskriver Polismyndighetens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av av- och utvisningsbeslut. Av cirkulärmeddelandet framgår bland annat att 20 § polislagen inte ger stöd för beslut om husrannsakan vid verkställighet av av- eller utvisningsbeslut om inte ett beslut om förvar har fattats.

Hur säkerställer myndigheten att regionerna arbetar enligt gällande rutiner?

Samtliga ovan nämnda styrdokument och CM 14/16 finns publicerade på Intrapolis.

Flera regioner har uppgett att de nu har rutiner för dokumentation av beslut om husrannsakan och hämtning till förhör samt för hur besluten ska föras in i PÅR.

-- --

Redogörelse för vilka åtgärder Polismyndigheten finner skäl att vidta med anledning av det som kommit fram

[Gränspolissektionen vid NOA] kommer att erinra de regionala gränspolissektionerna om bestämmelsen i polislagen som anger att protokoll ska föras över husrannsakan samt att beslut om och verkställighet av hämtning till förhör ska dokumenteras och att protokollet/handlingen där tvångsåtgärden framgår ska tillföras akten enligt vad som anges i PÅR-handboken Utlänningsärenden.

Rättsliga utgångspunkter

Protokoll ska föras över ett ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder samt vid omhändertagande av föremål. Protokollet ska innehålla bl.a. grunden för beslutet. (Se 27 § polislagen.)

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen (RPSFS 2011:12, FAP 100-2) framgår bl.a. var och hur dokumentationen ska göras. Det finns också bestämmelser om dokumentationsskyldighet i 15 § förvaltningslagen.

Som beskrivits inledningsvis har jag tidigare i tre tillsynsbeslut uttalat att det finns oklarheter i lagstiftningen när det gäller polisens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Regeringen har därför föreslagit nya bestämmelser i utlänningslagen som rör polisens tvångsanvändning. (Se JO 2016/17 s. 619, dnr 836-2015, JO 2016/17 s. 626, dnr 2488-2014, och JO 2016/17 s. 633, dnr 1548-2015, samt prop. 2016/17:191.)

Bedömning

Av de ovan nämnda besluten framgår att det saknas lagstöd för att använda tvång vid verkställighet när den som ska avvisas eller utvisas inte är förvarstagen. Vid inspektionerna kom det fram att Polismyndigheten i flera fall hämtat personer i bostaden för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Polismyndigheten har således i vissa av de fall som granskades vid inspektionen agerat felaktigt. Polismyndigheten har uppgett att man med anledning av besluten informerat samtliga gränspolissektioner om att det endast är möjligt att besluta om husrannsakan eller hämtning av en person vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut när myndigheten beslutat om förvar och att förutsättningarna för ett sådant beslut då måste vara uppfyllda. Mot denna bakgrund och med beaktande av de kommande lagändringarna saknas skäl för mig att nu göra några ytterligare uttalanden i frågan.

När det gällde dokumentation av husrannsakan och hämtning fanns stora variationer mellan gränspolissektionerna. I vissa fall saknades dokumentation och i andra fall var dokumentationen ofullständig. Polismyndigheten har anfört att man kommer att erinra de regionala gränspolissektionerna om vilka krav på dokumentation som gäller, vilket jag självklart ser positivt på.

Verkställighetsutredningar

JO:s iakttagelser

Det fanns inte några enhetliga rutiner för hur man förbereder ett verkställighetsärende och planerar genomförandet av en verkställighet. Vid flera av de granskade gränspolissektionerna saknades helt dokumentation av de åtgärder som vidtagits i verkställighetsutredningarna. I många fall saknades

också skriftliga beslut om hur och till vilket land verkställigheten skulle genomföras. Det fanns också skillnader mellan sektionerna när det gällde vilken befattningshavare (administratör, handläggare eller gruppchef) som ansågs behörig att fatta ett sådant beslut.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten delade uppfattningen att det saknades enhetliga rutiner för hantering och dokumentation av verkställighetsutredningar. I frågan om vilka rutiner som nu gäller för verkställighetsutredningar hänvisade Polismyndigheten till sina föreskrifter (RPSFS 2014:8, FAP 638-1). Polismyndigheten anförde vidare följande.

Hur säkerställer myndigheten att regionerna arbetar enligt gällande rutiner?

FAP 638-1 finns publicerad på Intrapolis.

Flera regioner har efter JO:s inspektioner infört nya regionala rutiner för verkställighetsärenden.

Redogörelse för vilka åtgärder Polismyndigheten finner skäl att vidta med anledning av det som kommit fram

[Gränspolissektionen vid NOA] har tagit del av förslag från några regionala gränspolissektioner avseende enhetliga rutiner och beräknar att sådana rutiner kan fastställas senast den 1 maj 2017. Rutinen ska klargöra vad en verkställighetsutredning ska innehålla och hur den ska dokumenteras.

Rättsliga utgångspunkter

När ett verkställighetsärende har kommit in eller påbörjats, ska Polismyndigheten snarast förbereda ärendet och planera genomförandet. De åtgärder som vidtas ska dokumenteras. Vidare ska Polismyndigheten i varje verkställighetsärende genomföra en verkställighetsutredning som ska ligga till grund för ett skriftligt beslut om hur och till vilket land verkställigheten ska genomföras. (Se 4 kap. 1–2 §§ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvísning och utvisning, RPSFS 2014:8, FAP 638-1.)

Bedömning

Jag kan konstatera att det i många fall helt har saknats dokumentation av de åtgärder som vidtagits i verkställighetsutredningen. I många fall har det också saknats skriftliga beslut om hur och till vilket land verkställigheten skulle genomföras, trots att detta krävs enligt de föreskrifter som Polismyndigheten ska tillämpa. Detta är självklart allvarligt.

De föreskrifter som finns är mycket generella till sin karaktär. Granskningen visar vikten av att det vid sidan av föreskrifterna finns tydliga och enhetliga rutiner för vilka faktiska åtgärder som ska vidtas när myndigheten handlägger ett verkställighetsärende. Jag ser positivt på att Polismyndigheten nu tagit fram sådana rutiner för verkställighetsutredningarna.

Kontroll av verkställighetshinder

JO:s iakttagelser

I de flesta granskade ärendena framgick det inte om, och i så fall när, det hade kontrollerats om det fanns något hinder mot att verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Granskningen visade att de flesta gränspolissektionerna, åtminstone fram till tidpunkten för JO:s inspektion, inte hade några rutiner som angav hur och när kontroller skulle göras och var de skulle dokumenteras. I ett antal fall kom det fram omständigheter som gjorde att det kunde ifrågasättas om beslutet om avvisning eller utvisning hade verkställts i strid med utlänningslagens regler. Avsaknaden av dokumentation gjorde att det, utifrån handlingarna i akten, inte gick att utesluta att det hade skett.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten instämde i att det saknades enhetliga rutiner för hantering och dokumentation av kontroll av verkställighetshinder. I frågan om vilka rutiner som nu gäller inom området verkställighetsutredningar hänvisade Polismyndigheten till sina föreskrifter (RPSFS 2014:8, FAP 638-1) och anförde följande.

Hur säkerställer myndigheten att regionerna arbetar enligt gällande rutiner?

FAP 638-1 finns publicerad på Intrapolis.

Flera regioner har efter JO:s inspektioner infört nya regionala rutiner för kontroll av verkställighetshinder. Fem av regionerna har uppgett att de även dokumenterar kontroll av verkställighetshinder.

Redogörelse för vilka åtgärder Polismyndigheten finner skäl att vidta med anledning av det som kommit fram

PÄR är inte anpassat efter gränspolisverksamheten. Gränspolissektionen vid NOA har framfört att PÄR bör byggas ut och anpassas till gränspolisverksamheten. It-avdelningen vid Polismyndigheten har påbörjat en kartläggning av hur behovet ser ut. I avvaktan på en lösning kommer en nationell rutin för dokumentation om att kontroll av verkställighetshinder gjorts att tas fram. Det kommer att ske genom att den blankett som en av de regionala gränspolissektionerna tagit fram ska bearbetas och spridas till samtliga regioner. Dessutom kommer redan initierade förbättringar och uppdateringar av nuvarande system att genomföras.

Rättsliga utgångspunkter

Under vissa förhållanden får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas. Detta gäller bl.a. om utlänningen ansökt om eller beviljats en ny prövning, om avvisnings- eller utvisningsbeslutet inhiberats eller om utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Bestämmelserna om hinder mot verkställighet finns i 12 kap. utlänningslagen. De redovisas nedan under avsnittet Identitet.

Polismyndigheten ska kontrollera bl.a. om förbud mot verkställighet har inträtt innan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs (se 7 kap. 1 § RPSFS 2014:8, FAP 638-1).

Bedömning

När Polismyndigheten verkställer ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ansvarar myndigheten för att verkställigheten sker i enlighet med utlänningslagens regler. De kontroller som görs för att säkerställa att man inte genomför en verkställighet trots hinder måste vara noggranna och fullständiga. Den sista kontrollen bör ske i nära anslutning till avresan. Vilka kontroller som gjorts och när de gjorts bör dokumenteras. Att dokumentation sker är en förutsättning för att det ska finnas ett fullgott underlag i ärendet och det är vidare en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten. Verkställighet med tvång är en ingripande åtgärd som kan få allvarliga konsekvenser och innebära stora rättssäkerhetsförluster för den enskilde om en verkställighet sker trots att det finns hinder mot den.

I ett antal granskade fall kunde det sättas i fråga om beslutet om avvisning eller utvisning hade verkställts i strid med utlänningslagens regler. Avsaknaden av dokumentation gjorde att det utifrån handlingarna i akten inte gick att utesluta att det hade skett. Det som kommit fram ger mig dock inte grund för att konstatera att Polismyndigheten verkställt beslut i strid med utlänningslagens regler. Den bristfälliga dokumentationen av kontroller om verkställighetshinder är emellertid anmärkningsvärd.

Enligt Polismyndighetens yttrande kan en del av förklaringen till att kontrollerna inte alltid dokumenterats vara att polisens ärendehanteringssystem inte är anpassat till gränspolisverksamheten. Man har därför påbörjat en anpassning av sitt it-system och uppgett att man i avvaktan på detta kommer att ta fram en nationell rutin för dokumentation av kontroll av verkställighetshinder. Jag välkomnar detta och förutsätter att Polismyndigheten också säkerställer att medarbetarna har kännedom om och arbetar i enlighet med de rutiner som finns.

Identitet

JO:s iakttagelser

I vissa av de granskade ärendena hade det under handläggningen vid gränspolissektionerna kommit fram att utlänningen hade en annan identitet än den som angavs i beslutet om avvisning eller utvisning. JO:s granskning visade att sektionerna hanterade frågan på olika sätt. Vid vissa sektioner upplystes utlänningen i god tid inför avresan om att hans eller hennes avlägsnandebeslut skulle verkställas i en annan identitet och Migrationsverket underrättades om detta. Vid andra sektioner informerades utlänningen om de nya identitetsuppgifterna först i anslutning till avresan. Det fanns inte några rutiner vid någon av sektionerna för hur frågan skulle hanteras.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten delade uppfattningen att det fanns stora variationer mellan gränspolissektionerna när det gällde hanteringen av uppgifter om en annan

identitet som uppkommit under handläggningen av ett verkställighetsärende. Polismyndigheten anförde följande.

Vilka rutiner gäller nu inom området identitet?

Om det vid handläggning av ett ärende om av- eller utvisning kommer fram uppgifter om att utlänningen har en annan identitet än den som angavs i beslutet och innebär den informationen hinder för verkställighet, ska Migrationsverket underrättas enligt 12 kap. 17 § utlänningslagen. Enligt 4 kap. 7 § FAP 638-1 bör Polismyndigheten, om myndigheten utan utlänningens medverkan får kännedom om att han eller hon är medborgare i ett annat land än det som anges i beslutet, anmäla verkställighetshinder till Migrationsverket.

Utöver det saknas det enhetliga rutiner inom Polismyndigheten för hur man ska hantera frågan om det under handläggningen av ett ärende kommer fram uppgifter om att utlänningen har en annan identitet än den som angavs i beslutet om av- eller utvisning.

Hur säkerställer myndigheten att regionerna arbetar enligt gällande rutiner?

FAP 638-1 finns publicerad på Intrapolis.

Två av regionerna har rutiner eller ska införa rutiner som innebär att utlänningen informeras om den nya identiteten som blivit känd för Polismyndigheten.

Redogörelse för vilka åtgärder Polismyndigheten finner skäl att vidta med anledning av det som kommit fram

[Gränspolissektionen vid NOA] kommer att ta upp frågan med Migrationsverket hur Polismyndigheten ska agera när en ny identitet kommer fram. Därefter kommer enhetliga rutiner att införas.

Rättsliga utgångspunkter

I de fall Polismyndigheten inte kan verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut eller behöver ytterligare besked ska myndigheten underrätta Migrationsverket. Detsamma gäller om utlänningen åberopar att det finns politiska verkställighetshinder, eller om det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder. Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder. (Se 12 kap. 17 § första och andra stycket utlänningslagen.)

Om det kommit fram nya uppgifter som innebär hinder mot verkställighet kan Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd, trots att det tidigare beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft. Migrationsverket kan också bestämma att beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition). (Se 12 kap. 18 § utlänningslagen.)

På begäran av den berörda utlänningen ska Migrationsverket bevilja en ny prövning av ett beslut som fått laga kraft, om han eller hon åberopar sådana nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående politiskt verkställighetshinder och som inte kunnat åberopas av honom eller henne tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. När en sådan begäran har gjorts om ny prövning får

beslutet inte verkställas innan Migrationsverket beslutat om ny prövning ska ske. Beviljas en ny prövning får beslutet inte verkställas innan frågan om uppehållstillstånd avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft. (Se 12 kap. 19–19 a §§ utlänningslagen.)

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet (se 12 kap. 4 § utlänningslagen). Polismyndigheten accepterar i vissa fall önskemål från den berörde om att sändas till ett annat land som tar emot honom eller henne. Om Polismyndigheten utan utlänningens medverkan får kännedom om att han eller hon är medborgare i ett annat land än det som anges i beslutet innebär det inte att utlänningen ska anses ha visat att mottagande kan ske i det landet. I ett sådant fall bör verkställighetshinder anmälas till Migrationsverket (se de allmänna råden till 4 kap. 7 § i RSPFS 2014:8, FAP 638-1).

JO har tidigare uttryckt tveksamhet i frågan om polisen borde ha fullföljt en avvisning utan att ha underrättat Migrationsverket om nya identitetsuppgifter som kommit fram under polisens verkställighetsarbete. JO bedömde att ett klarläggande av en persons identitet under polisens verkställighetsarbete allmänt sett ter sig som väsentlig information. I avsaknad av dokumentation kring identitetsfrågan var det dock svårt att i det enskilda ärendet bedöma om de nya uppgifterna var sådana att de kunde påverka bedömningen av eventuella verkställighetshinder. (Se JO:s beslut den 9 december 2008, dnr 4023-2007.)

Migrationsverket har utarbetat en rutin för att registrera eventuella uppgifter och handlingar som leder till att en annan identitet kan anses ha gjorts sannolik eller styrkt. Rutinen har tagits fram mot bakgrund av att nya uppgifter om identitet kan ha en praktisk betydelse men också betydelse för en eventuell prövning av verkställighetshinder. (Se Migrationsverkets Rättsliga ställningstagande angående registrering av identitetsuppgifter, RCI 03/2013.)

Bedömning

Under inspektionerna noterades ett antal fall där det under verkställighetsarbetet kommit fram nya identitetsuppgifter från någon annan än den person som skulle avvisas eller utvisas. Gränspolissektionerna handskades med dessa uppgifter på olika sätt. Verkställigheten genomfördes dock som regel i den nya identiteten. Vid vissa sektioner underrättades den berörde om de nya uppgifterna i ett tidigt skede, vilket innebar att han eller hon kunde bemöta uppgifterna. Vid andra sektioner lämnades informationen först i anslutning till avresan. När det gällde frågan om och när Migrationsverket underrättades om de nya identitetsuppgifterna varierade rutinerna mellan gränspolissektionerna.

Ett ärende som har överlämnats till Polismyndigheten för verkställighet kan enligt gällande regler inte återlämnas till Migrationsverket. Om nya uppgifter kommer fram under verkställighetsarbetet måste Polismyndigheten ta ställning till uppgifternas betydelse och hur de ska hanteras inom ramen för arbetet med

verkställigheten. Som framgått ovan ska Polismyndigheten underrätta Migrationsverket om man inte kan verkställa avlägsnandebeslutet eller om man behöver ytterligare besked.

När polisen under verkställighetsarbetet klarlägger en persons identitet är det fråga om nya viktiga uppgifter som skulle kunna påverka bedömningen av om det finns ett verkställighetshinder. Migrationsverket bör mot den bakgrunden som regel informeras om de nya uppgifterna och ges möjlighet att ta ställning till dem. Det kan också vara så att utlänningen vill ansöka om en ny prövning mot bakgrund av de nya uppgifter som kommit fram. Även denne bör därför informeras om de nya uppgifterna. De åtgärder polisen vidtar i dessa avseenden bör dokumenteras.

Polismyndigheten har anfört att man ska ta upp frågan med Migrationsverket och därefter utarbeta nya rutiner. Jag förutsätter att det som kommit fram här beaktas.

Avslutande synpunkter

Många av de brister som kommit fram vid min granskning rör frågor som sedan länge varit reglerade i lag eller i föreskrifter. Det gäller bl.a. dokumentations- och diarieföringsskyldigheten samt hur man hanterar verkställighetsutredningar och verkställighetskontroller. JO har tidigare kritiserat polisen för brister i dessa hänseenden. JO har också tidigare behandlat frågan om hur polisen behandlar nya identitetsuppgifter under verkställighetsarbetet. Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att bristerna nu varit så utbredda.

Polismyndigheten har anfört att man har vidtagit åtgärder i form av utbildningsinsatser och att enhetliga rutiner har införts i vissa avseenden. Myndigheten har även uppgett att de regionala gränspolissektionerna ska erinras om de bestämmelser och rutiner som redan finns i dag när det gäller verkställighetsärenden samt att vissa ytterligare åtgärder planerats. Jag är naturligtvis positiv till detta arbete.

Det är tydligt att det finns ett behov av enhetliga nationella rutiner för Polismyndighetens verkställighetsarbete. Det är också viktigt att myndigheten säkerställer att de medarbetare som handlägger verkställighetsärenden är införstådda med vilka rutiner som gäller för handläggningen, särskilt vad gäller dokumentationen av beslut om tvångsmedel och av de andra åtgärder som vidtagits, och att myndigheten följer upp att rutinerna följs. Det är självklart också angeläget att berörda medarbetare får tydlig information och utbildning när nya rutiner införs och när det finns ny praxis på området.

Mot bakgrund av att Polismyndighetens arbete med att förbättra handläggningen av verkställighetsärendena ännu inte har genomförts fullt ut kommer jag att följa upp de åtgärder Polismyndigheten vidtar med anledning av de iakttagelser som gjorts vid inspektionerna.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.