

Justitieombudsmannen
Cecilia Renfors

Datum
2016-09-15

Dnr
320-2015

Kritik mot bl.a. dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för att ett avvisningsbeslut verkställdes trots att det fanns hinder mot verkställighet

Beslutet i korthet: En man hade fått avslag på sin asylansökan och skulle avvisas till Uganda. Dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län var ansvarig för att verkställa beslutet. Efter att mannen anmält att det fanns hinder mot att verkställa avvisningsbeslutet beviljade migrationsdomstolen honom en ny prövning. Det innebar att beslutet om avvisning inte fick verkställas. Trots det verkställde polismyndigheten mannens avvisningsbeslut till Uganda.

Den handläggare vid polismyndigheten som var ansvarig för ärendet kritiseras för att hon inte i nära anslutning till mannens avresa kontrollerade om det fanns något hinder mot att verkställa avvisningsbeslutet. Även polismyndigheten kritiseras för handläggningen av verkställighetsärendet.

I beslutet riktas också kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, för att domstolen inte underrättade polismyndigheten om att mannen beviljats en ny prövning.

Slutligen kritiseras Migrationsverket för att myndigheten dröjde med att registrera migrationsdomstolens dom i det system där polisen ska genomföra sina kontroller av verkställighetshinder.

Bakgrund

P.S., som är medborgare i Uganda, ansökte i februari 2012 om asyl i Sverige. Migrationsverket beslutade i april 2012 att avslå ansökan och avvisa honom till Uganda. Beslutet vann laga kraft i september samma år. Sedan P.S. avvikit överlämnade Migrationsverket i november 2012 ärendet till polisen för verkställighet med stöd av 12 kap. 14 § utlänningslagen. Ärendet handlades av gränspolisenheten vid dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län.

P.S. anmälde genom sitt ombud, S-Å.P., att det fanns hinder mot att verkställa avvisningsbeslutet. Den 27 juni 2014 beslutade Migrationsverket att inte bevilja P.S. uppehållstillstånd eller ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning.

P.S. överklagade genom sitt ombud beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, den 21 juli 2014. Fredagen den 25 juli 2014 beviljade migrationsdomstolen P.S. en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och överlämnade målet till Migrationsverket för fortsatt handläggning. Migrationsdomstolens avgörande innebar att beslutet om avvisning inte fick verkställas innan frågan om uppehållstillstånd hade avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft.

På kvällen måndagen den 28 juli 2014 verkställde polismyndigheten avvisningsbeslutet genom att P.S. flögs till Uganda. Flygresan genomfördes utan eskort.

Anmälan

I en anmälan till JO förde S-Å.P fram klagomål mot dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för att myndigheten verkställde avvisningsbeslutet trots att det inte var tillåtet.

S-Å.P. var vidare kritisk till att myndigheten inte underrättade Migrationsverket om att verkställighet hade skett förrän i september 2014. Dessförinnan hann Migrationsverket förordna S-Å.P. till offentligt biträde för P.S. och boka tid för en muntlig utredning.

Utredning

Handlingar hämtades in från dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län, Migrationsverket och Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen.

Förundersökning

På grund av vad som kom fram vid genomgången av de inhämtade handlingarna fann jag anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts. Jag beslutade därför den 21 januari 2015 att inleda en förundersökning om sådant brott.

Under förundersökningen kom bl.a. följande fram.

P.S:s överklagande kom in till Migrationsverket den 21 juli 2014. Dagen därpå registrerade Migrationsverket i ärendehanteringssystemet Wilma att överklagandet överlämnats till migrationsdomstolen. Migrationsdomstolen expedierade domen om att bevilja P.S. en ny prövning till hans ombud, och till Migrationsverket samma dag som den meddelades, dvs. den 25 juli 2014. Expedieringen till Migrationsverket gjordes per mejl. Migrationsdomstolens dagboksblad innehöll inte någon notering om att domen expedierats till polismyndigheten, som var verkställande myndighet. Migrationsverket diarieförde domen i Wilma den 28 juli 2014 kl. 9.48. Den handläggare hos polisen som var ansvarig för P.S:s verkställighetsärende, Meri Grönroos, gjorde

inte några kontroller i Wilma beträffande P.S:s ärende under perioden den 21–28 juli 2014.

Meri Grönroos delgavs misstanke om tjänstefel. Hon förnekade brott och uppgav att hon inte känt till migrationsdomstolens dom. Hon anförde vidare att P.S. upprepade gånger sagt att han ville resa till Uganda. Det var förmodligen därför hon inte kontrollerade i Wilma om det fanns något hinder mot att verkställa avvisningsbeslutet.

Med hänsyn till vad som kom fram under förundersökningen beslutade jag den 9 oktober 2015 att lägga ned den och fortsätta att granska handläggningen av verkställighetsärendet inom ramen för ett tillsynsärende. Polismyndigheten, Migrationsverket och Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, ombads att yttra sig.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) yttrade sig över de klagomål som S-Å.P. förde fram i sin anmälan. Av yttrandet framgick bl.a. följande.

Meri Grönroos tog över handläggningen av P.S:s ärende från en kollega i juli 2014. Kollegan, som tidigare varit i kontakt med P.S., var övertygad om att P.S. ville åka hem eftersom Migrationsverket den 27 juni 2014 hade avslagit hans anmälan om verkställighetshinder.

P.S. kallades till ett möte den 16 juli 2014. Vid mötet kom det fram att P.S. inte hade tagit del av Migrationsverkets senaste beslut om att avslå hans anmälan om verkställighetshinder. P.S. uppgav att han var villig att åka till Uganda, men att han ville prata med sitt ombud först. Den 21 juli 2014 ringde P.S. och sa att han hade bestämt sig för att åka hem och att han helst ville resa samma vecka. Meri Grönroos föredrog ärendet för en beslutsfattare som beslutade att avvisningsbeslutet skulle verkställas genom en oeskorterad resa, vilket innebar att han skulle infinna sig på polisstationen för att hämtas upp och köras till flygplatsen av Kriminalvårdens personal. Samma dag beställde Meri Grönroos resan med avresedatum den 28 juli 2014. P.S. ringde på nytt den 22 juli 2014 och uppgav att han var mycket angelägen om att komma iväg så fort som möjligt.

Meri Grönroos gjorde i ordning P.S:s resehandlingar på fredagen den 25 juli 2014 eftersom hon själv tjänstgjorde på annan ort den dag han skulle resa. Hon gav instruktioner om att handlingarna skulle finnas i receptionen på polishuset när Kriminalvårdens personal kom för att hämta P.S. P.S. var informerad om att hon inte skulle vara på plats på avresedagen och hon hade upplyst honom om att han kunde ringa henne om han hade några frågor om sitt ärende.

Enligt Meri Grönroos gjorde handläggarna vid den aktuella tidpunkten enbart kontroller i Wilma om det fanns indikationer på att den som skulle avvisas eller

utvisas avsåg att ansöka om en ny prövning eller överklaga ett beslut. Några sådana indikationer fanns inte i P.S:s ärende. Hon uppgav vidare att migrationsdomstolen inte underrättade polismyndigheten om domen och att domstolen inte heller hörde av sig till myndighetens jourtelefon.

Gränspolisenheten redovisade följande bedömning.

Polismyndighetens beslut om oeskorterad resa fattades den 21 juli 2014 [...] då avvsningsbeslutet var gällande.

Omständigheten att en utlänning inte önskar fullfölja asylprocessen och vill återvända till hemlandet har i sak företrädesrätt framför en eventuell skyldighet att fullfölja en asylprocess. Det inbegriper även en ansökan om verkställighetshinder. En asylsökande har rätt att när som helst under asylprocessen återta sin ansökan om asyl, avbryta asylprocessen och återvända till hemlandet. Gränspolisenheten är medveten om att det i P.S. fall inte varit fråga om ett formellt återtagande av ansökan om verkställighetshinder. P.S. meddelade dock att han ville åka till Uganda varför han avstod från att fullfölja sitt ärende.

Gränspolisenheten anser i enlighet med gällande lagstiftning och praxis att utgångspunkten är att det är den sökandes vilja och skäl som ska beaktas i första hand. Vad en eventuell utredning om verkställighetshinder hypotetiskt kunnat resultera i är en sekundär omständighet om personen vill återvända till hemlandet. P.S., som är en vuxen person med rättshandlingsförmåga och medveten om möjligheterna till att överklaga Migrationsverkets beslut, uppgav att han ville åka hem till Uganda såväl den 16 som den 21 juli 2014. Denna framförda önskan hade, enligt gränspolisenhetens uppfattning, företrädesrätt framför S-Å.P:s motsatta uppfattning i överklagandet som författades den 20 juli 2014.

I handläggningen av verkställighetsärenden är det rutin att genomföra slagning i Wilma inför verkställighetsresor. Att det i detta specifika fall inte har gjorts har berott på att P.S. själv kontaktat gränspolisenheten i Stockholms län för att få åka till Uganda.

Gränspolisenheten anser att det i hanteringen av P.S. ärende framkommit stora brister från huvudsakligen andra myndigheter, vid expedierandet av domen samt efter mottagandet av domen på Migrationsverket. Detta har resulterat i att gränspolisenheten inte haft ett korrekt underlag och den information som varit nödvändig för att handlägga ärendet korrekt. Gränspolisenheten är i verkställighetsärenden som detta särskilt beroende av andra myndigheters kommunikation. Gränspolisenheten anser därför att det är av största vikt att det finns en säker efterlevnad av utlänningsförordningen och cirkulärmeddelanden. I annat fall omöjliggörs gränspolisenhetens möjligheter att få korrekt och aktuell information i handläggandet av verkställighetsärenden.

Gränspolisenheten kan [...] konstatera att det saknas dokumentation kring underrättelse från migrationsdomstolen om domen i enlighet med 7 kap. 5 § fjärde stycket utlänningsförordningen. För det fall en underrättelse hade skett till gränspolisenheten hade gränspolisenheten haft god tid på sig att vidta åtgärder för att avbryta verkställigheten.

Vidare noterar gränspolisenheten [...] att Migrationsverket diariefört domen den 28 juli 2014 klockan 09.48 utan att vidta erforderliga åtgärder i enlighet med Rikskriminalpolisens cirkulärmeddelande CM 3/10 punkten 4.5.

Med anledning av de särskilda omständigheterna i detta ärende finner gränspolisenheten inte någon anledning att rikta kritik mot någon anställd inom Polismyndigheten enbart på grund av den omständigheten att kontroll inte gjorts i Wilma.

Gränspolisenheten kommer säkerställa att slagning i Wilma fortsättningsvis sker även när en enskild säger att den vill åka till hemlandet för att tillse att handläggning utförs på ett korrekt sätt.

Polismyndigheten ställde sig bakom gränspolisenhetsens bedömning avseende handläggningen med följande förtydliganden.

Polismyndigheten har tydliga rutiner vad gäller vilka åtgärder som ska vidtas när myndigheten handlägger ett verkställighetsärende. Utifrån de åtgärder som vidtogs i verkställighetsärendet gällande P.S. har Polismyndigheten med anledning av de specifika omständigheterna i det aktuella ärendet inte genomfört någon kontroll i datasystemet Wilma, vilket är en åtgärd som ska vidtas enligt den checklista som finns med i rutinen för verkställighetsarbetet.

Omständigheterna i detta ärende ledde till avsteg från gällande rutin i och med att P.S. själv kontaktat Polismyndigheten med önskemål om hemresa och även dag för hemresa. I och med att P.S. getts tid att kontakta sitt ombud och därefter själv kontaktat Polismyndigheten har det inte funnits något skäl för myndigheten att ifrågasätta P.S. avsikt att vilja återvända till hemlandet. Någon kontroll skedde inte i Wilma i detta ärende trots utarbetad rutin just med anledning av P.S. agerande. Polismyndigheten hade ingen indikation på att P.S. hade för avsikt att överklaga Migrationsverkets senaste avslag på ansökan om en ny prövning. Polismyndigheten ställer sig bakom den redogörelse som gränspolisenheten lämnat vad avser uppfattningen att det var P.S. avsikt och vilja att återvända till hemlandet.

Omständigheterna i detta ärende ger vid handen att kommunikationen mellan de olika inblandade myndigheterna i detta ärende inte varit tillfredsställande. Givetvis borde Polismyndigheten ha fått vetskap om att ärendet inhyllats omgående när ett beslut om detta fattats. Rutiner hur denna kommunikation ska ske finns i de ovan angivna dokumenten.

Avslutningsvis anser Polismyndigheten att gränspolisenhetsens förtydligande att samtliga ärenden, oavsett den enskildes viljeförklaring, kommer att kontrolleras i Wilma inför verkställigheten får anses som en tillräcklig åtgärd från Polismyndighetens sida för att förhindra att liknande händelser inträffar igen.

Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket (generaldirektören Anders Danielsson) yttrade sig över vilka åtgärder som Migrationsverket vidtog med anledning av migrationsdomstolens dom den 25 juli 2014. Av yttrandet framgick bl.a. följande.

P.S:s anmälan om verkställighetshinder handlades av en av Migrationsverkets förvaltningsprocessenheter. När P.S. överklagade Migrationsverkets beslut från den 27 juni 2014 upplyste verket migrationsdomstolen om att dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län var ansvarig för P.S:s verkställighetsärende.

Migrationsdomstolens dom där P.S. beviljades en ny prövning kom in till förvaltningsprocessenhetens gruppbrevlåda per mejl under dagen den 25 juli 2014. Enheten registrerade domen i Wilma på morgonen den 28 juli 2014. En dom där domstolen har beslutat att bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 §

utlänningslagen ska registreras skyndsamt eftersom avvísings- eller utvisningsbeslutet inte får verkställas, vilket ska framgå av verkets ärendehanteringssystem. Även om tidpunkten för registreringen inte haft någon betydelse för verkställigheten av beslutet borde Migrationsverket ha registrerat domen omedelbart när den kom in till verket så att domslutet varit möjligt att utläsa i Wilma.

Migrationsverket har inte som rutin att kontakta polisen för att informera om den här typen av domar. Det är migrationsdomstolen som har den författningsreglerade skyldigheten att underrätta den verkställande myndigheten.

Sammanfattningsvis ansåg Migrationsverket att man agerat i enlighet med gällande riktlinjer och lagstiftning. Enligt Migrationsverket hade man inte haft anledning att vidta några andra åtgärder än att registrera domen omedelbart när den kom in till verket så att den varit synlig i Wilma samma dag som den skickades till verket, och ta ställning till om den skulle överklagas.

Förvaltningsrätten i Stockholms yttrande

Förvaltningsrätten i Stockholm (lagmannen Gudrun Antemar) yttrade sig över de åtgärder som vidtogs vid expedieringen av migrationsdomstolens dom den 25 juli 2014.

Myndigheten hämtade in uppgifter från bl.a. den ansvariga domaren, förvaltningsrättsfiskalen Stina Nordström, och från den domstolshandläggare som expedierade domen.

Stina Nordström uppgav huvudsakligen följande. Hon är väl medveten om att Polismyndigheten ska underrättas om avgöranden av det aktuella slaget, och hon följer migrationsdomstolens rutin som innebär att domaren på en checklista markerar i en särskild ruta att den verkställande myndigheten ska underrättas. Checklistan läggs tillsammans med domen till kansliet, som i samband med expedieringen underrättar den aktuella myndigheten. Checklistan sparas normalt inte efter expediering. Eftersom det är länge sedan minns hon inte vilka åtgärder som vidtogs vid expedieringen av domen i P.S:s ärende, eller om checklistan användes.

Domstolshandläggaren uppgav att hon känner till underrättelseskyldigheten, men att hon inte mindes det enskilda målet och inte kom ihåg om det fanns någon checklista i akten.

Domstolen redovisade följande bedömning.

Det är inte ovanligt att ny prövning beviljas och att en underrättelse enligt 7 kap. 5 § fjärde stycket utlänningsförordningen därmed ska skickas till den verkställande myndigheten. Det finns en god kännedom om underrättelseskyldigheten hos ansvariga domare och domstolshandläggare.

Domstolsverkets handbok ger också tydliga instruktioner och en checklista används för att domarens instruktioner om expediering ska utföras av domstolshandläggarna.

[Både] ansvarig domare och domstolshandläggaren som expedierat domen [har] känt till att migrationsdomstolen ska underrätta verkställande myndighet i enlighet med 7 kap. 5 § fjärde stycket utlänningsförordningen när domstolen beslutat att frågan om uppehållstillstånd ska tas upp till ny prövning. Det framgår också av yttrandena att varken den ansvarige domaren eller domstolshandläggaren kommer ihåg vilka åtgärder som vidtogs i samband med expediering av domen. Någon dokumentation om att den verkställande myndigheten har underrättats finns inte i akten eller i målhanteringssystemet. Det har således inte varit möjligt att i efterhand reda ut hur frågan om expediering har handlagts. Om Polismyndigheten inte har underrättats om domen i målet beror det sannolikt på ett beklagligt misstag i handläggningen av detta fall.

Även om det enligt min bedömning finns tillräckliga kunskaper om gällande bestämmelser hos domare och handläggare och goda förutsättningar för en tydlig kommunikation mellan ansvarig domare och domstolshandläggare är det av stor vikt att risken för misstag blir så liten som möjligt. Det finns därför alltid skäl att påminna domarna och domstolshandläggarna om kravet på underrättelse till den verkställande myndigheten.

Rättslig reglering

Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlänningsbeslutet sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet (se 12 kap. 4 § utlänningslagen).

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. 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 får Migrationsverket lämna över avvisnings- eller utvisningsärendet till Polismyndigheten för verkställighet (se 12 kap. 14 § utlänningslagen). Ett av syftena med regleringen är att Polismyndigheten ska få ansvar för de ärenden där det kan befaras bli nödvändigt att tillgripa tvång av det slag som polis har förmåga och behörighet att använda (se prop. 1997/98:173 s. 63).

Hinder mot verkställighet

Om utlänningsbeslutet i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående hinder mot verkställighet ska Migrationsverket under vissa förutsättningar ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. Beviljas en ny prövning får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas innan frågan om uppehållstillstånd har avgjorts genom ett beslut som har vunnit laga kraft. (Se 12 kap. 19 § utlänningslagen.)

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1). Av 7 kap. 1 § i föreskrifterna framgår att Polismyndigheten ska kontrollera om förbud mot verkställighet har inträtt innan verkställighet sker av ett beslut om avvisning. Föreskrifterna trädde i kraft den 1 september 2014.

Enligt en rutinbeskrivning för verkställighetsarbete som tagits fram av dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län 2012 ska handläggaren innan avresa bl.a. kontrollera i Wilma att det inte finns verkställighetshinder.

Diarieföring

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § OSL om att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in eller upprättats innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO har emellertid uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt, i normalfallet senast påföljande arbetsdag (se bl.a. JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005).

Underrättelseskyldighet

I 7 kap. utlänningsförordningen finns bestämmelser om underrättelseskyldighet i utlänningsärenden.

Av 7 kap. 3 § framgår att när Polismyndigheten har verkställt ett beslut om avvisning eller utvisning ska Migrationsverket omedelbart underrättas.

Enligt 7 kap. 5 § ska Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen som beslutar att ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen underrätta den verkställande myndigheten.

Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen har utarbetat riktlinjer för ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polisen vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt förvar (se Rikskriminalpolisens cirkulärmeddelande CM 3/10). Av riktlinjerna framgår bl.a. att när ett verkställighetsärende har lämnats över till polisen ska Migrationsverket fortlöpande informera polisen om uppgifter som kan ha betydelse för verkställigheten (punkt 4.5).

Bedömning

Inledning

Av utredningen framgår att polismyndigheten verkställde avvisningsbeslutet genom att P.S. reste till Uganda på kvällen den 28 juli 2014, trots att migrationsdomstolen den 25 juli 2014 hade beviljat honom en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och verkställighet därmed inte fick ske.

Min utredning har syftat till att klarlägga de inblandade myndigheternas ansvar och vilka åtgärder som bör vidtas för att undvika en upprepning av det inträffade.

Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen

Som framgår ovan ska en migrationsdomstol som beslutar att ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen underrätta den verkställande myndigheten om detta (7 kap. 5 § utlänningsförordningen).

Förvaltningsrätten i Stockholm har i sitt yttrande till JO uppgett att det inte gått att klarlägga om den aktuella domen expedierats till polismyndigheten, som var verkställande myndighet i P.S:s ärende. Enligt polismyndigheten har domen inte kommit myndigheten till handa och det finns inte heller någon dokumentation som visar att domen har skickats dit. Det är däremot dokumenterat att domen expedierats till Migrationsverket och S-Å.P., som också mottagit den. Jag anser mig därför kunna utgå från att domstolen inte underrättade polismyndigheten om att P.S. beviljats en ny prövning. Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, ska kritiseras för detta.

Domstolen har uppgett att det finns en tydlig instruktion och en väl fungerande rutin för hur expedieringsfrågor ska hanteras. P.S:s ärende understryker vikten av att expedieringsrutinerna följs och illustrerar de konsekvenser ett misstag kan få. Som domstolen angett finns det skäl att återkommande påminna personalen om kravet på underrättelse i dessa ärenden.

Migrationsverket

Det har genom utredningen kommit fram att Migrationsverket tog emot den aktuella domen per mejl under dagtid fredagen den 25 juli 2014, men att verket inte registrerade den i Wilma förrän måndagen den 28 juli 2014 kl. 9.48.

Migrationsverket har uppgett att domen borde ha registrerats i Wilma omedelbart när den kom in till myndigheten. Om det hade gjorts hade polismyndighetens personal vid en kontroll i Wilma kunnat se att en ny prövning beviljats och att det fanns ett verkställighetshinder.

Jag instämmer i Migrationsverkets bedömning. Att handlingar av nu aktuellt slag registreras skyndsamt är angeläget eftersom både verkets egna handläggare och polisen har tillgång till den information som finns i systemet och förlitar sig

på den. Migrationsverket ska kritiseras för att domen inte diariefördes omedelbart när den kom in till verket. För att så långt som möjligt undvika en upprepning av det inträffade bör Migrationsverket se över sina rutiner i denna del och uppmärksamma sin personal på vikten av att rutinerna följs.

I motsats till vad Polismyndigheten angett kan jag inte se att verket haft någon skyldighet att kontakta polismyndigheten och informera om domen.

Polismyndigheten

Verkställigheten

Av utredningen framgår att polismyndigheten inte fått migrationsdomstolens dom, men att det fr.o.m. den 22 juli 2014 fanns uppgifter i Wilma om att P.S. hade överklagat Migrationsverkets beslut, och att det fr.o.m. den 28 juli 2014 kl. 9.48 kunde utläsas att migrationsdomstolen beviljat P.S. en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Av utredningen framgår också att det enligt polismyndighetens rutiner ska göras kontroller i Wilma inför avresan och att den handläggare som ansvarar för ett ärende vid verkställigheten är ansvarig för att kontrollerna görs. Av inhämtade dataloggar framgår vidare att den ansvariga handläggaren Meri Grönroos inte gjorde några sådana kontroller i P.S:s ärende under perioden den 21–28 juli 2014.

Polismyndigheten har uppgett att det fanns anledning att göra avsteg från gällande rutiner eftersom P.S. kontaktade polisen och gav uttryck för att han ville åka tillbaka till Uganda.

Det finns mot den bakgrunden anledning att framhålla följande.

En asylsökande som inte längre vill fullfölja sitt asylärende har naturligtvis möjlighet att återkalla sin ansökan eller på annat sätt avbryta asylprocessen. På samma sätt har den som inte längre vill stanna i Sverige möjlighet att återvända till sitt hemland på egen hand.

I det aktuella ärendet lämnade Migrationsverket över ärendet till polismyndigheten för verkställighet eftersom P.S. hade avvikit. Därefter kontaktade P.S. polisen och meddelade att han var villig att lämna Sverige. Som det får förstås var detta ett uttryck för att P.S. var villig att medverka till att beslutet verkställdes. Polismyndigheten bestämde tidpunkt och sätt för avresa, bokade flyg samt ordnade hans transport till flygplatsen. Avvisningsbeslutet verkställdes alltså genom polismyndighetens försorg. Det förhållandet att P.S. samarbetade vid verkställigheten innebär inte att polismyndigheten framtogs sitt ansvar för ärendet. När polisen verkställer ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är det myndigheten som ansvarar för att verkställigheten sker i enlighet med utlänningslagens regler. De kontroller som kan göras för att säkerställa att man inte genomför en felaktig verkställighet måste alltså alltid vidtas, och den sista kontrollen bör ske i nära anslutning till avresan.

Hade Meri Grönroos kontrollerat uppgifterna i Wilma någon gång efter den 22 juli 2014 skulle hon ha sett att P.S. – genom sitt ombud – överklagat Migrationsverkets avslagsbeslut till migrationsdomstolen, vilket hade gett henne anledning att vara särskilt uppmärksam på att ett verkställighetshinder kunde uppstå. Hade hon dessutom gjort en kontroll i nära anslutning till avresan hade hon sett att P.S. beviljats en ny prövning och att avvisningsbeslutet inte längre fick verkställas. Den felaktiga verkställigheten kunde därmed ha förhindrats.

Meri Grönroos ska kritiseras för att P.S:s avvisningsbeslut verkställdes trots att det fanns ett verkställighetshinder. Även dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län, som haft det yttersta ansvaret för handläggningen av ärendet, ska kritiseras för det inträffade.

Polismyndigheten har uppgett att man kommer att se över rutinerna för att säkerställa att man i fortsättningen gör kontroller i Wilma. Jag välkomnar detta och förutsätter att Polismyndigheten säkerställer att medarbetarna har kännedom om och arbetar i enlighet med de rutiner som finns. Jag vill i detta sammanhang också framhålla att de kontroller som enligt polisens föreskrifter ska göras även avser andra verkställighetshinder (se 7 kap. 1 § i FAP 638-1 och JO:s beslut den 4 maj 2015, dnr 1330-2014).

Underrättelseskyldigheten

S-Å.P är i sin anmälan även kritisk till att polismyndigheten dröjde med att underrätta Migrationsverket om att verkställighet hade skett. Av 7 kap. 3 § utlänningsförordningen framgår att en sådan underrättelse ska lämnas omedelbart.

Det framgår inte av polismyndighetens dokumentation i P.S:s ärende om, och i så fall när, myndigheten underrättade Migrationsverket om att P.S:s avvisningsbeslut hade verkställts. Polismyndigheten har inte heller i sitt yttrande till JO bemött S-Å.P:s uppgifter. Det är naturligtvis en brist i sig. JO har i ett annat sammanhang fått information om att de rutiner som gäller vid gränspolisen i Stockholm innebär att Migrationsverket underrättas om en genomförd verkställighet i samband med att ärendet avslutas hos polisen (se protokoll från inspektion av Polismyndigheten, gränspolisenheten i polisregion Stockholm, dnr 2208-2016.).

Det framgår av utredningen att polismyndigheten avslutade P.S:s verkställighetsärende den 29 augusti 2014, dvs. en dryg månad efter att avvisningsbeslutet hade verkställts. Av Migrationsverkets handlingar kan det vidare utläsas att verkställighetsrapporten i P.S:s ärende kom in till verket den 2 september 2014. Jag drar därför slutsatsen att gränspolisen inte underrättade Migrationsverket om verkställigheten förrän en dryg månad efter att avvisningsbeslutet verkställts. Mot bakgrund av skyndsamhetskravet i

7 kap. 3 § utlänningsförordningen är det inte acceptabelt. Dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län ska kritiseras även för denna brist. Polismyndigheten bör se över sina rutiner i denna del.

Avslutande synpunkter

S-Å.P:s anmälan åskådliggör de svårigheter som kan uppstå när flera myndigheter är inblandade i handläggningen av ett verkställighetsärende. I sådana ärenden är det avgörande att ansvarsfördelningen mellan de inblandade myndigheterna är tydlig och att varje myndighet tar sitt ansvar. Att flera myndigheter brustit i sina skyldigheter i P.S:s ärende har fått allvarliga konsekvenser för honom eftersom han har fråntagits möjligheten att få en ny prövning av sin asylansökan.

Utredningen hos JO visar också att Polismyndigheten och Migrationsverket har olika uppfattningar om innebörden av de riktlinjer för ansvarsfördelningen som myndigheterna har tagit fram (CM 3/10). Det är naturligtvis olyckligt att Polismyndigheten anser att Migrationsverket har en vidare informationsskyldighet än vad verket anser sig ha. Mot den bakgrunden och då riktlinjerna i den del som avser kontakten mellan myndigheterna inte i alla delar är tydlig finns det anledning för myndigheterna att se över dessa.

Jag har i ett tidigare kritikbeslut uttalat att det finns anledning för Migrationsverket och Polismyndigheten att se över sina samarbetsformer (se JO 2015/16 s. 367, dnr 5329-2013). Ett väl fungerande samarbete mellan myndigheterna är en grundläggande förutsättning för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.