

Inspektion av Polismyndigheten i Gävleborgs län, gränspolisenheten, den 27 och 28 oktober 2014

Inledning

Den 27 och 28 oktober 2014 genomförde justitieombudsmannen Cecilia Renfors, byråchefen Lina Forzelius, föredragandena Marie-Louise Collin, Nina Hubendick, Jens Västberg och Lisa Wiberg samt sekreteraren Andreas Paananen en inspektion av Polismyndigheten i Gävleborgs län, gränspolisenheten.

Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i gränspolisenhetens lokaler på Forellplan 1 i Gävle. Lokalerna är belägna några kilometer från polismyndighetens huvudkontor.

Inspektionen inleddes med att chefen för länsordningspolisen, Kjell Timmerholm, och chefen för gränspolisenheten, Willie Aflarenko, presenterade enhetens organisation och arbetssätt. Vid presentationen framkom bl.a. följande. Enheten har för närvarande elva anställda som arbetar med att verkställa beslut om avvisning och utvisning i utlänningsärenden, varav två är placerade i Söderhamn. Enhetens upptagningsområde sträcker sig från Hassela i norr till Gysinge i söder. Hittills i år har det kommit in ca 450 ärenden till enheten. Av dessa har 440 ärenden överlämnats till polismyndigheten från Migrationsverket. I övriga ärenden har antingen polismyndigheten fattat beslut om avvisning eller domstol beslutat om utvisning på grund av brott. En stor andel av de ärenden som Migrationsverket har överlämnat till polismyndigheten är svåra att verkställa eftersom den berörda personen har avvikit. Det finns inte någon jurist anställd vid polismyndigheten. Vid behov får enheten juridisk hjälp från Polismyndigheten i Uppsala län, t.ex. vid förhandlingar i förvarsärenden.

Justitieombudsmannen Cecilia Renfors gav därefter en kort presentation av JO och redogjorde för syftet med inspektionen för gränspolisenhetens medarbetare. Efter det inledande mötet granskades akter.

Inspektionen avslutades med ett möte där justitieombudsmannen Cecilia Renfors sammanfattade för Kjell Timmerholm och Willie Aflarenko vad som hade kommit fram vid granskningen.

Inspektionens omfattning

Inför inspektionen hade gränspolisenheten upplyst att enheten hade ca 900 öppna ärenden som Migrationsverket hade överlämnat för verkställighet. Ärendena var indelade i tre kategorier; röda, gula och gröna. I röda ärenden saknade personen som skulle verkställas identitetshandlingar, i gula ärenden hade personen någon form av identitetshandling, t.ex. ett födelsebevis och i gröna ärenden hade personen pass.

Följande ärenden hade begärts fram för granskning; de 15 senast avslutade ärendena (varav 5 röda, 5 gula och 5 gröna), de 15 äldsta öppna ärendena (varav 5 röda, 5 gula och 5 gröna), samtliga ärenden som var upptagna i förvarsloggaren den 9 oktober 2014, de 10 ärenden där det senast fattats beslut om uppsikt och de 20 första ärendena som kommit in efter den 1 september 2014.

Inledningsvis konstaterades att ett antal av de begärda akterna inte hade tagits fram. Det visade sig bl.a. bero på att akterna fanns i Söderhamn. Vidare fanns vid enheten bara två öppna ärenden där det hade fattats beslut om uppsikt. Sammanlagt granskades 65 ärenden; de 15 senast avslutade ärendena, de 10 äldsta öppna ärendena (6 röda, 3 gula och 1 grönt), 18 ärenden där beslut fattats om förvar, 2 ärenden där beslut fattats om uppsikt och 20 ärenden som kommit in efter den 1 september 2014.

JO Renfors

Det finns anledning att erinra Polismyndigheten i Gävleborgs län om att myndigheter i enlighet med 13 kap. 6 § regeringsformen är skyldiga att utan begränsningar lämna Riksdagens ombudsmän de upplysningar som begärs samt tillhandahålla protokoll och handlingar.

Granskningen av akter

Under inspektionen inhämtades kompletterande upplysningar om handläggningen av vissa ärenden, och visst material överlämnades till JO:s medarbetare. Vidare hölls ett samtal med Willie Aflarenko som sammanfattningsvis uppgav följande. Samtliga ärenden som kommer in till gränspolisenheten registreras i ärendehanteringssystemet PÄR. När ett ärende kommer in går han igenom det och bestämmer om det är att anse som ett rött, gult eller grönt ärende samt fördelar det till en handläggare med instruktioner om vilka åtgärder som bör vidtas. Därefter hanterar handläggaren ärendet självständigt. Någon gång per år brukar han dock gå igenom ärendena med handläggarna. Gränspolisenheten prioriterar gröna ärenden. I röda ärenden vidtas som regel mycket få aktiva åtgärder. Ärendetillströmningen har dock minskat den senaste tiden varför även dessa ärenden kan börja handläggas mer aktivt.

Vid granskningen av enhetens ärenden gjordes bl.a. följande iakttagelser.

Ärenden där beslut om förvar fattats

I ärenden där beslut om förvar fattats granskades framför allt grunden för förvarsbeslutet, längden på förvarstiderna och frågor om offentligt biträde.

Förvarsbesluten

Besluten om förvar var enhetligt utformade och innehöll som regel nödvändiga uppgifter även om beslutsskäl var relativt kortfattade. De skäl som redovisades var dock tillräckliga för att motivera besluten om förvar.

Förvarstider

Det allmänna intrycket var att förvarstiderna var förhållandevis korta och det framgick att enheten prioriterade dessa ärenden. Tidsfristerna för omprövning av besluten (10 kap. 9 § utlänningslagen) bevakades på ett bra sätt. I ett ärende höll dock tidsfristen på att överskridas, vilket enheten uppmärksammades på av Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle. För att undvika att tidsfristen överskreds fick en omförhandling hållas en söndag och enheten fick förordna ett nytt offentligt biträde eftersom det biträde som var förordnat inte kunde delta.

Offentligt biträde

Det fanns ett antal brister i enhetens hantering av frågor om offentliga biträden. Det gällde framför allt i ärenden där Migrationsverket först förordnat ett offentligt biträde och därefter överlämnat ärendet till polismyndigheten för verkställighet. I dessa ärenden hade enhetens medarbetare förordnat nya offentliga biträden i tron att verkets beslut inte gällde efter överlämnandet. Detta innebar att det i ett antal ärenden fanns dubbla biträdesförordnanden. I ett fall hade en handläggare bedömt att något biträde inte behövdes och handlagt ärendet i enlighet med detta utan att entlediga det biträde som Migrationsverket hade förordnat. Enhetens medarbetare verkade inte ha klart för sig hur dessa frågor skulle hanteras trots att den Centrala gränskontrollenheten vid Rikskriminalpolisen (CGE) klagjort rättsläget i ett cirkulärmeddelande om frågor rörande offentliga biträden den 11 september 2014 (CM 5/14).

Vid granskningen hittades vidare brister i utformningen av avslagsbesluten i de ärenden där offentligt biträde enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen inte hade förordnats av polismyndigheten. Den beslutsblankett som användes innehöll ett antal alternativ med skäl för avslag där det med ett kryss skulle markeras vilket alternativ som låg till grund för beslutet i det aktuella fallet. I ett antal ärenden hade någon kryssmarkering inte gjorts varför det inte framgick på vilken grund avslagsbeslutet hade meddelats. I något fall var alla alternativ, utom ett, borttaget från blanketten varför det kunde antas att det var det kvarvarande skälet som låg till grund för beslutet. Någon kryssmarkering hade dock inte gjorts.

I ett ärende hade den förvarstagne framfört ett önskemål om att en viss, namngiven, person skulle förordnas som offentligt biträde. Trots det hade ett annat offentligt

biträde förordnats. Beslutet innehöll inte någon motivering till varför ett annat biträde än det föreslagna hade förordnats och det fanns inte heller någon dokumentation i akten i övrigt som förklarade detta.

I flera fall framgick det inte av akten om den förvarstagne hade delgetts avslagsbeslutet.

JO Renfors

Vid bl.a. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning ska ett offentligt biträde förordnas i frågan om förvar om utlänningen har hållits i förvar sedan mer än tre dagar och det inte måste antas att behov av biträde saknas (18 kap. 1 § utlänningslagen). När ett biträde har förordnats gäller förordnandet till dess beslutet om avvisning eller utvisning har verkställts eller förvarstagandet av annat skäl upphör. Ett förordnande påverkas inte av att ärendet överlämnas från Migrationsverket till en polismyndighet.

Polismyndigheten ska i samband med ett förvarstagande upplysa utlänningen om att ett offentligt biträde kan komma att förordnas och fråga om han eller hon har önskemål om vem som ska utses som offentligt biträde (se 3 kap. 1 § FAP 638-1 som trädde i kraft den 1 september 2014). Polismyndighetens beslut om att behov av offentligt biträde saknas ska vidare dokumenteras och delges den enskilde (se 3 kap. 1 § FAP 638-1).

Enligt 20 § första stycket förvaltningslagen ska ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslut inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Begränsningen till slutliga beslut får inte motsatsvis tolkas så, att myndigheterna fritt kan låta bli att ange skälen för beslut under beredningen. Även andra beslut kan behöva motiveras (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3:e uppl., s. 234).

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts finns det behov för myndigheten att gå igenom innehållet i CGE:s cirkulärmeddelande med samtliga medarbetare på enheten. Granskningen visar också att det finns ett behov av att inom myndigheten utarbeta en god rutin för hur beslut om offentliga biträden ska utformas och dokumenteras för att de ska vara klara och entydiga. Det är vidare viktigt att samtliga medarbetare informeras om rutinen och att en uppföljning görs för att säkerställa att den tillämpas på ett enhetligt sätt.

Handläggningstiderna

Vid granskningen kunde konstateras att vissa ärenden hade fått ligga helt utan åtgärd under lång tid. Det framkom att enheten hade prioriterat de ärenden (främst gröna) där möjligheten att verkställa besluten var störst. Detta hade fått till följd att handläggningen av vissa, främst röda, ärenden helt hade avstannat. I några ärenden hade det inte vidtagits någon åtgärd sedan år 2012. Det fanns vidare exempel på

ärenden som inte var avslutade trots att det av akten framgick att permanent uppehållstillstånd hade beviljats 5 respektive 11 månader tidigare.

JO Renfors

Det är förståeligt att enheten måste göra vissa prioriteringar i sin verksamhet. Detta får dock inte få till följd att handläggningen av vissa kategorier av ärenden helt avstannar. Även i de ärenden där det bedöms vara svårt att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är det angeläget att myndigheten vidtar någon form av åtgärd, t.ex. registerslagningar, för att kontrollera om någon förändring har skett. Det är vidare viktigt att dessa åtgärder dokumenteras. Myndigheten bör utarbeta en rutin för att säkerställa en regelbunden uppföljning av dessa ärenden.

Diarieföring och dokumentation

Enligt rutinen vid enheten ska en handling som kommer in till myndigheten föras med en inkomststämpel. Därefter ska handlingen lämnas till handläggaren som ansvarar för att se till att handlingen diarieförs i ärendet. Detta sker genom att en notering görs på ärendebladet. Enligt uppgift ska enheten så småningom börja registrera alla handlingar i ärendehanteringssystemet PÄR.

Vid samtal med enhetens medarbetare kom det fram att det ofta dröjer innan en handling som kommit in till myndigheten diarieförs. I många fall diarieförs handlingen först när ärendet avslutats.

I flera av de granskade ärendena förekom brister i diarieföringen. Vissa handlingar som hade kommit in till myndigheten var inte diarieförda. Ett antal inkomna handlingar saknade inkomststämpel och det fanns inte heller någon notering på ärendebladet om att handlingarna hade kommit in till myndigheten.

I ett ärende hade ett överklagande av ett förvarsbeslut getts in till myndigheten. Överklagandet hade skickats till domstolen utan att det hade diarieförts. Av akten framgick varken när överklagandet hade kommit in till myndigheten eller när det hade översänts till domstolen. Det hade inte heller sparats en kopia av överklagandet i akten, vilket enligt enhetens rutiner skulle göras.

I flera av de granskade ärendena konstaterades brister i dokumentationen. I ett ärende hade utlänningen bett någon på polismyndigheten att ta kontakt med honom inför den planerade verkställigheten p.g.a. hans flygrädsla. Enligt enhetens medarbetare hade så också skett men detta framgick inte av akten. I ett annat ärende hade enheten haft kontakter med Migrationsverket och fått en handling av betydelse för enhetens handläggning därifrån. Kontakterna mellan myndigheterna framgick dock inte av akten och det gick inte heller att utläsa att den aktuella handlingen hade skickats till enheten från verket eller när detta skett. Liknande omständigheter förelåg i ett tredje ärende.

JO Renfors

Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar dock endast

handlingar för vilka sekretess gäller. I övrigt kan myndigheten själv välja om den vill registrera handlingarna eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. (Se 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL). Det ankommer på den enskilda myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra för respektive handlingstyp. När myndigheten väl har bestämt sig för ett av systemen måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

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

Beträffande 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. Dokumentationen ska vara utförd på ett sådant sätt att den inte lätt kan utplånas samt vara daterad och signerad.

Vid granskningen har det framkommit att det finns stora brister i fråga om dokumentation och diarieföring vid enheten. Den nuvarande ordningen innebär att det i vissa fall är svårt att följa ärendets gång. Det finns vidare en stor risk för att information går förlorad och att beslut fattas på ett ofullständigt underlag. För att säkerställa att ärendena handläggs på ett rättssäkert sätt är det därför mycket angeläget att rutinerna för dokumentation och diarieföring vid enheten snarast ses över. Det är vidare en förutsättning för att det ska finnas möjlighet till insyn och kontroll av verksamheten.

Avslutande synpunkter

Vid inspektionen granskades endast en mindre andel av gränspolisenshetens totala antal ärenden. Inspektionen var till stor del inriktad på de ärenden som innehöll

beslut om frihetsberövande. Hur verksamheten fungerar i stort uttalar jag mig därför inte om. Vid granskningen framkom dock att det finns ett antal problem och brister vid enheten som det finns skäl att särskilt framhålla.

Det är tydligt att det finns ett behov av att se över enhetens rutiner. Detta gäller särskilt i fråga om dokumentation och diarieföring. Det är också viktigt att hitta en metod för att säkerställa att samtliga medarbetare informeras om vilka rutiner som gäller vid enheten. Vidare är det angeläget att samtliga medarbetare kontinuerligt uppdateras om nya riktlinjer och ny praxis på området. Detta bör göras för att säkerställa att det råder en enhetlig rättstillämpning inom enheten.

Granskningen visar också att det finns ett behov av att inom myndigheten utveckla ett bättre juridiskt stöd för enheten än det som finns för närvarande. Min bedömning är att det skulle vara till stor nytta för myndigheten att ha ett juridiskt stöd inom den egna organisationen. Ett sådant stöd skulle skapa bättre förutsättningar för utveckling av den juridiska kompetensen hos enhetens medarbetare och öka rättssäkerheten inom gränspolisens verksamhet. Det vore också värdefullt om enheten på ett bättre sätt kunde integreras i myndighetens övriga verksamhet.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Vid protokollet

Marie-Louise Collin

Justerat den 27 november 2014

Cecilia Renfors