

Justitieombudsmannen
Cecilia Renfors

Inspektion av Polismyndigheten, gränspolissectionen i region Nord, gränspolisgrupp 2 (Umeå) den 26 januari 2016

Inledning

På uppdrag av justitieombudsmannen Cecilia Renfors genomförde byråchefen Lina Forzelius tillsammans med föredragandena Marie-Louise Collin, Annika Pallvik Fransson och Lisa Wiberg en inspektion av Polismyndigheten, gränspolissectionen i region Nord, gränspolisgrupp 2 (Umeå), den 26 januari 2016.

Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i utredningsgruppens lokaler på polishuset i Umeå.

JO:s medarbetare togs emot av sektionschefen Marcus Nilsson, tf. chefen för utredningsgruppen Joacim Örnberg och handläggarna Hanna Risberg, Josef Renklint, Anders Schogster och Lars-Erik Andersson.

Inspektionen inleddes med presentationer av gränspolisen och JO. Lina Forzelius upplyste att JO genomför en inspektionsserie av gränspolisen och att granskningen främst är inriktad på att kontrollera vilka rutiner myndigheten har för att säkerställa att beslut om avvisning eller utvisning inte verkställs om det finns hinder mot verkställighet.

Vid Marcus Nilssons presentation av regionens organisation och utredningsgruppens arbetssätt kom bl.a. följande fram.

Region Nord är den till ytan största regionen och den består av polisområdena Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland. Gränspolissectionen har sammanlagt 35 anställda som är stationerade i Kiruna/Boden (gränspolisgrupp 1), Umeå (gränspolisgrupp 2) och Örnsköldsvik/Sundsvall/Östersund (gränspolisgrupp 3). Till gränspolisgrupp 2 hör en administratör som är långtidsjukskriven, vilket innebär att övriga medarbetare får dela på administratörens arbetsuppgifter.

Det finns än så länge inte något enhetligt arbetssätt inom regionen utan arbetet bedrivs på olika sätt i de olika utredningsgrupperna. Rekrytering av gruppchefer

pågår och processen förväntas vara slutförd i slutet av februari 2016. Därefter ska nya rutiner som är gemensamma för regionen tas fram.

Gränspolissektionen arbetar främst med gränskontroll, inre utlänningskontroll och verkställighetsärenden. Inom regionen finns sammanlagt nio flygplatser som trafikeras med flyg från länder utanför Schengenområdet. Sektionen har ca 1 700 verkställbara utvisningsärenden som är överlämnade från Migrationsverket. Under år 2014 verkställde utredningsgruppen 115 avlägsnandebeslut varav merparten tillhörde kategori röd, vilket innebär att personen saknade identitetshandlingar när ärendet lämnades över till polisen från Migrationsverket. Under år 2015 verkställde utredningsgruppen knappt 100 avlägsnandebeslut.

Avstånden inom regionen är stora och närmaste förvar finns i Gävle. Det upplevs som ett problem att Kriminalvårdens nationella transportenhet (NTE) inte arbetar kvällar eller helger och att transporter av förvarstagna har låg prioritet. Det får till följd att mycket av handläggarnas tid går åt till att transportera förvarstagna. Det förekommer att förvarstagna personer får släppas för att det inte finns personal som kan genomföra transporten till förvaret i tid. Det har framförts önskemål om att Migrationsverket ska öppna ett förvar eller en filial i regionen.

Efter det inledande mötet granskades akterna i 50 avslutade verkställighetsärenden där den avresta personen lämnat landet på annat sätt än genom enskild resa (på egen hand). De flesta akterna avsåg personer som inte var tagna i förvar.

Under inspektionen hämtades kompletterande upplysningar om handläggningen av vissa ärenden in.

Inspektionen avslutades med ett möte med Marcus Nilsson, Joacim Örnberg och Hanna Risberg där Lina Forzelius sammanfattade vad som hade kommit fram vid granskningen och beskrev ärendets fortsatta handläggning.

Vad som kom fram vid inspektionen

De framtagna akterna var sorterade enligt JO:s anvisningar. Majoriteten av ärendena rörde beslut som Migrationsverket överlämnat till polisen för verkställighet. Ett antal ärenden var sådana där Polismyndigheten fattat beslut om avvísning (s.k. direktavvisning). I akterna saknades ärendesammanställningar men myndigheten såg omedelbart till att ta fram dessa. Det rådde generellt sett god ordning i akterna.

Diarieföring

lakttagelser

Vid granskningen konstaterades att det inte fanns något enhetligt arbetssätt inom gruppen när det gällde registrering av allmänna handlingar i ärendehanteringssystemet PÄr och det noterades att ett stort antal handlingar inte var diarietförda. I flera ärenden var endast två handlingar; Migrationsverkets beslut att överlämna ärendet till polisen för verkställighet och verkets beslut med anledning av en

framställan om verkställighetshinder diarieförda. I en del akter hade handlingar diarieförts lång tid efter att de kom in till eller upprättades hos myndigheten.

Handläggarna upplevde att det hade blivit svårare att registrera handlingar och dokumentera på ett korrekt sätt sedan PÄr infördes under sommaren 2015. Enligt handläggarna var PÄr ett svårhanterligt system som inte var anpassat efter verksamheten.

Dokumentation (allmänt)

lakttagelser

Vid granskningen konstaterades att det fanns stor variation när det gällde dokumentationen av beslut som hade fattats och åtgärder som i övrigt hade vidtagits i ärendet. I vissa ärenden var dokumentationen utförlig. I andra ärenden var dokumentationen mycket knapphändig och det var svårt att följa ärendets gång. I ett ärende hade väsentlig information inte dokumenterats.

När det gällde ärenden om s.k. direktavvisning var det i många fall svårt att förstå hur ärendet hade initierats hos Polismyndigheten.

Joacim Örnberg upplyste följande. Innan PÄr infördes gjorde handläggarna utförliga noteringar i en logg (verkställighetspromemoria) på ärendets aktkappa. Parallellt med detta gjordes noteringar i en gruppgemensam excelfil. I loggen dokumenterades bl.a. att handläggaren hade kontrollerat att det inte fanns verkställighetshinder. Gruppen har lämnat ett förslag till förändringar i PÄr som bl.a. innebär att det ska införas obligatoriska fält som handläggaren är tvungen att fylla i för att ärendet ska kunna avslutas. I dessa obligatoriska fält ska handläggaren dokumentera de kontroller som tidigare dokumenterades i loggen. Tanken är att PÄr på så sätt ska fungera som ett handläggarstöd.

En av medarbetarna uppgav att han hade problem med att spara anteckningarna i PÄr vilket möjligen berodde på ett tekniskt fel.

Joacim Örnberg uppgav vidare att ärenden som gäller s.k. direktavvisningar oftast inleds genom en inre utlänningskontroll. Ärendet om inre utlänningskontroll har ett eget diarienummer och i detta dokumenteras eventuella tvångsmedel som t.ex. hämtning enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen. Att ärendet om inre utlänningskontroll och direktavvisningen har ett samband framgår av en notering i PÄr.

Verkställighetsutredning

lakttagelser

Vid inspektionen kom det fram att Joacim Örnberg granskade alla verkställighetsärenden som överlämnats från Migrationsverket till utredningsgruppen som första handläggande enhet. Han gjorde i samband med detta en bedömning och fattade ett beslut om hur och till vilket land verkställigheten skulle genomföras (jfr FAP 638-1, 4 kap. 2 §). Beslutet dokumenterades på ett särskilt registreringsblad som tagits fram inom sektionen. Därefter förde administratören in beslutet i PÄr.

Kontroll av verkställighetshinder

lakttagelser

I något enstaka ärende var det tydligt dokumenterat att verkställighetskontroller hade genomförts i Migrationsverkets system WILMA, i misstanke- respektive belastningsregistret, polisens dataregister för personefterlysningar (EPU) samt Schengens informationssystem (SIS) i nära anslutning till avresan. I något fall framgick det att handläggaren hade kontaktat Migrationsverket inför avresa för att kontrollera om det förelåg verkställighetshinder.

Handläggarna uppgav att man är mycket noga med att göra verkställighetskontroller i ett sent skede men att kontrollerna sällan dokumenteras.

Verkställighet till rätt land

lakttagelser

Det fanns inte i något av de granskade ärendena indikationer på att verkställighet, eller försök till verkställighet, hade skett till fel land. I de fall avlägsnande hade skett till ett annat land än det som angetts i beslutet hade det skett på utlänningens begäran.

Kontakt med utländska ambassader

lakttagelser

Utredningsgruppen använde sig av Polismyndighetens grupp för ambassadsamordning (FAS) för kontakter med utländska ambassader. Akterna innehöll som regel all dokumentation över handläggningen hos FAS och det framkom att dokumentationen skickades till utredningsgruppen i samband med att FAS avslutade sin handläggning.

Husrannsakan och hämtning m.m.

lakttagelser

Vid granskningen konstaterades att det inte fanns några beslut om eller protokoll över genomförda husrannsakingar i akten. Det fanns inte heller någon dokumentation som visade om det hade fattats beslut om att hämta någon till förhör med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen.

När personer hämtades av polisen för transport till flygplatsen fanns inte några särskilda beslut om hämtning dokumenterade.

Marcus Nilsson uppgav följande. Med hänsyn till de stora avstånden inom regionen är det oftast inte aktuellt att fatta beslut om hämtning till förhör med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen. Det är mer vanligt att polisen bedriver uppsökande verksamhet och åker ut till Migrationsverkets boenden och håller förhör på plats. Det händer att personer som stoppas i en inre utlänningskontroll tas med till förhör med stöd av den ovan angivna bestämmelsen och i sådant fall dokumenteras beslutet i det ärendet. I de fall polisen fattar beslut om och genomför en husrannsakan

dokumenteras detta i en händelserapport hos länskommunikationscentralen (LKC). Det upprättas inte något särskilt protokoll över åtgärden och det framgår inte heller av diarieföringen i verkställighetsärendet att en sådan åtgärd har genomförts.

Joacim Örnberg uppgav att de stora avstånden inom regionen innebär att det ofta finns särskilda skäl att genomföra en husrannsakan mellan kl. 21.00 – 06.00.

Övrigt

I några av de granskade ärendena kom det under handläggningen hos gränspolisen fram uppgifter om att utlänningen hade en annan identitet än den han eller hon uppgett vid asylprövningen. Gränspolisen verkställde beslutet i den nya identiteten. Det framgick inte av dokumentationen på vilket sätt gränspolisen hade fått uppgifterna om den nya identiteten eller om utlänningen hade informerats om uppgifterna. Det framgick inte heller om uppgifterna om den nya identiteten hade vidarebefordrats till Migrationsverket.

Joacim Örnberg uppgav att Migrationsverket oftast informeras om de nya identitetsuppgifterna i samband med att verkställighetsrapporten skickas över. Relativt ofta underlåter dock Migrationsverket att lägga in de nya uppgifterna i sina system. Han uppgav vidare att utlänningen oftast informeras om de nya identitetsuppgifterna först i anslutning till avresan.

Vid protokollet

Marie-Louise Collin

Protokollet justerat 2016-02-25

Lina Forzelius

Jag har tagit del av protokollet.

Inspektionen är en del av ett pågående projekt och jag avser att fortsätta granskningen av gränspolisen genom ytterligare inspektioner. Det som har kommit fram föranleder därför för närvarande inte något uttalande från min sida.

Cecilia Renfors