

Utlänningsärenden

En person har tagits i förvar av Polismyndigheten och avlägsnats från landet trots att myndigheten inte varit behörig. Personen har placerats i häkte av Migrationsverket utan tillräcklig kontroll av om Polismyndigheten varit behörig att fatta förvarsbeslutet

(Dnr 1210-2016)

Beslutet i korthet: Migrationsverket beslutade att överföra en person till Tyskland i enlighet med Dublinförordningen. Verket hade inte lämnat över verkställigheten av beslutet, och Polismyndigheten var inte behörig att fatta beslut om förvar och verkställighet. Trots detta beslutade en polis om förvar och tog över verkställigheten. Polisens beslut om förvar fattades först med stöd av en bestämmelse som inte var tillämplig. Dagen därpå, efter kontakt med Migrationsverket, gjordes ändringar i beslutet som bl.a. innebar en ny rättslig bedömning. JO konstaterar att uppgifterna i beslutet om grunden för förvarstagandet är mycket kortfattade och att Polismyndigheten inte ens i efterhand har kunnat klargöra på vilka grunder beslutet fattades. Det som kommit fram om handläggningen ger enligt JO intrycket av att de rättsliga förutsättningarna för att kunna ta personen i förvar inte var klara för Polismyndigheten och att man bestämt att ta personen i förvar och verkställa överföringen med tvång oavsett vilka de faktiska förhållandena var. JO riktar allvarlig kritik mot polismannen och Polismyndigheten för det inträffade.

Efter begäran av Polismyndigheten beslutade Migrationsverket att den förvarstagne skulle placeras i häkte trots att Polismyndigheten inte varit behörig att fatta förvarsbeslutet. Ärendet visar enligt JO att det är nödvändigt att verket tar del av det förvarsbeslut, och i förekommande fall det avlägsnandebeslut, som ligger till grund för en framställning om frihetsberövande åtgärder. En sådan ordning gör det möjligt för verket att upptäcka formella brister i besluten. Om formella brister konstateras kan det finnas anledning att göra mer ingående kontroller av beslutets laglighet. Eftersom Migrationsverket hade konstaterat formella brister i förvarsbeslutet fanns det anledning att göra en mer ingående kontroll av beslutets laglighet. Det finns enligt JO skäl att anta att Migrationsverket vid en sådan kontroll skulle ha upptäckt att förvarsbeslutet inte hade stöd i lag. Migrationsverket kritiserar för att placeringsbeslutet fattades innan man hade tagit del av den ändring i förvarsbeslutet som Polismyndigheten skulle göra och utan att det hade gjorts en tillräckligt ingående kontroll av förvarsbeslutets laglighet.

Bakgrund

Den 15 december 2015 beslutade Migrationsverket att avvisa en ansökan om uppehållstillstånd från AA och överföra honom till Tyskland i enlighet med artikel 29.1 i Dublinförordningen, (EU) nr 604/2013, som innehåller kriterier

UTLÄNNINGSÄRENDEN

och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd.

Migrationsverket underrättade AA om beslutet vid ett samtal den 21 december 2015. Under samtalet uppgav AA att han skulle medverka till överföringen men att han först ville överklaga beslutet. Han uppgav också att han skulle ansöka om inhibition av beslutet. Migrationsverkets handläggare bekräftade att AA kunde bo hos en vän under tiden ärendet prövades i domstol, gav honom biljetter och uppmanade honom att självmant resa till ett utreseboende den 7 januari 2016 och därefter resa till Tyskland. AA informerades också om att Migrationsverket kunde komma att fatta beslut om uppsikt eller förvar om verket hade anledning att anta att han skulle hålla sig undan överföringen. Migrationsverket lämnade inte över frågan om verkställighet av beslutet till Polismyndigheten.

I anslutning till underrättelsesamtalet fattade poliskommissarie BB beslut om att ta AA i förvar och att verkställa Migrationsverkets beslut. Poliser från gränspolisen väntade på AA i Migrationsverkets lokaler och förde honom till häktet i Gävle.

Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle beslutade den 21 december 2015, efter ett samtal från Polismyndigheten, att placera AA i häkte.

Den 22 december 2015 gjorde Polismyndigheten vissa ändringar i förvarsbeslutet och angav att ärendet hade handlagts enligt Dublinförordningen. Som skäl för bedömningen att det fanns risk för att AA skulle avvika eller hålla sig undan angavs bl.a. att han vägrade resa och att han hade uppgett två olika identiteter. Det går av den kopia av beslutet som JO tagit del av inte att utläsa om dessa skäl fanns angivna redan innan beslutet ändrades.

Beslutet om överföring av AA till Tyskland verkställdes av Polismyndigheten den 22 december 2015. AA överklagade senare Migrationsverkets beslut att avvisa hans ansökan om uppehållstillstånd och överföra honom till Tyskland. Migrationsverket avvisade dock överklagandet eftersom det kommit in för sent.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål bl.a. mot att han togs i förvar av polisen när han lämnade Migrationsverkets lokaler, trots att han hade fått information från Migrationsverket om att han hade en vecka på sig att göra sig redo att åka och om att han hade rätt att överklaga beslutet och ansöka om inhibition.

Utredning

Inledning

JO begärde att Polismyndigheten och Migrationsverket skulle yttra sig över anmälan.

Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket (generaldirektören CC) yttrade sig efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna upplysningar. Migrationsverket lämnade följande redogörelse.

Migrationsverket har handlagt ärendet om ansökan om uppehållstillstånd och överföring till Tyskland enligt Dublinförordningen. Något beslut om att överlämna verkställigheten av beslutet om överföring till Polismyndigheten har inte fattats av Migrationsverket. Enligt enhetschefen vid den enhet i Västerås som handlade återvändandeärendet blev han uppringd av polisen i Västerås omkring mitten av december 2015 som meddelade att AA kunde uppfattas som farlig. En teamledare i Västerås blev också uppringd av polisen i Västerås om möjligheten för verket att ta AA i förvar och sedan överlämna verkställigheten till dem. Eftersom det inte fanns några kända omständigheter för Migrationsverket som gav någon anledning till att fatta beslut om att ta honom i förvar och överlämna verkställigheten till Polismyndigheten kallades AA till ett ordinarie underrättelsesamtal den 21 december 2015 hos Migrationsverket i Västerås. Polisen i Västerås har utöver vad som redovisats ovan varit i kontakt med Migrationsverket i Västerås om AA. Migrationsverket har inte dokumenterat samtliga samtal.

Inför Migrationsverkets samtal med AA den 21 december 2015 anlände tjänstemän från Polismyndigheten till verkets lokaler i Västerås. De tilläts inte att medverka vid samtalet med AA utan väntade i lokalen. Sedan AA underrättats om Migrationsverkets beslut att överföra honom till Tyskland och hur utresan skulle ske lämnade han lokalerna.

Den 21 december 2015 kontaktade polisen i Gävle Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle och framställde en begäran om placeringsbeslut enligt 10 kap. 20 § 3 utlänningslagen på grund av att tyska myndigheter begärt att AA skulle överföras till Tyskland och att han var misstänkt för terrorism.

Polisen faxade [det beslut] om att ta AA i förvar [som BB fattat den 21 december 2015] till förvarsenheten som därefter fattade beslutet om placering. Migrationsverket registrerade samtidigt inte ett medföljande beslut om förvar i myndighetens centrala utlänningsdatabas för utlänningsärenden på grund av att Polismyndigheten först skulle göra en ändring i beslutet.

Den 22 december 2015 kontaktade förvarsenheten häktet i Gävle som bekräftade att AA verkställts till Tyskland.

Av handlingar från Migrationsverket framgår att det var DD vid Polismyndighetens gränspolissektion i Gävle som kontaktade förvarsenheten i Gävle den 21 december 2015. I den tjänsteanteckning om samtalet som upprättades anges att handläggaren upplyste DD om att en rättelse av förvarsbeslutet måste komma in till verket och att DD lovade att ordna detta inom kort.

Migrationsverket redovisade följande bedömning.

Migrationsverket fattade beslut om att avvisa AA:s ansökan om uppehållstillstånd och beslutade om överföring till annan medlemsstat den 15 december 2015. Den 21 december 2015 genomförde verket ett samtal med AA om innehållet i beslutet och överföringen till Tyskland. Vid samtalet kom det fram bl.a. att AA [skulle] medverka till överföringen och bege sig till Migrationsverkets utreseboende den 7 januari 2016 för att därefter åka vidare till Tyskland.

Migrationsverket har inte överlämnat verkställigheten till Polismyndigheten utan handlagt återvändandeärendet i enlighet med vad som framkom vid samtal och utifrån AA:s inställning och uttalande om att han ska lämna landet självmant. Någon anledning att överlämna verkställigheten har såle-

UTLÄNNINGSÄRENDEN

des inte förelegat. Av utredningen framkommer vidare att Polismyndigheten kontaktade Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle den 21 december 2015 och meddelade att AA skulle överföras till Tyskland den 22 december 2015 och begärde samtidigt att verket skulle fatta ett beslut om placering enligt 10 kap. 20 § 3 utlänningslagen. Migrationsverket fattade ett beslut om placering den 21 december 2015. Mot bakgrund av att Migrationsverket var handläggande myndighet av ärendet borde myndigheten ha påtalat detta för Polismyndigheten i och med att det blivit känt att Polismyndigheten beslutat att ta AA i förvar. Det kom inte fram något om att Polismyndigheten fattat beslutet om förvar enligt 10 kap. 17 § utlänningslagen. Det är möjligt att Polismyndigheten haft fog för att fatta beslut om förvar enligt nämnda lagrum. Migrationsverket borde dock ha kontrollerat detta innan det fattade beslutet om placering.

Av utredningen i ärendet framkommer även att samtliga händelser och en inkommen handling inte dokumenterats eller lagts in i Migrationsverkets diarium för utlänningsärenden. [---] Det är beklagligt att detta inte skett. Berörd region är emellertid medveten om att dokumentationen inte skett i enlighet med de bestämmelser och rutiner som gäller.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (EE) yttrade sig efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna upplysningar. Polismyndigheten lämnade följande redogörelse.

Den 21 december 2015 fattade Polismyndigheten beslut om förvar gällande AA. Beslutet fattades med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen jämförd med 10 kap. 13 § 2 utlänningslagen. Dagen därpå självträttades beslutet på så sätt att det antecknades att ärendet handlagts enligt Dublinförordningen.

Den 22 december 2015 genomfördes verkställighetsresan till Hamburg. AA eskorterades av personal från Polismyndigheten.

Beslutande befattningshavare var dåvarande gruppchefen BB. Han har fått möjlighet att yttra sig via en underremiss till gränspolissektionen region Mitt och har uppgett bl.a. följande. Han fick uppgifter om att AA blivit kallad till Migrationsverket och där skulle underrättas om att han inte fått uppehållstillstånd. Sedan önskemål om väldigt snabb handläggning förts fram frågade han polismästaren FF om ärendet var överlämnat till Polismyndigheten från Migrationsverket. FF svarade att han skulle fixa det via en kontakt på verket. Eftersom det handlade om en väldigt snabb handläggning inväntade BB inte det skriftliga överlämnandet utan ansåg det klart att han kunde ta beslut om förvarstagande och verkställighet. Besluten togs i direkt anslutning till att AA lämnade Migrationsverkets lokaler i Västerås. Utifrån de uppgifter han fått om AA gjorde han en bedömning och bemanade insatsen därefter. [---]

FF har uppgett att han inte var inblandad i ärendet mer än att han skulle ställa personal till förfogande för att hjälpa till om det blev stökigt.

På fråga har FF uppgett att han inte minns att han har uttalat sig på det sätt som BB uppger.

I sitt yttrande har gränspolissektionen region Mitt anfört bl.a. följande. Migrationsverket hade fattat beslut om överföring till Tyskland men inte något beslut om överlämnande av ärendet till Polismyndigheten. Migrationsverket var därför verkställande och därmed ansvarig handläggande myndighet när berörd person överfördes till Tyskland. Som handläggande myndighet var endast Migrationsverket behörig att fatta beslut om förvar. Gränspolissektionen region Mitt anser att det beslut om förvar som Polismyndigheten fattade saknade laga grund. [---]

UTLÄNNINGSÄRENDEN

Gränspolissektionen region Mitt anser att ärendet har hanterats felaktigt och i strid med både lag och interna rutiner. Sedan ärendet handlades har gränspolissektionen region Mitt genomgått en omorganisation. Numera fattas beslut om förvar endast av särskilda beslutsfattare i utlänningsärenden. Tidigare ansvarade gruppcheferna i regionen för både verkställigheter och tvångsmedelsbeslut. Den nya ordningen separerar besluten som rör handläggningen av verkställigheter från tvångsmedelsbesluten. Den ska fungera som en garant för att rättssäkerheten efterlevs och därmed att situationer som den aktuella inte ska kunna uppstå.

Av de upplysningar som BB lämnade i underyttrandet framgår även följande. Han blev kontaktad av FF, som i sin tur hade blivit kontaktad av Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen hade uppgett att AA skyndsamt skulle föras till Tyskland.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Vid den aktuella tidpunkten hade Migrationsverket fattat beslut om överföring enligt Dublinförordningen men inte något beslut om överlämnande av ärendet till Polismyndigheten. Det kan således konstateras att det var Migrationsverket som var handläggande myndighet och inte Polismyndigheten. Polismyndigheten var därför inte behörig att fatta beslut om förvar på den grunden. Polismyndigheten har visserligen möjlighet att i vissa fall besluta om förvar i ärenden som handläggs av en annan myndighet om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut (10 kap. 17 § första stycket utlänningslagen). Polismyndigheten har dock i sitt beslut om förvar inte angett att det grundar sig på den bestämmelsen och det är också tveksamt om bestämmelsen alls kan tillämpas i situationer som den nu aktuella. Vid sådant förhållande har Migrationsverket varit den myndighet som haft rätt att fatta beslut om förvar och inte Polismyndigheten. Inte heller har Polismyndigheten varit behörig att handlägga frågan om verkställighet i det här läget. Det har således inte funnits någon laglig grund för Polismyndighetens agerande i dessa delar, vilket förstås inte är acceptabelt.

Avslutningsvis anförde Polismyndigheten att de nya rutiner som införts i Polisregion mitt bör säkerställa en rättssäker hantering och bidra till att liknande situationer inte uppstår igen.

Rättslig reglering

Verkställighet av ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen

Av artikel 29.1 i Dublinförordningen följer att ett beslut om överföring enligt bestämmelsen gäller omedelbart (se vidare Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen, Zeteo 1 juli 2017, kommentaren till 12 kap. 7 § utlänningslagen). Förordningen är direkt tillämplig i Sverige och har företräde framför svensk lag om den svenska lagen avviker från förordningen. Ett beslut om överföring enligt förordningen kan i Sverige verkställas även om beslutet har överklagats. Migrationsverket eller en migrationsdomstol kan dock förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition). (Se 1 kap. 9 § och 12 kap. 9 a och 13 §§ utlänningslagen, 28 § förvaltningsprocesslagen och prop. 2016/17:150 s. 8–12.)

Migrationsverket ska som huvudregel verkställa de beslut om överföring enligt Dublinförordningen som verket fattat. Migrationsverket får dock lämna över ett sådant ärende för verkställighet till Polismyndigheten om den som ska

UTLÄNNINGSÄRENDEN

överförs håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan, eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. (Se 1 kap. 9 § och 12 kap. 14 § första och fjärde styckena utlänningslagen.)

Polismyndigheten ska verkställa de beslut om överföring enligt Dublinförordningen som myndigheten fattat. Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om överföring enligt Dublinförordningen i säkerhetsärenden. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i ett beslut om överföring bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten i sådana ärenden. (Se 1 kap. 9 § och 12 kap. 14 § andra och tredje styckena utlänningslagen.)

Förvar av den som ska överföras enligt Dublinförordningen

Enligt artikel 28 i Dublinförordningen får en person tas i förvar för att säkerställa ett överföringsförfarande om det på grundval av en individuell bedömning finns en betydande risk för att han eller hon avviker, om det är proportionerligt att hålla honom eller henne i förvar och andra, mindre ingripande, åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Utlänningslagens bestämmelser om förvar ska inte tillämpas i mål eller ärenden om överföring enligt Dublinförordningen i den utsträckning de avviker från förordningens bestämmelser (se MIG 2015:5). När det gäller förutsättningarna för att ta någon i förvar i sådana ärenden ska därför Dublinförordningens bestämmelser tillämpas.

I Dublinförordningen anges att med risk för avvikande avses skäl i det enskilda fallet – grundade på lagstadgade objektiva kriterier – som innebär att det kan antas att en person som är föremål för ett överföringsförfarande kan komma att avvika (se artikel 2 n). Sådana kriterier finns angivna i 1 kap. 15 § utlänningslagen.

Dublinförordningen innehåller inga bestämmelser som pekar ut vilken svensk myndighet som är behörig att fatta beslut om förvar. I den frågan gäller därför bestämmelserna i utlänningslagen. Av 1 kap. 9 § utlänningslagen framgår att det som anges i utlänningslagen om avvisning och utvisning i tillämpliga delar också gäller för beslut om överföring enligt Dublinförordningen.

Ett beslut om förvar fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ett ärende eller mål om uppehållstillstånd och därmed sammanhängande frågor om avvisning eller utvisning (10 kap. 12 § utlänningslagen).

Migrationsverket är handläggande myndighet bl.a. från det att ett ärende som verket ska pröva tas emot och till dess verket fattar beslut eller utlänningen har lämnat landet, eller Polismyndigheten har tagit emot ärendet eller, om verkets beslut överklagas, till dess ärendet tas emot av migrationsdomstolen. Migrationsverket är normalt också handläggande myndighet när ett beslut har vunnit laga kraft. (Se 10 kap. 14 § utlänningslagen och kommentaren till bestämmelsen i Wikrén och Sandesjö, a.a.)

Polismyndigheten är handläggande myndighet bl.a. från det att myndigheten tar emot ett beslut för verkställighet och till dess att verkställighet har skett, dock inte under den tid då beslutet inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition (se 10 kap. 13 § första stycket utlänningslagen).

UTLÄNNINGSÄRENDEN

Polismyndigheten får, även om den inte är handläggande myndighet, fatta beslut om att ta en utlänning i förvar om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet. Den myndigheten ska därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar ska fortsätta att gälla. (Se 10 kap. 17 § första stycket utlänningslagen.)

Beslut om placering i bl.a. häkte av den som är tagen i förvar

Migrationsverket ansvarar för att beslut om förvar verkställs (se 10 kap. 18 § utlänningslagen). I 10 kap. 20 § utlänningslagen finns bestämmelser om att Migrationsverket får besluta att en förvarstagen ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Enligt den lydelse som gällde när AA placerades i häkte fick Migrationsverket fatta ett sådant beslut bl.a. under vissa förutsättningar när den förvarstagne hölls avskild enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen, eller när det annars fanns synnerliga skäl (se 10 kap. 20 § 2 och 3 utlänningslagen i dess lydelse före den 1 november 2017). Enligt förarbetena skulle bestämmelsen om synnerliga skäl tillämpas restriktivt. De situationer som avsågs var att den förvarstagne av transporttekniska skäl kunde behöva placeras några timmar eller en natt i t.ex. ett häkte och fall där verkställigheten var mycket nära förestående. (Se prop. 1996/97:147 s. 21 och 40–41.)

Dokumentation

Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (15 § förvaltningslagen). JO har vid upprepade tillfällen uttalat att det inte är tillräckligt att endast anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende och att alla uppgifter för ärendets bedömning ska redovisas i akten. Även uppgifter som enbart rör ärendets yttre gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter måste därför i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan gälla att kontakt förekommit med parter, andra personer eller myndigheter. (Se t.ex. JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009.)

I ett beslut den 23 november 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Min utredning har avsett Polismyndighetens beslut att ta AA i förvar och att verkställa Migrationsverkets beslut om överföring. Utredningen har också avsett Migrationsverkets beslut att placera AA i häkte.

Polismyndighetens beslut att ta AA i förvar och verkställa överföringen*Polismyndighetens behörighet*

Utredningen ger inte en fullständig bild av vad som hänt i samband med att AA togs i förvar och överfördes till Tyskland. Migrationsverket har anfört att Polismyndigheten kontaktade verkets enhet i Västerås per telefon om AA vid flera tillfällen under december 2015. Vid samtalen uppgav Polismyndigheten bl.a. att AA kunde uppfattas som farlig och frågade om Migrationsverket kunde fatta beslut om förvar och överlämna verkställigheten till Polismyndigheten. Migrationsverket gjorde dock bedömningen att det mot bakgrund av de omständigheter som var kända för verket inte fanns anledning att fatta beslut om förvar eller att överlämna verkställigheten till Polismyndigheten.

När det gäller BB:s åtgärder framgår det av de uppgifter han lämnat att han kände till att Migrationsverket inte hade lämnat över ärendet för verkställighet till Polismyndigheten. Som han uppfattade saken skulle Migrationsverket fatta ett sådant beslut. Han avvaktade dock inte besked om att ett överlämnande skett innan han fattade beslut om att ta AA i förvar och tog över verkställigheten av Migrationsverkets överföringsbeslut.

Eftersom Migrationsverket inte hade lämnat över verkställigheten av överföringsbeslutet till Polismyndigheten var Migrationsverket handläggande myndighet. Polismyndigheten var därmed inte behörig att vidta åtgärder för att verkställa överföringen av AA till Tyskland, och var behörig att fatta beslut om förvar endast om det inte fanns tid att avvakta ett förvarsbeslut från Migrationsverket (se 10 kap. 17 § första stycket utlänningslagen). Polismyndigheten har dock inte gjort gällande att förvarsbeslutet fattades på den grunden. Polismyndigheten var alltså inte behörig vare sig att fatta beslut om förvar av AA eller att handlägga verkställigheten av överföringsbeslutet.

Grunderna för förvarsbeslutet

Myndigheternas yttranden ger inte något tydligt besked om varför Polismyndigheten tog AA i förvar. Jag kan konstatera att de uppgifter som lämnats, liksom myndigheternas bedömningar av risken för att AA skulle avvika, skiljer sig åt. Uppgifterna i Polismyndighetens beslut om att AA vägrade resa är svåra att förena med de uppgifter han samma dag lämnade i underrättelsesamtalet med Migrationsverket där han fick del av verkets beslut. I samtalet uppgav han att han skulle medverka till överföringen men att han först ville överklaga beslutet.

Beslutet att ta AA i förvar har dessutom brister i ett antal avseenden.

Det ursprungliga beslutet att ta AA i förvar som BB fattade grundade sig på bestämmelser i utlänningslagen. Som framgått är det emellertid inte möjligt att fatta ett beslut om förvar med stöd av utlänningslagen i ett ärende om överföring enligt Dublinförordningen. Dagen efter att beslutet fattats gjordes vissa handskrivna ändringar i vilka angavs att beslutet avsåg en prövning av frågan om förvar enligt bestämmelserna i Dublinförordningen. Vidare angavs att det fanns en betydande risk för avvikande. Vid tidpunkten för dessa ändringar hade AA dock redan frihetsberövats med stöd av en bestämmelse som inte var till-

lämplig. Med hänsyn särskilt till att kraven för att besluta om förvar enligt Dublinförordningens bestämmelser är högre än de som gäller enligt utlänningslagen, och ändringen alltså innebar en ny rättslig bedömning, är detta mycket allvarligt.

Det som framgår av protokollet från underrättelsesamtalet kan självklart inte leda till bedömningen att det fanns en betydande risk för att AA skulle avvika. Uppgifterna i beslutet om grunden för förvarstagandet är handskrivna, mycket kortfattade och allt annat än klagande. Polismyndigheten har inte heller lämnat några ytterligare uppgifter som förtydligar eller på annat sätt ger stöd för att det fanns en sådan risk som krävs för ett beslut om förvar enligt Dublinförordningen.

Verkställigheten

Vid underrättelsesamtalet med Migrationsverket den 21 december 2015 upp-gav AA att han skulle överklaga Migrationsverkets beslut och begära inhibition. Migrationsverkets handläggare godkände att AA bodde hos en vän under tiden ärendet prövades i domstol och uppmanade honom att självmant resa till ett utreseboende den 7 januari 2016. Polismyndigheten verkställde dock överföringen den 22 december 2015, dvs. redan dagen efter underrättelsesamtalet, trots att myndigheten inte var behörig att handlägga verkställigheten. Verkställigheten av överföringsbeslutet försvårade AA:s möjligheter att överklaga beslutet och omintetgjorde i praktiken möjligheten för honom att få en begäran om inhibition – att ett beslut tills vidare inte ska få verkställas – prövad av domstol.

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten och BB

Som jag konstaterat ovan fattade Polismyndigheten beslutet att ta AA i förvar och verkställde överföringen utan att myndigheten var behörig. Det innebär att åtgärderna vidtogs utan att det fanns stöd för dem i lag. Det är mycket anmärkningsvärt att BB fattade beslutet och vidtog verkställighetsåtgärder utan att ha förväntat sig om att Polismyndigheten var behörig.

Det är vidare oacceptabelt att AA inledningsvis frihetsberövades med stöd av en bestämmelse som inte var tillämplig och att grunderna för förvarsbeslutet var oklart redovisade. Polismyndigheten har inte ens i efterhand kunnat klargöra på vilka grunder beslutet fattades.

Jag vill med anledning av det som kommit fram understryka vikten av att frågor om tvång hanteras med stor noggrannhet, liksom vikten av att en myndighet alltid gör klart vilka rättsliga förutsättningar för tvångsåtgärder som finns i det enskilda fallet. Det som kommit fram om handläggningen ger intrycket av att de rättsliga förutsättningarna för att kunna ta AA i förvar inte var klara för Polismyndigheten, och att man bestämt att ta AA i förvar och verkställa överföringen med tvång oavsett vilka de faktiska förhållandena var. Detta är oroande och kan påverka förtroendet för polisen.

Det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot både Polismyndigheten och BB för det inträffade.

UTLÄNNINGSÄRENDEN

Jag ser positivt på att gränspolissektionen vid Polismyndigheten, Polisregion mitt, nu har ändrat sina rutiner så att beslut om förvar fattas av särskilda beslutsfattare.

Migrationsverkets beslut att placera AA i häkte

De formella förutsättningarna

Migrationsverket kan enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen besluta att den som tagits i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Av bestämmelsen följer att det endast är verket som får fatta ett sådant beslut och att detta gäller även om det är Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som har fattat förvarsbeslutet.

Ett beslut om att placera den som är tagen i förvar i häkte innebär en påtaglig ytterligare inskränkning av hans eller hennes rörelsefrihet. Höga krav på rätts-säkerhet måste ställas när det gäller sådana beslut.

Av utredningen framgår att Migrationsverkets beslut att placera AA i häkte tillkom på begäran av DD vid Polismyndighetens gränspolissektion i Gävle. I ett telefonsamtal till verkets förvarsenhet i Gävle uppgav han att AA skulle överföras till Tyskland dagen därpå. Den handläggare som tog emot samtalet upplyste, enligt den tjänsteanteckning han upprättade, DD om att en rättelse av förvarsbeslutet måste komma in till Migrationsverket. Det framgår dock inte av anteckningen vilka brister i förvarsbeslutet som behövde rättas. Som framgått hade Polismyndigheten fattat beslutet om förvar med stöd av bestämmelser i utlänningslagen, vilka inte var tillämpliga. Det finns skäl att anta att det var den bristen Migrationsverkets handläggare påtalade för DD och begärde rättelse av. Migrationsverket fattade dock placeringsbeslutet innan något rättat beslut kommit in. Ett sådant förfarande är inte godtagbart.

Som framgått placerades AA i häkte trots att det förvarsbeslut som låg till grund för placeringsbeslutet inte hade stöd i lag. Varken de närmare omständigheterna om handläggningen inför placeringsbeslutet eller de rutiner för handläggningen som kan finnas hos Migrationsverket framgår av verkets yttrande. Ärendet visar dock att det är nödvändigt att verkets handläggare tar del av det förvarsbeslut, och i förekommande fall det avlägsnandebeslut, som ligger till grund för en framställning om att verket ska vidta frihetsberövande åtgärder. En sådan ordning gör det möjligt för verket att upptäcka formella brister i besluten. Om formella brister konstateras kan det finnas anledning att göra mer ingående kontroller av beslutets laglighet. Eftersom Migrationsverket konstaterade formella brister i förvarsbeslutet fanns det anledning för verket att göra en sådan kontroll. Det finns skäl att anta att Migrationsverket vid en mer ingående kontroll skulle ha upptäckt att beslutet att ta AA i förvar inte hade stöd i lag.

Migrationsverket ska kritiseras för att beslutet att placera AA i häkte fattades innan man hade tagit del av det rättade beslutet från Polismyndigheten och utan att en tillräckligt ingående kontroll av förvarsbeslutets laglighet hade gjorts.

De materiella förutsättningarna

Migrationsverkets beslut att placera AA i häkte innebar, enligt den lydelse av 10 kap. 20 § 3 utlänningslagen som då gällde, att det krävdes synnerliga skäl för placeringen.

Av Migrationsverkets tjänsteanteckning om samtalet från DD framgår bl.a. att han uppgav att AA skulle överföras till Tyskland dagen därpå och att Migrationsverket beslutade om placering i väntan på att AA skulle lämna landet. I placeringsbeslutet angav Migrationsverket som skäl endast att beslutet om att överföra AA till Tyskland snart skulle verkställas och att det därför fanns synnerliga skäl att placera honom i häkte.

Som angetts ovan ska bestämmelsen om placering i t.ex. häkte av den som ska verkställas tillämpas restriktivt. Bestämmelsen är avsedd bl.a. för situationer där den som ska verkställas inte hinner föras till en förvaringslokal innan verkställigheten ska ske eller när transporten inte kan genomföras direkt från förvaret. (Se vidare JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009.) Av utredningen framgår inte om det fanns sådana omständigheter i det aktuella ärendet. Det är otillfredsställande att de närmare förhållandena inte klarlagts. Det sätt som frågan handlagts på ger intrycket att Migrationsverket inte har gjort någon självständig bedömning av förutsättningarna för beslutet. Det är självklart inte acceptabelt.

Jag vill med anledning av det som kommit fram understryka att alla omständigheter som ligger till grund för ett placeringsbeslut ska framgå av detta.

Dokumentationsbrister

Det har genom utredningen kommit fram att Migrationsverket inte diarieförde det förvarsbeslut som Polismyndigheten faxade den 21 december 2015 och inte heller dokumenterade alla kontakter med Polismyndigheten i ärendet. Det har framgått att det också har funnits brister när det gäller Polismyndighetens dokumentation.

Jag vill mot den bakgrunden framhålla att det är ett grundläggande krav ur rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt att beslut och åtgärder dokumenteras i enlighet med de bestämmelser som gäller. Detta ärende visar med tydlighet vilka konsekvenser brister i dokumentation och diarieföring för med sig, såväl under själva handläggningen som vid en granskning i efterhand.

Jag förutsätter att Migrationsverket och Polismyndigheten vidtar de åtgärder som behövs för att beslut och åtgärder fortsättningsvis dokumenteras på ett korrekt sätt och att handlingar diarieförs i enlighet med de bestämmelser som gäller.

Ärendet avslutas.

Migrationsverket har angett fel födelsedatum på ett uppehållstillståndskort

(Dnr 2998-2016)

Beslutet i korthet: Anmälaren har av Skatteverket tilldelats ett personnummer med en födelsetid som avviker från hennes korrekta födelsedatum. På de uppehållstillståndskort som Migrationsverket ska utfärda för dem som har beviljats uppehållstillstånd ska bl.a. personens födelsedatum anges. Migrationsverket har utfärdat fyra uppehållstillståndskort för anmälaren och angett det personnummer hon tilldelats av Skatteverket som födelsedatum i stället för det korrekta födelsedatumet. Som skäl för detta har verket hänvisat till tekniska begränsningar i it-systemet. Migrationsverket kritiseras för sin bristfälliga handläggning i samband med att anmälares uppehållstillståndskort utfärdades. Verket har beslutat om åtgärder för att undvika att liknande problem uppstår, vilket JO ser positivt på.

Bakgrund

AA är enligt sitt hemlandspass född den 1 januari 1987. Den 18 februari 2011 beslutade Skatteverket att folkbokföra AA i Sverige och att tilldela henne ett personnummer med 870102 som de sex första siffrorna. Av uppgifter från Skatteverket framgår att myndigheten har godtagit det födelsedatum som anges i AA:s hemlandspass men tilldelat henne ett personnummer med en till födelsedagen närliggande dag – den 2 januari 1987 – med stöd av 18 § tredje stycket folkbokföringslagen, då personnumren var slut i personnummerserien för den 1 januari 1987. Folkbokföringsdatabasen har i ett senare skede kompletterats med uppgift om AA:s korrekta födelsetid.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot bl.a. Migrationsverket för att fel födelsedatum angetts på hennes uppehållstillståndskort. Hon uppgav i huvudsak följande. Hon kom till Sverige från Bangladesh 2010. I februari 2011 tilldelades hon ett personnummer som inte motsvarade hennes födelsedatum. Under 2012 fick hon sitt första uppehållstillståndskort. På kortet var de första siffrorna i hennes tilldelade personnummer angivna som födelsedatum. Hon har inte vågat lämna Sverige under de senaste åren eftersom uppgiften om födelsedatum i uppehållstillståndskortet skiljer sig från det som anges i hemlandspasset. Hon var rädd för att detta kunde medföra problem för henne och har därför inte besökt sitt hemland på sex år. Vid flera tillfällen under de senaste åren har hon haft kontakt med Skatteverket och Migrationsverket för att få dem att ändra den felaktiga födelsetiden, utan att lyckas.

Utredning

Migrationsverket (ställföreträdande generaldirektören BB) yttrade sig över anmälan den 21 november 2016 och anförde sammanfattningsvis följande om handläggningen av ärendena.

Under Migrationsverkets handläggning visade AA upp ett giltigt hemlandspass. I passet var hennes födelsedatum antecknat som den 1 januari 1987. Den 18 december 2009 beviljades AA tillfälligt uppehållstillstånd. Det tillfälliga uppehållstillståndet förlängdes periodvis fram till dess att hon beviljades permanent uppehållstillstånd den 8 januari 2016. Migrationsverket har utfärdat fyra uppehållstillståndskort, och på samtliga kort har den 2 januari 1987 angetts som födelsedatum. Det första kortet utfärdades den 14 maj 2012, och därefter utfärdades kort den 29 augusti 2013, den 15 januari 2016 och den 4 mars 2016. Den 3 augusti 2016 begärde AA hos Migrationsverket att hennes personuppgifter skulle rättas. Migrationsverket hänvisade henne till Skatteverket, eftersom Migrationsverket varken kan eller får ändra registrerade personuppgifter.

Migrationsverket anförde följande om ärendet hos Skatteverket.

Skatteverket har beslutat att folkbokföra AA i Sverige med ett annat födelsedatum än det som framgår av hemlandspasset. Detta har skett med stöd av 18 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481) med anledning av att det för det aktuella födelsedatumet, den 1 januari 1987, inte finns fler födelsennummer att tilldela. AA har därmed folkbokförts med en närliggande dag i månaden.

Migrationsverkets individuppgifter lagras i den centrala utlänningsdatabasen (CUD). De uppgifter som finns på uppehållstillståndskortet baseras på informationen i CUD. Migrationsverket läser en gång per dygn över folkbokföringsinformation från Skatteverket via Skatteverkets tjänst *Nave*t under lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Genom denna överföring uppdateras ursprungsinformationen i CUD en gång per dygn för att motsvara de uppgifter som finns i Skatteverkets folkbokföring.

Migrationsverket lämnade följande redogörelse för sina handläggningsrutiner.

Av Migrationsverkets handläggningsstöd *rättsligt ställningstagande angående registrering av identitetsuppgifter (RCI 03/2013)* framgår, såvitt nu är av intresse, i huvudsak följande.

Huvudregeln vid registrering av identitetsuppgifter är att uppgifterna i hemlandspass eller motsvarande följs. För den som ansöker om uppehållstillstånd och, om ansökan beviljas, kan komma att bli folkbokförd här i landet, bör Migrationsverkets rutiner för registrering av individuppgifter i möjligaste mån motsvara den bedömning som görs vid folkbokföringen. När individuppgifterna i hemlandspasset inte överensstämmer med de som framgår av uppehållstillståndskortet kommer individen i folkbokföringen att registreras i enlighet med hemlandspasset. Att Migrationsverket och Skatteverket har en samsyn gällande registrering av individuppgifter underlättar för den enskilde, samtidigt som eventuellt merarbete från myndigheternas sida därigenom kan undvikas.

Av Migrationsverkets handläggningsstöd *Rutinhandboken för besök och bosättning* framgår i huvudsak följande såvitt gäller frågan om folkbokföring med annat datum än i hemlandspasset.

UTLÄNNINGSÄRENDEN

Skatteverket har meddelat att man, om det för en viss födelsetid inte finns fler födelsenummer att tilldela, får ange födelsedagen med en närliggande dag i samma månad enligt 18 § tredje stycket folkbokföringslagen. Det är enbart när födelsenumren har tagit slut som bestämmelsen får tillämpas, d.v.s. när det vid registreringen kommer upp ett meddelande som anger att det är slut på personnummer för angiven dag. Samtycke krävs inte av personen, men han eller hon får ett meddelande om sitt personnummer efter registreringen. Handläggaren gör även en dagboksanteckning i invandringsärendet avseende den korrekta födelsetiden. I systemet och på personbevis och utdrag presenteras personens verkliga födelsedatum. Migrationsverket är bundet av de uppgifter som förekommer i folkbokföringen och det finns ingen möjlighet att utfärda ett uppehållstillståndskort med en annan födelsetid än den som personen är folkbokförd med.

Migrationsverket redovisade följande bedömning.

Migrationsverket registrerar som huvudregel en sökande med de uppgifter som finns i ett uppvisat giltigt hemlandspass. För de sökande som beviljats uppehållstillstånd och som folkbokförts i Sverige innebär samordningen med Skatteverkets folkbokföringsinformation att uppgifterna i CUD uppdateras varje dygn och att uppgifterna i uppehållstillståndskortet därefter kommer att motsvara de uppgifter som finns i folkbokföringen.

Migrationsverket har i sitt rättsliga ställningstagande i frågan om registrering av individuppgifter tagit ställning för att dessa uppgifter, i de fall då sökanden folkbokförts, i möjligaste mån bör motsvara bedömningen hos Skatteverket. Migrationsverket har samtidigt i ovan refererad rutinhandbok uttalat sig bundet av uppgifterna i Skatteverkets folkbokföring.

Migrationsverkets handlägningsstöd RCI 03/2013 ger utrymme för att frågå uppgifterna i folkbokföringen vid registrering av individuppgifter. Migrationsverket konstaterar dock att de systemtekniska förutsättningarna i de fall en sökande folkbokförts i dagsläget inte möjliggör ett praktiskt avsteg från Skatteverkets folkbokföringsuppgifter. Då AA registreras med korrekt födelsedatum i CUD kommer befintliga systems funktionalitet att medföra att alla former av manuella ändringar eller registreringar hos Migrationsverket ändras tillbaka för att motsvara innehållet i folkbokföringen. Utfärdande av uppehållstillståndskort baserat på sådana ändringar är i dagsläget inte möjligt med hänsyn till det korta intervall med vilket uppdateringarna i CUD görs.

Migrationsverket noterar i ärendet att AA kommit in med en begäran om rättelse av personuppgifter enligt personuppgiftslagen men att något beslut i denna del inte fattats. Migrationsverket avser att vidta åtgärder till rättelse av bristen i denna del.

I ett kompletterande yttrande den 20 februari 2017 redovisade Migrationsverket (vikarierande generaldirektören CC) bl.a. följande bedömning.

Migrationsverkets interna handlägningsstöd RCI 03/2013 tar inte uttryckligen upp frågan om hur den aktuella problematiken ska hanteras vid myndigheten men ger utifrån sin lydelse utrymme för att frågå uppgifterna i folkbokföringen vid registrering av individuppgifter. En närmare instruktion saknas dock och det uppges att Migrationsverket ska eftersträva en samsyn med Skatteverket såtillvida att registreringen av födelseuppgifter bör motsvara de uppgifter som finns i folkbokföringen.

Den närmare handlägningsinstruktionen för hantering av problematiken finns i stället i *Rutinhandboken för besök och bosättning*, enligt vilken Migrationsverket anser sig bundet av de födelseuppgifter som finns i folkbokföringen. En följd härav blir att Migrationsverket enligt sin egen rutin anser sig förhindrat att utfärda ett uppehållstillståndskort med en annan födelsetid än den som en viss person är folkbokförd med.

Oaktat vilka möjligheter att frångå Skatteverkets folkbokföringsinformation som de interna handläggningsstöden kan anses ge uttryck för är Migrationsverkets tekniska infrastruktur uppbyggd på så sätt att de födelsedata som hanteras inom ramen för verkets centrala utlänningsdatasystem (CUD) fortlöpande samkörs och dagligen uppdateras mot Skatteverket för att motsvara de uppgifter som finns i folkbokföringen. Med hänsyn till de korta intervall för uppdatering som är aktuella kommer eventuella manuella ändringar i CUD i samband med uppdatering att återgå för att motsvara Skatteverkets information inför tillverkningen av beställda uppehållstillståndskort. De befintliga tekniska systemen utgör därmed hinder för att utfärda uppehållstillståndskort i annat födelsedatum än det som finns registrerat hos Skatteverket.

Ovanstående förhållande innebär för den enskilde i förevarande fall att uppehållstillståndskortet kommer att utfärdas med av Skatteverket registrerat födelsedatum snarare än det faktiska födelsedatum som finns registrerat i hemlandspasset. I praktisk hantering kommer Migrationsverket således att frångå kravet på att uppehållstillståndskortet ska innehålla födelsedatum enligt rådets förordning (EG) nr 1030/2002. Handläggningen av AA:s ärende har därmed uppvisat brister i förhållande till de krav som kan ställas på utfärdande av uppehållstillståndskort.

Migrationsverket beklagar de inträffade konsekvenserna men vill påtala att frågan är aktualiserad för översyn inom myndigheten och att kvalitetsavdelningen getts i uppdrag att utreda frågan vidare.

I sammanhanget vill Migrationsverket även påtala att den oro avseende att återvända till sitt hemland som AA gett uttryck för sannolikt torde vara opåkallat. Detta då eventuella problem vid en gränsövergång torde kunna lösas genom att kontakt upprättas med Migrationsverket.

I ett mejl till JO den 12 maj 2017 uppgav Migrationsverket bl.a. att verket nu beslutat att hämta in uppgifter från Skatteverkets tjänst Navet enligt en ny s.k. termkod som avser födelsedatum.

Rättsliga utgångspunkter

Personnummer

För varje folkbokförd person fastställer Skatteverket ett personnummer som identitetsbeteckning. Personnumret innehåller födelsetid, födelsenummer och en kontrollsiffra. Fodelsetiden anges med sex siffror: två för året, två för månaden och två för dagen i nu nämnd ordning. Födelsenumret består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor. (Se 18 § första och andra stycket folkbokföringslagen.)

Om det för en viss födelsetid inte finns fler födelsenummer att tilldela, får födelsedagen i stället anges med en närliggande dag i månaden. (Se 18 § tredje stycket folkbokföringslagen.)

Möjligheten att tilldela en person ett personnummer med en födelsetid som avviker från den korrekta födelsedagen infördes den 1 juli 2009. Bakgrunden till ändringen var att invandrare från vissa länder har en födelsetid som registrerats med ett fiktivt datum, ofta den 1 januari eller den 1 juli. Dessa födelsetider har använts när ett personnummer har fastställts för personen i Sverige och har medfört att personnummer för födelsetider den 1 januari och den 1 juli

UTLÄNNINGSÄRENDEN

tagit slut eller håller på att ta slut för vissa födelseår. Av förarbetena till lagstiftningen framgår att uppgiften om den korrekta födelseåret ska finnas tillgänglig i folkbokföringsdatabasen. (Se prop. 2008/09:111 s. 15 f. och s. 26.)

Uppehållstillståndskort

Av 4 kap. 22 § utlänningsförordningen framgår att bevis om uppehållstillstånd ska utfärdas i form av en sådan handling som avses i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land.

Sedan den 20 maj 2011 utfärdar Migrationsverket uppehållstillståndskort (UT-kort) som bevis på att en person har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Uppehållstillståndskortet ersatte de tillståndsmärken för uppehållstillstånd som utfärdades tidigare och som klistrades in i sökandens pass.

Av en bilaga till rådets förordning framgår bl.a. att ett uppehållstillståndskort ska förses med uppgift om födelsedatum, födelseort, nationalitet och kön. I ett beslut den 7 november 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Skatteverket ska för varje folkbokförd person fastställa ett personnummer som bl.a. innehåller personens födelseår. Ett personnummer utvisar alltså normalt vilken dag en person är född. Skatteverket har dock sedan den 1 juli 2009 en möjlighet att tilldela en person ett personnummer med en födelseår som inte återspeglar den korrekta födelseåret.

Om en person får uppehållstillstånd i Sverige ska Migrationsverket utfärda ett uppehållstillståndskort som bevis på att personen har tillstånd att vara i Sverige. Uppehållstillståndskortet innehåller bl.a. uppgifter om vilken typ av tillstånd personen har fått och hur länge kortet är giltigt. Uppehållstillståndskortet ska även förses med uppgift om födelsedatum.

Av utredningen framgår att Migrationsverket, under perioden maj 2012–mars 2016, har utfärdat fyra uppehållstillståndskort för AA på vilka det av Skatteverket tilldelade personnumret 870102 angetts som födelsedatum i stället för det födelsedatum som anges i AA:s hemlandspass, den 1 januari 1987.

Ett uppehållstillståndskort ska normalt visas upp tillsammans med ett utländskt pass för att innehavaren ska få resa inom Schengenområdet och återvända till Sverige efter resor utanför Schengenområdet. Det är därför viktigt att uppgifterna i uppehållstillståndskortet är korrekta och stämmer överens med uppgifterna i passet. Det framstår inte som obefogat att befara att oförenliga uppgifter i dessa handlingar av sådan väsentlig karaktär som ett födelsedatum kan orsaka problem för innehavaren vid utresa från eller inresa till Sverige.

Utredningen visar att AA:s födelsedatum har varit känt för och godtagits av Migrationsverket under handläggningen av hennes ärenden om uppehållstillstånd sedan 2009. Migrationsverket har som skäl för att det korrekta födelsedatumet trots detta inte har angetts i uppehållstillståndskorten i huvudsak hänvisat till att tekniska begränsningar i it-systemet gjort det omöjligt att utfärda

uppehållstillståndskort med en annan födelsetid än den som personen är folkbokförd med. Jag tolkar Migrationsverkets yttrande på så sätt att man syftar på det födelsedatum som följer av det tilldelade personnumret.

Av utredningen framgår vidare att AA i början av augusti 2016 gjorde Migrationsverket uppmärksam på att hennes korrekta födelsedatum och hennes personnummer skiljer sig åt, att verket oriktigt registrerat hennes tilldelade personnummer som födelsedatum i de uppehållstillståndskort som utfärdats samt att hon begärt att Migrationsverket skulle åtgärda den oriktiga personuppgiften. Även om AA:s framställning formulerats som en begäran om rättelse enligt personuppgiftslagen måste det ha stått klart för verket att syftet varit att få ett uppehållstillståndskort med korrekta födelseuppgifter. Migrationsverket vidtog ingen annan åtgärd än att man hänvisade AA till Skatteverkets folkbokföring. Migrationsverket borde i vart fall då, i augusti 2016, tagit de problem som AA:s begäran illustrerade på allvar och sett över sina handläggningsrutiner samt de tekniska förutsättningarna att åstadkomma en lösning. Nu dröjde det i stället till efter årsskiftet 2017 innan en översyn påbörjades och till maj 2017 innan verket beslutade om åtgärder för att säkerställa en korrekt hantering.

Migrationsverkets handläggning i samband med att uppehållstillståndskort utfärdades för AA har således varit bristfällig. Migrationsverket ska kritiseras för detta.

Jag ser dock positivt på att Migrationsverket nu har uppmärksammat och funnit en lösning på det aktuella problemet. Jag utgår från att de åtgärder som vidtas innebär att liknande situationer inte uppstår igen.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om Migrationsverkets handläggningstider i tillståndsärenden

(Dnr 5600-2016, 6033-2016, 6343-2016, 6670-2016, 6877-2016)

Bakgrund

Migrationsverket har under lång tid haft problem med handläggningstider som överskrider författningsreglerade tidsfrister i tillståndsärenden. I december 2014 kritiserade jag Migrationsverket för långa handläggningstider i bl.a. ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete (se JO 2015/16 s. 326, dnr 5497-2013). Därefter gjorde jag en särskild uppföljning av de åtgärder som Migrationsverket vidtagit för att komma till rätta med handläggningstiderna. Uppföljningen visade att handläggningstiderna fortsatte att öka i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning, trots åtgärder från Migrationsverkets sida. Handläggningstiderna hade även ökat i andra ärendekategorier. Enligt min bedömning berodde de långa handläggningstiderna till stor del på omständigheter utanför Migrationsverkets kontroll. Jag uttalade därför inte någon ytterligare kritik mot Migrationsverket i mitt beslut den 23 juni 2016, men betonade att situationen var allvarlig och att de långa handlägg-

UTLÄNNINGSÄRENDEN

ningstiderna drabbar enskilda svårt. Det yttersta ansvaret för att Migrationsverket kan fatta beslut inom rimlig tid och inom författningsreglerade tidsfrister ligger hos regering och riksdag. Jag lämnade därför över mitt beslut till Justitiedepartementet. (Se JO 2016/17 s. 646, dnr 2132-2015.)

Det har därefter fortsatt att komma in många klagomål till JO om långsam handläggning hos Migrationsverket, och jag har följt utvecklingen på området bl.a. genom inspektioner hos Migrationsverket samt genom den löpande klagomålshanteringen.

Det bör också nämnas att Justitiekanslern (JK) i två beslut den 19 maj 2017 prövade skadeståndsanspråk mot staten med hänvisning till lång handläggningstid i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning, men kom fram till att staten inte var skadeståndsskyldig eftersom dröjsmålen inte var oaktsamma i skadeståndslagens mening mot bakgrund av de mycket speciella omständigheterna (dnr 3990-16-40 och 7552-16-40). JK framhöll dock att en överträdelse av en författningsreglerad tidsfrist i många fall kan bedömas som oaktsam och alltså medföra skadeståndsskyldighet för staten.

Anmälningarna

Under perioden september–november 2016 kom var och en av AA, BB, CC, DD och EE in med en anmälan till JO om långsam handläggning av ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete och anknytning. Ärendena framstod som särskilt anmärkningsvärda eftersom Migrationsverket inte hade vidtagit några åtgärder alls i dem under lång tid. Jag beslutade därför att utreda dessa ärenden.

Utredningen

Ärende 1 (dnr 5600-2016)

AA anmälde bl.a. att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete hade registrerats hos Migrationsverket den 19 december 2014 och att det fortfarande inte hade utsetts någon handläggare i ärendet 19 månader senare. Vid mejlkontakt med Migrationsverket fick AA bara undanflykter till svar.

Migrationsverket anförde bl.a. följande. Ansökan om arbetstillstånd kom in den 19 december 2014 och fördes över till region Syd för handläggning. Därefter lämnades ärendet över till region Stockholm. Regionen registrerade en första handläggare i ärendet den 3 mars 2015. Efter det vidtog regionen inga handläggningsåtgärder. Den 29 februari 2016 skickade regionen ärendet vidare till region Mitt i enlighet med ett centralt beslut som Migrationsverket fattat med anledning av det stora antalet ärenden som var registrerade i region Stockholm. Region Mitt bedömdes ha kapacitet att handlägga och fatta beslut i ärendet tidigare än region Stockholm. Bland de ärenden som region Mitt tog över ingick omkring 2 200 ärenden som kommit in under 2014. Efter att en handläggare blivit registrerad i ärendet den 9 mars 2016 gjordes vissa kompletteringar den 20 december 2016. Den 23 januari 2017 fattade Migrationsverket beslut i ärendet.

Ärende 2 (dnr 6033-2016)

Av BB:s anmälan framgick bl.a. följande. Den 16 september 2014 ansökte BB:s sambo om uppehållstillstånd på grund av anknytning till BB. Migrationsverket svarade inte på frågor, och BB fick intrycket att myndigheten skickade standardiserade svar.

Migrationsverket anförde bl.a. följande. Ansökan om uppehållstillstånd kom in till myndigheten den 16 september 2014. Den 10 mars 2015 påbörjades viss handläggning: bl.a. begärdes en komplettering av handlingar och en utredning vid en ambassad. Den 13 mars och den 11 maj 2015 kom ambassadutredningen och de handlingar som efterfrågats in. Ärendet fördes därefter över till region Syd för muntlig utredning med BB, som var bosatt i Malmö. Den 12 januari 2017 kallades BB till muntlig utredning som skulle äga rum den 8 februari 2017. Verket fattade beslut om uppehållstillstånd den 21 februari 2017.

Ärende 3 (dnr 6343-2016)

CC anmälde bl.a. följande. Efter en ansökan om förlängt uppehållstillstånd på grund av anknytning vidtog Migrationsverket inte några åtgärder i ärendet under 26 månader och svarade inte heller på frågor om när ärendet skulle börja handläggas. Även om CC:s partner hade rätt att stanna i Sverige under tiden ärendet handlades hade hon inte rätt att åka tillbaka till Sverige efter en utlandsresa. Hon kunde därför inte hälsa på sin dotter och sitt barnbarn.

Migrationsverket anförde bl.a. följande. Den 15 augusti 2014 kom en ansökan om förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning in till myndigheten. Ansökan var inledningsvis registrerad vid en enhet i Örebro. Under tiden den 15 augusti 2014 till 20 april 2016 ansvarade enheten i Västerås för ärendet. Ärendet förvaltades av teamledare utan att några faktiska handläggningsåtgärder vidtogs. Den 6 december 2016 genomförde Migrationsverket muntliga utredningar med sökanden och med CC. Verket fattade beslut den 20 december 2016.

Ärende 4 (dnr 6670-2016)

Av DD:s anmälan framgick bl.a. följande. Den 24 oktober 2014 ansökte hans fru om uppehållstillstånd på grund av anknytning till honom. De fick besked om att de skulle bli kallade till muntlig utredning, men de har ännu inte fått någon sådan kallelse. Vid kontakt med Migrationsverket fick de till svar att de måste fortsätta att vänta på besked.

Migrationsverket anförde bl.a. följande. Den 24 oktober 2014 kom en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning in till myndigheten. Ärendet handlades inledningsvis av region Stockholm, som den 17 november 2014 begärde in en skriftlig utredning av DD. Han yttrade sig den 8 december 2014. Den 1 mars 2016 fördes ärendet över till region Syd för muntlig utredning av DD, som var bosatt i Malmö. Under perioden den 2 mars 2016 till 7 december 2016 kom det in ett antal förfrågningar från DD om ärendet. DD fick bl.a. besked om Migrationsverkets långa handläggningstider och att han skulle få be-

UTLÄNNINGSÄRENDEN

sked om kallelse till muntlig utredning. Den 25 januari 2017 höll Migrationsverket en muntlig utredning i Malmö. I februari 2017 hade beslut inte fattats i ärendet.

Ärende 5 (dnr 6877-2016)

Av EE:s anmälan framgick bl.a. att hon den 22 september 2014 ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin make och att Migrationsverket vid tidpunkten för anmälan till JO ännu inte hade gett några besked i ärendet. Att leva åtskild från sin make har haft en mycket negativ inverkan på henne och gjort hennes liv svårare.

Migrationsverket anförde bl.a. följande. Ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning kom in till region Syd den 22 september 2014. Ärendet fördes över till region Stockholm den 19 november 2014. Regionen skickade ett frågeformulär till EE:s make den 5 december 2014, som svarade den 23 december 2014. Under tiden den 24 mars 2015 till 18 december 2015 kom det in ett flertal förfrågningar, bl.a. om när beslut kunde fattas i ärendet. Den 29 december 2015 flyttades ärendet till region Syd för muntlig utredning med EE:s make, som var bosatt i Malmö. Utredningen genomfördes den 6 december 2016. Beslut i ärendet fattades den 25 januari 2017.

Migrationsverkets bedömning

Migrationsverket redovisade i huvudsak följande bedömning av ärendena.

Ansökningarna i de fem ärendena kom in till Migrationsverket under 2014 och överfördes mellan olika regioner. Den faktiska handläggningen av ansökningarna påbörjades först efter omkring ett och ett halvt till drygt två år. I februari 2017 hade beslut ännu inte fattats i ett av ärendena.

Handläggningen har främst fördröjts av det mycket stora antalet ansökningar om uppehållstillstånd, som lett till att ärenden hamnat i balanser under längre perioder och att ärenden överförts mellan enheter och regioner. Vidare har de långa handläggningstiderna berott på hög arbetsbelastning och handläggare som varit i behov av stöd och vägledning på grund av nyanställning.

Enligt regeringens regleringsbrev till Migrationsverket för 2017 ska handläggningstiderna för ansökningar på grund av anknytning, arbete och studier vara så korta som möjligt utifrån ärendets beskaffenhet. Vidare ska verket ta fram handlingsplaner för hur handläggningen av tillståndsärenden kan förkortas genom produktivitetsoökningar och effektiviseringar.

Enligt Migrationsverkets verksamhetsplan och övergripande planering för bl.a. 2017 arbetar myndigheten för att öka antalet fattade beslut i tillståndsärenden och väsentligt minska balansen av öppna anknytningsärenden samt halvera balansen av arbetstillståndsärenden senast vid årsslutet.

Målsättningen är att handläggningstiderna för anknytningsärenden inte ska överskrida tidsgränserna i utlänningsförordningen efter halvårsskiftet 2018. För att nå framgång i arbetet med att förkorta handläggningstiderna avser myndigheten i huvudsak att etablera ett arbetssätt som innebär att ärenden ska sorteras efter sin beskaffenhet tidigt i processen och vara klara för avgörande. Myndigheten kommer även att kontinuerligt följa resultat och avvikelser för att

använda det i den fortsatta planeringen och styrningen. För att följa och säkra den rättsliga kvaliteten ska myndigheten också genomföra nationella kvalitetsuppföljningar av bl.a. anknytningsärenden.

Migrationsverket har vidare i en särskild instruktion om åtgärder för att förkorta handläggningstiderna i ärenden om arbetstillstånd under 2017 (SI-01/2017) beslutat om ett antal åtgärder, t.ex. att utreda möjligheterna att skapa fördelningsenheter liknande de som finns på asylområdet, göra uppföljning i förhållande till huvudärendet och knyta enskilda ärenden till en ansvarig handläggare. Syftet är att nå en effektivare och snabbare handläggning.

Rättsliga utgångspunkter

Varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § förvaltningslagen, FL).

Ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in om det inte finns särskilda skäl (4 kap. 21 a § utlänningsförordningen).

Ett ärende om uppehållstillstånd för arbete ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in. Den tiden får förlängas om det finns särskilda skäl eller om ansökan behöver kompletteras (4 kap. 21 b § utlänningsförordningen).

I ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas (se 15 § FL). JO har vid flera tillfällen uttalat att alla uppgifter för ärendets bedömning ska redovisas i akten. Även uppgifter som enbart rör ärendets yttre gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter måste därför i stor utsträckning dokumenteras. (Se JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009, särskilt s. 362.)

I ett beslut den 19 september 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Migrationsverkets beslut i ärenden om uppehållstillstånd har stor betydelse för de som berörs. Om ett uppehållstillstånd beviljas innebär det att sökanden får vistas i Sverige, medan ett avslag som regel innebär att han eller hon måste lämna landet eller inte får komma hit. Under den tid som det tar att handlägga ansökningar om uppehållstillstånd lever de som berörs i ovisshet om utgången. Det kan orsaka otrygghet och lidande samt i en del fall även ekonomiska förluster att under lång tid vänta på ett beslut som har avgörande betydelse för personliga och ekonomiska förhållanden. Att långa handläggningstider drabbar enskilda hårt framgår tydligt av de anmälningar som kommer in till JO och av de samtal som JO får från personer som befinner sig i den situationen.

En myndighet ska självklart avgöra ärenden inom författningsreglerade frister. Det är även i övrigt av stor vikt att ärenden vid Migrationsverket kan avgöras inom rimlig tid, särskilt med hänsyn till att verksamheten har en så stor påverkan på enskildas liv.

UTLÄNNINGSÄRENDEN

Migrationsverkets handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete och anknytning har under de senaste åren legat över, och i många fall mycket över, författningsreglerade tidsfrister. Det förhållandet, liksom att ärenden blir liggande under lång tid utan att några faktiska handläggningsåtgärder vidtas, är givetvis inte acceptabelt. De ärenden som har varit föremål för denna granskning illustrerar den aktuella situationen vid verket. Som Migrationsverket konstaterat påbörjades inte någon faktisk handläggning av ärendena förrän efter omkring 18–24 månader, och i februari 2017 hade beslut ännu inte fattats i ett av ärendena. Som jag har konstaterat tidigare är det dock ytterst en fråga för regering och riksdag att se till att Migrationsverket har resurser för att fatta beslut inom rimlig tid och inom gällande tidsfrister (se JO 2016/17 s. 646).

Migrationsverket har uppgett att myndigheten har genomfört insatser för att förkorta handläggningstiderna i tillståndsärenden. Jag ser naturligtvis positivt på att verket vidtar åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. I det sammanhanget vill jag framhålla vikten av rutiner som säkerställer en regelbunden uppföljning av ärendehantering. Det är också viktigt att åtgärder som vidtagits eller överväganden som gjorts dokumenteras, även när det gäller handläggningsfrågor. Det kan skapa mer gynnsamma förutsättningar för den fortsatta handläggningen.

Enligt min uppfattning är det i dagsläget för tidigt att dra några slutsatser av effekterna av de åtgärder som har vidtagits och planeras. Med hänsyn till det och mot bakgrund av att Migrationsverket inte kommit till rätta med handläggningstiderna kommer jag att fortsätta att följa utvecklingen.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendena.

Uttalanden om Migrationsverkets handläggningstid i ett asylärende

(Dnr 7403-2016)

Bakgrund

Under de senaste åren har Migrationsverket haft problem med långa handläggningstider i bl.a. asylärenden. En orsak till detta har varit det stora antalet asylsökande under andra halvan av 2015. Jag har följt utvecklingen och de åtgärder som Migrationsverket vidtagit för att hantera den uppkomna situationen. I ett beslut i juni 2016 bedömde jag att handläggningstiderna till stor del berodde på omständigheter utanför Migrationsverkets kontroll. Jag uttalade därför inte någon kritik i beslutet, men betonade att situationen var allvarlig och att de långa handläggningstiderna drabbar enskilda hårt. Jag uttalade även att det yttersta ansvaret för att Migrationsverket kan fatta beslut inom rimlig tid ligger hos regeringen och riksdagen och lämnade därför över mitt beslut till Justitiedepartementet (se JO 2016/17 s. 646, dnr 2132-2015).

Det har därefter fortsatt att komma in många klagomål till JO om långa handläggningstider hos Migrationsverket, bl.a. i asylärenden med unga sökande. Jag har följt utvecklingen bl.a. genom inspektioner hos Migrationsverket och genom den löpande klagomålshanteringen (se bl.a. JO:s inspektionsprotokoll den 24 februari 2017, dnr 5625-2016, och den 13 november 2017, dnr 1865-2017).

Anmälan

I november 2016 lämnade AA, som var god man för en underårig asylsökande, in en anmälan till JO om bl.a. långsam handläggning i hans asylärende. AA anförde att verket skickat en förfrågan till Malta, där sökanden tidigare hade vistats, och att hon därefter inte hört något från verket. Vid tidpunkten för anmälan hade handläggningen hos Migrationsverket pågått under mer än två år.

Utredningen

Migrationsverket (vikarierande generaldirektören BB) yttrade sig över anmälan. Av yttrandet och de handlingar som hämtats in framgick i huvudsak följande om handläggningen av ärendet.

Sökandens ansökan om asyl registrerades hos Migrationsverket den 21 oktober 2014. I samband med det hölls ett inledande samtal med sökanden, som uppgav att han var född 2001 men att han inte visste vilken månad och dag. Därefter förordnade verket ett offentligt biträde för sökanden. Verket fick även besked om att AA förordnats som god man. Den 21 november 2014 hölls ett utredningssamtal med sökanden i närvaro av AA. Sökanden uppgav då att han var född i januari månad 2001, men att han inte mindes vilken dag. Han berättade också att han varit på Malta och blivit stoppad av polisen där. Den 9 februari 2015 genomfördes asylutredningen i närvaro av det offentliga biträdet och AA. Sökanden uppgav då att han var född i april 2001.

Med anledning av de uppgifter som sökanden hade lämnat vände sig verket den 25 februari 2015 med en begäran till Malta enligt Dublinförordningen om att få upplysningar om sökanden. Den 7 april 2015 svarade Malta att sökanden var okänd.

Den 20 april 2015 gjorde Migrationsverket bedömningen att sökanden inte förmått göra sannolikt att han var under 14 år, och det registrerade födelsedatumet justerades i enlighet med detta. Eftersom sökanden bedömdes vara minst 14 år kontrollerades hans fingeravtryck i databasen Eurodac den 27 april 2015. Kontrollen visade att han hade sökt asyl på Malta den 10 augusti 2013. Med anledning av uppgifterna skickade Migrationsverket den 1 juli 2015 en ny begäran till Malta om upplysningar om sökanden.

Den 11 november 2015 kontaktade det offentliga biträdet, efter önskemål från sökanden och AA, Migrationsverket för att informera sig om den fortsatta handläggningen. Handläggaren vid verket svarade samma dag att man väntade på svar från Malta. Migrationsverket skickade en påminnelse till Malta den 18 december 2015. I ett svar från Malta den 21 december 2015 angavs att sökandens ”status was implicitly withdrawn on 1st February 2014”.

UTLÄNNINGSÄRENDEN

I april 2016 lämnade AA, efter begäran av Migrationsverket, in en fullmakt för verket att ta del av sökandens asylansökan, inklusive utredningsprotokoll från asylutredningen och beslutet från Malta. En ny begäran om information och eventuella handlingar skickades till Malta den 19 maj 2016. Dagen efter kontaktade det offentliga biträdet Migrationsverket och påtalade den långa handläggningstiden. Ett svar inkom från Malta den 1 augusti 2016 med i huvudsak samma innehåll som tidigare. Verket fick inte del av några handlingar.

I slutet av november 2016 bad Migrationsverket det offentliga biträdet att lämna in ett slutligt yttrande. Biträdet yttrade sig den 22 december 2016 och begärde att ärendet skulle tas med förtur på grund av att handläggningen dragit ut väsentligt på tiden.

Den 27 december 2016 begärde Migrationsverket uppgifter från socialnämnden enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen. Nämndens yttrande kom in till verket den 3 januari 2017.

I ett beslut den 18 januari 2017 avslog Migrationsverket sökandens asylansökan. Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, som den 28 mars 2017 beslutade att målet skulle handläggas med förtur på grund av att handläggningen oskäligt hade fördröjts.

I yttrandet till JO beklagade Migrationsverket dröjsmålet och uppgav att det till stor del orsakats av att de maltesiska myndigheterna inte förmedlade alla uppgifter till verket och att handläggningen även i viss utsträckning fördröjts på grund av det exceptionellt stora antalet asylansökningar 2015. Migrationsverket anförde även att sökanden själv i viss utsträckning hade bidragit till att ärendet fördröjts genom att inte medverka tillräckligt för att klargöra sin ålder.

I ett beslut den 22 januari 2018 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § förvaltningslagen).

Migrationsverkets beslut i asylärenden har stor betydelse för de som berörs. Om ett uppehållstillstånd beviljas innebär det att sökanden får stanna i Sverige, medan ett avslag som regel innebär att han eller hon måste lämna landet. Under den tid som det tar att handlägga ansökningar om uppehållstillstånd lever de som berörs i ovisshet om utgången. När det gäller ärenden som har stor inverkan på enskildas liv kan vikten av att ärendena avgörs inom rimlig tid inte nog understrykas. Detta gäller särskilt asylärenden med underåriga sökande. Det kan orsaka otrygghet och lidande att under lång tid vänta på ett beslut som har avgörande betydelse för framtiden. Att långa handläggningstider drabbar enskilda hårt framgår tydligt av de anmälningar som kommer in till JO och av de samtal som JO får från personer som befinner sig i den situationen.

Av utredningen framgår att det under långa perioder inte vidtogs några faktiska handläggningsåtgärder i ärendet på grund av att Migrationsverket inväntade uppgifter från Malta och att det tog verket två år och tre månader att fatta beslut i ärendet.

UTLÄNNINGSÄRENDEN

Att ett ärende blir liggande under lång tid utan att några faktiska handläggningsåtgärder vidtas är givetvis inte acceptabelt. Den omständigheten att en sökande lämnar motstridiga uppgifter om sin ålder och inte medverkar till att klargöra den kan visserligen innebära att handläggningstiden blir längre men ursäktar inte långa perioder av passivitet.

Jag ifrågasätter inte att det fanns ett behov av att begära uppgifter från Malta men är mot bakgrund av de svar som myndigheten på Malta lämnade tveksam till om det var korrekt av verket att anta att det hade upprättats ett utredningsprotokoll där. Under alla förhållanden borde Migrationsverket ha påmint mer frekvent eller på annat sätt ha försökt ta reda på varför man inte fick de uppgifter man efterfrågade, vilket hade kunnat förkorta handläggningstiden. Jag noterar även att Migrationsverket först i ett mycket sent skede begärde in uppgifter från socialnämnden. En sådan utredningsåtgärd hade kunnat vidtas tidigare och parallellt med kommunikationen med myndigheten på Malta (se även Migrationsverkets återrapporering enligt regleringsbrevet för budgetåret 2017 – Redovisning och analys av arbetet med medicinska åldersbedömningar, s. 10 f.).

Det finns inte skäl att ifrågasätta att handläggningen även fördröjdes av det mycket stora antalet asylansökningar som kom in till verket 2015. Det ärende som har varit föremål för denna granskning illustrerar hur situationen vid Migrationsverket har sett ut under senare tid. Som jag har konstaterat tidigare är det ytterst en fråga för regeringen och riksdagen att se till att Migrationsverket har resurser för att fatta beslut inom rimlig tid (se JO 2016/17 s. 646).

I november 2017 träffade jag Migrationsverkets ledning och diskuterade bl.a. de insatser verket gjort för att förkorta de långa handläggningstiderna. Jag ser naturligtvis positivt på att verket vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. I det sammanhanget vill jag framhålla vikten av rutiner som säkerställer en regelbunden uppföljning av ärendena.

Mot bakgrund av att de åtgärder som Migrationsverket vidtagit ännu inte fått fullt genomslag och att Migrationsverket i dagsläget inte kommit till rätta med handläggningstiderna kommer jag att fortsätta att följa utvecklingen.

Avslutningsvis vill jag erinra Migrationsverket om vikten av att de upplysningar och yttranden som lämnas till JO är korrekta. Jag har noterat att verkets yttrande till JO i flera avseenden innehåller uppgifter om handläggningen av asylärendet som inte överensstämmer med vad som framgår av handlingarna i verkets akt, och alltså är felaktiga.

Vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut

(Dnr 939-2018)

Protokollet i korthet: Den 13–14 mars 2018 inspekterade JO Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg. Inspektionen avsåg främst förvarets hantering av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och utformningen av sådana beslut.

Det allmänna intrycket vid inspektionen var att arbetet vid förvaret på många sätt fungerar tillfredsställande, men att verksamheten är tyngd bl.a. av överbeläggning och av problem med förvarstagna som har narkotikamissbruk. JO konstaterar vissa brister, bl.a.

- att det saknas enhetliga rutiner för hur omständigheter som läggs till grund för beslut om avskiljande och säkerhetsplacering dokumenteras och att dokumentationen när avskiljanden upphört inte gjorts enhetligt
- att många beslut saknade en tydlig individuell bedömning, och att det i en del beslut var svårt att förstå varför de omständigheter som redovisades lett till slutsatsen att ett avskiljande var nödvändigt eller varför ett avskiljande inte kunde fortsätta i förvarslokalen
- att olika bedömningsnivåer tillämpades
- att många beslut saknade en bedömning av om Migrationsverket kunnat vidta åtgärder för att undvika en säkerhetsplacering, t.ex. genom att placera den förvarstagne i ett annat förvar
- att avskiljande använts som en form av bestraffning för att förvarstagna använt eller innehaft narkotika, och att förvarstagna säkerhetsplacerats i syfte att komma till rätta med ett generellt problem med narkotika på förvaret
- att det är vanligt att säkerhetsplaceringar görs med hänvisning till Migrationsverkets begränsade resurser och att förvarstagna med psykiska besvär placeras i häkte huvudsakligen eftersom personalen vid förvaret inte har kompetens att hantera dem
- att det dröjt innan Migrationsverket besökt förvarstagna som säkerhetsplacerats och omprövat besluten om säkerhetsplacering, och att Migrationsverket vid sin löpande omprövning i flera ärenden inte prövat om skälen för besluten om placering kvarstod.

JO har tidigare uttalat att skälen för en säkerhetsplacering måste övervägas kontinuerligt och att skyldigheten att ompröva ett beslut om säkerhetsplacering bör lagregleras, men noterar att några sådana regler inte föreslagits i den lagrådsremiss om moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar som nyligen beslutats av regeringen. JO konstaterar att det är vanligt att Migrationsverket vid omprövning av beslut om säkerhetsplacering beaktar nya omständigheter. Det kan diskuteras om ett ställningstagande att en säkerhetsplacering ska bestå är ett överklagbart beslut. Det är enligt JO inte

acceptabelt om en förvarstagen inte har möjlighet att få en domstolsprövning av nya omständigheter som lagts till grund för en fortsatt tvångsåtgärd mot honom eller henne.

Med anledning av det som kom fram vid inspektionen kommer JO att utreda hur Migrationsverket tillämpar bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering av förvarstagna som använt eller innehaft narkotika. JO avser också att följa upp hur Migrationsverket arbetar för att kunna ge förvarstagna med svåra psykiska besvär ett adekvat omhändertagande och hur verket hanterar omprövningar av beslut om säkerhetsplacering.

JO konstaterar att Migrationsverket inte har tillgång till statistik om avskiljanden och säkerhetsplaceringar och förutsätter att ett verktyg för relevant statistik avseende förvaren tas fram.

Med anledning av de brister JO funnit har en kopia av protokollet överlämnats till Justitiedepartementet för kännedom.

1. Inledning

Den 13–14 mars 2018 genomförde justitieombudsmannen Cecilia Renfors tillsammans med byråchefen Maria Wagermark och föredragandena Lars Olsson, Ola Jonshammar och Helena Tyni en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg.

Inspektionen genomfördes med anledning av uppgifter i bl.a. anmälningar till JO och medier om brister i förvarets hantering av avskiljanden och häktestplaceringar som görs av säkerhetsskäl. Inspektionen avsåg därför främst den hanteringen och sådana beslut.

2. Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i förvarets lokaler på Streteredsvägen 84 i Källered och inleddes med ett möte där chefen för förvarsavdelningen AA, sektionschefen BB, enhetscheferna CC och DD, beslutsfattaren EE, teamledaren FF och verksamhetsexperten GG deltog.

Vid mötet gav Cecilia Renfors och Maria Wagermark en kort presentation av JO:s verksamhet och redogjorde för syftet med inspektionen. AA redogjorde för beläggningen av platser på förvaren. CC redogjorde för organisationen. Efter mötet förevisades JO förvarets lokaler. Vid tidpunkten för inspektionen fanns det inte någon förvarstagen som var avskild.

Under inspektionen granskade JO:s medarbetare akter. En medarbetare tog del av de incidentrapporter som upprättats under perioden mars 2017–mars 2018 (ca 200 st.). Kompletterande upplysningar om handläggningen av vissa ärenden hämtades in. Cecilia Renfors och hennes medarbetare höll enskilda intervjuer med förvarstagna och personal. En medarbetare från JO deltog i ett personalmöte för överlämning.

Inspektionen avslutades med ett möte där Cecilia Renfors kortfattat redogjorde för vad som kommit fram vid inspektionen.

JO:s medarbetare fortsatte aktgranskningen efter inspektionen. I samband med det hämtades ytterligare kompletterande uppgifter in.

3. Information från Migrationsverkets företrädare

Migrationsverkets företrädare lämnade huvudsakligen följande information.

3.1 Beläggningen av platser på förvaren

Sedan oktober 2016 har Migrationsverkets fem förvarsenheter haft en beläggning på 130 procent. På grund av det stora behovet av förvarsplatser ska ytterligare platser skapas, bl.a. genom att beredskapsplatser omvandlas till permanenta platser.

3.2 Förvarets organisation och verksamhet

Förvaret i Källered har 65 platser fördelade på två hus. För närvarande är samtliga förvarstagna män. Sedan början av 2017 placeras inte längre kvinnor på förvaret i Källered, eftersom män och kvinnor ska hållas separerade och alla platser därför inte kan utnyttjas om det finns en kvinnlig förvarstagen. Kvinnor placeras i stället på förvaret i Märsta. Det finns dock en särskild avdelning för familjer vid förvaret i Källered.

Lokalerna i Källered kommer att byggas om under året. Bland annat kommer ett nytt avskildhetsrum att stå klart under hösten (jfr Migrationsverkets skrivelse till JO med redovisning av åtgärder som vidtagits med anledning av JO:s Opcat-inspektion av förvaret i februari 2017, dnr 1.1.2-2017-110187, JO:s dnr 1000-2017).

Verksamheten leds av sektionschefen BB. Förvaret är organiserat i tre enheter, som vardera leds av en enhetschef. Vid två av enheterna finns vardera tre boendeteam. Sedan Opcat-inspektionen i februari 2017 har grundbemanningen i varje team utökats. Extra personal arbetar också på eftermiddagar och kvällar. Varje boendeteam leds av en teamledare som ansvarar för cirka tio handläggare eller handledare. Tre av boendeteamen arbetar endast natt, och tre boendeteam arbetar dagar, kvällar och helger. Till den tredje enheten hör administrativ personal som t.ex. beslutsfattare, säkerhetsbiträde och transportplanerare.

Verksamheten vid förvaret fokuserar dels på de förvarstagnas behov i boendet, dels på de förvarstagnas säkerhet. Med säkerhet avses såväl rättssäkerhet och fysisk säkerhet som att personalen är närvarande i verksamheten.

Introduktionen av nyanställda har utökats till tio dagar, varav fem dagar med teoretisk utbildning. Från och med hösten 2018 kommer förvarsavdelningen att arrangera en 12 veckor lång grundutbildning för nyanställda.

Det planeras också för nya lokaler för förvaret på Aminogatan i Mölndal. De lokalerna kommer att anpassas bättre till verksamheten. Bland annat kommer det att finnas fler rum med egen sängplats, handikappanpassade rum, bättre möjligheter att ta emot besök och en särskild kvinnoavdelning.

3.3 Allmänt om avskiljanden och säkerhetsplaceringar

Bristen på förvarsplatser medför att de förvarstagna ofta bor fyra i varje bostadsrum. Det leder till mer friktion mellan dem. Flera förvarstagna har satt i system att sova i skift, t.ex. för att någon i rummet snarkar. Dispyter kan uppstå bl.a. när det är väntetid för att få duscha eller använda en dator.

I många fall beror det agerande som lett till avskiljande på psykisk ohälsa hos den förvarstagne. Det är också påtagligt att andelen förvarstagna med en kriminell livsstil eller ett gränslöst beteende har ökat.

Det är vidare vanligt att förvarstagna är beroende av narkotika och får abstinensbesvär när de tas in i förvaret. Införsel av narkotika på förvaret är ett stort problem. Bestämmelserna om kroppsvisitation av förvarstagna är inte tillräckliga för att motverka införseln av narkotika.

Personalen har blivit bättre på att hantera personer med självskadebeteenden och våldsamma situationer. Säkerhetsplacering är därför inte nödvändigt lika ofta som tidigare. De situationer som oftast leder till säkerhetsplacering är rymningsförsök eller våldsamhet efter ett avskiljande.

Det finns i dag endast ett avskildhetsrum vid förvaret. Förvarstagna som mår mycket dåligt kan i stället placeras i familjeavdelningen, där personalen kan vara tillsammans med den förvarstagne. Högst två personer kan därför vara avskilda samtidigt på förvaret. Det är dock inte möjligt när familjeavdelningen används.

Ungefär 7 procent av de förvarstagna som säkerhetsplacerats återtas till förvar. Det är den nationella anstalts- och häktesfunktionen vid förvarsenheten i Märsta som numera ansvarar för besök hos säkerhetsplacerade förvarstagna och omprövning av beslut om säkerhetsplacering.

3.4 Rutiner vid avskiljanden

I en akut situation förs den förvarstagne med stöd av 11 kap. 6 § utlänningslagen till ett rum där medarbetare som har särskild utbildning för sådana situationer försöker lugna ner och samtala med den förvarstagne. En teamledare gör sedan en bedömning av om ett avskiljande är nödvändigt eller om situationen lugnat ned sig tillräckligt genom samtal. Beslutet delges sedan den förvarstagne. Det är dock vanligt att det inte är möjligt att samtala med den förvarstagne. Personalen ska då göra en tjänsteanteckning om varför det inte var möjligt att delge den förvarstagne beslutet.

Under ett avskiljande ska det föras en logg över avskildhetsbrytande åtgärder. Det är dock vanligt att sådana noteringar inte görs.

Beslutet om avskiljande omprövas så snart det kan ske. Om en säkerhetsplacering övervägs rådgör teamledaren ofta med en annan teamledare, beslutsfattaren eller en enhetschef innan beslut fattas.

Beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering dokumenteras även manuellt i en avskildhetsloggare.

3.5 Statistik över avskiljanden och säkerhetsplaceringar m.m.

Migrationsverkets personal uppgav att det är svårt att ta fram statistik över beslut. Det finns inget system för att automatiskt ta fram statistik och det är svårt att synkronisera beslutskoder. De har under lång tid efterfrågat ett system för statistik som är anpassat för verksamheten i förvaren.

Manuellt framtagen statistik presenterades. Av den framgick bl.a. följande.

UTLÄNNINGSÄRENDEN

Under 2017 skrevs 982 personer in vid förvaret. För närvarande är den yngste förvarstagne 19 år och den äldste ca 60 år. Migrationsverket är handläggande myndighet i knappt 10 av 65 ärenden. I övriga ärenden är Polismyndigheten handläggande myndighet.

Sedan 2015 fram till inspektionen hade förvarstagna avskilts vid förvaret vid 207 tillfällen. Det finns ingen statistik över hur länge avskiljandena varade. Det är dock mycket ovanligt att ett avskiljande består längre än tre dygn.

Under 2017 upphörde avskiljanden utan att den förvarstagne säkerhetsplaceras i 57 procent av fallen, vilket är en något större andel än genomsnittet för alla förvar. Under 2016 var andelen 34 procent och under 2015 var andelen 25 procent.

Beslutsfattaren följer upp alla avskiljande- och säkerhetsplaceringsbeslut och ger direkt återkoppling till den som fattat beslutet och dennes närmaste chef.

Migrationsverket har på nationell nivå tillsatt ett kvalitetsråd som kommer att granska alla beslut som fattas på förvaren under en viss period. Syftet är att uppnå en enhetlig bedömningsnivå och att sprida goda exempel.

Säkerhetsbiträdet redovisar statistik över incidentrapporter var tredje månad. Systemet för incidentrapportering är dock utformat för arbetsmiljöproblem i kontorsmiljö och inte för en sådan verksamhet som bedrivs vid förvaret. En rapport kan t.ex. endast läsas av närmaste chef, och denne kan inte alltid ta del av rapporterna om han eller hon inte befinner sig på förvaret. Det gör det svårt att följa upp rapporteringen av händelser som rör hot och säkerhet i verksamheten.

3.6 Uppgifter om provokationer

När det gäller hur förvaret har tagit om hand de påståenden som förts fram bl.a. i medier om att personal på förvaret provocerat, eller uppmanats att provocera, förvarstagna för att få dem avskilda och säkerhetsplacerade uppgav AA och BB att Migrationsverkets tillsynsfunktion gjort en utredning av saken och att de delar tillsynsfunktionens slutsats att påståendena är grundlösa. Mot bakgrund av påståendena har förvaret dock vidtagit vissa åtgärder; bl.a. har man fört diskussioner med personalen om påståendena och om bemötandet av de förvarstagna samt gjort klart att provokationer inte får förekomma. En åtgärdsplan för psykosocial arbetsmiljö har också tagits fram.

Migrationsverkets företrädare uppgav även att upplysningar till en förvarstagen om att ett avskiljande eller en säkerhetsplacering kan bli aktuellt om ett visst beteende fortsätter i vissa fall uppfattas som provocerande av de förvarstagna.

4. Granskning av akter

Granskningen av akter omfattade sammantaget ca 85 akter, och avsåg

- a) de förvarstagna som senast avskilts enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen men inte placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (ca 30 akter)

- b) de förvarstagna som senast placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen och inte överklagat beslutet (ca 30 akter)
- c) de förvarstagna som senast placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen och överklagat beslutet (ca 15 akter)
- d) de förvarstagna som senast återtagits av Migrationsverket efter att ha varit placerade i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen (ca 10 akter).

5. Iakttagelser vid granskningen

5.1 Längden på avskiljanden och tidpunkten för omprövning av avskiljandebeslut

De flesta avskiljanden hade upphört inom ett dygn. Endast i ett fåtal fall hade avskiljandet varat längre än tre dagar. I alla granskade ärenden hade en omprövning av avskiljandebeslutet gjorts inom de tre dagar som anges i 11 kap. 7 § andra stycket utlänningslagen. I många fall hade dock avskiljandet upphört efter en omprövning redan efter några timmar.

5.2 Dokumentation

En genomgående iakttagelse var att det inte verkar finnas några enhetliga rutiner för hur händelser och beslut dokumenteras.

Ofta hade vissa omständigheter som lagts till grund för ett beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering dokumenterats i journalanteckningar medan andra hade dokumenterats i tjänsteanteckningar. I ett fåtal fall saknades helt dokumentation av händelser som lagts till grund för beslut.

I de allra flesta ärendena fanns beslutet om avskiljande eller säkerhetsplacering dokumenterat i en särskild handling. Beslut om att ett avskiljande skulle upphöra fanns dock i vissa fall i en särskild beslutshandling och i andra fall i en tjänsteanteckning. I många ärenden innehöll journalanteckningarna en notering om att den förvarstagne hade avskilts, men inte någon notering om att avskiljandet hade upphört.

Inte i något ärende fanns det ett beslut om att avskiljandet skulle upphöra, eller tydlig dokumentation av att det förfallit, i samband med att den förvarstagne säkerhetsplacerats, förts till annat förvar eller förts till sjukhus för vård inom psykiatri (se Migrationsverkets instruktion för personal avseende avskiljande, version 18-1). I de fall den förvarstagne återkommit till förvaret efter vård inom psykiatri framgick det dock ofta indirekt av journalanteckningarna att den förvarstagne inte längre var avskild.

Endast i ett fåtal ärenden fanns en logg över avskildhetsbrytande åtgärder som erbjudits den avskilde eller där den avskildes beteende och annat som skulle kunna vara av betydelse vid en omprövning av avskiljandebeslutet framgick (se Migrationsverkets instruktion avseende avskiljande och lokal rutin avseende avskildhet vid förvaret i Kålleröd, version 17-01). Ofta framgick det dock av journalanteckningar att personal vid förvaret samtalat med den avskilde.

5.3 Avskildhetsliggaren

Vid inspektionen kom det fram att förvaret sedan hösten 2017 för en sådan avskildhetsliggare som anges i Migrationsverkets instruktion avseende avskiljande. Liggaren utgörs av en bokföringsbok. I boken är utrymmet för anteckningar mycket begränsat, vilket gjorde det svårt att läsa vissa av anteckningarna.

5.4 Skälen för beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering

5.4.1 Allmänna iakttagelser

De allra flesta besluten innehöll utförliga beslutsmotiveringar. Motivering till ett par beslut fanns dock i en tjänsteanteckning som var daterad samma dag som beslutet. I cirka hälften av besluten om säkerhetsplacering hade inga nya omständigheter efter avskiljandet lagts till grund för beslutet.

En genomgående iakttagelse var att många beslut saknade tydliga individuella bedömningar. I stället hade standardformuleringar använts i stor utsträckning. Ofta hade flera standardformuleringar kombinerats och alla delar av standardformuleringarna var inte alltid relevanta för de omständigheter som låg till grund för beslutet. I en del ärenden var det därför svårt att förstå varför de omständigheter som redovisats lett fram till slutsatsen att ett avskiljande var nödvändigt eller varför avskiljandet inte kunde fortsätta i förvarlokalen. Eftersom det ofta förekom att flera händelser av olika slag redovisats var det i vissa ärenden även svårt att förstå vilken eller vilka av händelserna som varit av avgörande betydelse för beslutet.

Vanligt förekommande standardformuleringar var att förvarsenheten bedrivs som en öppen verksamhet där oroligheter, våld, hot eller skadegörelse kan få stora konsekvenser, att det inte finns möjlighet att avskilja någon på förvaret annat än under en kort tid, att personalens säkerhet äventyras eftersom Migrationsverkets resurser att hantera våldsamma, hotfulla eller rymningsbenägna individer är mycket begränsade och att en förvarstagen som inte respekterar personalens instruktioner alltid utgör ett hot mot verksamheten i dess helhet.

Flera beslut om förvarstagna som misstänktes ha innehaft narkotika var motiverade med vad som kan inträffa om någon är påverkad på förvaret, trots att den förvarstagne inte var påverkad och den misstänkta narkotikan tagits från den förvarstagne. I flera ärenden hade förvarstagna som misstänktes för att ha använt narkotika avskilts eftersom de uppträdde påverkat. Besluten om avskiljande hävdades dock inte med hänvisning till att de förvarstagna inte längre uppträdde påverkat utan eftersom de ångrat sitt beteende eller uppgett att de förstod konsekvenserna av att inte följa reglerna på förvaret.

I flera beslut om säkerhetsplacering angavs endast att ett avskiljande inte var tillräckligt. Några individuella skäl till varför ett fortsatt avskiljande inte var tillräckligt eller vilka alternativa åtgärder, t.ex. placering i ett annat hus eller i ett annat förvar, som Migrationsverket övervägt angavs inte. Det var över huvud taget svårt att förstå varför vissa förvarstagna som använt eller innehaft narkotika, varit våldsamma eller försökt rymma säkerhetsplaceras medan

andra förvarstagna kunde återföras till gemensamhet efter att ha varit avskilda trots att omständigheterna i ärendena framstod som likvärdiga.

För att närmare visa hur besluten såg ut beskrivs i det följande vissa beslut där skälen för besluten eller beslutsmotiveringarna kan ifrågasättas.

5.4.2 Förvarstagna som misstänkts ha innehaft narkotika eller farliga föremål

I ett ärende hade en förvarstagen inte återlämnat huvudet till en rakhyvel. Den förvarstagne uppgav att han hade slängt det i en papperskorg, men personalen hittade det inte där eller någon annanstans. Vid en kroppsvisitation av den förvarstagne hittades i stället hasch. Den förvarstagne avskildes. I beslutet angavs bl.a. följande.

Vår bedömning är att du stridit mot våra regler och rutiner som kan äventyra ordningen och säkerheten i våra lokaler. Detta baserar vi på den upphittade drogen och rakhyveln. En person som är påverkad av berusningsmedel som narkotiska preparat riskerar att äventyra den allmänna ordningen inom förvarsenhetens lokaler. Förvarsenheten bedrivs som en öppen verksamhet där oroligheter, våld, hot eller andra skadegörelser kan få stora konsekvenser. Detta då flera förvarstagna riskerar att dras in i en eventuell dispyt. Vidare äventyras personalens säkerhet då Migrationsverkets resurser att hantera våldsamma och hotfulla individer är mycket begränsade. En förvarstagen som inte respekterar personalens instruktioner utgör därför alltid ett hot mot verksamheten i sin helhet. Bruk av narkotika påverkar ditt omdöme negativt och kan driva dig till handlingar som du inte hade utfört om du varit i normalt tillstånd. Vi bedömer därför att du utgör en allvarlig fara för dig själv, andra förvarstagna och den arbetande personalen.

Vid ett tillfälle hade en större mängd tabletter med ett narkotikaklassat läkemedel och en bit hasch hittats i förvarets lokaler. En förvarstagen, som tidigare varit avskild efter att ha innehaft tabletter med samma läkemedel, uppgav vid ett samtal med personal att han fått in narkotika via rastgården. Han tog dock en kort stund senare tillbaka påståendet och uppgav att han inte visste hur narkotikan kommit in på förvaret. Migrationsverket fattade beslut om att avskilja och säkerhetsplacera honom. Som motivering till beslutet om säkerhetsplacering angavs bl.a. följande.

Migrationsverket har nu [...] i uppdrag att bedöma om avskiljningen är en tillräcklig åtgärd i ditt fall eller om en säkerhetsplacering kan motiveras. Innehav och användande av narkotika utgör ett substantiellt hot mot säkerheten och ordningen på förvaret då en person som är påverkad av narkotika har ett begränsat konsekvenstänk, har svårt att följa personalens instruktioner vid nödsituationer och kan utföra sådana handlingar som kan skapa oro bland andra förvarstagna. Förvarsenheten bedrivs som en öppen verksamhet, där både män, kvinnor och barn ska kunna vistas i en trygg och säker miljö. Det bor många människor på ett begränsat utrymme och det finns inte möjlighet att avskilja någon från de övriga annat än under en kort tid.

En person som avskilts i förvarets lokaler har rätt till rökpauser ute på gården, men har även fortsatt rätt till att ta emot besök utifrån. Dessa besök är ett problem ur säkerhetssynpunkt i ditt fall då du enligt tidigare dokumentation från din vistelse på förvaret, haft korta besök där narkotikatransaktioner misstänkts. Migrationsverket har rätt att kroppsvisitera dig efter besök, vilket har gjorts, men har inte rätt att utföra den mer noggranna och integritetskränkande kroppsbesiktningen som kan bedömas vara nödvändig vid starka misstankar om bärande av narkotika.

UTLÄNNINGSÄRENDEN

Då du avskilts på grund av att personalen påträffat 62 stycken tabletter Tramadol samt en bit hasch. Du har vid ett tidigare tillfälle [...] varit avskild på grund av innehav av narkotika och du har i samtal med personal då sagt att du inte kommer föra in eller bruka någon narkotika på förvaret. Konsekvensen av detta samtal blev då att avskiljningen hävdades. Den [...] påträffades återigen Tramadol i förvarslokalen som du initialt sagt tillhör dig. Migrationsverket bedömer därför att avskiljningen inte är ett tillräckligt effektivt medel för att upprätthålla ordningen eller den nolltolerans mot narkotika som vi eftersträvar på enheten. Det finns en alltför stor risk att du kommer föra in eller ges möjlighet att bruka ytterligare förbjudna substanser.

Du kan därför av säkerhetsskäl inte längre vistas i en av Migrationsverkets förvarslokaler.

En i allt väsentligt likalydande motivering användes i ett beslut om säkerhetsplacering av en annan förvarstagen som uppträdde påverkat och misstänktes ha använt narkotika. Den förvarstagne hade dock i detta fall endast haft ett besök under vistelsen i förvaret. I journalanteckningen från besöket anges som rubrik ”Besök – misstänkt”. Det framgår vidare att besöket bokats en timme innan det ägde rum, att det varade i fem–tio minuter, att besökaren verkade nervös och att den förvarstagne hade jacka och mössa på sig. Efter besöket genomfördes en kroppsvisitation av den förvarstagne. Såvitt framgår av handlingarna hittades ingen narkotika vid kroppsvisitationen.

I ett annat ärende hade den förvarstagne anträffats med ett preparat som personalen vid förvaret misstänkte var narkotika. Migrationsverket beslutade att avskilja och säkerhetsplacera den förvarstagne. Innehavet av det misstänkta preparatet var den enda händelse med den förvarstagne som redovisades i beslutet om säkerhetsplacering. I motiveringen till beslutet angavs bl.a. följande.

Då du innehar preparatet i strid med de ordningsregler som du informerats om vid ankomsten till förvarsenheten så finns det starka skäl att tro att du själv eller någon annan har haft för avsikt att bruka preparatet. Detta innebär en allvarlig fara för ordningen och säkerheten på förvaret.

Migrationsverket har nu att pröva om du fortsatt kan befinna dig på förvarsenheten eller om det är nödvändigt att placera dig inom kriminalvården.

Verket konstaterar inledningsvis att intresset av en trygg och säker boendemiljö för övriga personer som är tagna i förvar väger tungt.

Förvarsmiljön ska vara så lik Migrationsverkets mottagningsenheter som möjligt vilket innebär att både kvinnor, barn och män ska kunna vistas tillsammans utan att behöva känna sig otrygga.

Dina handlingar är av allvarlig art och en fortsatt vistelse under mottagningsliknande förhållanden i en förvarslokal kan riskera att störa ordningen på förvaret såväl som säkerheten för personalen och de övriga boende på förvaret.

Då intresset av en trygg och säker miljö för förvarets personal och övriga förvarstagna ställs mot intresset av att inte begränsa din frihet mer än nödvändigt. Så finner Migrationsverket vid en samlad bedömning att det är nödvändigt att placera dig inom kriminalvården.

Du kan därför av säkerhetsskäl inte längre vistas i en av Migrationsverkets förvarslokaler.

5.4.3 Förvarstagna som misstänkts ha använt narkotika

I ett ärende hade den förvarstagne ett avvikande beteendemönster och erkände att han rökt cannabis. Den förvarstagne avskildes. I beslutet angavs bl.a. följande.

I samband med att du anlände till förvaret i Källered fick du information om de regler som gäller här. Du fick information om att det råder nolltolerans mot bruk av alkohol och narkotika i förvarslokalen, och om du inte följer dessa regler kan du komma att avskiljas och/eller placeras på häktet.

En person som är påverkad av berusningsmedel som narkotiska preparat riskerar att äventyra den allmänna ordningen inom förvarsenhetens lokaler. Förvarsenheten bedrivs som en öppen verksamhet där oroligheter, våld, hot eller andra skadegörelse kan få stora konsekvenser, detta då flera förvarstagna riskerar att dras in i en eventuell dispyt. Vidare äventyras personalens säkerhet då Migrationsverkets resurser att hantera våldsamma och hotfulla individer är mycket begränsade. Bruk av narkotika kan påverka ditt omdöme negativt och driva dig till handlingar som du inte hade utfört om du inte hade varit påverkad. Vi bedömer därför att du utgör en allvarlig fara för dig själv, andra förvarstagna och den arbetande personalen.

Verket konstaterar att intresset av en trygg och säker boendemiljö för övriga personer som är tagna i förvar väger tyngre i nuläget, än att du släpps in i förvarsverksamhetens lokaler och finner det därför nödvändigt att hålla dig avskild, också med beaktande av bestämmelserna i 1 kap. 8 § UtL.

Dagen efter avskiljandet hölls ett samtal med den förvarstagne. Han uppgav då bl.a. att han hade förståelse för reglerna som lett till avskiljandet, att han var medveten om konsekvenserna av att använda narkotika på förvaret och att han ångrade sig. Beslutet om avskiljande hävdades då eftersom han inte längre bedömdes störa ordningen och säkerheten i förvarslokalen.

I ett annat ärende avskildes en förvarstagen som också misstänktes ha rökt cannabis. I beslutet angavs bl.a. att han skulle föras till ett rum där samtal och visitation kunde genomföras och att han skulle hållas kvar i rummet till dess polisen kommit och talat med honom. Innan polisen kommit till platsen erkände den förvarstagne i samtalen med personalen att han rökt hasch. Personalen antecknade att han visade ”tydlig och uppriktig ånger”. När polisen kom till platsen gjorde poliserna bedömningen att den förvarstagne inte verkade vara påverkad. Efter två timmar upphävdes avskiljandet med motiveringen att den förvarstagne visat ”uppriktig ånger”.

En förvarstagen avskildes eftersom han var påverkad efter att ha rökt narkotika. I beslutet angavs att han skulle hållas avskild till dess han inte längre var synbart påverkad. Beslutet hävdades efter några timmar, då han inte längre var märkbart påverkad. Några dagar senare skulle han transporteras till ett annat förvar. När transportenheten kom luktade han dock cannabis och var märkbart påverkad. Han kunde därför inte transporteras. Migrationsverket beslutade då återigen att han skulle hållas avskild till dess att han inte längre var synbart påverkad. Samma dag beslutade Migrationsverket dock att han skulle säkerhetsplaceras. I beslutet angavs bl.a. att det inte finns möjlighet att avskilja någon på förvaret annat än under en kort tid och att den förvarstagne genom sitt uppträdande visat att Migrationsverket inte kunde säkerställa att han inte skulle använda droger i förvarslokalen.

UTLÄNNINGSÄRENDEN

5.4.4 Förvarstagna som vägrat att samtala vid inskrivningen

I flera ärenden hade förvarstagna avskilts eftersom de inte velat medverka vid ett ankomstsamtal. Ett exempel på detta är en förvarstagen som genom gester visade att han inte ville tala och sa något mumlande som inte gick att uppfatta. I beslutet om avskiljande angavs bl.a. följande.

Enligt gällande rutin så skall samtliga som anländer till förvaret ha ett ankomstsamtal samt en suicidscreening. Syftet med ankomstsamtalet är att informera dig om gällande regler på förvaret och syftet med suicidscreeningen är att säkerställa att du inte är suicidal. Utan den informationen kan Migrationsverket ej släppa in dig i förvarets lokaler enligt gällande rutin då ordningen och säkerheten i lokalen inte kan garanteras när du vägrar ta del av de regler och rutiner som gäller på förvarsenheten. Utöver det kan Migrationsverket varken garantera din eller de övriga intagnas säkerhet då du vägrar besvara frågor om du haft tankar på att skada dig själv eller andra.

5.4.5 Förvarstagna med psykiska problem

I ett ärende hade Migrationsverket begärt handräckning av polisen för att transportera en förvarstagen med psykiska besvär till psykakuten. Läkare gjorde dock bedömningen att han inte behövde vård där. När han förts tillbaka till förvaret avskildes han eftersom han bl.a. betett sig oroligt och uppjagat. Medan han var avskild fick han besked om att han inte kunde få träffa handläggande polis och att han tidigast några dagar senare kunde tilldelas ett offentligt biträde. Han blev då upprörd. När personalen lämnade rummet bankade han på dörren. Vid ett andra samtal ville han återigen tala med en advokat och uttryckte att han ville ha vård. När han inte fick det upprepade han sina önskemål högljutt. Han försökte smita ut när personalen lämnade rummet. Han bedömdes vara en fara för ordning och säkerhet i förvarslokalen, och Migrationsverket beslutade att säkerhetsplacera honom. I beslutet angavs att han inte lyssnat på personalens upplysningar, att han inte kunde vara kvar i förvaret om han fortsatte sitt hotfulla beteende och att personalen saknade både kompetens och resurser för att hålla honom kvar i avskiljningsrummet.

I ett annat ärende hade den förvarstagne återkommit till förvaret efter att ha förts till psykakuten sedan han överdoserat tabletter. Han hade vägrat åka tillbaka till förvaret och förts dit av polis. När han återkommit till förvaret följde han inte personalens instruktioner, bankade huvudet och knytnävarna mot väggen och uttryckte att han skulle ställa till med problem och kaos i förvarets lokaler. Migrationsverket fattade då beslut om att avskilja och säkerhetsplacera honom. Som motivering till beslutet om säkerhetsplacering angavs bl.a. följande.

Genom att vägra följa personalens instruktioner och uttrycka hot både mot dig själv och förvaret i allmänhet utgör du en säkerhetsrisk. Personalen på förvarsenheten har inte kompetensen eller befogenheten att hantera människor som vägrar följa ordningsregler eller som uttrycker hot.

Migrationsverket finner att intresset av en trygg och säker miljö för förvarets personal och övriga förvarstagna personer väger tyngre än kravet att inte begränsa din frihet ytterligare genom att placera dig inom kriminalvården.

En förvarstagen hade fått psykiatrisk tvångsvård efter ett självmordsförsök. När han återkom till förvaret avskildes han sedan han uttalat att han inte ville fortsätta leva och därför bedömdes vara en allvarlig fara för sig själv. Beslutet omprövades efter tre dagar. Då konstaterades att skälen för avskiljande kvarstod. Dagen därpå transporterades den förvarstagne återigen till psykakuten. I journalanteckningen antecknades att avskiljandet upphörde i samband med detta. Läkare bedömde dock att det inte fanns skäl för ett omhändertagande, och den förvarstagne fördes tillbaka till förvaret. Sedan han återkommit till förvaret antecknade personalen i journalanteckningarna att avskiljandet skulle återupptas. Någon beslutshandling om detta upprättades dock inte. Beslutet omprövades efter tre respektive sex dagar. Då konstaterades återigen att skälen för avskiljande kvarstod. Dagen efter den sista omprövningen hävdades avskiljandet, bl.a. eftersom den förvarstagne riskerade att må sämre av att vara isolerad. Efter cirka en vecka inträffade en händelse där den förvarstagne rökte inomhus vid flera tillfällen och lade sig att sova på olika platser i lokalerna trots tillsägelser av personalen. Han försökte då få sympatier från andra förvarstagna genom att tala högt och gestikulera med armarna. När personalen försökte tala med honom kallade han dem för rasister och hotade att dunka sitt huvud i väggen. Han hotade att ta både sitt och personalens liv. Migrationsverket beslutade då att avskilja och säkerhetsplacera honom. Som skäl för säkerhetsplaceringen angavs att han uttalat hot mot personalen, äventyrat brandsäkerheten genom att inte respektera regler för rökning och sovplats och satt säkerheten i spel genom att inte visa hänsyn mot andra boende.

En annan förvarstagen hade vid flera tillfällen varit avskild på grund av självmordsförsök. I samband med att han ytterligare en gång avskilts på grund av att han skurit sig försökte han rymma från Migrationsverkets personal när han förts till sjukhus för vård. Efter rymningsförsöket skar han sig på nytt på sjukhuset. Migrationsverket beslutade att säkerhetsplacera honom och angav bl.a. följande i beslutet.

Du har varit avskild vid flera tillfällen under din tid på förvaret när du tidigare hotat att skada dig själv. Trots detta har du gjort nya försök att skada dig själv, avskiljning kan därför inte anses tillräckligt för att eliminera risken att du skadar dig själv.

Migrationsverket finner inga möjligheter att hålla dig i förvarslokalerna av ovan anledningar.

Migrationsverkets resurser att hantera personer med självskadebeteende är begränsade. En person som hotar att skada sig själv eller andra samt inte respekterar personalens instruktioner utgör därför ett hot mot verksamheten i sin helhet.

Du kan därför av säkerhetsskäl inte längre vistas i en av Migrationsverkets förvarslokaler.

Den förvarstagne hade vid tidpunkten för inspektionen varit placerad i häkte mer än nio månader.

5.4.6 Säkerhetsplacering eftersom den förvarstagne inte följt reglerna på förvaret

En förvarstagen hade avskilts eftersom han hade rökt marijuana. Medan han var avskild blev han upprörd och bankade i väggen eftersom det dröjde innan

UTLÄNNINGSÄRENDEN

han fick komma till en toalett. När han lugnat ned sig fick han besöka toaletten. Efter toalettbesöket vägrade han att gå tillbaka till avskiljningsrummet och tilläts att gå ut och röka. På rökbalkongen frågade han personalen ”var bor du?” flera gånger i arg ton. Han vägrade sedan att gå tillbaka till avskiljningsrummet. Migrationsverket beslutade då att han skulle säkerhetsplaceras. Som motivering till beslutet angavs bl.a. följande.

Då du avskilts på grund av narkotikaanvändning så bedömer verket därför att avskiljningen inte är ett tillräckligt effektivt medel för att upprätthålla ordningen eller den nolltolerans mot droger som vi eftersträvar på enheten. Det finns en alltför stor risk att du kommer att föra in eller ges möjlighet att bruka ytterligare förbjudna substanser.

Migrationsverket konstaterar att du under den tid du hållits avskild har visat ett våldsamt och utåtagerande beteende genom att banka på väggar och dörren i avskiljningsrummet med så pass våldsam kraft. Du har även hotat Migrationsverkets tjänstemän och vägrat följa deras tillsägelser.

Verket gör bedömningen att det i nuläget inte finns någon möjlighet att låta dig vistas i lokalen med tanke på de våldsamma tendenser du visat under tiden du har varit avskild.

Migrationsverket finner vid en sammantagen bedömning att du genom din ovilja att respektera reglerna med dina beteenden i förvarlokalen, narkotikaanvändning, samt din ohörsamhet mot personalens tillsägelser, och du har visat sådana tendenser utgör en säkerhetsrisk för andra förvarstagna samt personalen.

Migrationsverket bedömer vidare att det inte är tillräckligt att hålla dig avskild då du genom ditt handlande uppvisat att du inte är beredd att följa de regler som gäller på förvaret. Du har vid minst två tillfällen fått information om de regler som gäller på förvaret. Migrationsverket har även prövat att hålla dig avskild men trots detta så fortsätter du att bryta mot de regler som gäller på förvaret.

Du kan därför av säkerhetsskäl inte längre vistas i en av Migrationsverkets förvarlokaler.

En annan förvarstagen hade varit avskild eftersom han haft flera fysiska och verbala konflikter med andra förvarstagna och personal vid förvaret. Några dagar senare lade han sig i en dispyt mellan två förvarstagna. Migrationsverket beslutade då att han skulle flyttas till det andra huset vid förvaret och att han skulle kroppsvisiteras före flytten. Av beslutet om kroppsvisitation framgår inga andra omständigheter som grund för beslutet än att den förvarstagne skulle flyttas till ett annat hus. Vid kroppsvisitationen hittades en s.k. joint och en haschbit. Migrationsverket beslutade att avskilja och säkerhetsplacera den förvarstagne. I beslutet om säkerhetsplacering angavs bl.a. följande.

Du har smugglat in narkotika i förvarlokalen och du har haft dispyter med andra förvarstagna vid flera tillfällen. Du var avskild [...] efter att du hamnat i en dispyt med en annan förvarstagen.

Migrationsverket finner vid en sammantagen bedömning att du genom din ovilja att respektera reglerna med dina beteenden i förvarlokalen, de starka misstankar som riktats mot dig avseende narkotikaanvändning, samt din ohörsamhet mot personalens tillsägelser, och du har visat sådana tendenser utgör en säkerhetsrisk för andra förvarstagna samt personalen. Migrationsverket bedömer vidare att det inte är tillräckligt att hålla dig avskild då du genom ditt handlande uppvisat att du inte är beredd att följa de regler som gäller på förvaret. Du har vid minst två tillfällen fått information om de regler som gäller på förvaret. Migrationsverket har även prövat att hålla dig avskild men trots detta fortsätter du att bryta mot de regler som gäller

på förvaret. Detta ses från Migrationsverkets sida som en säkerhetsrisk och störning av ordningen på avdelningen.

Du kan därför av säkerhetsskäl inte längre vistas i en av Migrationsverkets förvarslokaler.

5.4.7 Säkerhetsplacering med hänvisning till Migrationsverkets resurser

Vid ett tillfälle kunde två förvarstagna inte komma överens om vilken tv-kanal de skulle titta på. De började då att skrika hotfulla saker till varandra, vilket ledde till ett bråk där flera förvarstagna slogs, bl.a. med möbler som tillhygge. Migrationsverket beslutade att avskilja och säkerhetsplacera de två förvarstagna som börjat bråket. Som motivering till båda besluten om säkerhetsplacering angavs bl.a. följande.

Du har med ditt agerande idag agerat på ett sätt som allvarligt hotar ordningen i lokalen då du agerat våldsamt och Migrationsverket bedömer att du är en stor risk vad gäller säkerheten för de andra förvarstagna och mot personalen i och med ditt agerande och ditt hot. Migrationsverket tar ditt agerande och ditt uttalade hot på högsta allvar.

Med hänsyn till ovanstående finner Migrationsverket att det finns skäl att anta att du genom dina hot och ditt våldsamma beteende samt kapacitet att utföra hot och våld utgör en allvarlig fara för dig själv, förvarstagna och personal. Migrationsverket måste kunna se till att ordningen och säkerheten kan säkerställas för både boende och personal. Migrationsverket gör bedömningen att det saknas tillräckliga utrymmen för att effektivt och säkert kunna avskilja dig i förvarslokalen eftersom avskiljandet inte kan verkställas i förvarslokalen utan att personalens och övriga förvarstagnas säkerhet riskeras. Migrationsverket beslutar därmed att du av säkerhetsskäl inte kan vistas i Migrationsverkets förvarslokaler.

I ett annat ärende hade den förvarstagne försökt att springa från personalen i samband med ett sjukhusbesök. Migrationsverket beslutade att avskilja och säkerhetsplacera honom. Som motivering till beslutet om säkerhetsplacering angavs bl.a. följande.

Förvarsenhetens uppdrag är att hålla utländska medborgare tillgängliga för utredning och verkställighet. Försök till att rymma går således i direkt motsats till vårt uppdrag och äventyrar den ordning och säkerhet som är nödvändig att uppnå detta. Vidare har du genom dina handlingar utsatt både dig själv och Migrationsverkets tjänstemän för fara när du rymde från dem i ett mörkt område över trafikerade vägar. Dessutom är du sedan tidigare dömd för våldsamt motstånd i samband med ett brott.

Förvarsenheten bedrivs som en öppen verksamhet, där oroligheter, våld, hot eller rymningar kan få stora konsekvenser. Det bor många människor på ett begränsat utrymme och det finns inte möjlighet på förvarsenheten att skilja någon från de andra annat än under en kort tid. Personalen har ingen eller liten formaliserad träning i att hantera rymningsbenägna individer i den kontrollerade miljö som förvarsenheten utgör.

Migrationsverket finner därför att det är nödvändigt att placera dig i ett häkte eftersom det inte finns tillräckligt med resurser för att hantera en individ som försökt rymma utan att riskera ordningen och säkerheten i lokalerna och de individer som vistas där. Genom dina handlingar har du också visat att du inte är villig att lyssna på personalens instruktioner och följa de regler som gäller på förvaret. Därför bedöms ett avskiljande inte som tillräckligt för att garantera säkerheten Migrationsverkets tjänstemän. Det är av den anledningen nödvändigt att placera dig i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarest.

5.5 Säkerhetsplaceringar utan avskiljandebeslut

I två ärenden hade beslut om säkerhetsplacering fattats utan att det fanns ett beslut om avskiljande och utan att den förvarstagne befunnit sig i förvarets lokaler. Besluten omprövades och upphävdes av förvaret och de förvarstagna fördes till förvaret inom en respektive två dagar. I besluten angavs inga skäl till att säkerhetsplaceringen skulle upphöra.

5.6 Frågan om provokationer förekommit

I majoriteten av de granskade ärendena hade beslutet om avskiljande eller säkerhetsplacering grundats på omständigheter som inte kan ha orsakats av direkta provokationer från anställda vid förvaret, t.ex. att en förvarstagen redan vid ankomsten till förvaret haft självskadebeteenden eller tankar på att begå självmord, att en förvarstagen misstänktes för att ha använt eller innehaft narkotika eller att en förvarstagen försökt rymma. Det som framgick av dokumentationen av övriga ärenden medger inte någon slutsats i frågan om provokationer förekommit eller inte.

I ett ärende som överklagats till domstol hade ett beslut om säkerhetsplacering grundats bl.a. på att den förvarstagne hade tagit stryppgrepp på en anställd, men i domstolen gjorde han gällande att det var den anställde som slagit honom med en knytnäve.

5.7 Besök hos häktesplacerade och omprövning av beslut om säkerhetsplacering

Tiden mellan beslutet om säkerhetsplacering och första besöket hos den förvarstagne i häkte varierade mellan några dagar och flera veckor. Vid besöken ställdes regelmässigt frågor till den förvarstagne om omständigheterna som lett till säkerhetsplacering. En vanlig motivering vid omprövningen var att säkerhetsplaceringen skulle bestå eftersom inga nya omständigheter hade tillkommit. I en del fall fanns dock nya uppgifter, t.ex. om den förvarstagnes beteende på häktet. I de flesta ärenden där den förvarstagne återtagits till förvaret hade beslutet om att säkerhetsplaceringen skulle upphöra dokumenterats i en särskild handling.

5.8 Offentligt biträde

I de flesta ärendena gick det inte att utläsa av dagboksbladet eller journalanteckningarna om den förvarstagne haft ett offentligt biträde och om biträdet fått del av besluten om avskiljande eller säkerhetsplacering.

5.9 Övriga iakttagelser vid aktgranskningen

I de allra flesta besluten hade befattningen på den som fattat beslutet angetts som ”beslutsfattare”, vilket är en särskild befattning. Det var dock uppenbart att den som fattat beslutet i de flesta fallen inte hade den befattningen.

6. Samtalen med förvarstagna

I de samtal som hölls med förvarstagna uttryckte flera förvarstagna att personalen på förvaret är vänlig och bra. Några förvarstagna upplevde att toleransnivån bland personalen är låg. Flera förvarstagna uttryckte önskemål om att personalen skulle röra sig mer bland de förvarstagna och fråga dem hur de har det. De uttryckte också att det är bra om personalen agerar i lugnande syfte när det blir oroligt.

7. JO Renfors bedömning

7.1 Inledande kommentar

Det allmänna intrycket vid inspektionen var att arbetet vid förvaret på många sätt fungerar tillfredsställande, men att verksamheten är tyngd bl.a. av överbeläggning och problem med förvarstagna som har narkotikamissbruk. Det som kommit fram vid granskningen tyder inte på något annat än att avskiljanden och säkerhetsplaceringar i huvudsak hanteras på ett godtagbart sätt. Jag vill dock föra fram följande synpunkter.

7.2 Utgångspunkter för bedömningen

Förvar används i huvudsak för att säkerställa att ett beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas. Ett beslut om förvar får i sådana situationer meddelas endast om det annars finns en risk att utlännningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (se 10 kap. 1 § utlänningslagen). Verksamheten vid förvaret måste därför vara anpassad så att även personer som kan tänkas vilja avvika, hindra verkställigheten på annat sätt eller som har en kriminell livsstil kan vistas där.

Många som hålls i förvar befinner sig i en pressad situation och lever med en ovisshet om framtiden. Verksamheten måste därför också vara utformad med detta i åtanke.

Eftersom de som hålls i förvar får röra sig fritt inom förvaret måste det, för att verksamheten ska fungera, ges förutsättningar för dem att vistas där tillsammans. Migrationsverket får därför i vissa fall inskränka en förvarstagens rörelsefrihet (11 kap. 6 § utlänningslagen), hålla en förvarstagen avskild från andra som tagits i förvar (11 kap. 7 § utlänningslagen) eller placera en förvarstagen som är avskild i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (10 kap. 20 § utlänningslagen).

Det har framgått av de ärenden som granskats, förvarets incidentrapporter och de samtal med personal vid förvaret som hållits att våldsamma och hotfulla situationer, rymningsförsök och förvarstagna med självskadebeteenden inte är ovanliga vid förvaret. Det har också framgått att det är ett stort problem att narkotika förs in på förvaret. Jag har förståelse för att förhållandena på förvaret är ansträngda och att personalen ofta ställs inför svåra situationer. Beslut om avskiljande och säkerhetsplacering får dock självfallet fattas endast när förutsättningarna för detta är uppfyllda och på sakliga grunder. Besluten innebär att tvångsåtgärder som innefattar kännbara ytterligare frihetsinskränkningar för

den förvarstagne vidtas. Det måste ställas höga rättssäkerhetskrav på sådana beslut.

7.3 Förutsättningar för beslut om avskiljande och säkerhetsplacering

Den som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra (11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen).

I förarbetena till bestämmelsen anges allvarliga provokationer mot andra förvarstagna och beteenden av uppviglande karaktär som exempel på beteenden som kan leda till ett beslut om avskiljande när det gäller ordningen och säkerheten på förvaret. Uttrycket allvarlig fara avser hot mot andra förvarstagna eller mot personalen respektive risk för självdestruktivt beteende. (Se prop. 1996/97:147 s. 42.)

Av 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen framgår att om en förvarstagen som hålls avskild av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarlokal får Migrationsverket besluta att han eller hon ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. För ett sådant beslut krävs alltså att avskiljandet av säkerhetsskäl inte kan fortsätta i förvarlokalen. För att en sådan bedömning ska kunna göras krävs att den förvarstagne visat sådana tendenser att Migrationsverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om utlänningen fick vara kvar. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i undantagsfall som är svåra att undvika. (Se prop. 1996/97:147 s. 14 och 41.)

7.4 Dokumentation

För att en hög rättssäkerhet ska kunna upprätthållas vid beslut om avskiljanden och säkerhetsplaceringar krävs bl.a. att de händelser som läggs till grund för beslut dokumenteras. Enhetliga rutiner för hur sådan dokumentation ska föras verkar dock saknas vid förvaret. Vid inspektionen iaktogs att dokumentationen ibland förts i journalanteckningar och ibland i tjänsteanteckningar. I ett fåtal fall saknades helt dokumentation av vissa händelser. Enhetliga rutiner är nödvändiga för att det ska vara möjligt att få en tydlig överblick inför ett beslut eller en senare omprövning av beslutet, men också för att underlätta en granskning av handläggningen i efterhand.

Som framgått (se avsnitt 5.2) fanns endast i ett fåtal ärenden en logg (s.k. tillsynsrapport) över avskildhetsbrytande åtgärder som erbjudits den avskilde eller där den avskildes beteende och annat som skulle kunna vara av betydelse vid en omprövning av avskiljandebeslutet antecknats, trots att en sådan logg ska föras såväl enligt Migrationsverkets instruktioner som enligt förvarets lokala rutin. En sådan logg innehåller samlade uppgifter som är nödvändiga för att kunna fatta ett välgrundat och rättssäkert beslut i frågan om ett avskiljande ska bestå och om det finns förutsättningar att säkerhetsplacera den förvarstagne samt för de omprövningar av beslut om säkerhetsplacering som görs av Migrationsverkets nationella anstalts- och häktesfunktion. Det är naturligtvis av

stor vikt att instruktioner om och rutiner för hur sådana uppgifter ska dokumenteras följs.

Det är positivt att beslut om att avskilja eller säkerhetsplacera en förvarstagen i de allra flesta ärendena fanns dokumenterade i en särskild handling (se 6 kap. 15 § utlänningsförordningen). I ett fall hade ett avskiljande av en förvarstagen upphört när han fördes till psykakuten för vård. När han återkom till förvaret antecknades i journalanteckningarna att avskiljandet skulle återupptas. Det är naturligtvis inte acceptabelt att ett beslut om avskiljande endast dokumenteras i en journalanteckning.

När det gäller situationen att ett avskiljande ska upphöra konstaterar jag att det av Migrationsverkets instruktioner om avskiljande framgår att det alltid ska fattas ett beslut om att ett avskiljande ska upphöra om den förvarstagne återgår till gemensamhet vid samma förvar eller säkerhetsplaceras. Av instruktionerna framgår också att det alltid ska dokumenteras om ett beslut om avskiljande förfaller. Inte i något ärende fanns det dock beslut om att avskiljandet skulle upphöra i samband med att den förvarstagne säkerhetsplacerades eller tydlig dokumentation av att beslutet om avskiljande hade förfallit i samband med att den förvarstagne förts till ett annat förvar eller till sjukhus för vård inom psykiatri. I de fall den förvarstagne återkommit till förvaret efter vård inom psykiatri framgick dock ofta indirekt av journalanteckningarna att den förvarstagne inte längre var avskild. Vid återgång till gemensamhet vid samma förvar utan att den förvarstagne förts till vård inom psykiatri fanns beslut i alla ärenden. Besluten fanns dock ibland i en särskild handling och ibland i en tjänsteanteckning. Jag konstaterar också att journalanteckningarna i många ärenden innehöll en anteckning om att den förvarstagne hade avskilts, men inte någon notering om att avskiljandet hade upphört.

Mot bakgrund av iakttagelserna vill jag framhålla att det inte får råda någon tvekan om en förvarstagen är föremål för en tvångsåtgärd eller inte. Det är därför angeläget att beslut och annan dokumentation av tvångsåtgärder görs på ett enhetligt sätt. Om det noteras i journalanteckningarna att en förvarstagen avskilts bör en notering i journalanteckningarna därför även göras när avskiljandet upphör.

Eftersom det i de flesta ärendena inte gick att utläsa om ett offentligt biträde fått del av beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering har jag inte ett tillräckligt underlag för att uttala mig i fråga om hur förvaret hanterar underrättelser till offentliga biträden. Jag vill dock framhålla att det av rättssäkerhets- och kontrollskäl är viktigt att Migrationsverket på ett enhetligt sätt dokumenterar att offentliga biträden underrättats om beslut.

I denna del vill jag avslutningsvis peka på att en bokföringsbok används för att föra den avskildhetsloggare som enligt Migrationsverkets instruktioner ska föras. Det är förvånande att Migrationsverket inte sett till att det finns en teknisk lösning eller annat underlag för dokumentationen där anteckningar kan göras på ett mer ändamålsenligt sätt.

7.5 Skälen för beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering

7.5.1 Allmänt

I de flesta av de granskade ärendena framstod besluten om avskiljande eller säkerhetsplacering välgrundade mot bakgrund av de omständigheter som redovisades i beslutet. I många fall saknades dock en tydlig individuell bedömning. Ofta hade flera standardformuleringar kombinerats, och alla delar av standardformuleringarna var inte alltid relevanta för de omständigheter som låg till grund för beslutet. I en del ärenden var det svårt att förstå varför de omständigheter som redovisats lett fram till slutsatsen att ett avskiljande var nödvändigt eller varför avskiljandet inte kunde fortsätta i förvarlokalen. Några sådana beslut finns beskrivna i avsnitt 5.4.2–5.4.7. Jag vill därför framhålla att ett beslut ska innehålla en individuell bedömning där det tydligt framgår varför de omständigheter som redovisas i beslutet leder fram till bedömningen att det finns förutsättningar för ett avskiljande eller en säkerhetsplacering. Om standardformuleringar används ska naturligtvis endast sådana formuleringar som är relevanta för de omständigheter som läggs till grund för beslutet användas.

Varje situation där en förvarstagen försökt rymma, varit upprörd och våldsam eller uttalat sig hotfullt är inte i sig tillräcklig för ett beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering. I viss utsträckning kan man räkna med att beteenden av det slaget kan förekomma på ett förvar. Det är först när ett sådant beteende är så allvarligt att det finns anledning att anta att det kommer att hota ordningen eller säkerheten på förvaret som ett beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering kan fattas (se prop. 1996/97:147 s. 14 och 41–42). När det gäller förvarstagna som försökt rymma kan ett beslut om säkerhetsplacering självfallet inte motiveras med att det strider mot förvarsenhetens uppdrag att rymma från förvaret.

Innan ett beslut om säkerhetsplacering fattas måste Migrationsverket ta ställning till om andra åtgärder skulle kunna vidtas för att undvika ett beslut om säkerhetsplacering, t.ex. placering i ett annat hus eller på ett annat förvar. En välmotiverad sådan bedömning förekom i en del beslut, men i många beslut fanns endast ett rent konstaterande att ett avskiljande inte var tillräckligt.

Det var över huvud taget svårt att förstå varför vissa förvarstagna som varit våldsamma, försökt rymma, innehaft narkotika eller använt narkotika hade säkerhetsplacerats medan andra förvarstagna kunde återföras till gemenskap efter att ha varit avskilda, trots att omständigheterna i ärendena var till synes likvärdiga. Det framstår därför som att olika bedömningsnivåer tillämpas vid förvaret. Jag ser därför positivt på att Migrationsverket har tillsatt ett nationellt kvalitetsråd vars syfte bl.a. är att uppnå en enhetlig bedömningsnivå.

7.5.2 Förvarstagna som misstänkts ha använt eller innehaft narkotika

Som framgått (se avsnitt 5.4.2 och 5.4.3) hade flera beslut om avskiljande av förvarstagna som misstänktes ha innehaft narkotika motiverats med vad som generellt kan inträffa om någon är påverkad på förvaret, trots att den förvarstagne inte var påverkad och den misstänkta narkotikan tagits från den förvarstagne. Vidare förekom att förvarstagna som använt narkotika hade avskilts eftersom de var märkbart påverkade och därför ansågs utgöra en allvarlig fara för

sig själva, andra förvarstagna och personalen på förvaret. Besluten hävdades dock inte med hänvisning till att de förvarstagna inte längre var märkbart påverkade, utan i stället eftersom de enligt Migrationsverkets bedömning visat ”uppriktig ånger” eller förståelse för reglerna som lett till avskiljandet. Det framstår som att avskiljande i dessa fall använts som en form av bestraffning för att den förvarstagne innehåft narkotika eller använt narkotika. Det är naturligtvis oacceptabelt att beslut om avskiljanden används för andra syften och motiveras med andra skäl än de som framgår av bestämmelsen i 11 kap. 7 § utlänningslagen.

Det förekom också att beslut om säkerhetsplacering motiverades med risken att den förvarstagne skulle föra in eller ges möjlighet att använda ytterligare förbjudna substanser. Genom det Migrationsverkets företrädare uppgett vid inspektionen har det framgått att det är ett generellt problem att narkotika förs in på förvaret och att förvaret har små rättsliga och praktiska möjligheter att komma till rätta med problemet. Det framstår mot den bakgrunden som att besluten om säkerhetsplacering i flera fall har fattats i syfte att försöka komma till rätta med att narkotika kan föras in på förvaret och inte för att avskiljandet av den förvarstagne av säkerhetsskäl inte kunde fortsätta i förvarslokalen. Att tillämpa bestämmelserna på det sättet är naturligtvis inte acceptabelt.

Enligt min mening kan det över huvud taget ifrågasättas om ett beslut om avskiljande kan anses vara nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen enbart av det skälet att en förvarstagen anträffats med narkotika som sedan tagits från honom eller henne, liksom om den förvarstagne i en sådan situation kan anses utgöra en allvarlig fara för sig själv eller andra. Det kan också diskuteras i vilka situationer det finns lagliga förutsättningar att säkerhetsplacera en förvarstagen enbart av det skälet att han eller hon använt narkotika.

Mot bakgrund av det som kommit fram har jag beslutat att i ett särskilt ärende utreda hur Migrationsverket tillämpar bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering av förvarstagna som använt narkotika och förvarstagna som anträffats med narkotika utan att misstänkas för att vara påverkade (dnr 4378-2018).

7.5.3 Förvarstagna med psykiska problem

I flera ärenden hade förvarstagna med psykiska problem säkerhetsplacerats. De hade tidigare försökt begå självmord, varit föremål för psykiatrisk tvångsvård eller haft sådana psykiska problem att de förts till sjukhus för bedömning av om psykiatrisk tvångsvård kunde bli aktuell. De avskiljandebeslut som föregick besluten om säkerhetsplacering var visserligen inte grundade endast på att de förvarstagna var en allvarlig fara för sig själva, men det framgick att det agerande som lett till avskiljningen huvudsakligen berodde på deras psykiska mående. Några av besluten om säkerhetsplacering motiverades med att personalen vid förvaret inte hade kompetens eller befogenhet att hantera den förvarstagne.

JO uttalade redan 2011 att det av humanitära och principiella skäl framstår som oacceptabelt att en sjuk person placeras i häkte bland brottsmisstänkta endast av det skälet att han eller hon inte kan ges ett adekvat omhändertagande i Migrationsverkets verksamhet (JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009, se särskilt

UTLÄNNINGSÄRENDEN

s. 369). Jag konstaterar att det trots detta fortfarande förekommer att förvarstagna med psykiska besvär placeras i häkte huvudsakligen eftersom personalen vid förvaret inte har kompetens eller befogenhet att hantera dem. I ett av de granskade ärendena var den förvarstagne placerad i häkte sedan mer än nio månader. Det är naturligtvis helt oacceptabelt. Jag avser att följa upp hur Migrationsverket arbetar för att kunna ge förvarstagna med svåra psykiska besvär ett adekvat omhändertagande.

7.5.4 Förvarstagna som inte följt regler eller vägrat samtala

I många ärenden hade beslut om säkerhetsplacering motiverats bl.a. med att den förvarstagne inte följt reglerna på förvaret eller lyssnat på personalens tillsägelser. En vanlig formulering var att en förvarstagen som inte respekterar personalens instruktioner alltid utgör ett hot mot verksamheten i dess helhet.

En förvarstagen som inte följer regler och instruktioner kan visserligen vara besvärlig för verksamheten på förvaret. Den omständigheten att en förvarstagen inte följer regler på förvaret kan dock inte i sig läggas till grund för en bedömning att han eller hon hotar ordningen och säkerheten på förvaret. Däremot kan överträdelse av vissa regler naturligtvis utgöra ett allvarligt hot mot ordningen och säkerheten på förvaret, eller en allvarlig fara för den förvarstagne eller andra, om en förvarstagen bryter mot dem. Det kan därför finnas grund för ett beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering om det finns anledning att anta att den förvarstagne kommer att fortsätta att överträda förhållningsregler som är viktiga för ordningen och säkerheten på förvaret.

Jag vill vidare stryka under att en förvarstagen inte kan tvingas medverka i ett ankomstsamtal eller en s.k. suicidscreening. Att han eller hon inte vill medverka vid sådana samtal kan inte i sig leda till bedömningen att det finns förutsättningar för ett beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering. Ett sätt att hantera situationen när en förvarstagen inte medverkat i ankomstsamtalet eller suicidscreeningen kan vara att observera honom eller henne i verksamheten och därefter ta ställning till om det finns anledning att överväga ett avskiljande.

7.5.5 Säkerhetsplacering med hänvisning till bristande resurser

Såväl JO som Förvarsutredningen konstaterade redan 2011 att en av de främsta anledningarna till att många förvarstagna placeras utanför förvaren var att förvaren och deras personal inte var rustade att ta hand om människor som uppträder hotfullt och aggressivt eller som mår psykiskt dåligt (se JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009, se särskilt s. 368, och SOU 2011:17 s. 311). Jag konstaterar att det fortfarande är vanligt förekommande att beslut om säkerhetsplaceringar motiveras bl.a. med att det inte finns möjlighet att avskilja någon på förvaret annat än under en kort tid eller att Migrationsverkets resurser att hantera våldsamma, hotfulla eller rymningsbenägna individer är mycket begränsade. Jag konstaterar vidare att det finns begränsade utrymmen att hålla någon avskild på förvaret till följd av att de förvarstagna delar rum och därför inte kan avskiljas i bostadsrummet. I de övriga utrymmen som kan användas för avskiljande kan högst två förvarstagna vara avskilda samtidigt.

Behoven av tillräckliga och ändamålsenliga lokaler för avskiljande får antas ha ökat i takt med att andelen förvarstagna med psykiska problem, missbruk eller gränslöst beteende har ökat. Som jag nämnt inledningsvis måste verksamheten i förvaret vara anpassad så att t.ex. personer som kan förväntas vilja avvika, hindra verkställigheten på annat sätt eller som har en kriminell livsstil kan vistas där. Som också framgått är bestämmelserna om säkerhetsplacering avsedda att tillämpas i undantagsfall som är svåra att undvika. Lagstiftarens avsikt har varit att Migrationsverket ska försöka lösa problemet inom förvarslokalerna innan ett beslut om säkerhetsplacering fattas (se prop. 1996/97:147 s. 31–32). Det är därför inte acceptabelt att beslut om säkerhetsplacering regelmässigt fattas med hänvisning till att möjligheterna att hålla en förvarstagen avskild är begränsade eller personalen inte har tillräcklig utbildning.

7.6 Säkerhetsplaceringar utan avskiljandebeslut

Som framgått (se avsnitt 5.5) hade beslut om säkerhetsplacering i två ärenden fattats utan att det fanns ett beslut om avskiljande och utan att den förvarstagne befunnit sig i förvarets lokaler. Jag vill med anledning av det erinra om att en förutsättning för att kunna besluta om säkerhetsplacering är att den förvarstagne hålls avskild från andra som tagits i förvar, dvs. befinner sig på förvaret (se 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen).

Besluten hade omprövats av förvaret och upphävts inom en respektive två dagar. I omprövningsbesluten angavs dock inga skäl till att säkerhetsplaceringen skulle upphöra. Enligt min mening bör anledningen till att en säkerhetsplacering ska upphöra framgå av beslutet. Det gäller även om anledningen är att beslutet fattats utan att det fanns förutsättningar för det.

7.7 Frågan om provokationer förekommit

Som angetts hade beslutet om avskiljande eller säkerhetsplacering i majoriteten av ärendena grundats på omständigheter som inte kan ha orsakats av direkta provokationer från anställda vid förvaret, t.ex. att en förvarstagen redan vid ankomsten till förvaret haft självskadebeteenden eller tankar på att begå självmord, att en förvarstagen misstänktes för att ha använt eller innehaft narkotika eller att en förvarstagen försökt rymma. Det som framgick av dokumentationen av övriga ärenden kan inte leda till någon slutsats i frågan om provokationer förekommit eller inte. Jag vill dock ändå stryka under att det naturligtvis inte får förekomma att en förvarstagen provoceras i syfte att förmå honom eller henne att agera på ett sätt som ger grund för ett avskiljande eller en säkerhetsplacering.

Av samtal med personal och förvarstagna har det framgått att upplysningar till en förvarstagen om att ett avskiljande eller en säkerhetsplacering kan bli aktuellt om ett visst beteende fortsätter i vissa fall uppfattas som provocerande av de förvarstagna. Det kan därför finnas anledning för Migrationsverket att i arbetet med bemötandefrågor belysa hur sådana upplysningar kan lämnas utan att det uppfattas som provocerande. Jag vill också framhålla att sådana upplysningar bara bör lämnas när det är fråga om beteenden av sådant slag att en tvångsåtgärd faktiskt skulle kunna bli aktuell.

Jag vill också peka på att förvarstagna i samtal efterfrågat att personalen ska röra sig mer bland de förvarstagna och agera i lugnande syfte om det blir oroligt på förvaret. Ett sådant agerande kan motverka att personalen uppfattas som provocerande.

7.8 Besök hos säkerhetsplacerade och omprövning av beslut om säkerhetsplacering

Ett beslut om säkerhetsplacering får överklagas inom tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet (se 14 kap. 10 § utlänningslagen och 23 § andra stycket förvaltningslagen). Några uttryckliga bestämmelser om omprövning av beslutet finns inte. JO har dock tidigare uttalat att skälen för en säkerhetsplacering måste övervägas kontinuerligt och även fört fram uppfattningen att skyldigheten att ompröva ett beslut om säkerhetsplacering bör lagregleras (se JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009, och protokollet från JO:s Opcat-inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle den 6–7 september 2016, dnr 4831-2016). Jag noterar att regeringen i lagrådsremissen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar, som överlämnades till Lagrådet den 31 maj 2018, inte föreslår några regler om omprövning av beslut om säkerhetsplacering.

Migrationsverket har fastställt en standard för besök hos förvarstagna som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (I-8/2017). Standarden omfattar också omprövningar av beslut om säkerhetsplacering. Migrationsverkets nationella anstalts- och häktesfunktion ansvarar för besök och omprövningar (se beslut om centralisering av externt placerade inom Kriminalvården, A-13/2017).

I standarden anges att den förvarstagne ska kontaktas så fort som möjligt efter placeringen för att Migrationsverket ska bedöma om placeringen ska bestå. Därefter ska den förvarstagne kontaktas minst en gång i veckan i syfte att se om den förvarstagne kan återtas till en förvarlokal. I de granskade ärendena dröjde det dock mellan några dagar och flera veckor innan det första besöket och en omprövning gjordes.

Standarden reglerar vilket underlag som ska hämtas in inför omprövningen och hur detta ska dokumenteras. Det som kommit fram ska skyndsamt föredras för den beslutsfattare som ska göra omprövningen. Standarden anger vidare att ett ställningstagande vid omprövningen som innebär att säkerhetsplaceringen ska bestå ska dokumenteras i en tjänsteanteckning. Tjänsteanteckningen behöver inte kommuniceras med den förvarstagne eftersom bedömningen, enligt vad som anges i standarden, inte är ett beslut. Om beslutet om säkerhetsplacering upphävs ska däremot ett formellt beslut fattas och kommuniceras med bl.a. den förvarstagne. Av standarden framgår dock inte vilka överväganden som ska göras vid omprövningen.

I de granskade ärendena angavs i ställningstaganden om att en säkerhetsplacering skulle bestå regelmässigt att inga nya omständigheter hade tillkommit. Motiveringen av ställningstagandena ger intrycket av att Migrationsverket vid omprövningarna tillämpat 13 kap. 13 § utlänningslagen, som anger att verket i vissa situationer ska ändra ett beslut om det är oriktigt på grund av nya omstän-

digheter eller av någon annan anledning. Det förekom också att ett omprövningsbeslut innehöll en hänvisning till den bestämmelsen. Den löpande omprövningen ska dock inte göras med stöd av 13 kap. 13 § utlänningslagen. Det som ska prövas vid den löpande omprövningen är om skälen för beslutet om säkerhetsplaceringen kvarstår. I majoriteten av ärendena saknades en sådan bedömning.

Det är vanligt att Migrationsverket vid den löpande omprövningen beaktar även andra omständigheter än de som lagts till grund för beslutet om säkerhetsplacering, såväl omständigheter som var kända vid beslutet som omständigheter som tillkommit efter beslutet. Enligt min mening kan det diskuteras om ett ställningstagande att en säkerhetsplacering ska bestå är ett beslut som kan överklagas till domstol eller inte. Det är inte en acceptabel ordning om den förvarstagne inte har möjlighet att få en domstolsprövning av nya omständigheter som lagts till grund för en fortsatt tvångsåtgärd mot honom eller henne.

Mot bakgrund av det som kommit fram har jag för avsikt att följa upp hur Migrationsverket hanterar omprövningar av beslut om säkerhetsplacering.

7.9 Övriga frågor

JO hade inför inspektionen begärt att förvaret skulle ta fram viss statistik över avskiljanden och säkerhetsplaceringar. Migrationsverkets personal uppgav dock att det inte finns något system för att automatiskt ta fram statistik över beslut och att det finns svårigheter med att ta fram sådana uppgifter manuellt. All statistik som JO begärt kunde därför inte tas fram, och den statistik som presenterades var framtagen manuellt. Migrationsverkets personal uppgav också att de under lång tid har efterfrågat ett system för statistik som är anpassat för verksamheten i förvaren.

JO konstaterade 2011 att Migrationsverket inte kunde redovisa tillförlitliga statistikuppgifter om bl.a. förvarstider och säkerhetsplaceringar. Migrationsverket anförde då att det pågick ett aktivt arbete med att ta fram verktyg för att säkerställa tillgång till ett tillförlitligt och relevant underlag, men att det fanns svårigheter med detta på grund av den komplexitet som präglar förvarsverksamheten. JO uttalade att verksamheten varken var så särpräglad eller omfattande att det kunde ursäktas de brister som förekom och att det är självklart att myndighetsutövning av det slag som sker i förvarsverksamheten måste bedrivas så att den kontinuerligt kan utvärderas. (Se JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009, på s. 363.) Det är anmärkningsvärt att brister av de slag som förekom 2011 fortfarande förekommer. Jag förutsätter att Migrationsverket ser till att förvarsenheterna inom överskådlig tid får tillgång till ett verktyg där ett tillförlitligt och relevant statistiskt underlag kan tas fram.