

Utlänningsärenden

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Gävleborgs län, som utvisat en asylsökande till fel land

(Beslut av *JO Axberger* den 9 december 2011, dnr 6051-2010)

Beslutet i korthet: Migrationsverket beslutade att utvisningen av en man som hade sökt asyl i Sverige skulle verkställas genom att mannen sändes till Iran, om han inte visade att något annat land kunde ta emot honom. Polismyndigheten i Gävleborgs län sände i stället mannen till Irak. Genom sitt självständiga agerande har polismyndigheten satt rättssäkerheten i asylprocessen ur spel. Den kritik som riktas mot myndigheten är därför av allvarligt slag.

Bakgrund och utredning

Emma Persson, ombud för A, anmälde bl.a. Polismyndigheten i Gävleborgs län. Av anmälan framgick att A utvisades från Irak till Iran i början av 1980-talet. Han erhöll iranskt medborgarskap och levde i Iran fram till år 2002, då han tvingades fly. Han tog sig så småningom till Sverige och ansökte om asyl. Migrationsverket avslög hans ansökan och angav i sitt beslut att utvisningen skulle verkställas genom att A sändes till Iran. Den 6 oktober 2011 sändes A till Irak, där han fängslades.

Polismyndigheten i Gävleborgs län (länspolismästaren Madeleine Jufors) yttrade sig och gav följande bakgrundsbeskrivning.

A:s senaste asylansökan avslögs av Migrationsverket den 23 maj 2007, varvid verket även beslutade om utvisning till Iran. I beslutet angavs att det var sannolikt att A ursprungligen var irakisk medborgare, men att han invandrat till Iran och erhållit iranskt medborgarskap. I beslutet angavs två olika identiteter, en irakisk och en iransk. Beslutet vann laga kraft den 25 juli 2008 i och med att Migrationsöverdomstolen inte meddelade prövningstillstånd. Ett antal ansökningar om verkställighetshinder har därefter lämnats in av A, men avslagits av Migrationsverket.

Den 17 december 2008 fattade Migrationsverket beslut om att lämna över ärendet om utvisning till polisen för verkställighet. Den 2 september 2009 togs A i förvar. Ärendet överfördes sedan till Polismyndigheten i Gävleborgs län. Den 15 september 2010 skickade gränspolisen vid Polismyndigheten i Gävleborgs län en förfrågan till irakiska myndigheter om medborgarskap beträffande A. De irakiska handlingar som han tidigare hade lagt fram bifogades. Den 19 september svarade de irakiska myndigheterna att A var ”good to come”. Natten till den 6 oktober 2010 hämtades A på förvaret i Gävle och delgavs reseplaneringen. I denna framgick att han skulle utvisas till Irak. Han protesterade inte och resan genomfördes lugnt och utan frågor eller protester från A:s sida.

Den berörde befattningshavaren vid polismyndigheten uppgav att det i ärendet inte fanns några handlingar som angav att A var iranier. Däremot fanns ett irakiskt medborgarskapsbevis och ett irakiskt pass. I Migrationsver-

kets beslut om överlämnande av verkställighetsärendet angavs endast A:s irakiska identitet.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Sammanfattningsvis konstaterar Polismyndigheten i Gävleborgs län, att gränspolisen borde ha inhämtat [A:s] samtycke, innan en resa till Irak bokades. För det fall [A] inte hade samtyckt därtill, skulle gränspolisen ha försökt att utvisa [A] till Iran, i enlighet med domstolens beslut. Om detta, i sin tur, hade misslyckats och gränspolisen därefter hade gjort bedömningen att domstolens beslut inte kommer att kunna verkställas, skulle gränspolisen, i enlighet med 12 kap. 17 § utlänningslagen, ha underrättat Migrationsverket därom.

Polismyndigheten i Gävleborgs län har nu påbörjat en översyn av rutinerna, för att säkerställa ett korrekt förfarande och en korrekt dokumentation, vid handläggning av ärenden av samma karaktär.

I en kommentar underströk Emma Persson att A fortfarande satt fängslad.

Rättslig reglering

I beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska det, enligt 8 kap. 18 § utlänningslagen, anges till vilket land utlännningen ska avvisas eller utvisas. Om det finns särskilda skäl, får mer än ett land anges i beslutet.

Av 12 kap. 4 § första stycket utlänningslagen framgår att ett sådant beslut ska verkställas genom att utlännningen sänds till det land, eller något av de länder, som anges i beslutet. Enligt tredje stycket samma paragraf får utlännningen emellertid alltid sändas till ett land som han eller hon visar att mottagande kan ske i. Det är den myndighet som verkställer beslutet som ska se till att verkställigheten sker i enlighet med 12 kap. 4 § (8 kap. 1 § utlänningsförordningen).

I förarbetena till regleringen framhålls att den verkställande myndigheten inte bör kunna fatta egna beslut om verkställighet till ett annat land än vad som anges i beslutet om avvisning eller utvisning. Anledningen till detta är att den verkställande myndigheten aldrig ska kunna fatta beslut om verkställighet till ett land gentemot vilket en utlännings eventuella skyddsbehov inte har prövats. (Prop. 2003/04:50 s. 29 f.) I förarbetena anges vidare att om utlännningen vill åka till ett annat land än det som anges i beslutet, och kan visa att han eller hon kommer att mottas där, bör det alltid finnas möjlighet att sända utlännningen till det landet. För att så ska få ske krävs dock att utlännningen själv har påtalat att han eller hon vill åka dit. (A. prop. s. 32.)

Bedömning

För att en utlännning som ska avvisas eller utvisas ska få sändas till ett annat land än det som har angetts i avlägsnandebeslutet krävs, som framgått ovan, att han eller hon vill åka dit. Den enskildes inställning måste vara fullständigt klarlagd och ska naturligtvis dokumenteras. Det får inte förekomma att den verkställande myndigheten presumerar att den enskilde vill åka till ett annat land än det som har angetts i beslutet.

A:s asylärende prövades i förhållande till Iran och prövningen resulterade i att han skulle verkställas dit, om han inte visade att något annat land kunde ta

emot honom. Polismyndigheten i Gävleborgs län, som var verkställande myndighet, sände honom i stället till Irak, vilket A inte samtyckt till.

A har således verkställts till fel land; ett land gentemot vilket hans skyddsbehov inte prövats. Polismyndigheten i Gävleborgs län, som genom sitt självsvåldiga agerande har satt rättssäkerheten i asylprocessen ur spel, förtjänar allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet.

Kritik mot Utrikesdepartementet för brister vid äkthetskontrollen av handlingar i ett asylärende

(Beslut av JO Axberger den 26 mars 2012, dnr 258-2011)

Beslutet i korthet: I ett asylärende bad en migrationsdomstol en ambassad om hjälp med att kontrollera äktheten av vissa handlingar. Ambassaden lämnade handlingarna till en lokal s.k. förtroendeadvokat. Enligt Utrikesdepartementet var detta nödvändigt för att ambassaden skulle kunna fullgöra sin uppgift. Departementet har inte närmare redogjort för vilka överväganden som föregick utlämnandet eller redovisat någon dokumentation om detta. Det har därmed inte låtit sig bedömas om ärendet handlagts korrekt, vilket innebär att det inte kan utslutas att anmälarens uppgifter om att han lidit skada på grund av försummelser från ambassadens sida är riktiga.

Bakgrund och utredning

Mohamed A., medborgare i Sri Lanka, sökte asyl i Sverige år 2007. Efter att Migrationsverket avslagit hans ansökan överklagade han beslutet till migrationsdomstolen vid dåvarande Länsrätten i Stockholms län. Som ett led i utredningen av målet bad migrationsdomstolen Sveriges ambassad i Colombo att kontrollera äktheten av tre dokument som Mohamed A. hade åberopat. Domstolen avtog därefter överklagandet. Den 21 juli 2010 återfördes Mohamed A. till hemlandet Sri Lanka.

Mohamed A. gjorde gällande att den utredning som ambassaden företog medförde att sekretessbelagda uppgifter lämnades till myndigheterna i Sri Lanka. Han uppgav att detta hade lett till allvarliga problem för honom och hans familj.

Av utredningen hos JO framgick följande.

Den 25 april 2008 avtog Migrationsverket Mohamed A:s asylansökan. Migrationsverket anförde bl.a. att det fanns trovärdighetsbrister i delar av hans berättelse. Mohamed A. överklagade Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen. Han gav in vissa handlingar till styrkande av att han var eftersökt av polisen i Sri Lanka m.m. Migrationsdomstolen bad Sveriges ambassad i Colombo om hjälp med att fastställa de ingivna handlingarnas äkthet. I sin förfrågan angav domstolen att handlingarna kunde innehålla sekretessbelagda uppgifter. Ambassaden begärde i sin tur hjälp från en lokal s.k. förtroendeadvokat. Av advokatens svar framgick att hon hade varit i kontakt med den domstol i Sri Lanka som skulle ha utfärdat de aktuella handlingarna och fått till svar att handlingarna var förfälskade. Av svaret framgick vidare att

domstolen hade för avsikt att vidta åtgärder mot Mohamed A. med anledning av förfalskningen.

Den 29 oktober 2009 avslog migrationsdomstolen Mohamed A:s överklagande. I domen angavs att trovärdighetsbristerna i hans berättelse kvarstod. Det angavs vidare att det hade tillkommit omständigheter som ytterligare påverkade hans trovärdighet negativt. Med hänsyn till detta samt till att han inkommit med falska dokument ansåg migrationsdomstolen att hans berättelse inte var tillförlitlig och därför inte kunde läggas till grund för antagandet att han vid en återkomst till hemlandet riskerade sådan förföljelse att han var att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Med hänsyn till att han hade gett in falska handlingar ålades han återreseförbud i två år räknat från den dag domen vann laga kraft.

Utrikesdepartementet (rättschefen Anders Rönquist) yttrade sig, varvid departementet redovisade följande bedömning.

Av utredningen i ärendet framgår att Sveriges ambassad i Colombo har överlämnat handlingar innehållande uppgifter som kan ha varit sekretesskyddade till en förtroendeadvokat. I samband med advokatens åtgärder för [att] utreda handlingarnas äkthet så har myndigheterna i Sri Lanka uppdagat att handlingarna varit förfalskade och vidtagit åtgärder för att utreda det misstänkta förfalskningsbrottet. Att utlämna uppgifterna till förtroendeadvokaten har varit nödvändigt för att ambassaden skulle kunna fullgöra sina uppgifter i asylärendet och har därför inte utgjort något åsidosättande av sekretess. Advokatens åtgärder för att utreda handlingarnas äkthet har varit adekvata och inte innefattat något handlande som bör kritiseras. Mot bakgrund av det anförda finns ingen anledning till kritik mot ambassadens handläggning.

Rättslig reglering

Sekretess gäller för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar (21 kap. 5 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar (med detta avses bl.a. asylärenden) för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Denna sekretess gäller också hos myndighet som lämnar biträde i sådant ärende eller i sådan verksamhet. (37 kap. 1 § första och fjärde styckena OSL).

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).

Bedömning

En migrationsdomstol vände sig i en s.k. ambassadförfrågan till Sveriges ambassad i Sri Lanka och bad om hjälp med äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende. Ambassaden tog kontakt med en lokal advokat (förtroendeadvokat) och lämnade över kopior av handlingarna till henne. Enligt den asylsö-

kande, som anmält saken hit, har detta lett till allvarliga problem för honom och hans familj.

Generellt gäller att en utlandsmyndighet måste iakttä stor försiktighet vid utförandet av uppdrag av detta slag och i varje enskilt fall noga överväga vilka risker den enskilde eller dennes närstående kan komma att utsättas för genom myndighetens handlande. Jag instämmer härvid i de uttalanden som Justitiekanslern, JK, gjorde i JK-beslut 1995 s. 63 (dnr 1655-94-21; beslutet finns även återgivet i SOU 2001:110). JK uttalade där:

Tydligt är att praxis att anlita advokater många gånger kan ha betydande fördelar och kanske också vara det enda möjliga sättet att kontrollera asylsökandes uppgifter. En inhemsk advokat kan uppenbarligen ha helt andra förutsättningar att genomföra diskreta kontroller än vad som är möjligt för de anställda vid en ambassad. Den kritiska frågan blir därför i vad mån det går att hysa ett sådant förtroende för den advokat som anlitas att sekretessbelagda uppgifter kan lämnas till denne för uppdragets skull. Ett sådant uppdrag är mycket grannlaga och fordrar känsliga avvägningar i fråga om hur det bör utföras. Det synes mig finnas anledning att hävda att uppdragen bör föregås av närmare överväganden från svenska myndigheters sida varvid sekretess- och rätts-säkerhetsaspekter på den utredningsteknik som övervägs beaktas särskilt. Utredningsmetoder får inte användas slentrianmässigt utan fordrar varsamhet i tillämpningen.

De överväganden som görs i samband med uppdrag av detta slag bör dessutom tydligt dokumenteras. Detta är av betydelse för utlandsmyndighetens möjlighet att vidta åtgärder mot förtroendeadvokater som inte agerar korrekt, något som berörs av JK i det citerade beslutet. Om advokaten ska anförtros uppgifter för vilka sekretess gäller kan myndigheten inte underlåta att dokumentera skälen för detta och ange de rättsregler som tillämpats. Därigenom säkerställs att en sekretessprövning i samband med utlämnande av handlingar verkligen sker, en prövning som då också kan kontrolleras av granskande instanser i efterhand. Det är med andra ord en rättssäkerhetsfråga.

Enligt Utrikesdepartementet var utlämnandet till advokaten nödvändigt för att ambassaden skulle kunna fullgöra sin uppgift i asylärendet (se 10 kap. 2 § OSL). Departementet synes alltså ha utgått från att sekretessbelagda uppgifter lämnades ut. Departementet har dock inte närmare redogjort för vilka överväganden som föregick detta, och någon dokumentation finns uppenbarligen inte.

Det är, inte minst mot bakgrund av JK:s uttalanden, anmärkningsvärt att de bedömningar som gjorts i detta känsliga ärende inte har kunnat redovisas. Det medför att det inte låter sig bedömas om det förekommit ett åsidosättande av den sekretess som torde ha gällt och inte heller om ärendet i övrigt handlagts med den omsorg det krävde. Jag tvingas därför lämna dessa frågor öppna, vilket innebär att det inte kan uteslutas att anmälarens uppgifter om att han lidit skada på grund av försummelser från ambassadens sida är riktiga. Oavsett hur det förhåller sig med den saken måste utrikesförvaltningen kritiserats för att handläggningen av ärendet inte dokumenterats så att de bedömningar som gjorts kunnat redovisas.