

Initiativärenden med anledning av att en person var förvarstagen utan laglig grund

Beslutet i korthet: Migrationsverket beslutade att en person skulle vara i förvar för verkställighet av ett utvisningsbeslut som verket fattat. Dagen därpå beslutade Polismyndigheten att personen i fråga skulle hållas i förvar för verkställighet av ett utvisningsföreläggande på grund av brott. Polismyndighetens beslut överklagades och Migrationsöverdomstolen förordnade att den förvarstagne omedelbart skulle tas ur förvar. Skälet var att Polismyndighetens beslut inte hade fattats inom den lagstadgade fristen på två månader från senaste beslut om förvar och att Migrationsverkets beslut var fattat av fel myndighet och därför saknade laglig grund.

JO konstaterar att det hos både Migrationsverket och Polismyndigheten rådde en osäkerhet i rättsligt hänseende om vilken av myndigheterna som ansvarade för att handlägga frågan om förvar. JO uttalar att det i fråga om ett frihetsberövande måste ställas höga krav på att myndigheterna har väl fungerande rutiner för hur tjänstemännen ska agera i olika situationer som kan uppstå.

JO anser att de båda myndigheterna långt tidigare borde ha gjort en ordentlig analys av vilken av dem som skulle komma att ha ansvar för förvarsfrågan. Om de involverade tjänstemännen ansåg att det fanns någon som helst osäkerhet om vilken myndighet som var behörig, skulle frågan ha lyfts till en högre nivå inom respektive myndighet. Både Polismyndigheten och Migrationsverket kritiserar för att ha brustit när det gällde att säkerställa att förvarsfrågan hanterades på ett väl underbyggt och rättssäkert sätt.

Migrationsöverdomstolen kritiserar för att inte ha säkerställt att domen togs emot och uppmärksammades av den institution där den förvarstagne var placerad.

Bakgrund

Vid en inspektion av häktet Sollentuna som JO genomförde i januari 2020 uppmärksammades en incidentrapport som upprättats med anledning av att AA togs ur förvar den 11 oktober 2019. Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen, hade i en dom samma dag förordnat att AA omedelbart skulle tas ur förvar. Av incidentrapporten framgick bl.a. att domen kommit in till ett av Migrationsverkets förvar kl. 17 men att förvaret meddelat häktet först kl. 21. AA skrevs ut från häktet kl. 22.06.

AA skulle utvisas enligt ett beslut av Migrationsverket. Han skulle utvisas även på grund av brott enligt förordnande från allmän domstol. AA anmälde hinder mot verkställighet av Migrationsverkets beslut och verket beslutade i mars 2019 om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

I mitten av augusti 2019 var läget följande. Migrationsverket hade efter ny prövning beslutat att inte bevilja AA uppehållstillstånd. Beslutet var överklagat och målet låg hos Migrationsöverdomstolen som skulle ta ställning till om prövningstillstånd skulle meddelas. Även brottmålsdomen med förordnande om utvisning var överklagad och målet låg sedan mitten av juli hos Högsta domstolen (HD) i avvaktan på beslut i fråga om prövningstillstånd. AA var tagen i förvar enligt ett beslut av Migrationsverket och säkerhetsplacerad i häktet Sollentuna. Förvarsbeslutet skulle enligt lag prövas på nytt senast den 17 september 2019. I annat fall skulle det upphöra att gälla. (Se 10 kap. 9 och 10 §§ utlänningslagen.)

Förordnandet om utvisning på grund av brott fick laga kraft den 2 september 2019 genom att HD beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Migrationsverket beslutade den 17 september 2019 att AA skulle vara kvar i förvar för verkställighet av verkets utvisningsbeslut. Den 18 september 2019 beslutade Polismyndigheten om förvar av AA för verkställighet av utvisningsförordnandet på grund av brott.

Efter att Polismyndighetens beslut överklagats förordnade, som tidigare nämnts, Migrationsöverdomstolen att AA omedelbart skulle tas ur förvar. Domstolen motiverade sitt avgörande med att Polismyndighetens beslut om förvar den 18 september 2019 inte hade fattats inom den lagstadgade fristen på två månader från senaste beslut om förvar och att Migrationsverkets beslut den 17 september 2019 var fattat av fel myndighet och därför saknade laglig grund.

Migrationsöverdomstolen skickade domen per mejl till bl.a. häktet Sollentuna, Polismyndigheten och Migrationsverket.

Initiativen och granskningens inriktning

Med anledning av det som kommit fram beslutade jag om ett initiativärende mot Migrationsverket och senare även mot Polismyndigheten, Kriminalvården och Migrationsöverdomstolen.

Migrationsverket och Polismyndigheten uppmanades att yttra sig om den egna myndighetens handläggning av frågan om förvar och hantering av Migrationsöverdomstolens avgörande om ur förvar. Myndigheterna skulle också besvara ett antal frågor om sina rutiner avseende förvar.

Migrationsöverdomstolen och Kriminalvården uppmanades att yttra sig över expedieringen respektive hanteringen av domstolens avgörande om att AA

omedelbart skulle tas ur förvar. De skulle även besvara ett antal allmänna frågor om sina rutiner i samband med ett avgörande som innebär att en tvångsåtgärd ska upphöra eller en person ska tas ur förvar.

Migrationsverket (generaldirektören BB), Polismyndigheten (juristen CC), Migrationsöverdomstolen (tf. kammarrättspresidenten DD) och Kriminalvården (chefen för sektionen för verksjuridik EE) yttrade sig till JO under hösten 2020. Myndigheternas yttranden finns tillgängliga hos JO.

JO:s granskning har framför allt avsett två frågor som redovisas under varsin rubrik i detta beslut: dels Polismyndighetens och Migrationsverkets åtgärder och kontakter inför att förvarsbeslutet skulle prövas på nytt den 17 september 2019, dels Migrationsöverdomstolens expediering av domen och de mottagande myndigheternas hantering av den.

Åtgärder inför att förvarsbeslutet skulle prövas på nytt Polismyndighetens och Migrationsverkets yttranden

Myndigheterna redogjorde bl.a. för vilka kontakter de haft inför att förvarsbeslutet skulle prövas på nytt. De lyfte fram att det inte var självklart vilken av dem som skulle anses vara behörig myndighet och att den egna myndighetens ställningstagande inte framstod som direkt felaktigt vid tidpunkten för besluten den 17 respektive 18 september 2019.

JO:s bedömning

Min granskning i denna del gäller hur Migrationsverket och Polismyndigheten hanterat frågan om vilken av myndigheterna som var behörig när förvarsbeslutet skulle prövas på nytt. Hur behörighetsfrågan skulle bedömas i det aktuella fallet har avgjorts av Migrationsöverdomstolen och jag går därför inte in på den.

Orsaken till den uppkomna situationen tycks ha varit en osäkerhet i rättsligt hänseende hos både Migrationsverket och Polismyndigheten om vilken av myndigheterna som ansvarade för att handlägga frågan om förvar, och om vilken betydelse det hade att förordnandet om utvisning på grund av brott fått laga kraft samtidigt som verkets beslut att neka uppehållstillstånd efter ny prövning inte hade fått det.

Bestämmelser om vilken myndighet som ska besluta om förvar finns i 10 kap. 12–17 §§ utlänningslagen. De är erkänt svåra att tillämpa och har lett till ett antal vägledande avgöranden från Migrationsöverdomstolen.

När det är fråga om ett frihetsberövande måste det ställas höga krav på att myndigheterna har väl fungerande rutiner för hur tjänstemännen ska agera i olika situationer som kan uppstå. Det gäller inte minst när den rättsliga regleringen är svårtillgänglig och flera myndigheter är inblandade. Det måste också krävas att ansvariga tjänstemän har en god planering och försöker förutse

vilka rättsliga lägen som kan behöva hanteras och i god tid försöker klargöra vad som gäller.

Det var känt för båda myndigheterna att allmän domstol förordnat att AA skulle utvisas på grund av brott och att målet låg i HD i avvaktan på beslut i fråga om prövningstillstånd. Genom utredningen har det kommit fram att AA hade anstånd till den 28 augusti 2019 med att komplettera sitt överklagande till HD, och jag förstår det som att både Polismyndigheten och Migrationsverket kände till det. Det var också känt att verkets beslut att neka uppehållstillstånd efter ny prövning hade överklagats och att Migrationsöverdomstolen skulle ta ställning till frågan om prövningstillstånd.

HD beslutade den 2 september 2019 att inte meddela prövningstillstånd, vilket innebar att förordnandet om utvisning på grund av brott fick laga kraft. Migrationsverket och Polismyndigheten verkar dock ha fått kännedom om HD:s beslut först två veckor senare och utredningen här ger inte svar på varför det dröjde så länge.

Mot bakgrund av vad som var känt hade myndigheterna anledning att i ett tidigt skede överväga vilka konsekvenser ett avgörande från HD skulle få för behörigheten att handlägga frågan om förvar. Av utredningen framgår att myndigheterna i augusti 2019 förde diskussioner i saken, men det går inte att dra någon slutsats om huruvida de i detta skede mer ingående diskuterade de olika alternativ som kunde bli aktuella, att HD:s avgörande kom före Migrationsöverdomstolens avgörande eller tvärtom, och vad de olika alternativen skulle innebära i fråga om ansvaret för förvarsfrågan.

Den 16 september 2019 informerades Polismyndigheten av Migrationsverket om att förordnandet om utvisning på grund av brott hade fått laga kraft. Myndigheterna hade sedan kontakt med varandra dagen därpå, dvs. samma dag som beslut i fråga om fortsatt förvar senast skulle fattas. Exakt vad som sas i kontakterna har inte kunnat utredas, men myndigheterna nådde inte någon samsyn om vem som ansvarade för förvarsfrågan. Båda myndigheterna har pekat på att rättsläget inte var helt klarlagt när de fattade sina respektive förvarsbeslut.

Jag anser att Migrationsverket och Polismyndigheten långt tidigare än vad som skedde borde ha gjort en ordentlig analys av vilken av myndigheterna som skulle komma att ha ansvar för förvarsfrågan utifrån de domstolsavgöranden som var att vänta. Om de involverade tjänstemännen ansåg att det fanns någon som helst osäkerhet om vilken myndighet som var behörig, skulle frågan ha lyfts till en högre nivå inom respektive myndighet. Det får inte förekomma att ett beslut som innebär ett frihetsberövande fattas utan att beslutsfattaren har de rättsliga förutsättningarna helt klara för sig. Både Polismyndigheten och Migrationsverket har brustit när det gällde att säkerställa att förvarsfrågan hanterades på ett väl underbyggt och rättssäkert sätt inför att förvarsbeslutet

skulle prövas på nytt den 17 september 2019. Myndigheterna kritiseras för detta.

Av yttrandena till JO framgår att det mellan myndigheterna finns en formaliserad överenskommelse från 2019 om ansvarsfördelning i fråga om bl.a. tvångsmedel. Det framstår som angeläget att Polismyndigheten och Migrationsverket kompletterar överenskommelsen med en ordning för hur komplicerade rättsliga frågor som rör frihetsberövanden kan hissas på ett effektivt sätt i organisationerna så att de beslut som fattas är noggrant övervägda och underbyggda.

Min samlade bild är också att det vid båda myndigheterna finns behov av tydligare rutiner och vägledning i fråga om vilken myndighet som har ansvar för förvarsfrågan. Med tanke på lagstiftningens komplexitet kan det vara lämpligt att i ett rutindokument eller en handbok ange exempel med olika tänkbara scenarier, t.ex. parallella domstolsprocesser, och vilken myndighet som är ansvarig i varje given situation.

Expedieringen och hanteringen av domen om ur förvar

Inledning

När AA skrevs ut från häktet kl. 22.06 den 11 oktober 2019 hade det gått cirka fem timmar sedan Migrationsöverdomstolen expedierat sitt avgörande om att han omedelbart skulle tas ur förvar. Anledningen till att domstolens avgörande inte verkställdes omgående var att det dröjde innan häktet Sollentuna, där AA var placerad, tog del av det.

Myndigheternas yttranden

Migrationsöverdomstolen, Kriminalvården, Polismyndigheten och Migrationsverket lämnade en redogörelse för händelseförloppet från respektive myndighets utgångspunkt. I förekommande fall redovisades relevanta rutiner och tillämplig reglering. Myndigheterna redovisade också sin bedömning.

JO:s bedömning

Migrationsöverdomstolen

Av utredningen framgår att en domstolshandläggare på Migrationsöverdomstolen expedierade domen per mejl till bl.a. Polismyndigheten och Migrationsverket kl. 17.13, vilket var strax efter att domen hade färdigställts. Domen mejlades till häktet Sollentuna kl. 17.14. Häktet har uppgett att domstolen mejlade till en brevlåda som i första hand är avsedd för allmänheten och som inte bevakas efter kontorstid. Av utredningen framgår vidare att domstolshandläggaren inte ringde eller på något annat sätt kontaktade häktet för att säkerställa att domen tagits emot.

Det går inte att nu utreda varför Migrationsöverdomstolen använde en mejladress hos häktet som inte bevakades vid tidpunkten för expedieringen, och jag kan därför inte uttala mig om eventuella fel och brister i det avseendet. Jag

vill dock framhålla vikten av att domstolar säkerställer att de har korrekta kontaktuppgifter till andra myndigheter och att de har klart för sig vilka kontaktvägar som ska användas i brådskande situationer, exempelvis när någon omedelbart ska försättas på fri fot. Vid mejlkontakt i sådana situationer är det bra om domstolen redan i ämnesraden uppmärksammar den mottagande myndigheten på att mejlet avser något som kräver en skyndsam hantering.

JO har tidigare uttalat att när det är fråga om att avsluta ett administrativt frihetsberövande så kan en domstol inte generellt nöja sig med en underrättelse per fax eller e-post. Domstolen måste vidta åtgärder för att förvissa sig om att underrättelsen verkligen har nått fram, och det görs lämpligen genom en telefonkontakt. (Se bl.a. JO 2015/16 s. 303.)

Migrationsöverdomstolen har uppgett att den ansvariga domstolshandläggaren följde de rutiner som vid den aktuella tidpunkten gällde för avgöranden som innebär att någon ska tas ur förvar och att det då inte fanns någon rutin som innebar att expediering skulle följas av ett telefonbesked till den institution där den förvarstagne vistades.

Med hänsyn till att det var fråga om att avsluta ett administrativt frihetsberövande borde Migrationsöverdomstolen ha säkerställt att domen togs emot och uppmärksammades av häktet. Domstolen brast i detta avseende, vilket bidrog till att det dröjde innan AA släpptes ur förvar. Domstolen kritiserar för denna brist.

Migrationsöverdomstolen har i sitt yttrande till JO förklarat att man i kammarrättens kanslihandbok avsåg att införa särskilda rutiner om telefonkontakt med den förvarsenhet eller kriminalvårdsenhet eller det häkte där den förvarstagne är placerad vid expediering av avgöranden om ur förvar, vilket naturligtvis är positivt. Det är angeläget att samtliga migrationsdomstolar har motsvarande rutiner och jag skickar därför en kopia av detta beslut till Domstolsverket för kännedom.

Kriminalvården

Det framgår av utredningen att Migrationsverket ringde till häktet vid kl. 21 och informerade om domen och sedan vidarebefordrade den till rätt brevlåda hos häktet. Därefter vidtog häktet åtgärder som ledde till att AA skrevs ut kl. 22.06.

Det har som sagt inte gått att utreda varför Migrationsöverdomstolen skickade domen till en oönskad mejladress hos häktet. Jag vill ändå framhålla vikten av att en institution som har hand om frihetsberövade, som ett häkte eller ett förvar, tydligt kommunicerar vilka kontaktuppgifter som ska användas i brådskande situationer utanför kontorstid, t.ex. när någon omedelbart ska försättas på fri fot.

Av utredningen framgår att utskrivningen av AA genomfördes inom en acceptabel tid sedan häktet väl hade underrättats om domen. Mot den bakgrunden har jag inte anledning att kritisera Kriminalvården.

Polismyndigheten och Migrationsverket

Omständigheterna här ger inte anledning till kritik av Polismyndigheten och Migrationsverket för deras hantering av Migrationsöverdomstolens avgörande.

Av Polismyndighetens yttrande till JO framgår att myndigheten tagit initiativ till att utarbeta skriftliga rutiner för hanteringen av domstolsavgöranden som innebär att någon ska tas ur förvar. Detta är givetvis något som jag välkomnar.

Avslutande uttalande

Jag har ovan konstaterat brister i såväl Migrationsverkets som Polismyndighetens handläggning av förvarsärendet. AA satt 24 dagar i förvar utan laglig grund. Detta är givetvis fullständigt oacceptabelt.

Granskningen illustrerar att utlänningslagens bestämmelser om handläggande myndighet i förvarsfrågan kan vara svåra att tillämpa och vilka konsekvenserna kan bli när regelverket tillämpas felaktigt. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

Ärendena avslutas.