

Justitieombudsmannen
Cecilia Renfors

Inspektion av Polismyndigheten, gränspolissectionen i region Väst, utredningsgrupp 1 och 2 (Göteborg och Halmstad) den 16 och 17 mars 2016

Inledning

På uppdrag av justitieombudsmannen Cecilia Renfors genomförde byråchefen Lina Forzelius tillsammans med föredragandena Marie-Louise Collin, Annika Pallvik Fransson och Lisa Wiberg en inspektion av Polismyndigheten, gränspolissectionen i region Väst, utredningsgrupp 1 och 2 (Göteborg och Halmstad), den 16 och 17 mars 2016.

Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i utredningsgruppernas lokaler i Göteborg.

JO:s medarbetare togs emot av sektionschefen AA, chefen för utredningsgrupp 1 BB, chefen för utredningsgrupp 2 CC, samt handläggarna DD, EE och FF.

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

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

Gränspolissectionen har sammanlagt 145 anställda. Majoriteten arbetar med yttre gränskontroll och är stationerade vid Landvetters flygplats. Utredning av brott enligt utlänningslagen görs av utredningsgrupp 1. I gruppen arbetar fyra handläggare, varav en är placerad i Halmstad och resten i Göteborg. Verkställigheter av beslut om avvisning och utvisning handläggs av utredningsgrupp 2. I gruppen arbetar för närvarande 10 handläggare, varav fyra är placerade i Halmstad och resten i Göteborg. Tre jurister är knutna till gruppen som beslutsfattare. En av juristerna är placerad i Halmstad och två i Göteborg. På sectionen finns också en ämnessakkunnig som en resurs för hela sectionen.

Sektionen har en gemensam beredskapsfunktion (jour) med gränspolissektionen i polisregion Stockholm.

Gränspolissektionen är mitt i en organisationsförändring och har ett stort rekryteringsbehov. Förändringen innebär bl.a. att sektionen utökas med två utredningsgrupper den 1 juni 2016, varav den ena kommer att arbeta med att verkställa beslut om avvisning och utvisning och den andra med spaning.

Under år 2015 verkställde sektionen 790 avlägsnandebeslut, varav ca 580 var överlämnade från Migrationsverket. Sektionen har ca 4 200 verkställighetsärenden i balans och sektionen har som målsättning att verkställa 1 000 avlägsnandebeslut per år. Ett hinder är dock att sektionen har tillgång till för få förvarsplatser och att Kriminalvårdens nationella transportenhet (NTE) inte bistår med transporter i den utsträckning som krävs.

Sektionen har inte utarbetat några gemensamma rutiner för arbetet med att verkställa beslut om avvisning och utvisning, vilket innebär att arbetet delvis bedrivs på olika sätt i Göteborg respektive Halmstad. Enligt CC bör enhetliga rutiner för verkställighetsarbetet införas på nationell nivå.

AA lämnade över bl.a. organisationsskisser och statistikuppgifter.

Efter det inledande mötet granskades akterna i 60 avslutade verkställighetsärenden där den avresta personen lämnat landet på annat sätt än genom enskild resa (på egen hand). Drygt hälften av akterna avsåg personer som var tagna i förvar.

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

Inspektionen avslutades med ett möte med AA, BB och CC där Lina Forzelius sammanfattade vad som hade kommit fram vid granskningen och beskrev ärendets fortsatta handläggning.

Vad som kom fram vid inspektionen

De framtagna akterna var sorterade enligt JO:s anvisningar. Majoriteten av ärendena rörde beslut som Migrationsverket överlämnat till polisen för verkställighet. Ett antal ärenden var sådana där allmän domstol beslutat om utvisning på grund av brott. I samtliga ärenden fanns en ärendesammanställning och det rådte generellt sett god ordning i akterna.

Diarieföring

lakttagelser

I de flesta ärenden var alla handlingar registrerade i ärendehanteringssystemet PÄr och tydligt uppmärkta med aktbilagenummer. I ett antal fall hade registreringen skett först en till två veckor efter att handlingen kommit in eller upprättats hos myndigheten.

Dokumentation (allmänt)

lakttagelser

Dokumentation av de beslut som hade fattats och de åtgärder som i övrigt hade vidtagits var i regel god. I ett antal fall framgick det dock inte om Migrationsverket hade underrättats om att avvisnings- eller utvisningsbeslutet hade verkställts. I vissa fall saknades också handlingar i akten, bl.a. beslut om förvar respektive förordnande av offentligt biträde. Det noterades även att ett ärende hade legat öppet under lång tid trots att verkställighet hade skett redan år 2013. Det framgick inte av dokumentationen om det fanns någon anledning till detta eller om det berodde på ett misstag.

Verkställighetsutredning

lakttagelser

CC uppgav att han granskar alla verkställighetsärenden som överlämnats till utredningsgruppen och att han i samband med detta för in i PÅr till vilket land verkställighet ska ske. Någon annan dokumentation om hur och till vilket land verkställigheten skulle genomföras fanns inte (jfr 4 kap. 2 § i FAP 638-1).

Kontroll av verkställighetshinder

lakttagelser

Vid granskningen kom det fram att någon dokumentation av att verkställighetskontroller hade genomförts som regel inte fanns i akterna.

I ett par ärenden från Halmstad fanns anteckningar på aktkappan om vilka verkställighetskontroller som gjorts, men det saknades uppgift om när kontrollerna skett. Vid samtal med beslutsfattaren GG kom det fram att man i Halmstad använder äldre aktkappor på vilka det antecknas att verkställighetskontroller skett, men att aktkapporna som regel gallras när ärendet avslutas. Samma sak gäller de utdrag ur Migrationsverkets system WILMA som kan ha tagits fram och lagts i akten.

I ett antal ärenden fanns det omständigheter som gjorde att det kunde ifrågasättas om avlägsnandebeslutet hade verkställts i strid med 12 kap. 9 § utlänningslagen (om allmänt åtal har väckts mot en utlänning får ett avlägsnandebeslut inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller lagts ned). GG uppgav att i dessa ärenden hade utlänningen förklarat att han eller hon inte avsåg att överklaga brottmålsdomen och ville åka till sitt hemland, alternativt hade hon kontrollerat att domen vunnit laga kraft, men inte dokumenterat detta.

CC uppgav att utredningsgruppen inte har några gemensamma rutiner för hur och när man ska kontrollera om det finns verkställighetshinder eller för att dokumentera kontrollerna. Som regel görs dock kontroller i Migrationsverkets system WILMA, misstanke- respektive belastningsregistret, polisens dataregister för personefterlysningar (EPU) samt Schengens informationssystem (SIS) när ärendet kommer in. Kontroller görs även i anslutning till utresan, särskilt i sådana ärenden där det bedöms finnas en risk för att det kan ha uppkommit ett

verkställighetshinder. Enligt CC borde det införas obligatoriska fält i PÅr om verkställighetskontroller som handläggarna är tvungna att fylla i för att ärendet ska kunna avslutas.

Verkställighet till rätt land

lakttagelser

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

Kontakt med utländska ambassader

lakttagelser

Utredningsgruppen använde sig av Polismyndighetens grupp för ambassadsamordning (FAS) för kontakter med utländska ambassader. I ärendena fanns som regel gränspolisens framställning till FAS samt FAS sekretessöverbärande dokumenterade. Någon dokumentation över handläggningen hos FAS fanns inte i utredningsgruppens akter.

Husrannsakan och hämtning m.m.

lakttagelser

Vid granskningen konstaterades att beslut om och protokoll över genomförda husrannsakingar fanns i ärendena och var diarieförda. Det var generellt sett enkelt att av dokumentationen följa handläggningen i de fall polisen först fattat beslut om hämtning till förhör och husrannsakan (9 kap. 9 § utlänningslagen och 20 § polislagen), därefter beslutat om att ta utlänningsbegäran i förvar med anledning av vad som kom fram under förhöret och slutligen genomfört utresan.

I ett ärende var protokollet över husrannsakan och hämtningen till förhör inte daterat och det framstod som att det fanns ett tidsglapp mellan hämtningen och det datum då personen togs i förvar. GG uppgav att besluten om hämtning och husrannsakan måste ha verkställts först dagen efter att de fattades. Hon uppgav att det är en brist att det inte framgår av protokollet när besluten verkställdes.

I ärenden som rörde familjen till den person som hämtades i det ovan beskrivna ärendet fanns anteckningar om att familjemedlemmarna hade hämtats i hemmet för vidare transport ut ur landet samma dag som utresan skedde. Något beslut om denna hämtning fanns inte i ärendena. Handläggaren uppgav att de beslut om hämtning och husrannsakan som fattats i det tidigare beskrivna ärendet låg till grund också för hämtningen av familjemedlemmarna. Vidare uppgavs att när personer hämtas för att transporteras ut ur landet fattas ett beslut om hämtning enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen och ett beslut om husrannsakan enligt 20 § polislagen. I vissa fall fattas också beslut om kvarhållande enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen.

Övrigt

Inte i något av de granskade ärendena hade verkställighet av avlägsnandebeslutet skett i en annan identitet än den som var angiven i avlägsnandebeslutet. CC uppgav att utredningsgruppen inte har några rutiner för hur uppgifter om ändrad identitet som kommer fram under handläggningens gång ska hanteras. I det fåtal fall det händer informeras Migrationsverket sannolikt om ändringen i samband med att verket underrättas om att verkställighet har skett.

Vid protokollet

Annika Pallvik Fransson

Protokollet justerat 2016-04-15

Lina Forzelius

Jag har tagit del av protokollet.

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

Cecilia Renfors