

**Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för att ha beslutat om verkställighetsförvar och verkställt ett beslut om utvisning trots att utvisningsbeslutet hade upphört att gälla samt mot Migrationsverket för verkställighet av förvarsbeslutet. Även kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, för bristande utredning vid prövningen av det överklagade förvarsbeslutet**

**Beslutet i korthet:** Migrationsverket beslutade att en utlänning skulle utvisas. För att genomföra utvisningen beslutade Polismyndigheten att mannen skulle tas i förvar (s.k. verkställighetsförvar). Migrationsverket verkställde förvarsbeslutet och mannen utvisades efter en tid ur Sverige. Förvarsbeslutet hade överklagats till migrationsdomstolen som inte ändrade Polismyndighetens beslut.

Efter verkställigheten av utvisningen upptäcktes det att utvisningsbeslutet hade upphört att gälla (preskriberats) innan Polismyndigheten beslutade om verkställighetsförvar. Den felaktiga hanteringen var en följd av att det i Migrationsverkets ärendehanteringssystem registrerats fel datum för när utvisningsbeslutet fick laga kraft och att den felaktiga uppgiften utan någon närmare kontroll förts in i Polismyndighetens system.

Ärendet har aktualiserat frågor om vilka kontroller en myndighet måste göra för att försäkra sig om att det finns laglig grund för ett beslut eller en viss åtgärd som innefattar tvång mot en enskild. Även frågor om migrationsdomstolens utredningsansvar har aktualiserats.

JO konstaterar att myndigheterna och domstolen har brustit i sina skyldigheter. Mannen utvisades och var dessförinnan frihetsberövad i 13 dagar utan laglig grund, vilket enligt JO är fullständigt oacceptabelt. JO riktar allvarlig kritik mot Polismyndigheten och Migrationsverket. JO kritiserar också migrationsdomstolen.

## Bakgrund

Migrationsverket beslutade den 1 juli 2015 att avslå AA:s ansökan om asyl och utvisa honom till Somalia. Beslutet fick laga kraft den 7 augusti 2015, vilket var tre veckor efter att AA hade fått del av det (se 44 § förvaltningslagen).

Ett beslut om utvisning upphör att gälla (preskriberas) fyra år från det att beslutet fick laga kraft (se 12 kap. 22 § utlänningslagen). Det utvisningsbeslut som Migrationsverket hade fattat var alltså giltigt t.o.m. den 7 augusti 2019.

Polismyndigheten beslutade den 8 augusti 2019 att ta AA i s.k. verkställighetsförvar. Som skäl angavs att det fanns ett beslut om utvisning som fått laga kraft, att det var fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten, att AA tidigare hade avvikit och att han i samtal hade uppgett att han inte hade för avsikt att lämna landet. Polismyndighetens förvarsbeslut verkställdes samma dag som det fattades genom att AA placerades i en av Migrationsverkets förvarsanläggningar.

AA överklagade den 19 augusti 2019 Polismyndighetens förvarsbeslut till Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen. Migrationsdomstolen avslog i en dom överklagandet samma dag (mål nr UM 8154-19).

Utvisningsbeslutet verkställdes genom att AA lämnade Sverige med eskort på kvällen den 20 augusti 2019 och reste vidare till Somalia den 22 augusti 2019.

Efter att AA hade överklagat migrationsdomstolens dom konstaterade Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen, den 16 september 2019, att AA:s utvisningsbeslut hade upphört att gälla vid tidpunkten för Polismyndighetens beslut om verkställighetsförvar och att det därmed inte hade funnits förutsättningar för att ta AA i förvar (mål nr UM 13518-19). Målet skrevs av från vidare handläggning eftersom AA inte längre var förvarstagen.

### **Anmälan**

I en anmälan som kom in till JO den 6 december 2019 fördes det fram klagomål mot att Polismyndigheten hade beslutat att ta AA i förvar utan att det fanns grund för det och att AA:s utvisningsbeslut hade verkställts trots att det hade upphört att gälla (JO:s dnr 8824-2019).

### **Utredning och initiativ**

JO hämtade inledningsvis in handlingar från Polismyndigheten, Migrationsverket, migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen.

Av handlingarna framgick att Polismyndigheten beslutat att ta AA i verkställighetsförvar och verkställt Migrationsverkets utvisningsbeslut trots att det hade upphört att gälla.

Med anledning av vad som hade kommit fram om AA:s verkställighetsärende beslutade jag den 9 april 2020 att i två separata initiativärenden utreda om Migrationsverkets handläggning bidragit till det inträffade (JO:s dnr 2929-2020) och migrationsdomstolens handläggning av mål nr UM 8154-19 (JO:s dnr 2966-2020).

JO uppmanade Polismyndigheten, Migrationsverket och migrationsdomstolen att yttra sig över vad som skett under handläggningen av AA:s verkställighetsärende och att besvara vissa frågor. Frågorna avsåg bl.a. hur uppgifter om ett avlägsnandebesluts laga kraft och giltighet registreras, hur och

när under handläggningen sådana uppgifter kontrolleras och vilka kontroller som gjordes i AA:s ärende.

#### Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig till JO den 25 augusti 2020, efter att berörda befattningshavare fått tillfälle att lämna synpunkter.

Polismyndigheten redovisade sammanfattningsvis följande om handläggningen av AA:s ärende.

AA:s ärende registrerades i polisens ärendehanteringssystem PÄr den 10 november 2017. En begäran om att få del av AA:s utvisningsbeslut skickades till Migrationsverket den 13 november 2017 och beslutet kom in till Polismyndigheten samma dag. Migrationsverkets akt kom in till myndigheten den 16 november 2017. En administratör vid gränspolisen, region Mitt, gjorde registerslagningar, bl.a. i Migrationsverkets ärendehanteringssystem Wilma. Där fanns information om att Migrationsverkets utvisningsbeslut hade expedierats den 1 juli 2015 och att AA hade underrättats om beslutet den 16 juli 2015. Som datum för laga kraft fanns den 20 november 2016 angett, vilket dock var felaktigt. Administratören lade in en bevakning i PÄr under fliken ”Att göra”, med preskriptionstid beräknad på det felaktiga datumet för laga kraft. Bevakningsdatum för preskription blev därmed den 20 november 2020.

I Migrationsverkets ärendehanteringssystem Wilma antecknades bl.a. följande uppgifter om utvisningsbeslutet i fråga om AA.

”Expedieringsdatum:	2015-07-01
Underrättelse:	2015-07-16
Laga kraft:	2016-11-20”

Polismyndigheten redovisade bl.a. följande svar på JO:s frågor.

#### **[...] Hur beräknades tidpunkten för laga kraft av AA:s avlägsnandebeslut?**

Utredningen får tolkas på det sättet att tidpunkten för laga kraft av AA:s avlägsnandebeslut har fastställts genom en anteckning i PÄr utifrån den felaktiga uppgiften om lagakraftdatum i WILMA. [— —] Såvitt framkommit har det inte ... skett någon kontroll av uppgifterna i datorsystemen mot de fysiska handlingarna i Migrationsverkets akt, som alltså funnits tillgänglig. [...]

#### **Hur och när under handläggningen kontrollerar Polismyndigheten vid vilken tidpunkt ett avlägsnandebeslut fick laga kraft och när det upphör att gälla?**

Sedan augusti 2018 finns det en handlägningsbeskrivning för verkställighet av beslut om avvísning, utvisning och överföring (GRÄPP 2018/4) där det framgår att alla verkställighetsärenden ska kvalitetssäkras för att säkerställa att alla relevanta handlingar finns i ärendet samt för att klarlägga vilka initiala åtgärder som ska vidtas. För detta ändamål har det tagits fram ett formulär benämnt Kvalitetssäkring verkställighetsärenden (PM 638.43) och vidare ett formulär benämnt Checklista verkställighetsärenden (PM 638.45) som ska användas i varje ärende. Härigenom tydliggörs att kontroller av bl.a. laga kraft och preskription ska ske gentemot uppgifterna i de fysiska/e-postade handlingarna, som t.ex. Migrationsverkets beslut, så snart det kan ske. Av avsnitt 6.3 i

handlägningsbeskrivningen (GRÄPP 2018/4) framgår vidare att löpande kontroller i WILMA, MR/BR, NEPU och SIS II ska göras för att säkerställa att verkställighetsarbetet kan fortgå och för att undersöka om information som har betydelse har tillkommit.

**Kontrollerar Polismyndigheten om ett avlägsnandebeslut fortfarande gäller vid beslut om s.k. verkställighetsförvar? Hur och när görs kontroll i så fall? Vilka kontroller gjordes i AA:s ärende?**

Beslut om s.k. verkställighetsförvar fattas av beslutsfattaren på distans efter föredragning av handläggaren. Registerslagningar i WILMA och PÄr görs av såväl handläggaren som beslutsfattaren innan beslut om eventuellt förvar fattas, bl.a. för att kontrollera att det föreligger ett lagakraftvunnet beslut om verkställighet, vilket är en grundläggande förutsättning för att ta en utlänning i s.k. verkställighetsförvar.

I förevarande fall framgår av utredningen att föredragande och beslutsfattare gjorde kontroller genom slagningar i bl.a. WILMA och PÄr [...].

**Kontrollerar Polismyndigheten om ett avlägsnandebeslut fortfarande gäller inför verkställighet av ett sådant beslut? Hur och när görs kontroll i så fall? Vilka kontroller gjordes i AA:s ärende?**

Kontrollen görs i normalfallet av handläggaren och ska ske så nära inpå som möjligt innan den avvisade/utvisade lämnar landet i syfte att ta reda på om hinder för verkställighet har inträtt.

Av punkten 6.3 i Polismyndighetens handlägningsbeskrivning för verkställighet av beslut om avvisning, utvisning och överföring (GRÄPP 2018/4) framgår att löpande kontroller ska ske i relevanta dataregister (WILMA, MR/BR, NEPU och SIS II) för att säkerställa att verkställighetsarbetet kan fortgå.

Kontrollen i förevarande fall har genomförts den 20 augusti 2019 kl. 16.30 och kl. 18.30 samt den 21 augusti 2019 kl. 17.30. Kontrollen innebar registerslagningar i MR/BR, WILMA, DurTvå, PÄr, SIS och NEPU. Inga hinder har konstaterats vid kontrollerna.

Polismyndigheten redovisade följande uppgifter från CC, processledare vid gränspolisstationen, region Mitt.

Gränspolisstationen i region Mitt har, efter händelsen med AA:s verkställighet, gjort en genomlysning av verkställighetsprocessen för att vidta åtgärder för att händelsen inte ska kunna upprepas. [...] Polismyndigheten har inte som rutin att dubbelkontrollera vad annan myndighet registrerar i sina datasystem, i detta fall WILMA. [---]

För att motverka att en liknande situation upprepas har gränspolisstationen i region Mitt infört en s.k. screeningrutin som innebär att den administrativa funktionen, i samband med registrering av ett nyinkommet ärende i PÄr, registrerar och kontrollerar uppgifterna mot WILMA. Därefter överlämnas ärendet till en beslutsfattarfunktion som genomför en kontroll av de registrerade uppgifterna i PÄr gentemot de fysiska handlingarna i ärendet. Genom att två separata funktioner kontrollerar de registrerade uppgifterna är förhoppningen att uppgifter som ligger till grund för beslut inom Polismyndigheten är korrekta och inte felregistrerade p.g.a. den mänskliga faktorn. I ett ytterligare försök att klargöra och undvika felregistreringar har gränspolisstationen infört ett antal mallar som ska användas vid föredragning för beslutsfattare och vidare registrering i PÄr.

Polismyndigheten redovisade slutligen följande bedömning.

Det står klart att Migrationsverkets beslut den 1 juli 2015 om utvisning av AA upphörde att gälla den 7 augusti 2019. Polismyndigheten har således fattat ett beslut om förvar av AA den 8 augusti 2019 utan att det fanns grund för det och vidare verkställt utvisning av AA till Somalia den 22 augusti 2019, trots att utvisningsbeslutet hade upphört att gälla. Att beslutet upphört uppmärksammades först vid prövningen i Migrationsöverdomstolen.

Av utredningen framgår att datumet för laga kraft av aktuellt utvisningsbeslut var felaktigt i Migrationsverkets ärendehanteringssystem, WILMA. Vid beredningen hos Polismyndigheten lades det datumet till grund för beräkningen av preskription, vilket resulterade i att ett felaktigt datum registrerades även i Polismyndighetens ärendehanteringssystem, PÅr. Det som kommit fram i utredningen ger inte anledning till någon annan slutsats än att det som inträffat berodde på dessa felaktiga uppgifter i datorsystemen.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det naturligtvis av grundläggande betydelse att korrekta uppgifter registreras i datorsystem som används vid beredning av ärenden. Det är särskilt viktigt när det handlar om att registrera uppgifter som avser när ett utvisningsbeslut vinner laga kraft respektive upphör att gälla. Felaktiga registreringar av sådana uppgifter kan få mycket allvarliga konsekvenser, vilket förevarande fall illustrerar. Registrering av uppgifterna i myndighetens ärendesystem måste därför göras med stor omsorg och noggrannhet, eftersom användarna förlitar sig på att uppgifterna stämmer såvida inte omständigheterna ger anledning att anta något annat.

Som konstaterats ovan var samtliga datum beträffande nu aktuellt beslut – datum för laga kraft, expediering och underrättelse – placerade i direkt anslutning till varandra i datorsystemet WILMA. Det får antas ha varit ägnat att underlätta upptäckt av eventuella felaktigheter vid efterföljande registerslagningar i systemet. I detta ärende framgick av uppgifterna i WILMA att registrerat lagakraftdatum var väsentligen senare än tre veckor från registrerat underrättelsedatum, vilket bör ha varit en tydlig indikation på att något datum var felaktigt (jfr 44 § förvaltningslagen). Trots det framgår av utredningen att det felaktiga lagakraftdatumet inte upptäckts av berörda befattningshavare, vilket förstås är olyckligt. De rutiner som numera införts kan dock antas bidra till att liknande händelser undviks i samband med handläggningen av verkställighetsärenden.

### Migrationens verkets yttrande

Migrationens verket (generaldirektören DD) yttrade sig till JO den 26 maj 2020, efter att ha hämtat in ett yttrande från förvaltnings-processavdelningen.

Migrationens verket uppgav att registreringen i ärendehanteringssystemet Wilma, om att AA:s beslut om utvisning fick laga kraft den 20 november 2016, gjordes den 6 december 2016 och att det inte gått att utreda orsaken till att fel datum för laga kraft registrerades. Utvisningsbeslutet fick rätteligen laga kraft den 7 augusti 2015.

Migrationens verket redovisade bl.a. följande svar på JO:s frågor.

#### **Registrerar Migrationens verket när ett avlägsnandebeslut fått laga kraft? Var och när görs registrering i så fall?**

Migrationens verket registrerar när ett avlägsnandebeslut fått laga kraft. Denna registrering ska göras så snart som möjligt. Detta framgår av Migrationens verkets rutinhandbok som finns på Migrationens verkets intranät. När ett beslut vinner laga kraft utan domstolsprövning ska detta registreras av den enhet som fattade

beslutet. När beslut vinner laga kraft efter domstolsprövning ska förvaltningsprocessavdelningen registrera laga kraft.

**Framgår det av Migrationsverkets datasystem när ett avlägsnandebeslut fick laga kraft och när det upphör att gälla?**

Det framgår inte direkt av Migrationsverkets datasystem när ett avlägsnandebeslut upphör att gälla. Det framgår dock av datasystemet när ett avlägsnandebeslut vinner laga kraft. Vidare framgår av 12 kap. 22 § utlänningslagen att ett utvisningsbeslut, som inte är meddelat av allmän domstol, upphör att gälla fyra år efter att det vunnit laga kraft.

Polismyndigheten har så kallad "tittbehörighet" i Migrationsverkets ärendehanteringssystem och kan genom denna se när ett avlägsnandebeslut vunnit laga kraft. Polismyndigheten kan således genom att titta i Wilma få reda på när ett avlägsnandebeslut vunnit laga kraft. Härefter kan Polismyndigheten räkna ut när avlägsnandebeslutet upphör att gälla.

**Kontrollerar Migrationsverket om ett avlägsnandebeslut fortfarande gäller när verket verkställer ett beslut om s.k. verkställighetsförvar som fattats av Polismyndigheten? Hur och när görs detta? Vilka kontroller gjordes i AA:s ärende?**

Migrationsverket kontrollerar om ett avlägsnandebeslut fortfarande gäller när verket verkställer ett beslut om s.k. verkställighetsförvar som fattats av Polismyndigheten. Detta sker genom att förvarsenhet på Migrationsverket gör en s.k. "screening" om att ett beslut om förvar verkställts. Detta görs genom att ett screeningblad fylls i och i detta formulär finns frågan "finns ett verkställbart beslut om avlägsnande?". För att en tjänsteman ska kunna besvara denna fråga måste denne kontrollera om det finns ett beslut om avlägsnande i ärendet samt om det fortfarande gäller.

I AA:s ärende har en s.k. "screening" gjorts av ärendet i samband med att beslutet om förvar verkställdes. Vidare har åtgärden "kvalitetssäkra förvarstider" genomförts vid två tillfällen under förvarsvistelsen.

Migrationsverket redovisade följande bedömning av handläggningen.

Migrationsverket konstaterar att AA:s beslut om utvisning vann laga kraft tre veckor efter att han underrättats om detta. Han underrättades om beslutet den 16 juli 2015 och beslutet vann därmed laga kraft den 7 augusti 2015. Det registrerades inte i Migrationsverkets datasystem att beslutet om utvisning vann laga kraft den 7 augusti 2015. Istället registrerades felaktigt att AA:s beslut om utvisning vann laga kraft den 20 november 2016.

Vidare har AA vid tre tillfällen lämnat in anmälan om verkställighetshinder. När en anmälan om verkställighetshinder kommer in till Migrationsverket ska det kontrolleras om utvisningen vunnit laga kraft. Vid denna kontroll har Migrationsverket inte upptäckt att registreringen om laga kraft var upplagd på ett felaktigt datum.

Den 8 augusti 2019 gjordes en screening av AA:s ärende i samband med att han togs i förvar. Vid denna screening konstaterades att han hade ett giltigt lagakraftvunnet utvisningsbeslut. Detta eftersom registreringen av laga kraft på utvisningsbeslutet gjordes på ett felaktigt datum.

Sammantaget kan konstateras att det har förekommit flera brister i handläggningen hos Migrationsverket när det gäller registreringen av laga kraft, vilket verket givetvis beklagar. Dessa brister har lett till att det vid en snabb kontroll i verkets ärendehanteringssystem inte framgick att AA:s utvisningsbeslut preskriberades den 7 augusti 2019. Det har i sin tur lett till att polisen fattat beslut om förvar som verkställdes av Migrationsverket, när det inte fanns laglig grund för detta. AA hade vid detta tillfälle rätt att på nytt ansöka om uppehållstillstånd och få sin ansökan prövad. Den omständigheten att det av

registreringen av laga kraft framstod som att det fanns ett gällande utvisningsbeslut, har inneburit en risk att han inte kunnat utnyttja denna rättighet.

### Migrationsdomstolens yttrande

Migrationsdomstolen (lagmannen EE) yttrade sig till JO den 29 maj 2020, efter att berörda befattningshavare fått yttra sig.

Den ansvariga domaren, förvaltningsrättsfiskalen FF, uppgav sammanfattningsvis följande om handläggningen av AA:s mål. Handläggningen påbörjades vid lunchtid den 19 augusti 2019. Domstolen hade mycket kort tid på sig att avgöra målet om detta skulle kunna ske före planerad verkställighet. I Polismyndighetens yttrande angavs att beslutet om utvisning fick laga kraft den 20 november 2015. Med den knappa tid domstolen hade att handlägga målet fanns ingen tid att begära in ytterligare handlingar. Klaganden invände inte heller mot omständigheterna i målet. Domstolen utgick därför från att Polismyndighetens uppgifter var korrekta.

Chefsrådmannen GG uppgav sammanfattningsvis följande om domstolens rutiner. När ett överklagande kommer in kontrolleras om det finns ett verkställbart beslut om avvisning/utvisning och dokumentation sker i checklistan. Inkomna uppgifter kontrolleras och vid behov hämtas ytterligare uppgifter in från Migrationsverket eller Polismyndigheten. Domstolen gör en egen beräkning av laga kraft utifrån de uppgifter som finns tillgängliga.

Migrationsdomstolen redovisade följande bedömning.

I fråga om kontroller när ett mål om verkställighetsförvar kommer in till domstolen så sker kontroller när målet börjar handläggas enligt bifogad checklista [...]. Kontrollen dokumenteras i checklistan och inkomna uppgifter kontrolleras av ansvarig domare i målet. [...]

Vad gäller bedömningen av det som kommit fram i målet anser jag följande.

En förutsättning för ett verkställighetsförvar är att det finns ett giltigt avlägsnandebeslut. I det nu aktuella målet fick avlägsnandebeslutet laga kraft den 7 augusti 2015. Sista giltighetsdag för beslutet var fyra år senare dvs. den 7 augusti 2019. Vid tidpunkten för Polismyndighetens beslut om verkställighetsförvar den 8 augusti 2019 var avlägsnandebeslutet således preskriberat och det saknades därmed grund för verkställighetsbeslutet.

I det överklagade verkställighetsbeslutet [*rätteligen Polismyndighetens yttrande till migrationsdomstolen, JO:s anm.*] angav Polismyndigheten felaktigt att avlägsnandebeslutet fick laga kraft först den 20 november 2015, vilket skulle medföra att preskription skulle inträda den 20 november 2019. Uppgiften om laga kraft ifrågasattes inte i verkställighetsmålet. Så vitt framkommit fanns inte anledning att ifrågasätta Polismyndighetens uppgifter om laga kraft på grund av aktmaterialet i övrigt. Migrationsdomstolen lade Polismyndighetens uppgifter om att det fanns ett giltigt avlägsnandebeslut till grund för sin dom och gjorde ingen ytterligare kontroll av detta. Detta innebar att AA på felaktiga grunder avvisades från landet.

Enligt migrationsdomstolens rutindokument ska en kontroll göras av om det finns ett verkställbart beslut om utvisning/avvisning i mål om verkställighetsförvar [...]. Det anges inte närmare hur kontrollen ska utföras. Flertalet uppgifter i checklistan går att kontrollera mot aktmaterialet, annars får domstolen komplettera sitt beslutsunderlag genom att inhämta nödvändiga uppgifter.

Domstolen har inte direktåtkomst till något dataregister som innehåller uppgift om det finns ett giltigt avlägsnandebeslut eller inte. Domstolen är i praktiken ofta beroende av att andra myndigheter t.ex. Polismyndigheten eller Migrationsverket tillhandahåller korrekta faktauppgifter av formell natur. Det kan t.ex. röra sig om när beslut är fattade och av vem och frågor om tidsfrister eller liknande. I den mån utredningen i målen inte innehåller uppgifter av ifrågavarande slag brukar kompletterande uppgifter inhämtas över telefon eller liknande. I normalfallet bör man kunna utgå från att uppgifter som lämnas av myndigheter är korrekta. Enligt min erfarenhet är det också ytterst sällan sådana uppgifter är direkt felaktiga.

Den felaktiga uppgiften om giltigheten av det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet som fanns i Polismyndighetens beslut [*rätteligen Polismyndighetens yttrande till migrationsdomstolen, JO:s anm.*] hade sannolikt kunnat upptäckas vid en kontroll av domstolsakten/dossiern rörande avlägsnandebeslutet.

Migrationsdomstolen hade för att självt kunna förvissa sig om att Polismyndigheten inte lämnat felaktiga uppgifter behövt inhämta akten/dossiern som rörde avlägsnandebeslutet. Akten hade förmodligen behövt rekviderats från Migrationsöverdomstolens arkiv eftersom Migrationsöverdomstolen gjort den senaste prövningen i det målet. Dossiern däremot torde ha funnits hos Migrationsverket. Den tidsutdräkt som inhämtandet av detta material hade medfört att migrationsdomstolen inte hade kunnat pröva AA:s invändningar innan resan hade verkställts. Alternativet med att inhämta allt aktmaterial och dossiern för att domstolen ex officio och oberoende av parternas inställning i efterhand, sedan utresan skett, skulle pröva samtliga omständigheter framstår som närmast meningslös. En uppenbar nackdel med ett sådant förfaringsätt hade blivit att AA då inte fått prövat de invändningar han själv framförde i överklagandet i domstol innan resan verkställdes.

Avslutningsvis vill jag framföra att det är olyckligt och beklagansvärt att verkställigheten kom att ske på felaktiga grunder. Med hänsyn till de snäva tidsramar som fanns för att en domstolsprövning överhuvudtaget skulle vara meningsfull och den tid det skulle ta att få in tidigare akter och dossiern gör ändå att jag inte tycker att målet handlagts felaktigt av migrationsdomstolen.

## Rättsliga utgångspunkter

Migrationsverket har huvudansvaret för att ett utvisningsbeslut verkställs. I vissa fall ansvarar Polismyndigheten för verkställigheten. (Se 12 kap. 14 § utlänningslagen, UtlL.)

Ett beslut om utvisning upphör, som tidigare nämnts, att gälla fyra år från det att beslutet fick laga kraft (se 12 kap. 22 § första stycket UtlL). Ett beslut om utvisning som har upphört att gälla får inte verkställas.

Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1) ska Polismyndigheten i varje verkställighetsärende genomföra en verkställighetsutredning som ska syfta till att förbereda verkställigheten och kontrollera förhållandena i det enskilda ärendet så att verkställigheten kan genomföras på ett humant och effektivt sätt (se 4 kap. 2 och 5 §§). Polismyndigheten ska kontrollera om förbud mot verkställighet inträtt innan beslut verkställs (se 7 kap. 1 §).

I 10 kap. UtlL finns bestämmelser om förvar. En utlänning får tas i förvar bl.a. om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut



om utvisning och det finns en risk för att utlänningen t.ex. avviker eller håller sig undan (se 10 kap. 1 § andra stycket 3 och tredje stycket UtlL). Migrationsverket ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs (se 10 kap. 18 § UtlL).

Ett ärende hos en myndighet ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § förvaltningslagen).

En domstol ska se till att ett mål blir utrett så som dess beskaffenhet kräver (se 8 § förvaltningsprocesslagen). Av bestämmelsen följer att ansvaret är olika långtgående beroende av vad målet gäller (se prop. 1971:30 del 2 s. 529 och prop. 2012/13:45 s. 113). Domstolens utredningsansvar, officialprincipen, ska förstås så att domstolen måste se till att tillräcklig utredning finns för att målet ska kunna avgöras. Detta brukar ibland beskrivas som att utredningen ska vara ”fullgod” eller ”tillräcklig”. (Se von Essen, Förvaltningsprocesslagen [1971:291] 8 §, JUNO, 2020-12-01.) Utredningsansvaret gör sig särskilt starkt gällande när det är fråga om en åtgärd som är ingripande för den enskilde (jfr Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2016:14).

## **Bedömning**

### **Inledande synpunkter**

Polismyndigheten, Migrationsverket och migrationsdomstolen är av uppfattningen att Migrationsverkets beslut om utvisning av AA fick laga kraft den 7 augusti 2015 och var giltigt t.o.m. den 7 augusti 2019. Jag har ingen annan uppfattning i den frågan.

Av utredningen framgår att Polismyndigheten beslutade att ta AA i förvar för att myndigheten skulle kunna planera och genomföra verkställigheten av utvisningsbeslutet. Innan AA utvisades var han frihetsberövad i 13 dagar utan att det fanns laglig grund för det. Han utvisades ur Sverige trots att utvisningsbeslutet hade upphört att gälla.

Ett frihetsberövande är en av de mest ingripande former av myndighetsutövning som kan riktas mot en enskild. Av den anledningen måste man ställa särskilda krav på de myndigheter som är delaktiga i frihetsberövandet när det gäller att kontrollera om det finns laglig grund för åtgärden. Syftet är att motverka att personer blir frihetsberövade utan att det finns stöd för det. (Jfr JO 2016/17 s. 286.) Att verkställa ett beslut om utvisning med tvång är också en mycket ingripande åtgärd. Även i sådana situationer måste därför noggranna kontroller göras så att beslut inte verkställs trots att det finns hinder mot det (se JO 2017/18 s. 533).

Jag vill inledningsvis säga att det som inträffat i AA:s ärende givetvis är fullständigt oacceptabelt.

Som förklaring har Polismyndigheten och Migrationsverket hänvisat till att fel datum hade registrerats i Migrationsverkets ärendehanteringssystem Wilma i fråga om när utvisningsbeslutet fick laga kraft. Det felaktiga datumet fördes sedan in i Polismyndighetens ärendehanteringssystem PÄr och låg till grund för Polismyndighetens beräkning av när utvisningsbeslutet upphörde att gälla.

Av Migrationsverkets yttrande framgår att den felaktiga uppgiften fördes in i Wilma i december 2016. Enligt Migrationsverket har det inte gått att utreda orsaken till att fel datum registrerades. Jag anser att det inte är meningsfullt att vidta någon ytterligare utredningsåtgärd i den frågan.

Det framgår av utredningen att det gjordes flera verkställighetskontroller både vid Polismyndigheten och vid Migrationsverket utan att det upptäcktes att utvisningsbeslutet hade upphört att gälla. Inte heller migrationsdomstolen uppmärksammade detta vid prövningen av förvarsbeslutet.

AA:s ärende visar att det inte alltid är möjligt för en myndighet att förlita sig på de uppgifter som finns registrerade i en myndighets system och att det inte är meningsfullt att gång på gång kontrollera registeruppgifter om det inte från början säkerställts att uppgifterna är korrekta. Ärendet aktualiserar därför frågor om vilka kontroller en myndighet måste göra för att försäkra sig om att det finns laglig grund för ett beslut eller en viss åtgärd som innefattar tvång mot en enskild. Även frågor om migrationsdomstolens utredningsansvar aktualiseras.

#### Polismyndighetens handläggning av AA:s ärende

*Polismyndigheten borde inte ha förlitat sig enbart på redan registrerade uppgifter*

AA:s ärende registrerades i Polismyndighetens ärendehanteringssystem PÄr den 10 november 2017. Trots att Migrationsverkets akt hämtades in i ärendet kontrollerade Polismyndigheten inte om de uppgifter som hade registrerats i PÄr stämde överens med handlingarna i akten. Någon sådan kontroll gjordes inte heller senare under handläggningen, utan de kontroller som företogs gjordes endast genom slagningar i olika register, bl.a. PÄr och Wilma.

Jag har inga synpunkter på att uppgifter i en myndighets ärendehanteringssystem används utan att kontrolleras närmare när det t.ex. är fråga om mer rutinmässiga beslut eller åtgärder, under förutsättning att det inte finns några omständigheter som ger anledning till annat (jfr JO 2019/20 s. 179). Ett verkställighetsärende hos Polismyndigheten är dock inte ett sådant rutinärende där redan registrerade uppgifter kan användas utan att någon ytterligare kontroll görs. Jag ser därför allvarligt på att Polismyndigheten inte vid något tillfälle stämde av de uppgifter som fanns i PÄr mot handlingarna i AA:s ärende. Handlingarna fanns dessutom tillgängliga hos myndigheten. En sådan kontroll

hade sannolikt kunnat förhindra att AA togs i förvar och utvisades trots att utvisningsbeslutet inte längre var giltigt.

Som Polismyndigheten framhållit fanns de registrerade uppgifterna i Wilma också placerade i direkt anslutning till varandra, vilket borde ha underlättat upptäckten av eventuella felaktigheter. Att det registrerade lagakraftdatumet inföll väsentligen senare än tre veckor från underrättelsedatumet var dessutom en indikation på att någon av uppgifterna kunde vara felaktig. Det borde ha uppmärksammats av Polismyndigheten och medfört en närmare kontroll av uppgifterna.

#### *Polismyndighetens rutiner var otydliga*

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:18, FAP 638-1).

Föreskrifterna är förhållandevis generella till sin karaktär.

I samband med en tidigare granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden har JO uttalat att det, vid sidan av myndighetens generella föreskrifter, måste finnas tydliga och enhetliga rutiner för vilka faktiska åtgärder som ska vidtas vid myndighetens handläggning. Att sådana rutiner finns är av stor vikt för att en korrekt och rättssäker hantering ska kunna säkerställas. (Se JO 2017/18 s. 533.) Det är också viktigt att de medarbetare som handlägger ärendena är införstådda med vilka rutiner som gäller.

När det gäller Polismyndighetens rutiner för handläggningen av verkställighetsärenden hänvisar myndigheten i sitt yttrande till JO till en handlägningsbeskrivning för verkställighet av beslut om avvisning, utvisning och överföring (GRÄPP 2018/4). Rutinen gäller sedan augusti 2018 och när man tog fram den tog man enligt myndigheten hänsyn till den nämnda JO-granskningen.

Enligt handlägningsbeskrivningen ska alla verkställighetsärenden kvalitetssäkras när de kommer in till myndigheten. Syftet med kvalitetssäkringen är bl.a. att se till att alla relevanta handlingar finns i ärendet. (Se punkt 6.1.) Efter den initiala kvalitetssäkringen ska Migrationsverkets dossier beställas vid behov och löpande kontroller göras i bl.a. Wilma för att säkerställa att verkställighetsarbetet kan fortgå (se punkt 6.3). Kvalitetssäkringen och de löpande kontrollerna ska dokumenteras i två olika formulär (se PM 638.43 och PM 638.45).

Enligt Polismyndigheten tydliggör den aktuella handlägningsbeskrivningen, som var tillämplig under en del av handläggningen av AA:s ärende, tillsammans med nämnda formulär att kontroller av bl.a. laga kraft och preskription ska göras mot uppgifterna i de fysiska eller e-postade handlingarna så snart det kan ske.

När jag tar del av handlägningsbeskrivningen noterar jag dock att det inte framgår att uppgifter i t.ex. PÅr och Wilma ska stämmas av mot handlingarna i ärendet. En av de tjänstemän som lämnat synpunkter inför Polismyndighetens yttrande till JO har dessutom uppgett att Polismyndigheten inte haft som rutin att dubbelkontrollera vad en annan myndighet har registrerat i sina datasystem.

Jag kan därför inte instämma i Polismyndighetens uppfattning att handlägningsbeskrivningen tydliggör att kontrollerna ska göras mot de fysiska eller e-postade handlingarna i ärendet.

Enligt min mening saknas det således fortfarande tillräckligt tydliga och enhetliga rutiner för vilka faktiska åtgärder som ska vidtas när Polismyndigheten handlägger ett verkställighetsärende. Vilka kontroller som egentligen ska göras och hur kontrollerna ska genomföras framstår för mig som oklart. Det är därför nödvändigt att rutinerna återigen ses över och förtydligas.

Jag vill i det här sammanhanget även lyfta fram att Polismyndigheten, i sitt svar till JO, bifogade ett dokument benämnt "Rutin i PÅr då nytt ärende inkommer". Dokumentet verkar vara framtaget av gränspolisstationen, region Mitt, med anledning av det som inträffat i AA:s ärende. Enligt dokumentet ska en administratör göra en inledande kvalitetskontroll. Ärendet ska därefter lämnas vidare till beslutsfattare som ska göra vissa kontroller och handlägningsåtgärder.

Jag ser positivt på att gränspolisstationen, region Mitt, har gjort en översyn av verkställighetsprocessen efter händelsen med AA:s ärende för att förhindra att något liknande inträffar igen. Det finns dock ett stort värde i att ha enhetliga nationella rutiner för Polismyndighetens verkställighetsarbete. Enligt min uppfattning bör Polismyndigheten centralt ta fram de rutindokument som ska tillämpas.

#### Migrationsverkets handläggning av AA:s ärende

*Migrationsverket borde ha kontrollerat de handlingar som kunde visa om det fanns ett giltigt utvisningsbeslut*

Polismyndighetens beslut att ta AA i förvar verkställdes av Migrationsverket genom att AA placerades i en av verkets förvarsanläggningar. En fråga som i och med det uppkommer är vilka kontroller Migrationsverket borde ha gjort i fråga om huruvida det fanns laglig grund för att verkställa Polismyndighetens beslut.

I samband med att Polismyndighetens beslut om förvar verkställdes gjorde Migrationsverket en s.k. screening av AA:s ärende. Även senare under AA:s vistelse i förvaret kvalitetssäkrades, enligt Migrationsverket, förvarstiderna vid två tillfällen. Vid den inledande screeningen kontrolleras normalt sett bl.a. om det fortfarande finns ett giltigt utvisningsbeslut. Kontrollen görs genom att ett formulär (screeningblad) fylls i och frågan om det finns ett verkställbart beslut om utvisning besvaras. För att den frågan ska kunna besvaras måste

tjänstemannen kontrollera om det finns ett beslut om utvisning i ärendet och om det fortfarande gäller.

Det är mycket anmärkningsvärt att Migrationsverket, trots de kontroller som gjordes i AA:s ärende, inte uppmärksammade att beslutet om utvisning hade upphört att gälla och att det därmed saknades lagliga förutsättningar för att hålla honom i förvar. Det framgår visserligen inte närmare av Migrationsverkets redogörelse hur den s.k. screeningen genomfördes, dvs. om några handlingar granskades och vilka uppgifter som i så fall kontrollerades, men att utvisningsbeslutet hade upphört att gälla borde ha kunnat upptäckas vid en relativt översiktlig granskning av ärendet. Jag uppfattar det därför som att det inte gjordes någon kontroll utöver slagningar i olika register.

Det aktuella ärendet åskådliggör att det inte är tillräckligt att Migrationsverket endast gör registerslagningar i samband med att ett beslut om förvar verkställs. Det är nödvändigt att även de handlingar som visar om det finns ett giltigt utvisningsbeslut kontrolleras när det är fråga om ett verkställighetsförvar. En sådan ordning gör det möjligt för verket att upptäcka formella brister i förvarsbeslutet och vidta de åtgärder som krävs för att förhindra att en person placeras i förvar utan att det finns laglig grund för det. (Jfr JO 2018/19 s. 613.)

Det framgår av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående kontroll av förvarsbesluts giltighet att den enhet som ska verkställa beslutet om förvar ska ha tillgång till förvarsbeslutet och eventuella avlägsnandebeslut (se SR 28/2019, som ersatts av RS/041/2021 utan någon saklig förändring i det här avseendet). Ställningstagandet gäller sedan oktober 2019 och fanns alltså inte när AA togs i förvar. Jag är självklart positiv till att Migrationsverket har tagit fram ett rutindokument som syftar till att minska risken för att någon frihetsberövas utan att det finns förutsättningar för det. Även om det inte uttryckligen framgår av Migrationsverkets rutindokument att relevanta uppgifter ska kontrolleras mot de fysiska handlingarna, utgår jag från att det är det som är Migrationsverkets avsikt. Migrationsverkets rutiner bör förtydligas så att detta framgår uttryckligen.

#### Migrationsdomstolens handläggning av AA:s ärende

*Migrationsdomstolen borde ha gjort en självständig kontroll av utvisningsbeslutets giltighet*

Målet hos migrationsdomstolen rörde ett överklagat beslut om verkställighetsförvar. Ett beslut om verkställighetsförvar förutsätter bl.a. att det finns ett giltigt utvisningsbeslut. Utvisningsbeslutet är alltså av omedelbar betydelse för förvarsbeslutets formella giltighet.

En domstols prövning av ett frihetsberövande har en central betydelse i rättssäkerhetskänseende. Det ställs därför mycket höga krav på domstolens utredningsskyldighet, och även på omsorg och noggrannhet vid prövningen. När en fråga om verkställighetsförvar prövas är det en del av domstolens ansvar att klarlägga om det finns ett giltigt utvisningsbeslut. I det ligger att domstolen

självständigt och genom egna kontroller måste utreda bl.a. tidpunkten för laga kraft och eventuell preskription av utvisningsbeslutet.

Det framgår av utredningen att Polismyndigheten i sitt yttrande till migrationsdomstolen när förvarsbeslutet överklagades uppgav fel datum för när utvisningsbeslutet fick laga kraft. Polismyndigheten uppgav i yttrandet att beslutet fick laga kraft den 20 november 2015. Som jag tidigare nämnt fick det laga kraft redan den 7 augusti 2015.

Det framgår vidare av utredningen att migrationsdomstolen lade uppgiften om laga kraft i yttrandet till grund för sin bedömning att det fanns ett giltigt utvisningsbeslut. Någon ytterligare utredningsåtgärd eller egen kontroll av tidpunkten för laga kraft och preskription vidtog domstolen inte.

Migrationsdomstolen gjorde således inte någon sådan självständig kontroll av förutsättningarna för verkställighetsförvaret som den var skyldig att göra. Mot bakgrund av det utredningsansvar som en domstol har vid prövningen av ett frihetsberövande var migrationsdomstolens handläggning inte godtagbar.

I AA:s ärende fanns dessutom omständigheter som borde ha gjort migrationsdomstolen uppmärksam på att Polismyndighetens uppgift om laga kraft kunde vara felaktig. Såvitt jag förstår utredningen hade migrationsdomstolen tillgång till Migrationsverkets dagboksblad i asylärendet. Där fanns visserligen inga uppgifter om laga kraft, men det framgick att Migrationsverket den 2 september 2015 hade avvisat ett överklagande av utvisningsbeslutet. Att beslutsmyndigheten avvisade överklagandet var en indikation på att det kommit in för sent, vilket i sin tur var en indikation på att beslutet hade fått laga kraft före det nämnda datumet. Mot bakgrund av uppgifterna i dagboksbladet fanns det därför skäl för migrationsdomstolen att ifrågasätta uppgiften om laga kraft som Polismyndigheten lämnat i yttrandet.

Jag kan i denna del avslutningsvis konstatera att uppgiften om laga kraft i Polismyndighetens yttrande till migrationsdomstolen inte heller stämde med uppgifterna i Migrationsverkets och Polismyndighetens egna ärendehanteringssystem. Där var det antecknat att beslutet fick laga kraft den 20 november 2016.

*Migrationsdomstolen hade kunnat avvakta med avgörandet och därigenom fått mer tid för att komplettera beslutsunderlaget*

Migrationsdomstolen och den ansvariga domaren har i sina upplysningar till JO som skäl för att målet inte utreddes genom att t.ex. handlingar hämtades in hänvisat till den mycket knappa tid domstolen hade till sitt förfogande.

Av utredningen framgår att AA:s överklagande kom in till migrationsdomstolen måndagen den 19 augusti 2019. Handläggningen av ärendet påbörjades vid lunchtid och domstolen meddelade sin dom senare samma dag. AA:s avresa från Sverige var planerad till den 20 augusti 2019 kl. 18.10.

Jag har förståelse för att en domare kan känna sig pressad av yttre omständigheter. En domstol måste dock, med beaktande av vad utredningsskyldigheten kräver i det enskilda fallet, alltid försöka få tillgång till det beslutsunderlag som behövs.

För att en domstolsprövning ska bli meningsfull för den enskilde kan prövningen i vissa fall behöva göras inom snäva tidsramar. Om det finns skäl att komplettera utredningen behöver domstolen göra en avvägning mellan den enskildes intresse av att få sin sak prövad och behovet av kompletteringen. Domstolen måste göra klart för sig hur tidsramarna ser ut för att kunna avgöra vilka handläggningsåtgärder som ska vidtas.

Det migrationsdomstolen hade att ta ställning till var om AA skulle vara förvarstagen i avvaktan på att utvisningsbeslutet skulle verkställas. Det fanns skäl för domstolen att ta ställning till överklagandet innan förvarstagandet upphörde genom verkställigheten.

Den tid som stod till migrationsdomstolens förfogande var visserligen begränsad, men jag kan inte se att det fanns något hinder mot att meddela domen en dag senare, dvs. den 20 augusti 2019. På så sätt hade migrationsdomstolen fått mer tid för att komplettera utredningen med de handlingar som behövdes.

Som migrationsdomstolen förklarat i sitt yttrande till JO hade den felaktiga uppgiften i Polismyndighetens yttrande sannolikt kunnat upptäckas vid en kontroll av Migrationsverkets dossier eller domstolsakten om utvisningsbeslutet. Av de upplysningar som den ansvariga domaren lämnat framgår inte att hon övervägde möjligheten att avvakta med avgörandet eller att hon försökte komplettera utredningen med de handlingar som behövdes.

#### Kritik och avslutande kommentar

De brister som förekommit vid Polismyndighetens och Migrationsverkets handläggning av AA:s ärende har fått mycket allvarliga konsekvenser för honom. AA var frihetsberövad i 13 dagar utan att det fanns laglig grund för det och han utvisades ur Sverige trots att utvisningsbeslutet hade upphört att gälla. Det som har förekommit i ärendet är som jag redan konstaterat fullständigt oacceptabelt och jag riktar allvarlig kritik mot Polismyndigheten och Migrationsverket för de brister jag pekat på.

Migrationsdomstolen uppfyllde inte sin utredningsskyldighet och kritiseras för det.

Den ansvariga domaren FF var vid tidpunkten under utbildning och hade inte samma erfarenhet som en ordinarie domare. Med anledning av det vill jag framhålla domstolens ansvar för att en domare som är under utbildning får stöd i det praktiska arbetet och att det kan vara särskilt viktigt när beslut måste fattas under tidspress.

Ärendena avslutas.