

## **Initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut**

---

### **Initiativet**

Av uppgifter i medierna under april månad 2001 framgick bl.a. följande angående handläggningen av ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut.

AA, som var registrerad som bosnisk medborgare, kallades per brev till Migrationsverket i Norrköping den 14 februari 2001 ”för information ang. praktikplatsen”. AA infann sig nämnda dag och samtalade först med sin handläggare. När han sedan lämnade handläggarens rum greps han av polis och fördes till flyktingförläggningen i Flen. Han avvisades från Sverige till Sarajevo den 22 februari 2001. Kvar i Sverige blev hans hustru och deras två minderåriga barn. Det hävdades att AA ”lurats i en fälla”.

Jag beslutade att utreda saken i ett särskilt ärende.

### **Utredning**

Efter remiss uttalade Migrationsverket följande den 28 maj 2001.

Migrationsverket övertog huvudansvaret för administrativa avlägsnandebeslut från polisen den 1 januari 1999. Vad gäller händelsen i Norrköping har återvändandeärendet för personen i fråga aldrig handlagts av Migrationsverket eller tidigare av Statens Invandrarverk. Det har hela tiden, i enlighet med då gällande och nuvarande lagstiftning, varit polisens ärende. Det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet skickades därför direkt till polisen för verkställande av detsamma den 31 augusti 1998.

Inom ramen för vårt uppdrag ligger ansvaret att tillhandahålla organiserad verksamhet för personer inskrivna i mottagningssystemet. Så gällde också för personen i Norrköping. I enlighet med de rutiner som finns på myndigheten ska sådan verksamhet, för personer med lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, bedrivas fram till 14 dagar innan beställt avresedatum. Deltagande i den organiserade verksamheten är en förutsättning för att erhålla full dagersättning.

Det var inom ramen för detta uppdrag, som personen i Norrköping kallades till sin handläggare.

Vi bifogar en redogörelse av ”händelsen” från den enhet hos Migrationsverket i Norrköping där den inträffade.

Den aktuella händelsen och den uppmärksamhet som har riktats mot densamma föranledde verksledningen att ge hela organisationen i uppdrag att göra en översyn av gällande rutiner för samverkan med polisen. Uppdraget gällde inte enbart situationer i samband med att personer fått lagakraftvunna avlägsnandebeslut utan var också en genomgång av våra rutiner rörande de tillfällen då vi behöver polisiär kompetens i andra sammanhang, till exempel vid effektuerande av förvarsbeslut i samband med asylutredningar.

Verket har efter denna genomgång funnit att det i vissa fall saknas rutiner för dokumentationen av den information som varje asyl- eller tillståndssökande i praktiken alltid får. Nödvändiga ändringar och uppdateringar av gällande rutinbeskrivningar är under åtgärdande.

I den till remissvaret bilagda redogörelsen anfördes följande.

AA reste tillsammans med maka och ett barn in i Sverige i januari 1997 och ansökte om asyl. Hans ansökan avslogs den 25 april 1997 av Statens Invandrarverk (Migrationsverket), som då också beslutade att han skulle avvisas. Beslutet delgavs honom den 14 maj 1997. Beslutet överklagades till Utlänningsnämnden, som den 31 augusti 1998 avslög överklagandet.

Utlänningsnämnden överlämnade sitt beslut till Polismyndigheten i Östergötland, som vid tidpunkten för beslutet var den myndighet, som hade ansvar för att verkställa avlägsnandebeslut. Migrationsverket övertog det inledande ansvaret för verkställigheter av avlägsnandebeslut först 1 januari 1999.

Familjen har mellan oktober 1998 och februari 2001 lämnat in sju (7) ansökningar enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen, s.k. ny ansökan, vilka samtliga avslagits av Utlänningsnämnden. Migrationsverkets tillstånds- och mottagningsenhet i Norrköping gjorde den 19 januari 2000 en genomgång av "gamla" ärenden där polismyndigheten är verkställande myndighet och där den avvisade är inskriven i verkets mottagningssystem. Det ingår i verkets uppdrag som central utlänningsmyndighet att regelbundet bevaka hur långt ärenden framskridit och när en verkställighet kan förväntas. Sådana genomgångar av ärenden görs i samarbete med polisen.

Den 5 februari 2001 skickar Migrationsverket ett brev till AA:s praktikplats eftersom det inte kommit in någon rapport om AA:s närvaro på arbetet. Verkets brev kom i retur med noteringen "adressaten okänd".

Den 7 februari 2001 skickar Migrationsverket därför en kallelse till AA:s bostadsadress för att med honom klara ut oklarheterna kring praktikplatsen. Kallelse skickades samtidigt till ytterligare en person som hade praktikplats på samma förening.

Under perioden 5–10 februari 2001 har polismyndigheten varit i kontakt med Migrationsverket vid flera tillfällen. De ställde först frågor om AA:s hemadress och senare frågor om var han eventuellt kan träffas under dagtid.

Migrationsverket har då meddelat den bostadsadress som verket har registrerad och upplyst om att AA har en praktikplats där han bör vara under dagtid. Migrationsverket har också talat om att det råder tveksamhet om praktikplatsens adress samt att AA därför har kallats till Migrationsverket den 14 februari 2001 för att reda ut oklarheterna. Polismyndigheten frågar om det är möjligt för dem att vid detta tillfälle komma till verkets lokaler för att tala med AA. Verket finner ingen anledning att ha invändningar mot att polisen kommer till verkets lokaler för ett samtal med AA. Några samtal om att "lura" AA till Migrationsverket förs inte med polisen och från Migrationsverkets horisont skulle det också framstå som meningslöst eftersom han hela tiden haft en känd bostadsadress där verket kunnat nå honom vid behov.

När AA inställer sig tillsammans med en annan praktikant från samma arbetsplats reds oklarheterna omkring praktikplatsens adress och närvarorapportering ut. AA informeras därefter om att polisen finns i lokalerna och tillfrågas han om han har

något emot att tala med polisen. AA förklarar att han inte har något emot att prata med polisen och lämnar tillsammans med polisen, lugnt och stilla, Migrationsverkets lokaler.

Vid mitt informationsbesök hos Migrationsverket den 6 september 2001 inhämtades verkets allmänna synpunkter på samarbetet med polisen (se protokoll i ärendet 2946-2001). Verket överlämnade därvid en reviderad överenskommelse med Rikspolisstyrelsen, daterad den 25 juni 2001, om ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polismyndigheterna vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (GDM nr 8/01).

Polismyndighetens i Östergötlands län akt K 11251-01 har varit tillgänglig.

### **Rättslig reglering m.m.**

Sedan den 1 januari 1999 gäller, enligt 8 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529), att beslut om avvisning eller utvisning som huvudregel skall verkställas av Migrationsverket. I vissa i paragrafen angivna fall skall besluten verkställas av polismyndigheten. Enligt 8 kap. 17 § samma lag får Migrationsverket lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten.

Beslut om avvisning eller utvisning som vid utgången av år 1998 kommit in till polismyndigheten för verkställighet men som inte verkställts före den 1 januari 1999 handläggs enligt äldre föreskrifter. Enligt dessa hade polismyndigheterna det samlade ansvaret för verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.

I 8 kap. 12 § utlänningslagen föreskrivs följande.

En polismyndighets beslut om avvisning, Migrationsverkets beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall än som avses i första stycket, skall en utlänning som har avvisats lämna landet inom två veckor och en utlänning som har utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall beslutet verkställas så snart det kan ske av den myndighet som enligt 11 § är ansvarig för verkställigheten.

Enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223), som har rubriken Samverkan mellan myndigheter, skall varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. I 7 § 2 verksförordningen (1995:1322), som tillämpas på Migrationsverket, sägs att myndighetens chef skall verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet.

Av 15 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder

inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Migrationsverket är, i egenskap av central förvaltningsmyndighet för migrations- och medborgarskapsfrågor, ytterst ansvarigt för bl.a. återvandringen av sådana utlänningar som inte har tillstånd att vistas i Sverige. Migrationsverket skall därvid särskilt bl.a. fortlöpande bevaka att myndigheternas handläggning av frågor enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är effektiv (2 § 5 förordningen, 1988:429, med instruktion för Migrationsverket).

Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut har i betänkandet SOU 2003:25, Verkställighet vid oklar identitet m.m., föreslagit vissa ändrade bestämmelser beträffande verkställande myndigheter och verkställighetsarbetet. Betänkandet bereds f.n. i Utrikesdepartementet.

### **Bedömning**

Som framgått av det ovan sagda gäller sedan den 1 januari 1999 den ordningen att Migrationsverket har ansvaret för de flesta verkställighetsärenden medan polismyndigheterna har detta ansvar bl.a. i de fall då Migrationsverket överlämnat ärendet till polismyndigheten. Det här aktuella verkställighetsärendet handlades dock enligt äldre föreskrifter, enligt vilka polismyndigheten var verkställande myndighet. Ärendet aktualiserar emellertid frågor rörande samarbetet mellan Migrationsverket och polismyndigheterna i verkställighetsärenden. De uppmärksammades i samband med 1998 års lagstiftning, då verkställighetsansvaret delvis överflyttades från polisen till dåvarande Invandrarverket; farhågor anfördes mot att verkets dubbla roller skulle minska tilltron till verket som beslutande myndighet. Att samla såväl den beslutande funktionen som den verkställande i en och samma hand ansågs utgöra ett avsteg från principen om att beslutande och verkställande organ bör hållas åtskilda.

Samarbetet mellan myndigheterna har också berörts i det nyss nämnda betänkandet, SOU 2003:25 (avsnitt 4.6.4).

Anvisningar för samarbetet har utarbetats i samråd mellan Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen och redovisats av Migrationsverket i Meddelande 2001-06-25, GDM nr 8/01 samt i en senare version 2003-03-19, GDM nr 14/03, om ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polismyndigheterna vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt förvar. I meddelandet GDM nr 14/03 sägs bl.a. följande.

När ett verkställighetsärende har lämnats över till pmynd är Migrationsverket skyldigt att fortlöpande informera pmynd om uppgifter som kan ha betydelse för verkställigheten. Det ligger i sakens natur att pmynd i och med att den har tagit emot verkställighetsärendet får anses ha begärt sådana upplysningar. En särskild begäran behöver således inte göras i varje enskilt fall.

Myndigheterna bör dessutom lokalt och regionalt ha kontinuerliga kontakter och sammanträffanden, där man går igenom situationen i aktuella verkställighetsärenden.

Det kan komma till verkets kännedom att utlänningen inte längre finns i landet, eftersom han eller hon har lämnat in en ansökan från utlandet. En sådan upplysning från verket medför att pmynd inte längre behöver eftersöka utlänningen utan kan avsluta ärendet.

I många andra situationer, medan utlänningen fortfarande är kvar i landet, kan verket också få upplysningar av betydelse för verkställigheten. Det kan röra sig om muntliga och skriftliga upplysningar. De kan komma från anhöriga, andra myndigheter m.fl. Det kan vara tips från enskilda, också anonymt. Det kan också inträffa att utlänningen själv kontaktar verket av någon anledning, t.ex. för att på nytt bli inskriven. Utlänningen kan bli iakttagen på en förläggning utan att vara inskriven där eller på nytt ansöka om tillstånd men i en annan identitet än den tidigare uppgivna.

Självfallet bör verket underrätta pmynd i sådana och liknande fall. Här kan också noteras att den som håller sig undan ett beslut om avvisning eller utvisning inte har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Verket måste därför kontakta pmynd, när en utlänning på nytt vill skriva in sig hos verket för att få besked om han eller hon är efterlyst. Det får bedömas i varje enskilt fall om pmynd bäst underrättas genom telefonsamtal, skriftligen eller på annat sätt. Ibland kan det räcka med att hänvisa utlänningen eller uppgiftslämnare till pmynd.

Om verket vid direktkontakt med utlänningen, bestämmer sig för att informera pmynd bör utlänningen underrättas om detta. Mot bakgrund av den information om samarbetet mellan verket och pmynd som utlänningen tidigare har fått, bör han eller hon vara införstådd med detta. Har utlänningen bara iakttagits på t.ex. en mottagningsenhet är verket dock oförhindrat att informera pmynd utan att utlänningen har fått kännedom om detta.

Pmynd bör informera Migrationsverket när en verkställighet av ett överlämnat ärende är planerad att ske, framför allt om utlänningen är förvarstagen i verkets lokaler.

Meddelandet GDM nr 8/01 har enligt generaldirektörens beslut förtydligats i ett meddelande den 19 november 2002. I detta sägs bl.a. följande.

I samband med att vi överlämnar ett avvisnings- eller utvisningsbeslut till polisen, eller begär polishandräckning vid ett förvarsbeslut, ska fullständig öppenhet råda i informationen till den sökande.

Det innebär att om beslut fattas om att överlämna ärendet till polisen, eller om vi begär polishandräckning vid ett förvarsbeslut, ska den asylsökande informeras om detta och först därefter kan polisen underrättas.

Vi ska dessutom på ett tidigt stadium i våra kontakter med den sökande försäkra oss om att denne förstår att om han/hon inte medverkar till ett självmant återvändande efter avvisningsbeslut kommer ärendet att överlämnas till polisen.

Av den ovan redovisade rättsliga regleringen framgår att en utlänning, som genom ett beslut av Migrationsverket om avvisning inte får stanna i Sverige, som huvudregel skall lämna landet inom två veckor efter det att beslutet vann laga kraft. Det krävs inte att utlänningen har delgetts beslutet för att fristen skall börja löpa, men det har givetvis förutsatts att utlänningen snarast underrättas om beslutet (prop. 1988/89:86 s. 116). Utlänningen har i dessa fall sålunda en viss tid på sig för att självmant lämna landet. Väljer han att inte frivilligt efterkomma beslutet och/eller håller sig undan, skall beslutet verkställas, i ett fall som detta, av polismyndigheten så snart det kan ske.

Migrationsverkets beslut om avvisning av AA vann laga kraft genom Utlänningsnämndens beslut den 31 augusti 1998. Han hade därefter möjlighet att självant lämna landet inom två veckor. I och med att han uppenbarligen inte accepterat avvisningsbeslutet och medverkat till ett frivilligt återvändande, har polismyndigheten haft skyldighet att verkställa avlägsnandet.

Med hänsyn till det obehag det kan innebära för en utlänning att bli gripen av polis, är det självfallet av yttersta vikt att utlänningen på ett så tidigt stadium som möjligt får information om konsekvenserna av att han inte medverkar till att lämna landet så snart han fått kännedom om ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Han bör således klart och tydligt underrättas om, att det är hans skyldighet att lämna landet inom den tidrymd som gäller och att verkställigheten i annat fall kan komma att ske genom polisens försorg. Han bör också upplysas om att Migrationsverket, i det senare fallet, kommer att samarbeta med polisen för att möjliggöra verkställigheten. Det ligger enligt min mening i sakens natur att myndigheterna inte genom falska eller felaktiga besked skall förmå utlänningen att vidta åtgärder, som möjliggör verkställigheten. I det förut redovisade GDM nr 8/01 – men inte i GDM 14/03 – har också antecknats att det är olämpligt att Migrationsverket och polismyndigheten i samverkan kallar en utlänning till samtal eller möte där syftet är annat än det uppgivna.

Som framgått låg ansvaret för verkställigheten av avlägsnandebeslutet i detta fall redan från början på polismyndigheten. Det är i ärendet ovisst om AA vid delgivningen av Utlänningsnämndens beslut den 31 augusti 1998 eller vid något annat tillfälle fått den fullödiga information som jag nyss har beskrivit. Mot bakgrund härav och då AA vistats nästan två och ett halvt år i Sverige efter det att avlägsnandebeslutet fattats kan det sättas i fråga huruvida han var medveten om att han när som helst skulle kunna bli gripen av polis. Det kan mot den bakgrunden enligt min mening göras gällande att AA borde ha underrättats om polisens planerade närvaro vid hans besök hos verket den 14 februari 2001. Verket har därvidlag enligt min mening förfarit felaktigt. Det är dock inte visat att handläggningen skett i uppsåt att under felaktiga förespeglningar förmå AA att inställa sig för att bli gripen av polis. Med hänsyn härtill och till att verket numera utarbetat rutiner för situationer av denna art går jag inte vidare i saken.

Vad som framkommit i ärendet kan vara av intresse vid beredningen av det ovan nämnda betänkandet, SOU 2003:25. Jag översänder därför ett exemplar av detta beslut till regeringen (Utrikesdepartementet) för kännedom.

Ärendet avslutas.