

Anmälan mot Migrationsverket beträffande verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett utvisningsbeslut

Anmälan

AA begärde i en anmälan att JO skulle granska Migrationsverkets agerande i ett ärende om verkställighet av ett utvisningsbeslut. Han framförde bl.a. följande. När en kosovoalbansk flykting kom till flyktingförläggningen i Alvesta den 27 april 2001 för att kvittera ut sin dagersättning kontaktade handläggaren polisen som arresterade honom.

Utredning

Migrationsverket anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Verket uttalade följande.

Bakgrund

BB kom till Sverige den 2 november 1998 och ansökte om asyl. BB beviljades av Migrationsverket (tidigare Statens invandrarverk) den 19 maj 1999 ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för tiden 19 maj 1999-19 april 2000 enligt 2 kap 4a § utlänningslagen (1989:529). Den 16 juni 2000 fattade verket beslut om utvisning med återreseförbud. BB överklagade detta beslut till Utlänningsnämnden som den 30 januari 2001 fastställde Migrationsverkets beslut. Utlänningsnämnden överlämnade sitt beslut till Migrationsverket som den 7 februari 2001 delgav BB beslutet.

I samband med delgivningen av beslutet kallades BB till verkets mottagningsenhet i Alvesta för ett samtal med handläggaren om återvändande den 12 mars 2001. BB dök vid detta tillfälle inte upp. Den 16 mars 2001 beslutade mottagningsenheten enligt 8 kap 17 § UtlL att överlämna verkställighetsärendet till polismyndigheten då det fanns anledning att anta att tvång skulle komma att behövas för att genomföra verkställigheten. Den 26 april 2001 registrerades att BB:s adress var okänd sedan enheten konstaterat att han höll sig undan för att hindra verkställighet av avlägsnandebeslutet. Därmed upphörde hans rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA; se 12 §.

Den 27 april 2001 blev BB hämtad för verkställighet av polismyndigheten. Polismyndigheten beslutade samma dag om förvarstagande av BB, som skrevs in vid förvarsenheten i Malmö. Den 30 april 2001 lämnade BB en ny ansökan om uppehållstillstånd till Utlänningsnämnden, som avlog ansökan den 7 maj 2001.

Utredningen från region syd

Remissen från JO har lämnats till Migrationsverkets region syd för utredning och yttrande.

Enligt regionens utredning besökte personal den 20 mars 2001 BB:s lägenhet och fann då att den var tömd på tillhörigheter. Dagen efter uppsökte BB sin handläggare och han uppgav då att han fortfarande var boende på mottagningsenheten. I samband med detta besök upplyste handläggaren BB om att hans ärende överlämnats till polismyndigheten. Han fick även information om vad detta innebär.

Den 17 april 2001 fick mottagningsenheten sådana upplysningar från ägaren till den lägenhet vilken BB disponerade som gjorde att enheten antog att BB avvikit. Samma dag blev mottagningsenheten kontaktad av polismyndigheten och på fråga från polisen uppgav enheten att BB förmodligen avvikit. På fråga från polisen uppgav enheten också vid vilken tidpunkt nästa dagbidrag skulle komma att utbetalas. När sedan dagbidraget skulle betalas ut infann sig polisen vid mottagningsenheten. BB kom emellertid till enheten först efter det att polisen lämnat den. Han fick vid besöket en veckas dagersättning och informerades ånyo om polisens roll i hans ärende, vikten av att hålla sig tillgänglig samt förutsättningarna för att kunna erhålla dagersättning.

Bostadsbolaget bytte låskolv till BB:s lägenhet den 24 april 2001 eftersom han inte återlämnat nyckeln. Samma dag diskuterades situationen på enheten och i samband härmed beslutade enhetschefen dels att ingen ytterligare ersättning skulle utbetalas, dels att polismyndigheten skulle kontaktas i händelse av att BB skulle infinna sig vid enheten. Den 27 april 2001 infann sig BB vid mottagningsenheten, vilket polismyndigheten blev informerad om.

Av regionens yttrande framgår att det för mottagningsenheten varit oklart om BB förstått att polismyndigheten skulle komma att kontaktas om han valde att återigen uppsöka enheten. Detta kunde ha tydliggjorts för honom när han uppsökte enheten den 17 april 2001. Att man vid mottagningsenheten inte varit tydligare mot BB kan dock enbart hänföras till den brist på rutiner som fanns vid detta tillfälle.

Kommentar

Migrationsverkets och polismyndighetens samverkan har på den senaste tiden uppmärksammats av medierna med anledning av några fall där polismyndigheten haft att verkställa avvisnings-/utvisningsbeslut. De händelser som har inträffat har tydliggjort att det inom verksamheten funnits ett behov av klara och tydliga rutiner för arbetet med återvändandeärenden. Migrationsverket har med anledning härav gjort en översyn av verkställighetsärenden samt gått igenom de problem och svårigheter som är förknippade med den här typen av ärenden. Översynen, som Migrationsverket gjort i samarbete med Rikspolisstyrelsen, har för verkets del resulterat i riktlinjer i form av ett meddelande om ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polismyndigheterna vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (GDM nr 8/01, bifogas detta yttrande). Denna GDM behandlar inte enbart situationer där personer fått lagakraftvunna avlägsnandebeslut utan även andra situationer där verket behöver polisiär kompetens.

Migrationsverket konstaterar att det trots all den information BB fått inte stått klart för honom vilken ansvarsfördelningen varit mellan Migrationsverket och polismyndigheten. Av regionens yttrande framgår vidare att det förmodligen inte heller varit klart för BB på vilket sätt Migrationsverket och polismyndigheten skulle komma att samarbeta om han kontaktade mottagningsenheten. Enligt Migrationsverket är det mycket viktigt med öppenhet och tydlighet mot den enskilde och det är därför beklagligt att förevarande situation uppstått. Emellertid har nu tydligare och klarare instruktioner för personalen utfärdats varför liknande händelser i framtiden skall kunna undvikas.

En utlänning vars rätt till bistånd upphört enligt 12 § LMA kan erhålla sådant bistånd på nytt, om han eller hon inte längre håller sig undan verkställighet. I avlägsnandeärenden där polismyndigheten skall verkställa beslutet om avvisning eller utvisning, måste verket i bistandsärendet inhämta upplysning om polismyndighetens bedömning i fråga om utlänningens undanhållande.

Det framgår inte av regionens yttrande om det för BB varit klart att hans rätt till bistånd upphört. Det nu aktuella ärendet ger dock vid handen att Migrationsverket

kan komma att behöva se över rutinerna även avseende hanteringen av bistånd när ifrågavarande person blivit registrerad som avviken.

I Migrationsverkets meddelande GDM 8/01, daterat den 25 juni 2001 (numera ersatt av GDM 14/03, den 19 mars 2003), sägs såvitt nu är av intresse 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 en uppgiftslämnare till pmynd.

Om verket vid direktkontakt med utlänningen, bestämmer sig för att informera pmynd är det oftast lämpligt att utlänningen underrättas om detta. Mot bakgrund av den information om samarbetet mellan verket och pmynd som utlänningen tidigare har fått, lär detta inte heller bli någon överraskning. Har utlänningen bara iakttagits på t.ex. en mottagningsenhet är verket dock oförhindrat att informera pmynd utan att utlänningen har fått kännedom om detta.

Det är olämpligt att Migrationsverket och pmynd i samverkan kallar en utlänning till ett samtal eller möte, där syftet är annat än det uppgivna.

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

AA bereddes tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

Vid ett informationsbesök hos Migrationsverket den 6 september 2001 inhämtades verkets allmänna synpunkter på samarbetet med polisen (se protokoll i ärendet 2946-2001).

Rättslig reglering

Av 8 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) framgår 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.

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.

Bedömning

Av den ovan redovisade rättsliga regleringen framgår att en utlänning, som genom ett beslut av Migrationsverket om utvisning inte får stanna i Sverige, som huvudregel skall lämna landet inom fyra 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 håller sig undan, skall beslutet verkställas av Migrationsverket eller polismyndighet.

Med hänsyn till det trauma det kan innebära för en utlänning att bli gripen av polis, är det, som också framhållits av Migrationsverket, 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.

Migrationsverkets beslut om utvisning av BB vann laga kraft genom Utlänningsnämndens beslut den 30 januari 2001. BB kallades i samband med delgivningen av beslutet den 7 februari 2001 till mottagningsenheten i Alvesta för ett samtal den 12 mars om återvändande. Då BB inte infann sig vid enheten nämnda dag, beslutade Migrationsverket att överlämna verkställighetsärendet till polismyndigheten. I och med att BB således inte accepterat utvisningsbeslutet och medverkat för att möjliggöra ett frivilligt återvändande, har han hamnat i en situation då avlägsnandet måste ske genom polisens försorg. Frågan blir då, om BB tillräckligt tydligt informerats om denna möjlighet i förväg.

Av utredningen framgår att det för mottagningsenheten varit oklart om BB förstått att polismyndigheten skulle komma att kontaktas om han valde att återigen uppsöka enheten. Jag delar Migrationsverkets uppfattning att detta kunde ha tydliggjorts för honom när han uppsökte enheten den 17 april 2001 och godtar verkets förklaring att den bristande handläggningen i detta avseende varit att hänföra till den brist på rutiner som fanns vid detta tillfälle.

Jag stannar vid detta och med konstaterandet att Migrationsverket utarbetat anvisningar och rutiner för handläggning av situationer av denna art.