

Justitieombudsmannen  
Hans-Gunnar Axberger

## **Anmälan mot Polismyndigheten i Jönköpings län och mot Migrationsverket om verkställigheten av en avvisning; identiteten klarlagd hos polismyndigheten**

---

### **Anmälan**

AA klagade i en anmälan till JO på Polismyndigheten i Jönköpings län och på Migrationsverket. Klagomålen avsåg framför allt hur verkställigheten av avvisningsbesluten för en familj utfördes. Till anmälan hade vissa handlingar i ärendet fogats.

### **Utredning**

Handlingarna i ärendet hämtades in från Polismyndigheten i Jönköpings län och från Migrationsverket.

Av Migrationsverkets handlingar framgick bl.a. följande. Verket hade prövat ärendet utifrån att familjen hette BB. I polismyndighetens dagboksblad över verkställighetsärendet återfinns en notering den 18 juli 2007 där det anges ”uppgifter om familjens rätta identitet”. I en promemoria den 20 juli 2007 har en handläggare vid polismyndigheten noterat att ”efter efterforskningar har jag nu fått fram familjens rätta identitet mm”. I skrivelser den 5 september 2007 avrapporterade polismyndigheten till Migrationsverket att avvisningen av familjen hade verkställts men att de inte hette BB utan något annat.

De båda myndigheterna anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över AA:s anmälan. Yttrandet skulle även avse vilka eventuella överväganden och åtgärder som gjordes beträffande identitetsfrågan i samband med att avvisningsbeslutet verkställdes.

Polismyndigheten i Jönköpings län, länspolismästaren CC, yttrade följande.

I anmälan till JO har framförts klagomål mot att polismyndigheten i aktuellt ärende fört DD till Vitryska ambassaden och där uppvisat handlingar samt att familjen ifråga blivit onödigt bryskt hämtade tidigt på morgonen genom att polisen brutit sig in i deras lägenhet.

Efter av polismyndigheten vidtagen utredning vill myndigheten lämna följande yttrande.

### Bakgrund

Vad gäller bakgrundsfakta hänvisas till bifogat yttrande av beslutande befattningshavare. Den däri beskrivna händelseutvecklingen överensstämmer helt med de dagboksanteckningar som har upprättats i ärendet.

### Polismyndighetens bedömning

När det gäller kontakter med Vitryska ambassaden och utlämnande av handlingar till ambassaden har detta skett i överensstämmelse med gällande bestämmelser och den praxis som då fanns på området. Justitiekanslern (JK) har i ett beslut den 24 augusti 2007 behandlat hanteringen av sekretessfrågan vid kontakter med utländska myndigheter. Den slutsats man kan dra av angivna beslut från JK är bl.a. att en myndighet inte slentrianmässigt får lämna ut sekretessbelagda uppgifter om asylsökande som fått avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd. Polismyndigheten vill härvid understryka att beslutsfattaren ifråga hela tiden under ärendets gång gjort individuella bedömningar av vilka handlingar som kunnat lämnas vidare till Vitryska ambassaden med hänsyn till tillämpliga sekretessbestämmelser i förhållande till möjligheten för polisen att kunna fullgöra sin verksamhet. De handlingar som finns uppräknade i aktbilaga 2 i JO:s ärende är exempel på sådana handlingar som vid en sekretessbedömning inte ansetts möjliga att lämna ut.

När det därefter gäller tillvägagångssättet av själva verkställigheten gjordes även här en individuell bedömning hur man på bästa sätt och med minsta möjliga våldsanvändning skulle kunna genomföra hämtningen av familjen. Här gällde bl.a. att ta hänsyn till att makarna tydligt klargjort att de hade för avsikt att gör allt som stod i deras makt för att förhindra en verkställighet. Polismyndigheten är väl medveten om den avvägning som i alla sådana här ärenden måste göras mellan personliga hänsyn till de inblandade, särskilt när det finns barn med i bilden, och polisens möjligheter att fullgöra sitt arbete på bästa sätt. Med facit i hand kan konstateras att verkställigheten skedde på ett lugnt sätt och i förhållande till omständigheterna med väl avpassade åtgärder.

Som bilaga till polismyndighetens remissvar var ett yttrande av polisintendent EE fogat. Av det framgick i huvudsak följande.

### Bakgrund

I slutet av augusti månad 2005 beslutade Migrationsverket att överlämna verkställighetsärende till polismyndigheten gällande två vuxna och tre barn; familjen BB, från Vitryssland. Anledningen till överlämnandet var att familjen vägrade medverka till ett återvändande till Vitryssland.

Vid samtal med mannen i familjen, DD, uppgav denne att han inte kommer att samarbeta med myndigheten angående hemresa. Han berättade också att han vägrade samarbeta med den vitryska ambassaden.

Polismyndighetens kontakter med den vitryska ambassaden och utlämnande av handlingar till ambassaden

Polismyndigheten skrev den 30 augusti 2005 till den vitryska ambassaden för att få hjälp med att utfärda resehandlingar för DD. Kopior på av honom till Migrationsverket inlämnade tjänstekort (ID-handlingar) bifogades skrivelsen.

Den vitryska ambassaden underrättade en vecka senare polismyndigheten om att man trodde att inlämnade handlingar var falska. Vid senare kontakt uppgav man från ambassaden att man var så gott som säkra på att handlingarna var falska. Polismyndigheten mailade då över inlämnade id-handlingar för FF samt födelsebevis för de två äldsta barnen. Myndigheten fick några dagar senare en bekräftelse från ambassaden att alla familjen BB:s inlämnade handlingar var falska. Vid samtal med DD om vad den vitryska ambassaden sagt vill han inte svara på några frågor utan hänvisade bara till att det är polismyndighetens jobb att ta reda på vem de är och var de kommer ifrån.

Beträffande handlingarna som finns uppräknade i aktbilaga 2 i JO:s ärende så faxade polismyndigheten handlingarna till tolkförmedlingen i Jönköping för översättning. Myndigheten fick en muntlig översättning i stort av vad som framgick av handlingarna. Det beslutades därefter att inte översända dessa handlingar till ambassaden. Dessa handlingar uppvisades inte heller för ambassadpersonalen vid det personliga besöket. Vad gäller fingeravtryck kontaktades Rikspolisstyrelsen (RPS) för att rådgöra om dessa kunde lämnas till ambassaden. Efter att RPS uttalat att deras bedömning var att så kunde ske, beslutade myndigheten att fingeravtrycken skulle lämnas till ambassaden.

Den 17 oktober 2005 besöktes vitryska ambassaden tillsammans med DD. DD fick där prata med ambassadpersonal och inför denne erkände DD att handlingarna var falska.

Den 18 juli 2007 fick polismyndigheten klarhet om familjens rätta identiteter.

### **Verkställigheten**

Makarna har under alla sina år i Sverige konsekvent vägrat att medverka till att klargöra deras rätta identiteter. Under polismyndighetens arbete med verkställighetsärendet har både mannen och hustrun gjort det oerhört tydligt att man inte kommer att medverka till att avvisningsbeslutet kan verkställas. Båda har tvärtom gjort väldigt klart för polismyndigheten att de kommer att ta till vad som krävs för att förhindra en verkställighet. De har bl. a. uppgett att det finns många som hjälper familjen, och att dessa kommer att göra allt som står i deras makt för att stoppa "processen" och se till att familjen får ett uppehållstillstånd och får stanna i Sverige. Mannen hade tidigare också visat våldstendenser.

Mot denna bakgrund beslutade polismyndigheten att verkställigheten skulle ske med chartrat plan, att den skulle ske utan förvarning och att familjen skulle hämtas tidigt på morgonen dagen för verkställigheten; samtliga åtgärder i syfte att genomföra en så lugn verkställighet som möjligt. Polismyndigheten hade tillgång till en s.k. tubnyckel, inte en nyckel till lägenheten. Personal på plats gjorde bedömningen, bl. a. utifrån vad som var känt om familjen, att det bästa alternativet var att bryta sig in i lägenheten. Inbrytningen gav mycket små skador på dörren.

Klockan 05.45 på morgonen den 30 augusti 2007 genomfördes husrannsakan på familjens bostadsadress. Strax efter kl. 09.00 lyfte planet från Jönköping flygplats. Verkställigheten gick lugnt tillväga.

Migrationsverket, generaldirektören GG, yttrade i huvudsak följande.

### **Bakgrund**

AA har i sin anmälan till JO anført att han ifrågasätter polismyndighetens och Migrationsverkets handläggning i samband med verkställigheten av ett avvisningsbeslut år 2007.

Avvisningsbeslutet, som avser en familj, vann laga kraft genom avgörande av dåvarande Utlänningsnämnden den 11 augusti 2005. Migrationsverket, såsom ansvarig för återvändandet av familjen till hemlandet, kallade familjen till s.k. återvändandesamtal i augusti 2005. I såväl Migrationsverkets avvisningsbeslut som Utlänningsnämndens lagakraftvunna avvisningsbeslut har familjens identitet och nationalitet fastslagits samt att hinder enligt utlänningslagen inte förelåg mot en verkställighet till hemlandet.

Beslut om avvisning ska enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716) verkställas av Migrationsverket. I första hand ska s.k. frivillig verkställighet främjas. Den föreskrivna tiden för frivillig verkställighet är två veckor vid avvisningsbeslut och fyra veckor vid utvisningsbeslut efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestämts i beslutet.

Migrationsverket får med stöd av sista stycket i ovan nämnda paragraf i utlänningslagen lämna över ett avvisningsärende eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndighet, om den som skall avvisas håller sig undan och

inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att beslutet ska kunna verkställas. [.]

Migrationsverkets mottagningsenhet bedömde [.] att tvång skulle komma att behövas för att genomföra avvisningsbeslutet. Mannens verkställighetsärende överlämnades därför med stöd av utlänningslagen till polismyndigheten den 23 augusti 2005 och dagen därpå tog polismyndigheten mannen i förvar.

---

Det andra återvändandesamtalet fördes med kvinnan den 2 september 2005 och avsåg bl.a. att ansöka om resehandlingar för att kvinnan skulle kunna återvända till hemlandet. [.] I samband med detta blev kvinnan införstådd med att hennes och barnens ärenden också skulle komma att överlämnas till polismyndigheten för verkställighet. Migrationsverket överlämnade verkställigheten till polismyndigheten samma dag och därmed var verkets handläggning av ärendet avslutad.

Familjen har senare från och med den 22 maj 2006 till den 22 maj 2007 beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av Migrationsverket enligt den s.k. tillfälliga lagen om prövning av hinder mot verkställighet men avvisningsbeslutet har inte upphävts. I skilda beslut den 30 maj och den 26 juni 2007 har verket beslutat att inte bevilja uppehållstillstånd enligt 12 kap.18 § utlänningslagen samt att inte avbryta verkställigheten av avvisningsbeslutet. Migrationsverket konstaterade i sitt beslut den 30 maj 2007 att familjen fortfarande inte hade lyckats styrka sina identiteter. Det hade vid polisförhör framkommit att mannen lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet samt att han använt sig av falska handlingar då han ansökte om asyl i Sverige. Trots detta fann Migrationsverket ingen anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte skulle ta emot familjen i en verkställighet.

Polismyndighetens ansvar för att verkställa avvisningsbeslutet var vid denna tidpunkt fortfarande aktuell och hade inte upphört att gälla.

Familjen har upplysts om att de inte kan skrivas in på Migrationsverkets mottagningsenhet igen och att polismyndigheten fortfarande ansvarar för verkställigheten av avvisningsbeslutet.

Avvisningsbeslutet verkställdes av polismyndigheten den 30 augusti 2007 genom eskorterad flygresa till hemlandet.

#### **Ställningstagande**

Jag vill framhålla att prövning av identitetsfrågor i samband med handläggning av utlänningsärenden är en av Migrationsverkets svåraste arbetsuppgifter. Inte sällan beror det på omständigheter som verket inte kan råda över. Jag bedömer att Migrationsverkets handläggning av ärendet har varit lagenlig och följt verkets instruktioner och rutiner.

Migrationsverket bedömde familjens identitet i samband med avvisningsbeslutet. Beslutet fastställdes genom Utlänningsnämndens lagakraftvunna beslut. Migrationsverkets handläggning av familjens verkställighetsärende avslutades i samband med att ärendena överlämnades till polismyndigheten för verkställighet. I samband med verkets prövning av ansökan om uppehållstillstånd den 30 maj 2007 konstaterades att familjen fortfarande inte hade styrkt sina identiteter.

Några andra överväganden beträffande identitetsfrågan har inte aktualiserats av Migrationsverket och några ytterligare åtgärder har heller inte vidtagits i samband med att avvisningsbeslutet verkställdes år 2007.

AA fick möjlighet att yttra sig över remissvaren.

#### **Rättslig reglering**

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Vissa beslut ska dock verkställas av polismyndigheten. Utöver det kan överlämnande till polismyndighet ske om den som ska avvisas eller utvisas håller

sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan. Det kan också ske om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. (Se 12 kap. 14 § utlänningslagen [2005:716].)

Om Migrationsverket beslutat att lämna över ansvaret för verkställigheten till polismyndigheten kan ärendet inte återlämnas (prop. 1997/98:173 s. 63). Polismyndigheten ska dock underrätta Migrationsverket om den inte kan verkställa beslutet, om den behöver ytterligare besked eller om det finns hinder mot verkställigheten. Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar eller vidta andra åtgärder. (Se 12 kap. 17 § utlänningslagen.) Om det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns hinder mot verkställighet kan Migrationsverket inhibera beslutet eller bevilja tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd (12 kap. 18 § utlänningslagen).

Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen har i samråd utarbetat riktlinjer om ansvarsfördelningen vid verkställighet av avvsnings- och utvisningsbeslut samt förvar (GDM nr 8/01, 2001-06-25 och i en senare version GDM nr 14/03, 2003-03-19 respektive Rikspolisstyrelsens Cirkulärmeddelande CM 4/03, 2003-03-24). I dessa anges bl.a. följande.

#### **Samverkan mellan myndigheterna efter ett överlämnande**

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.

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

#### **Bedömning**

Frågan om familjens identitet var under handläggningen hos Migrationsverket aktuell vid flera tillfällen. Även efter det att verkställigheten överlämnades till polismyndigheten behandlades frågan av Migrationsverket i samband med ytterligare prövningar.

Först hos polismyndigheten klarlades vad som enligt myndigheten var familjens rätta identitet. Vid tiden för den verkställighet som sedermera ägde rum hade polismyndigheten haft den informationen i mer än en månads tid. Det framgår inte av dokumentationen i ärendet hur polismyndigheten klarlade familjens identitet. Någon kontakt med Migrationsverket med anledning av de nya uppgifter som kommit fram synes polismyndigheten inte heller ha haft. Först när verkställigheten hade genomförts informerades Migrationsverket om familjens rätta identitet.

Allmänt sett ter sig ett klarläggande av identiteten hos en person som ska avvisas som väsentlig information. Att polismyndigheten inte dokumenterade hanteringen

av identitetsfrågan gör det svårt att bedöma om de nya uppgifterna i detta fall var sådana att de kunde påverka bedömningen av eventuella verkställighetshinder.

I brist på underlag kan det ifrågasättas om polismyndigheten borde ha fullföljt avvisningen utan att Migrationsverket informerades om de nya uppgifterna.

Beträffande informationsutbytet mellan de inblandade myndigheterna kan noteras att polismyndigheten inte synes ha följt den ansvarsfördelning som Rikspolisstyrelsen och Migrationsverket bestämt. Det saknas således dokumentation över att polismyndigheten i förväg informerat om den planerade avvisningen eller i övrigt samverkat med Migrationsverket på det sätt som riktlinjerna föreskriver.

Utifrån det som framkommit i ärendet finns det som framgått anledning att ställa sig kritisk till hanteringen. Vid en samlad bedömning finns det dock inget som tyder på att Migrationsverket skulle ha haft skäl att omvärdera sitt ställningstagande till verkställigheten av avvisningen i anledning av polismyndighetens utredning.

Som helhet belyser ärendet behovet av tydliga regler för samordningen av Migrationsverkets och polisens roller. Jag har inhämtat att Rikspolisstyrelsen för närvarande arbetar med nya och ändrade föreskrifter och allmänna råd om bl.a. verkställighet. I det arbetet avses även Migrationsverket medverka. Den typ av frågor som aktualiserats i detta ärende bör tas upp i det sammanhanget.

Vad som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till några uttalanden.