

## Fråga om ett avvisningsbeslut verkställts snarast möjligt

---

### Bakgrund och utredning

AA anmälde Polismyndigheten i Stockholms län till JO. Anmälan avsåg handläggningen av ett avvisningsärende, där den som skulle avvisas fick sitta frihetsberövad sex dagar innan avvisningen verkställdes.

Anmälan remitterades till Polismyndigheten i Stockholms län. Av de handlingar myndigheten inkom med framgick inledningsvis följande.

Onsdagen den 9 april 2008 kl. 13.00 anlände den jordanske medborgaren BB till Arlanda med Turkish Airlines från Istanbul. BB hade visering för kortare tid än den period han avsåg att stanna i Sverige, enligt vad som framgick av hans färdhandlingar. Enligt polisens protokoll kunde han inte redogöra för sin vistelse och lämnade olika svar på kontrollfrågor. BB avvisades enligt beslut av polisintendent CC. När BB mottog avvisningsbeslutet motsatte han sig att frivilligt lämna Sverige; polisen gjorde då bedömningen att det fanns anledning att anta att han skulle komma att hålla sig undan, och det beslutades därför om förvar av BB i avvaktan på att avvisningen skulle verkställas. Polismyndigheten skickade en begäran till Kriminalvårdens transporttjänst, TPT, om hjälp av två personer att bevaka BB och se till att han kom tillbaka till Amman. TPT meddelade att de enbart hade en tjänsteman att skicka och frågade om en polisman kunde åka tillsammans med tjänstemannen. CC beslutade om förvar av BB och att en polisman skulle följa med på resan. Beslutet angående polismanns medverkan underställdes avdelningschef DD av flygplanssektionens chef, kommissarie EE. DD:s beslut innebar att det inte skulle tas ut någon polisman på övertid för att bevaka resan på grund av att detta inte ansågs vara ett ärende där polis skulle utföra verkställigheten. TPT hade inte två personer tillgängliga förrän tisdagen den 15 april 2008 då avvisningen verkställdes. Under tiden mellan den 9 april och 15 april var BB placerad i förvar.

I sitt yttrande anförde polismyndigheten bl.a. följande.

Det kan konstateras att transporttjänsten inte kunde genomföra transporten i och med att de enbart hade en tjänsteman tillgänglig för uppdraget. Fråga kvarstår då om avvisningen inte kunde anstå och polismyndigheten därigenom skulle ha skickat en polisman.

I 12 kap. 15 § UtL framgår att en polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas snarast möjligt. I det aktuella fallet beslutades att BB skulle tas i förvar i enlighet med 10 kap. 1 § 2 st. p. 3 UtL eftersom det var fråga om att verkställa ett avvisningsbeslut och BB motsatte sig att frivilligt lämna Sverige varför det fanns anledning att anta att han skulle hålla sig undan. BB satt sammanlagt i förvar i sex dagar. Den tidsfrist under vilken en utlänning kan vara i förvar fram till dess att tiden passerat för verkställighet ”snarast möjligt” är dock inte närmare angiven i vare sig praxis eller förarbeten och det är därför upp till den enskilde beslutsfattaren att tolka detta begrepp. När tidsgränsen för ”snarast möjligt” har löpt ut uppstår situationen att verkställigheten inte längre kan anstå och det är då nödvändigt att en polisman deltar i resan.

Inledningsvis kan polismyndigheten konstatera att uppfattningen om att ansvaret för avvisningens verkställande övergår till kriminalvårdens transporttjänst är felaktig. Men mot bakgrund av att det framkommit att gränspolisavdelningen har varit i kontakt med transporttjänsten för att påskynda transporten anser polismyndigheten att gränspolisavdelningen ändå visat att den tagit ansvar för ärendet. Om den resan blivit av som bokades dagen innan den slutliga verkställigheten skedde, hade förvarstiden blivit ett dygn kortare. Vidare kan polismyndigheten konstatera att det saknas närmare vägledning i förarbeten och praxis om vilken tidsfrist som är acceptabel för att verkställigheten av avvisningen skall anses ha skett snarast möjligt. Dessa omständigheter samt det faktum att BB hade giltiga resehandlingar och därför kunnat resa tillbaka med vändande flyg om han hade varit samarbetsvillig, talar för att gränspolis inte förfarit felaktigt. Med detta överlämnar polismyndigheten åt Justitieombudsmannen att ta slutlig ställning till frågan.

### **Rättslig reglering**

Enligt 12 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) ska polismyndigheten verkställa en polismyndighets beslut om avvisning. Av 15 § första stycket framgår bl.a. att en polismyndighets beslut om avvisning ska verkställas snarast möjligt.

Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut som sker med flygplan (RPSFS 2005:3, FAP 638-1). Enligt 6 § i föreskrifterna ska bevakning utföras av personal från Kriminalvårdens transporttjänst (TPT). Befattningshavare vid polismyndigheten ska användas endast om det föreligger särskilda skäl. I de allmänna råden ges exempel på situationer där särskilda skäl föreligger. Bland annat anges att särskilda skäl kan föreligga om TPT inte kan genomföra en verkställighet och denna inte kan anstå.

### **Bedömning**

I sitt beslut den 3 april 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

Som framgått ska enligt 12 kap. 15 § utlänningslagen polismyndighetens beslut om avvisning verkställas ”snarast möjligt”. Polismyndigheten gjorde inledningsvis bedömningen att ”det var av vikt att BB avvisades snabbt”. Eftersom personal från Kriminalvårdens transporttjänst inte fanns att tillgå för bevakning krävdes att en polisman beordrades att tjänstgöra under övertid. Den befattningshavare som tog ställning till detta medgav med hänvisning till kostnadsaspekter dock inte något övertidsuttag. Verkställigheten fick därför anstå till dess att personal fanns tillgänglig hos Kriminalvården.

Lagstiftaren har inte preciserat vad som närmare avses med att en avvisning ska ske snarast möjligt. Regler av den innebörden har funnits med i utlänningslagstiftningen under lång tid. Fram till 1980 skulle utlännen avvisas "så snart det kan ske" eller "så snart ske kan". Att fastställa en exakt tidsfrist torde vara svårt med tanke på att regeln ska kunna tillämpas i flera olika typer av situationer. Det får emellertid antas att lagstiftaren avsett att avvisningen inte onödigtvis får fördröjas utan att den ska ske så snart den i det enskilda fallet praktiskt sett låter sig genomföras.

I detta fall var den som skulle avvisas frihetsberövad. Allmänt sett är det ytterst angeläget att ett frihetsberövande inte varar längre än vad som är oundgängligen nödvändigt. Att den som ska avvisas är frihetsberövad innebär således typiskt sett att en avvisning är mer brådskande än om vederbörande är på fri fot. I detta fall kunde frihetsberövandet ha upphört betydligt tidigare om polisen valt att använda sin egen personal för bevakningen. Inga andra skäl än kostnader för övertidsuttag har anförts för den lösning som nu i stället valdes. Att under de omständigheter som förelåg använda polisman för bevakning ter sig inte som en extraordinär åtgärd. Den hade varit i linje med vad som sägs i de allmänna råden om att polispersonal får användas då Kriminalvårdens personal inte kan genomföra verkställigheten och denna inte kan anstå. Avvisningen borde därför ha verkställts i enlighet med vad som ursprungligen planerades.

Av utredningen framgår att beslutet att avvakta verkställigheten fattades utifrån föreställningen att det var Kriminalvården som hade ansvaret för att avvisningen skedde i enlighet med utlänningslagens krav. Det är emellertid polismyndigheten som har detta ansvar. Det kan mot bakgrund av det inträffade finnas skäl för Rikspolisstyrelsen att överväga om dess föreskrifter behöver förtydligas.