

Uttalanden om Polismyndighetens möjligheter att vidta tvångs- åtgärder vid verkställighet av avvsnings- och utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen

Beslutet i korthet: Efter att Migrationsverket fattat beslut om att avvisa en asylsökande kvinna och hennes minderåriga barn överlämnades ärendet till dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för verkställighet. På avresedagens morgon genomförde polismyndigheten en husrannsakan och hämtade kvinnan och barnen i deras bostad. De kördes till polisstationen och därefter till flygplatsen. Som grund för beslutet om hämtning angavs 9 kap. 9 § utlänningslagen.

I beslutet konstateras att den bestämmelse som polismyndigheten grundade sitt hämtningsbeslut på inte var tillämplig i det aktuella fallet. Eftersom det inte heller finns något annat lagstöd för ingripandet kritiserar polismyndigheten för att ha genomfört åtgärderna. I beslutet uttalar JO att utlänningslagen bör förtydligas så att det klart framgår vilka tvångsåtgärder polisen har rätt att vidta för att verkställa ett avvsnings- eller utvisningsbeslut. Beslutet överlämnas därför till Justitiedepartementet.

Bakgrund

AA, som är medborgare i Kirgizistan, ansökte i juni 2011 om asyl i Sverige tillsammans med sin make och deras minderåriga barn. Migrationsverket beslutade i augusti 2011 att avslå ansökningarna och avvisa familjen till Kirgizistan. Besluten vann laga kraft i augusti 2012.

Eftersom Migrationsverket bedömde att tvång var nödvändigt för att genomföra avvisningen överlämnades ärendet i oktober 2012 till gränspolisens vid dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län med stöd av 12 kap. 14 § utlänningslagen. Polismyndigheten planerade att verkställa familjens avvsningsbeslut den 4 november 2014 genom en eskorterad flygresor till Kirgizistan. Genomförandet av verkställigheten inleddes också på morgonen den 4 november 2014, men avbröts med anledning av AA:s hälsotillstånd.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på polisens agerande när avvsningsbeslutet skulle verkställas. Hon uppgav bl.a. följande.

På morgonen den 4 november 2014 stormade en grupp civilklädda poliser in i familjens bostad. Eftersom ingen i familjen kände till vad som var på gång blev AA mycket rädd. Hon förstod först långt senare att det var fråga om att verkställa beslutet om avvisning.

AA berättade att hon var gravid i åttonde månaden, men polisen tog inte hänsyn till detta utan körde henne och hennes två minderåriga barn till Arlanda. Trots att hon hade ett läkarintyg som visade att det var farligt att flyga i hennes tillstånd vidhöll polisen att avvisningsbeslutet skulle verkställas. Hon blev så chockad av behandlingen att värkarbetet satte igång. Till slut kördes hon till Danderyds sjukhus där hennes son föddes en månad för tidigt.

Utredning

Handlingar hämtades in från myndigheten. Polismyndigheten (chefen för rättsavdelningen BB) yttrade sig över anmälan. På JO:s begäran avsåg yttrandet särskilt frågan om vilken rättslig reglering som legat till grund för besluten om husrannsakan och hämtning samt hur genomförandet av åtgärderna hade dokumenterats.

Genomförandet av verkställigheten m.m.

Av utredningen framgick bl.a. följande.

I samband med att polisen beställde flygresan till Kirgizistan kallades AA och hennes familj till ett verkställighetssamtal. Samtalet genomfördes den 8 oktober 2014 av handläggaren CC. Vid samtalet kom det fram att familjen inte ville samarbeta för att genomföra verkställigheten. AA berättade inte att hon var gravid, och CC kunde inte heller se det på AA.

Inför avresan kom det fram att familjen inte bodde på den adress som de hade uppgett. Genom spaning lyckades polisen hitta familjens faktiska bostadsadress. Den 3 november 2014 fattade polismyndigheten ett beslut om att hämta familjen utan föregående kallelse och angav 9 kap. 9 § utlänningslagen som grund för beslutet. Samtidigt beslutades om husrannsakan enligt 20 § polislagen. Det angavs att besluten fattades för att avvisningsbesluten skulle kunna verkställas.

På morgonen den 4 november 2014 verkställdes besluten av bl.a. inspektörerna DD och EE. I samband med detta uppgav AA att hon var gravid. CC tog omedelbart kontakt med AA:s barnmorska och fick information om att AA var gravid i vecka 31–32. Barnmorskan upplyste även om att det är flygbolaget som bestämmer hur sent i graviditeten som en flygning får genomföras och att de flesta flygbolag tillåter gravida kvinnor att flyga fram till graviditetsvecka 36. CC kontaktade därefter en förlossningsavdelning som bekräftade barnmorskans uppgifter men påpekade att många flygbolag endast låter gravida flyga fram till graviditetsvecka 32.

Med anledning av de uppgifter som lämnats beslutades att verkställighetsarbetet

skulle fortsätta. AA och hennes två barn fördes till gränspolisens lokaler på Kungsholmen i avvaktan på transport till flygplatsen. AA:s make var inte hemma när övriga familjemedlemmar hämtades.

På eftermiddagen kördes AA och hennes barn till Arlanda. AA hölls under observation av en läkare som skulle följa med på flygresan. På flygplatsen fick polisen besked om att AA:s ombud hade lämnat in en anmälan om verkställighetshinder till Migrationsverket tillsammans med ett läkarintyg där AA:s barnmorska avrådde från flygresor. Senare samma eftermiddag beslutade Migrationsverket att inte avbryta verkställigheten.

På kvällen, när avresan närmade sig, började AA visa tecken på illamående. På inrådan från en läkare på plats fördes AA till sjukhus för en läkarbedömning. Efter att läkare beslutat att hon skulle stanna kvar på sjukhuset avbröts verkställigheten. Sju dagar senare födde AA sitt barn.

DD upplyste att han upprättade ett protokoll över husrannsakan samma dag som den genomfördes och att han lade det på CC:s skrivbord men att det därefter hade kommit bort. Han upprättade även en spaningspromemoria, men inte heller den gick att återfinna i akten.

Polismyndighetens bedömning

I de delar Polismyndigheten ombetts att yttra sig särskilt redovisade myndigheten följande bedömning.

Beslut om hämtning och husrannsakan

Polisens möjligheter att göra husrannsakan utanför det straffprocessuella området regleras i 20 § polislagen. En förutsättning för att en husrannsakan ska få genomföras är att polisen med stöd av lag eller författning ska omhänderta den person som eftersöks. Enligt Polismyndigheten är bestämmelserna om hämtning i 9 kap. 9 § utlänningslagen och om förvar i 10 kap. utlänningslagen att anse som sådana omhändertaganden som kan ligga till grund för ett beslut om husrannsakan.

I det aktuella fallet låg bestämmelsen om hämtning enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen till grund för beslutet om husrannsakan. Eftersom den faktiska grunden för omhändertagandet var att verkställa avvisningsbeslutet anser Polismyndigheten att det saknades rättsliga förutsättningar för att tillämpa bestämmelsen om hämtning. Mot den bakgrunden bedömer Polismyndigheten att beslutet om husrannsakan vilat på felaktig grund.

Dokumentation

Polismyndigheten konstaterar att bl.a. spaningspromemorian samt protokoll över omhändertagandet och husrannsakan saknas i ärendet. Vidare saknas fullständig dokumentation över vilka åtgärder som vidtagits vid verkställigheten i övrigt, t.ex. kallelser till AA, och över hennes besök hos polisen.

Enligt Polismyndigheten medför detta sammanfattningsvis att handläggningen inte står i överensstämmelse med de krav på dokumentation som gäller enligt bl.a. 27 § polislagen. Gränspolisenheten kommer att informera berörd personal om vikten av dokumentation, och enheten ska också genomföra en översyn av sina rutiner.

Rättslig reglering

Allmänna utgångspunkter

Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet (se 12 kap. 4 § utlänningslagen).

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Om den som ska 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 verkställa beslutet får Migrationsverket lämna över avvisnings- eller utvisningsärendet till Polismyndigheten för verkställighet. (Se 12 kap. 14 § utlänningslagen.) Ett av syftena med regleringen är att Polismyndigheten ska få ansvar för de ärenden där det kan befaras bli nödvändigt att tillgripa tvång av det slag som polisen har förmåga och behörighet att använda (se prop. 1997/98:173 s. 63).

Hämtning och husrannsakan m.m.

Av 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen (RF) framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. husrannsakan och frihetsberövanden. Begränsningar av dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 2 kap. 20 och 25 §§ RF göras genom lag.

Bestämmelser om husrannsakan utanför det straffprocessuella området finns i 20 § polislagen. Av bestämmelsen framgår att polisen för att söka efter en person som med laga stöd ska omhändertas får bereda sig tillträde till bl.a. den eftersöktes bostad. En förutsättning för husrannsakan är alltså att polisen med stöd av lag eller annan författning ska omhänderta den som eftersöks. Uttrycket ”omhänderta” omfattar även polisingripanden som rubriceras på annat sätt (se bl.a. SOU 1995:47 s. 466). Bestämmelserna om hämtning i 9 kap. 9 § utlänningslagen och tagande i förvar anses vara sådana omhändertaganden (se Polislagen – En kommentar, Berggren & Munck, nionde upplagan, s. 146 f.).

Av 9 kap. 9 § utlänningslagen framgår att en utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse komma till Polismyndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Den som inte gör det får hämtas genom Polismyndighetens försorg. Under vissa förhållanden kan hämtning ske utan föregående kallelse.

I 10 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om förvar av den som ska avvisas eller utvisas. De närmare förutsättningarna för ett sådant frihetsberövande finns

bl.a. i 10 kap. 1 §. Av den bestämmelsen framgår att en utlänning som fyllt 18 år får tas i förvar för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (s.k. verkställighetsförvar). Beslut om verkställighetsförvar får bl.a. fattas om det annars finns en risk att utlänningen avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. För barn gäller särskilda, mer restriktiva, bestämmelser (se 10 kap. 2, 3 och 5 §§ utlänningslagen).

Det är den myndighet som handlägger ärendet som fattar beslut om förvar (se 10 kap. 12 § första stycket utlänningslagen).

Dokumentation

Av 27 § polislagen framgår att protokoll ska föras över ett ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen samt vid omhändertagande av föremål. Av protokollet ska det framgå vem som har fattat beslutet om ingripandet, tidpunkten och grunden för beslutet, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som har förekommit i övrigt vid ingripandet. Med vad som har förekommit i övrigt vid ingripandet avses enligt förarbetena t.ex. tecken på skador och sjukdomar, tidpunkter för måltider och förhör, uppgifter om underrättelser till anhöriga och advokatkontakter (prop. 1996/97:175 s. 83).

JO har tidigare uttalat att vidtagna åtgärder bör dokumenteras utförligt när polisen ingriper för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som rör en barnfamilj (se JO 2009/10 s. 241, dnr 1341-2008).

Genomförandet av verkställigheten

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1).

Enligt 1 kap. 6 § i föreskrifterna ska verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning genomföras på ett humant och värdigt sätt. Utlänningens grundläggande rättigheter ska tillgodoses, och särskild hänsyn ska tas till utlänningens ålder, kön och såväl fysiska som psykiska hälsotillstånd samt till andra omständigheter som kan påverka utlänningen.

Av 4 kap. 19 § framgår att Polismyndigheten ska överväga om det finns behov av att medicinsk personal medverkar vid verkställighetsresan. Övervägandena ska dokumenteras i ärendet. Vid verkställighet som kan påverka utlänningens hälsa ska Polismyndigheten rådgöra med sjukvårdspersonal innan en verkställighetsresa påbörjas (se 5 kap. 3 §). Enligt 10 kap. 2 § ska verkställigheten avbrytas om det finns skäl att anta att utlänningens hälsa allvarligt kan äventyras.

Bedömning

Hämtning och husrannsakan

Av utredningen framgår bl.a. att polisen hämtade AA och hennes barn i bostaden på avresedagens morgon och i samband med detta genomförde en husrannsakan i familjens bostad. Därefter kördes AA och barnen till gränspolisens lokaler på polishuset där de fick stanna kvar fram till eftermiddagen, då de transporterades till flygplatsen.

AA:s anmälan ger bl.a. upphov till frågan om vilket lagstöd som funnits för de tvångsåtgärder som vidtagits.

Polismyndigheten har grundat sitt hämtningsbeslut av AA och barnen på bestämmelsen i 9 kap. 9 § utlänningslagen. Som myndigheten själv konstaterat är den bestämmelsen emellertid inte tillämplig eftersom familjen inte hämtades för att höras om sin vistelse i landet. Efter vad som framkommit har polismyndigheten inte heller fattat något beslut om att ta AA eller barnen i förvar inför utresan.

Polismyndigheten har uppgett att den faktiska grunden för omhändertagandet var att verkställa avvisningsbeslutet. Det ligger mot den bakgrunden närmast till hands att pröva grunden för beslutet om husrannsakan och behörigheten att omhänderta AA och barnen med utgångspunkt i bestämmelsen i 12 kap. 14 § utlänningslagen. Jag har noterat att polisen i det praktiska arbetet anser att bestämmelsen ger stöd för sådana åtgärder (se protokoll från inspektioner av Polismyndighetens gränspolissektioner, dnr 5380-2015 m.fl.).

Inledningsvis kan konstateras att ordalydelsen i 12 kap. 14 § utlänningslagen inte i sig ger någon rätt för polisen att använda tvång eller våld. Där anges endast att ett ärende kan lämnas över till Polismyndigheten bl.a. om det kan antas att tvång kommer att behöva användas för att verkställa ett beslut.

Av bestämmelsens förarbeten framgår att den infördes eftersom det ansågs finnas ett behov av polisiär kompetens vid verkställigheten av vissa avvisnings- och utvisningsbeslut (se prop. 1997/98:173 s. 41 f.). Med polisiär kompetens avsågs förmågan att bedriva spanings- och eftersökningsarbete samt förmågan och behörigheten att tillgripa tvångsmedel. Det angavs särskilt att möjligheten till husrannsakan enligt 20 § polislagen sannolikt skulle behöva användas.

Det är alltså klart att syftet med bestämmelsen är att polisen ska kunna tillgripa tvångsmedel för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Det är vidare en självklarhet att det kan vara nödvändigt att inskränka en persons rörelsefrihet för att sådana beslut ska kunna verkställas. Det kan t.ex. handla om att hämta en person som inte vill inställa sig frivilligt för en utresa eller att hålla kvar en person i avvaktan på utresan.

Mot den bakgrunden skulle det kunna framstå som naturligt att se dessa åtgärder som ett nödvändigt led i verkställigheten av ett avvisnings- eller

utvisningsbeslut. Jag kan dock inte se att bestämmelsen i 12 kap. 14 § utlänningslagen utgör det stöd i lag som måste krävas för sådana åtgärder, oavsett vilket syftet med dess införande varit.

Om Polismyndigheten har fattat ett beslut om förvar är förutsättningarna däremot annorlunda. I ett sådant fall har Polismyndigheten enligt 20 § polislagen stöd för husrannsakan liksom för ett omhändertagande. Även om förvarsinstitutet inte primärt är avsett för denna situation finns det såvitt jag kan bedöma inte något hinder mot att besluta att ta en person i förvar enligt 10 kap. 1 § utlänningslagen för att säkerställa att en nära förestående verkställighet går att genomföra. Att vissa begränsningar finns när det gäller personer under 18 år är en annan fråga.

Utredningen i ärendet och det jag nyss anfört visar att det är oklart hur det är tänkt att de aktuella bestämmelserna i utlänningslagen ska tillämpas och vilka tvångsåtgärder som kan vidtas vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Detta är naturligtvis olyckligt. Eftersom varje inskränkning av en persons rörelsefrihet innebär en begränsning av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna måste det vara klart vilket författningsstöd det finns för sådana åtgärder.

Enligt min mening bör utlänningslagen förtydligas så att stödet för de tvångsåtgärder Polismyndigheten har rätt att vidta för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som överlämnats till myndigheten med stöd av 12 kap. 14 § utlänningslagen klart framgår. Mot den bakgrunden överlämnar jag beslutet till Justitiedepartementet.

I det aktuella ärendet grundade polismyndigheten beslutet om hämtning av AA den 4 november 2014 på 9 kap. 9 § utlänningslagen och beslutet om husrannsakan på detta omhändertagande. Detta var felaktigt, vilket Polismyndigheten också angett i sitt yttrande. Dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län ska kritiseras för beslutet och för att åtgärderna genomfördes utan det lagstöd som krävs.

Genomförandet av verkställigheten

Enligt AA tog polisen inte hänsyn till att hon var gravid utan fortsatte verkställighetsarbetet trots att hon uppgav att det fanns risker med att genomföra en flygresa i hennes tillstånd. Hon anser att polisen därigenom äventyrade hennes och barnets hälsa.

Efter vad som framgår av utredningen fick polisen kännedom om AA:s graviditet först på den planerade avresedagen. När verkställighetshandläggaren nåddes av den informationen tog hon kontakt med sjukvården för att kontrollera om graviditeten var ett hinder mot att verkställa avvisningsbeslutet. Kontakterna dokumenterades i en tjänsteanteckning.

Det har vidare kommit fram att det fanns sjukvårdspersonal tillgänglig på flygplatsen och att läkare skulle följa med på flygresan. När AA:s hälsotillstånd försämrades fördes hon till sjukhus, och verkställighetsresan avbröts vilket också dokumenterades i ärendet.

Sammanfattningsvis ger inte utredningen underlag för att polisen vid genomförandet av verkställigheten har brutit mot de föreskrifter som finns eller på annat sätt agerat felaktigt.

Dokumentation

Det har genom utredningen kommit fram att det funnits brister i dokumentationen av ärendet. Som Polismyndigheten själv konstaterat saknas t.ex. protokoll över de tvångsåtgärder som genomfördes, och det har även i övrigt utifrån handlingarna varit svårt att följa ärendets gång. Dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län ska kritiseras för dessa brister.

Polismyndigheten har uppgett att man kommer att genomföra en översyn av rutinerna på området. Jag välkomnar detta.

Ärendet avslutas.