

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, som planerat att verkställa en familjs utvisningsbeslut till fel land; även kritik mot Migrationsverket, för fel och brister i en beslutsmotivering

Beslutet i korthet: En asylsökande familj skulle enligt lagakraftvunna utvisningsbeslut sändas till Ryssland. För fadern i familjen angavs även Afghanistan som ett alternativ. Migrationsverket överlämnade verkställighetsärendena till Polismyndigheten i Örebro län. Polisen inriktade, i strid med utvisningsbesluten, sitt arbete på att sända samtliga familjemedlemmar till Afghanistan. Eftersom handläggningen medfört risk för att enskilda asylsökande skulle sändas till fel land är den kritik som riktas mot polismyndigheten av allvarligt slag. Även Migrationsverket, som motiverat ett beslut på ett sätt som kan ha bidragit till det inträffade, kritiseras.

Bakgrund

Familjen AA, BB, CC, DD, EE och FF ansökte om uppehållstillstånd m.m. i Sverige. Familjen bestod av makarna AA (rysk medborgare) och BB (afghansk medborgare) samt det gemensamma barnet CC och BB:s tre barn från ett tidigare äktenskap; DD, EE och FF.

Migrationsverket beslutade den 15 februari 2007 att avslå AA, EE, FF och CC:s ansökningar och att utvisa dem. Utvisningsbeslutet skulle verkställas genom att de reste till Ryssland, om de inte visade att något annat land kunde ta emot dem. Den 16 maj 2008 beslutade Migrationsverket att även avslå BB och DD:s ansökningar och att utvisa dem. Detta utvisningsbeslut skulle verkställas genom att BB och DD reste till Ryssland eller Afghanistan, om de inte visade att något annat land kunde ta emot dem.

Migrationsdomstolen avslog familjens överklagande, dock med den ändringen att DD:s utvisningsbeslut skulle verkställas genom att hon sändes till Ryssland, om hon inte visade att något annat land kunde ta emot henne. Den 12 december 2008 beslutade Migrationsöverdomstolen att inte meddela prövningstillstånd. Utvisningsbesluten vann därmed laga kraft.

Den 28 april 2009 lämnade Migrationsverket över familjens utvisningsärenden till Polismyndigheten i Örebro län för verkställighet.

Polismyndigheten fattade under 2011 beslut om att ta vissa familjemedlemmar i förvar respektive ställa dem under uppsikt.

Frågan om verkställighetshinder prövades av Migrationsverket vid flera tillfällen. En sådan prövning skedde bl.a. den 1 november 2011. Beslutet gällde samtliga familjemedlemmar. I beslutsskälens angavs bl.a. följande.

Migrationsverket konstaterar att ni har ett verkställbart utvisningsbeslut gentemot både Ryssland och Afghanistan. Ni har nu åberopat att ni inte kan återvända till Afghanistan på grund av att ni kommer att utsättas för hot och fara. Ni har nu inte åberopat några skyddsskäl gentemot Ryssland föreligger det enligt Migrationsverkets bedömning inte heller något hinder att verkställa er till Ryssland.

[--]

Enligt Migrationsverkets uppfattning har det inte framkommit några andra omständigheter som innebär att det finns hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1, 2 och 3 § eller annan grund för att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen.

[--]

Åtgärderna för att verkställa det lagakraftvunna beslutet skall därför fortsätta.

Som ombud för familjen AA, BB, CC, DD, EE och FF framförde GG klagomål mot Migrationsverket och Polismyndigheten i Örebro län. Han anförde i huvudsak följande.

Trots att det inte existerar något beslut om att utvisa någon annan i familjen än fadern till Afghanistan har Migrationsverket i beslutet den 1 november 2011 angett att "ni har ett verkställbart utvisningsbeslut gentemot både Ryssland och Afghanistan". Migrationsverkets hantering har lett till att gränspoliserna inriktat sitt arbete på att verkställa samtliga familjemedlemmar till Afghanistan. Gränspoliserna har även beslutat om förvar respektive uppsikt med motiveringen att de berörda personerna inte medverkat till en verkställighet till Afghanistan. Myndigheternas hantering har medfört att medlemmar i familjen riskerat att utvisas till fel land. Hanteringen har även inneburit att frihetsberövanden skett på felaktig grund.

Utredning

Handlingar från Polismyndigheten i Örebro län och Migrationsverket inhämtades. Muntliga upplysningar lämnades av tjänstemän vid polismyndigheten.

Polisinspektören HH uppgav att samtliga familjemedlemmar skulle sändas till Afghanistan. Sedan hon upplysts om att utvisningsbesluten endast avsåg Ryssland, utom såvitt gällde pappan, bad hon att få återkomma. När hon kontrollerat saken argumenterade hon för att utvisning kunde verkställas till annat land än vad som angavs i beslutet. Kommissarien JJ uppgav att verkställighetsarbetet var inriktat mot Afghanistan och att en resebeställning gjorts. Sedan även han upplysts om utvisningsbeslutens innehåll sa han att han skulle gå igenom ärendet och återkomma. Han uppgav dagen därefter att

polisen gjort fel och att utvisningsbesluten inte skulle verkställas innan det utretts till vilket land verkställigheten skulle ske. (För de närmare upplysningar HH och JJ lämnade, se bifogade tjänsteanteckning.)

Migrationsverket och Polismyndigheten i Örebro län anmodades därefter att yttra sig.

Migrationsverket (generaldirektören KK) anförde i huvudsak följande beträffande utformningen av verkets ovan citerade beslut den 1 november 2011.

Det andra stycket under rubriken ”Migrationsverkets bedömning” på sid. 4 i beslutet har fått en otydlig och i delar felaktig lydelse genom att det anges ”Migrationsverket konstaterar att ni har ett verkställbart utvisningsbeslut gentemot både Ryssland och Afghanistan.” [– – –] Migrationsverket vill framhäva att uttalandet under skälen inte i sig är ett beslut eller är bindande för någon. Att en felaktighet smyger sig in i beslutsskäl är olyckligt.

Migrationsverket beklagar den felskrivning som återfinns på sid. 4 i under skälen för beslutet. Det framgår dock tydligt av själva beslutet att någon ändring av de gällande verkställighetsföreskrifterna inte har gjorts i beslutet. Det kan inte råda någon tvekan om vilka verkställighetsföreskrifter som var gällande. Migrationsverkets bedömning är att felskrivningen inte medfört någon rättsförlust för de sökande. En verkställighet skulle inte kunnat ske till fel land.

Migrationsverket anser att det misstag som beslutsfattaren gjort är att se som ringa och inte bör föranleda någon åtgärd.

I sitt yttrande redogjorde Polismyndigheten i Örebro län (länspolismästaren LL) för omständigheterna i ärendet enligt följande.

När Migrationsverket överlämnade utvisningsärendena till polismyndigheten för verkställighet uppgav verket att makarna vägrat medverka till en utvisning till Afghanistan. Verket uppgav vidare att modern i familjen var rysk medborgare, medan övriga familjemedlemmar var medborgare i Afghanistan. Vid överlämnandet bifogades de lagakraftvunna utvisningsbesluten. Under 2012 framkom att de fyra barnen även betraktades som medborgare i Ryssland.

Vid ett möte mellan polisen och makarna AA och BB den 17 februari 2011 informerades makarna om en möjlig verkställighet till antingen Afghanistan eller Ryssland. BB uppgav att han för egen del kunde tänka sig att återvända till Afghanistan, men att det var helt uteslutet för resten av familjen. Makarna ville inte lämna Sverige. De uppmanades att fundera över till vilket land de ville att verkställigheten skulle ske, så att familjen inte skulle behöva splittras.

Den 24 augusti 2011 hölls ett återvändandesamtal med samtliga familjemedlemmar. De informerades om att verkställigheten planerades till Afghanistan. BB upprepade att hans familj på inga villkor kunde återvända dit. De tre äldsta barnen uppgav att de inte skulle komma att medverka till en verkställighet till Afghanistan, utan att de hade för avsikt att på nytt skriva till Migrationsverket.

Den 1 november 2011 prövade Migrationsverket en framställan från familjen gällande verkställighetshinder. I bedömningen angavs att ” Migrationsverket

konstaterar att ni har ett verkställbart utvisningsbeslut gentemot både Ryssland och Afghanistan". Verket bedömde därefter att det inte förelåg hinder mot verkställighet till Afghanistan eller Ryssland och angav avslutningsvis att "Åtgärderna för att verkställa det lagakraftvunna beslutet skall därför fortsätta".

Samtliga familjemedlemmar kallades till nytt återvändandesamtal den 2 november 2011, men endast makarna AA och BB kom till mötet. Efter mötet fattades beslut om att ta BB i förvar. Samma dag beslutade polismyndigheten att övriga familjemedlemmar skulle ställas under uppsikt, då de vägrade att samarbeta för en verkställighet till Afghanistan.

Efter att de myndiga barnen, DD och EE, den 3 november 2011 underrättats om att de måste återvända till Afghanistan, uppgav de att de inte ville medverka till detta. Polismyndigheten fattade då beslut om att även de skulle tas i förvar. Besluten motiverades med att de vid upprepade tillfällen uppgett att de inte tänkte medverka till en verkställighet till Afghanistan och att det därför bedömdes föreligga en risk för att de skulle avvika och omöjliggöra en kommande verkställighet till Afghanistan.

Samtliga förvarsbeslut överklagades till Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen. Den 18 november 2011 avslog domstolen BB:s överklagande. Domstolen konstaterade att BB inte följt det lagakraftvunna beslutet att utvisa honom, utan stannat i Sverige och att han inte heller medverkat i förberedandet av verkställigheten av beslutet om utvisning av familjen. Domstolen upphävde dock polismyndighetens beslut om förvar av DD och EE och förordnade att de i stället skulle ställas under uppsikt. I domskälen noterades "Migrationsdomstolen vill upplysningsvis påminna om att DD:s lagakraftvunna utvisningsbeslut fastställer att verkställighet ska ske till Ryssland om hon inte visar att något annat land kan ta emot henne".

När polismyndigheten därefter beslutade om uppsikten av DD och EE angavs i skälen att det bedömdes föreligga risk för undanhållande då de två "vägrar samarbeta till en verkställighet till Afghanistan".

Så snart gränspolisens uppmärksammades på det inte fanns något lagakraftvunnet utvisningsbeslut för verkställighet till Afghanistan för någon annan än BB inriktade sig gränspolisensheten på att verkställa utvisningsbesluten till Ryssland. BB uppgav dock att han för egen del, i valet mellan de två länderna, önskade att bli verkställd till Afghanistan. Detta skedde den 15 december 2011. Vid tidpunkten för yttrandet till JO var det inte klart när utvisningen av den övriga familjen skulle verkställas.

Polismyndighetens redogjorde här efter för de upplysningar som berörda befattningshavare hade lämnat och för den rättsliga regleringen på området. Myndigheten gjorde därefter följande bedömning.

Polismyndigheten kan inledningsvis konstatera att det i förevarande fall inte finns något lagakraftvunnet utvisningsbeslut till Afghanistan för någon annan än BB.

Berörda befattningshavare har som skäl till att verkställighetsarbetet trots detta kommit att inriktas mot Afghanistan åberopat en kombination av olyckliga omständigheter. Bland annat har familjens då kända medborgarskap samt Migrationsverkets överlämnandebeslut och vad som därefter anförts av verket i samband med prövningen av frågan om verkställighetshinder uppgetts ha bidragit till den felaktiga uppfattningen att hela familjen kunde verkställas till Afghanistan.

Även om det i viss mån kan anses förståeligt att uppgifterna om medborgarskapet och Migrationsverkets uttalanden kan ha varit en bidragande orsak till det som inträffat, kan inte bortses från att berörda befattningshavare i ärendet även haft tillgång till de ursprungliga utvisningsbesluten. Vidare kan konstateras att migrationsdomstolen i samband med upphävandet av polismyndighetens beslut om förvar av DD och EE särskilt påtalat att DD:s lagakraftvunna utvisningsbeslut endast avser Ryssland. Trots detta har även de beslut som samma dag fattats beträffande uppsikt av de två motiverats med att syskonen vägrar att medverka till en verkställighet till Afghanistan. Gränspolisenheten synes således inte ha uppmärksammat den aktuella skrivningen i migrationsdomstolens dom.

Polisens rätt att använda tvång för att säkerställa verkställigheten av utvisningsbeslut utgör i sig ingrepp i enskildas personliga frihet. Felaktigheter eller brister i hanteringen av verkställighetsärenden kan därför också få allvarliga konsekvenser för enskilda. Med hänsyn härtill är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv angeläget att ärenden av detta slag handläggs särskilt omsorgsfullt och noggrant. Familjen har i detta fall klart deklarerat att man varken vill utvisas till Afghanistan eller Ryssland. Med hänsyn till vad som har beskrivits så finns i och för sig skäl för tvångsåtgärder för verkställande av utvisning. De omständigheter som anges som skäl för ett beslut måste dock självfallet alltid vara korrekta.

Polismyndigheten finner sammantaget att det aktuella ärendet inte har handlagts på ett så omsorgsfullt och noggrant sätt som kan begäras. Den berörda familjen har på grund av detta fått felaktig information om skälen för de beslut som fattats och om den kommande verkställigheten. Det är dock oklart om de brister i handläggningen som uppmärksammats skulle ha kunnat medföra allvarigare konsekvenser i ett senare skede. Detta med hänsyn till att det regelmässigt sker en extra granskning av grunddokument m.m. inför genomförandet av en utvisning.

Polismyndigheten bedömer att de brister som uppmärksammats i förevarande fall får anses ha sin grund i en kombination av olyckliga omständigheter och enskilda befattningshavares förbiseenden i en arbetssituation som upplevts som pressad. Berörda befattningshavare har uppmärksammats på allvaret i den uppkomna situationen och är införstådda med vikten av en noggrann ärendehantering. Gränspolisenheten har också tillförts ytterligare resurser, bland annat för att tillförsäkra en snabb och rättssäker ärendehandläggning med bibehållande av en god arbetsmiljö.

I ett beslut den 12 december anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

I beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska det, enligt 8 kap. 18 § utlänningslagen, anges till vilket land utlännningen ska avvisas eller utvisas. Om det finns särskilda skäl, får mer än ett land anges i beslutet.

Av 12 kap. 4 § första stycket utlänningslagen framgår att ett sådant beslut ska verkställas genom att utlännen sänds till det land, eller något av de länder, som anges i beslutet. Enligt tredje stycket samma paragraf får utlännen emellertid alltid sändas till ett land som han eller hon visar att mottagande kan ske i. Det är den myndighet som verkställer beslutet som ska se till att verkställigheten sker i enlighet med 12 kap. 4 § (8 kap. 1 § utlänningsförordningen).

I förarbetena till regleringen framhålls att den verkställande myndigheten inte bör kunna fatta egna beslut om verkställighet till ett annat land än vad som anges i beslutet om avvisning eller utvisning. Anledningen till detta är att den verkställande myndigheten aldrig ska kunna fatta beslut om verkställighet till ett land gentemot vilket en utlännings eventuella skyddsbehov inte har prövats. (Se prop. 2003/04:50 s. 29 f.) I förarbetena anges vidare att om utlännen vill åka till ett annat land än det som anges i beslutet, och kan visa att han eller hon kommer att mottas där, bör det alltid finnas möjlighet att sända utlännen till det landet. För att så ska få ske krävs dock att utlännen själv har påtalat att han eller hon vill åka dit. (Se a. prop. s. 32.)

En utlännings som har fyllt 18 år får tas i förvar om det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Ett sådant beslut får meddelas endast om det på grund av utlännings personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att utlännen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige (10 kap. 1 § andra och tredje stycket utlänningslagen, i dess lydelse före den 1 maj 2012).

Enligt 10 kap. 6 § utlänningslagen får en utlännings som har fyllt 18 år, under de förutsättningar som anges i 1 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt. För barn regleras frågan om uppsikt i 10 kap. 7 § utlänningslagen.

Bedömning

I de lagakraftvunna utvisningsbesluten anges att verkställighet ska ske genom att familjen AA, BB, CC, DD, EE och FF sänds till Ryssland. Endast för fadern anges Afghanistan som ett alternativ.

Polismyndigheten i Örebro län har haft i uppdrag att verkställa utvisningsbesluten. Trots detta har myndigheten inte följt dessa, utan inriktat sitt arbete på att sända samtliga familjemedlemmar till Afghanistan. Inte ens när migrationsdomstolen, i domen gällande förvar av bl.a. DD, särskilt påtalade att hennes lagakraftvunna utvisningsbeslut gällde Ryssland förstod man att verkställighetsarbetet var inriktat mot fel land. Först sedan ärendet anmälts till JO och myndighetens tjänstemän härifrån gjorts uppmärksamma på utvisningsbeslutens innehåll lades kursen om. Som en konsekvens av sin missuppfattning motiverade polismyndigheten även flertalet av sina beslut om uppsikt och förvar på ett felaktigt sätt.

Felaktigheter och andra brister i hanteringen av verkställighetsärenden kan, som polismyndigheten anført i sitt yttrande hit, få allvarliga konsekvenser för enskilda. Från rättssäkerhetssynpunkt är det därför utomordentligt angeläget att ärenden av detta slag sköts korrekt och kompetent (se JO 2012/13 s. 263 där jag riktade allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Gävleborgs län, som sänt en utvisad man till Irak i stället för till Iran). I detta fall hann utvisningsbesluten inte verkställas innan polisen kom till insikt om sitt misstag. Av utredningen att döma förefaller det dock långtifrån uteslutet att medlemmar i familjen AA, BB, CC, DD, EE och FF faktiskt hade kunnat sändas till fel land, om det ursprungliga verkställighetsarbetet hade fortgått. Sett mot denna bakgrund är den kritik som måste riktas mot Polismyndigheten i Örebro län av allvarligt slag.

Slutligen kan konstateras att det i Migrationsverkets motivering till beslutet den 1 november 2011 finns felaktigheter och att motiveringen har ett delvis osammanhängande innehåll. Dessa brister ursäktar inte polismyndighetens hantering, men så som påpekats från dess sida kan de ha bidragit till det inträffade. Även Migrationsverket, som har ett ansvar för att de beslut som där fattas inte utformas så att de kan missförstås av verkställande polismyndighet, ska därför kritiseras.