

Justitieombudsmannen
Cecilia RenforsDatum
2015-03-17Dnr
5329-2013

Allvarlig kritik mot Migrationsverket för bristande anvisningar till polismyndigheten i ett verkställighetsärende

Beslutet i korthet: Efter att Migrationsverket fattat beslut om att utvisa en asylsökande till Jordanien överlämnades ärendet till en polismyndighet för verkställighet. Polismyndigheten har vid två tillfällen vänt sig till Migrationsverket och uppgett att beslutet inte går att verkställa. Migrationsverket kritiserades för att inte ha lämnat tydliga anvisningar om vilka åtgärder polismyndigheten skulle vidta för att kunna verkställa beslutet. Detta har fått till följd att verkställighetsprocessen har blivit mycket långdragen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 september 2013 framförde AA klagomål på hanteringen av hans verkställighetsärende. Han var kritisk till att Migrationsverket bedömt att det inte fanns några hinder mot att verkställa beslutet att utvisa honom till Jordanien, trots att han inte hade något jordanskt pass och polismyndigheten inte hade fått nödvändiga dokument från jordanska myndigheter. Han var vidare kritisk till den långa handläggningstiden av hans verkställighetsärende.

Bakgrund

AA:s asylärende m.m.

AA, som är född 1987, ansökte om asyl i Sverige 2005. Han uppgav att han var statslös palestinier från Västbanken och åberopade bl.a. en palestinsk passhandling (ett s.k. PA-pass) för att styrka sin identitet. I augusti 2006 beviljades han permanent uppehållstillstånd i Sverige.

I samband med att AA:s familj ansökte om uppehållstillstånd i Sverige 2008 kom det fram uppgifter om att AA kunde vara jordansk medborgare. Med anledning av dessa uppgifter väckte Migrationsverket i januari 2010 frågan om att återkalla AA:s permanenta uppehållstillstånd och utvisa honom till Jordanien. Migrationsverkets land- och rättsinformation innefattar en promemoria med titeln *Rutiner kring verkställigheter till Jordanien och*

Västbanken som Sveriges ambassad i Amman upprättade 2009. I promemorian anges bl.a. följande:

Personer med palestinska resedokument (PA-pass) är inte jordanska medborgare och kan inte sändas tillbaka från Sverige till Jordanien efter ett utvisningsbeslut. En person som är innehavare av ett palestinskt resedokument är enligt jordanska inrikesministeriet likställd med varande palestinier och denne kan därför inte verkställas till Jordanien utan bör i stället sändas tillbaka till Västbanken eller Gaza. [— —]

Personer med ett s.k. nationellt id-nummer är medborgare i Jordanien och kan sändas tillbaka till Jordanien. Enligt information från jordanska inrikesministeriet kan verkställigheter av jordanska medborgare till Jordanien ske på följande handlingar;

- Passhandling
- Utgången passhandling
- Kopia av passhandling
- Formellt brev (verbal note) från jordanska utrikesministeriet av vilket det framgår att personen är jordansk medborgare

— — —

En jordansk medborgare som aktivt sökt och erhållit PA-pass ska i enlighet med jordansk lagstiftning avsäga sig sitt jordanska medborgarskap. Den jordanska medborgarskapslagstiftningen tillåter inte att en person uppbär två arabiska medborgarskap. Om en person underlåter att informera de jordanska myndigheterna men de jordanska myndigheterna på annat sätt informeras om att personen erhållit ett PA-pass, kommer de automatiskt att dra tillbaka det jordanska medborgarskapet. Enligt information från det jordanska inrikesministeriet kommer en jordansk medborgare som skickas tillbaka till Jordanien och som vid ankomst visar upp ett PA-pass för de jordanska myndigheterna att behandlas som en palestinier och inte jordanier och kommer därmed inte att accepteras inresa i Jordanien.

För att utreda AA:s medborgarskap skickade Migrationsverket i januari 2010 en förfrågan till Sveriges ambassad i Amman och bad att få information om AA var jordansk medborgare. I sin förfrågan upplyste Migrationsverket den svenska ambassaden om att AA hade palestinska resedokument och att dessa fanns tillgängliga i ett för verket och ambassaderna gemensamt ärendehanteringssystem.

Ambassaden kontaktade det jordanska utrikesministeriet med anledning av förfrågan. Det finns dock inte någon anteckning om att ambassaden bifogade kopior av AA:s palestinska resedokument eller upplyste om dessa handlingar.

Det jordanska utrikesministeriet besvarade den svenska ambassadens förfrågan i mars 2010 och förklarade att AA var jordansk medborgare. Utrikesministeriet uppgav också att han hade ett nationellt, närmare angivet, identitetsnummer. Denna upplysning kom att ligga till grund för Migrationsverkets beslut att återkalla AA:s permanenta uppehållstillstånd och utvisa honom till Jordanien. AA överklagade beslutet men fick avslag. Migrationsöverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd. Efter det att beslutet hade vunnit laga kraft överlämnades ärendet i augusti 2011 till dåvarande Polismyndigheten i

Stockholms län (numera Polismyndigheten, polisregion Stockholm), gränspolisavdelningen, för verkställighet av utvisningsbeslutet.

Eftersom AA hade palestinska resedokument ansåg gränspolisen att det inte gick att verkställa utvisningsbeslutet utifrån de handlingar som fanns i ärendet. Enligt gränspolisen krävdes det antingen att AA kunde uppvisa ett jordanskt pass eller att gränspolisen fick en officiell handling som visade att AA skulle tas emot som jordansk medborgare, trots att han hade palestinska resedokument.

AA har uppgett att han kontaktade den jordanska ambassaden och bad dem utfärda en passhandling. Till svar fick han en skrivelse daterad den 21 oktober 2011 i vilken det angavs att han är palestinsk och inte jordansk medborgare.

Samma månad – oktober 2011 – skickade gränspolisen en begäran om biträde med utredning till Sveriges ambassad i Amman. Polismyndigheten bad ambassaden att kontakta jordanska myndigheter och be om en officiell handling som bekräftade att AA var välkommen till Jordanien som medborgare. Ambassaden informerades om att AA hade palestinska resedokument, att jordanska myndigheter tidigare uppgett att han var jordansk medborgare med ett visst identitetsnummer, men att AA nu hade fått besked av den jordanska ambassaden att han inte var jordansk medborgare. Gränspolisen skickade ett antal påminnelser till Sveriges ambassad i Amman under vintern och våren 2012. I juni 2012 fick polismyndigheten ett svar från det jordanska utrikesministeriet, via den svenska ambassaden. I svaret angavs att AA kunde vända sig till närmaste jordanska ambassad för att få en passhandling. Skrivelsen innehöll inte några uppgifter om AA:s medborgarskap.

Trots att AA redan tidigare försökt att få en passhandling från den jordanska ambassaden skrev gränspolisen i augusti 2012 till ambassaden på nytt och bad dem utfärda en passhandling för AA. Gränspolisen upplyste om AA:s personuppgifter och det nationella identitetsnummer som det jordanska utrikesministeriet redovisat. Den 6 september 2012 fick gränspolisen till svar att AA inte hade något nationellt identitetsnummer. Något jordanskt pass utfärdades därför inte.

JO:s beslut i det tidigare ärendet

AA framförde i en anmälan till JO i juli 2012 klagomål på den långsamma handläggningen av hans verkställighetsärende. Med anledning av detta inledde JO en utredning av Sveriges ambassad i Ammans hantering av AA:s ärende.

I ett beslut meddelat den 19 juni 2013 riktade JO allvarlig kritik mot ambassaden för hanteringen av AA:s ärende (se JO 2013/14 s. 375, dnr 4253-2012). I beslutet uttalade stf JO Nordenfelt inledningsvis följande:

Migrationsverkets lagakraftvunna beslut om att utvisa AA till Jordanien grundas på uppgiften från det jordanska utrikesministeriet om att han är jordansk medborgare. I efterhand kan man konstatera att de jordanska myndigheterna knappast hade lämnat detta besked om Sveriges ambassad i Amman i januari 2010 hade

informerat dem om att AA innehade palestinska resedokument. Det är oklart varför ambassaden inte vidarebefordrade samtliga uppgifter om AA till de jordanska myndigheterna. – Här lades enligt min mening grunden för de verkställighetsproblem som därefter drabbat AA.

Vidare konstaterades att ambassaden, under drygt ett och ett halvt års tid, inte hade lämnat något svar på gränspolisens begäran som fört ärendet framåt. Sammanfattningsvis gjorde JO Nordenfelt bedömningen att ambassadens hantering av AA:s ärende var behäftad med flera allvarliga brister, vilket hade fått till följd att AA hamnat i en mycket svår situation. Beslutet skickades till Migrationsverket för kännedom och de eventuella åtgärder som verket fann påkallade.

Utredning

Migrationsverket anmodades att yttra sig över AA:s anmälan den 26 september 2013 och bl.a. ange om verket hade vidtagit några åtgärder med anledning av JO:s tidigare beslut. Migrationsverket (generaldirektören BB) kom in med två yttranden. JO hämtade även in vissa handlingar i ärendet. Av utredningen framgick bl.a. följande.

Migrationsverkets handläggning av AA:s verkställighetsärende

I september 2012 skickade gränspolisen en underrättelse om hinder mot verkställighet till Migrationsverket och begärde ytterligare besked om hur beslutet skulle verkställas. Gränspolisen bifogade skrivelsen från den jordanska ambassaden till AA daterad den 21 oktober 2011 och den jordanska ambassadens svar på polismyndighetens förfrågan daterat den 6 september 2012.

Migrationsverket gav den 26 november 2012 gränspolisen beskedet att det inte fanns något hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Enligt verket fanns det inte någon anledning att ifrågasätta de tidigare bekräftade uppgifterna om att AA är jordansk medborgare. Verket konstaterade att handlingen som är daterad den 21 oktober 2011 inte innehöll några personuppgifter utöver AA:s namn och att den därför inte kunde anses styrka hans uppgifter om medborgarskap. Ambassadens svar till polismyndigheten den 6 september 2012 att AA inte hade något nationellt identitetsnummer kommenterades inte av Migrationsverket i beskedet till gränspolisen.

Gränspolisen skickade i juni 2013 på nytt en underrättelse om verkställighetshinder till Migrationsverket och bad om tydliga anvisningar om hur beslutet skulle verkställas. Till underrättelsen bifogades en kopia av en handling som Sveriges ambassad i Amman hade fått från det jordanska utrikesministeriet i maj 2014. I handlingen angavs att utrikesministeriet ombetts att ge AA tillåtelse att resa in i Jordanien med FN-resedokument (UN travel document) och att ministeriet avsåg denna begäran.

I september 2013 gav Migrationsverket på nytt polismyndigheten beskedet att det inte fanns något hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Eftersom det

inte framgick varför det jordanska utrikesministeriet nekat AA att resa in i Jordanien ansåg verket att det saknades anledning att ifrågasätta de tidigare bekräftade uppgifterna om att AA är jordansk medborgare.

Migrationsverkets åtgärder med anledning av JO:s tidigare beslut

Migrationsverket upplyste att de befattningshavare som ansvarat för bedömningen av om AA:s resa kunde genomföras (verksamhetsområde Förvaltningsprocess) saknat kännedom om det kritikbeslut som JO meddelat i juni 2013 och som skickats till verket. Att JO riktat kritik mot handläggningen av AA:s ärende framgick därför varken av AA:s dossier eller av verkets ärendehanteringssystem.

I januari 2014 inledde verket ett nytt ärende för att utreda om det fanns något hinder mot att verkställa AA:s utvisningsbeslut. Den 28 januari 2014 skickade verket ett e-postmeddelande till Sveriges ambassad i Amman och frågade om det var möjligt för ambassaden att kontakta jordanska myndigheter för att få AA:s medborgarskap utrett. I meddelandet till ambassaden redogjorde verket för det besked som det jordanska utrikesministeriet lämnade i mars 2010 om att AA är jordansk medborgare, det besked den jordanska ambassaden lämnade i oktober 2011 om att AA inte är jordansk medborgare och det besked det jordanska utrikesministeriet lämnade i maj 2013 om att ministeriet inte kommer att tillåta inresa för AA med FN-resedokument. Verket upplyste om AA:s nationella identitetsnummer och framhöll att han hade palestinska resehandlingar.

I april 2014 förordnade Migrationsverket ett offentligt biträde för AA och fattade beslut om att utvisningsbeslutet tills vidare inte fick verkställas (inhibition).

Migrationsverkets bedömning

Migrationsverket redovisade i yttranden till JO den 14 januari respektive den 29 september 2014 följande bedömning:

Beslut som vunnit laga kraft kan enbart prövas enligt utlänningslagens bestämmelser om åtgärder vid hinder mot verkställighet. Vid bedömningen ska Migrationsverket ta ställning till nya omständigheter som kommit fram i ärendet vilket innebär att bedömningen ska ske utifrån förhållanden som inte tidigare varit föremål för prövning. I förevarande ärende kan sådana omständigheter vara att mottagarlandet nekat personen att resa in i landet eller att det tillkommit bevisning om personen som inte funnits med tidigare. Finns det anledning att anta att mottagarlandet inte kommer att ta emot personen får Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd.

Migrationsverket återkallade AA:s uppehållstillstånd den 19 augusti 2010 sedan jordanska myndigheter uppgett att han är medborgare i Jordanien.

Det har därefter framkommit uppgifter om att detta inte stämmer bland annat genom intyg som AA gett in och polismyndigheten som framfört att det finns hinder mot att verkställa beslutet efter att han nekats inresa i landet. Vid Migrationsverkets beslut den 5 september 2013 hade verket kännedom om en

handling från jordanska utrikesdepartementet med enbart uppgifter om att AA nekats inresa och inget om skälen till detta vilket föranledde bedömningen att det ändå inte fanns skäl att bevilja honom uppehållstillstånd. Verksamhetsområde Förvaltningsprocess har således handlagt ärendet i enlighet med de begränsade möjligheter som finns i lagstiftningen att bevilja uppehållstillstånd vid lagakraftvunna beslut om utvisning.

Migrationsverkets beslut att initiera en ny utredning om det föreligger verkställighetshinder föranleddes av JO:s beslut den 19 juni 2013 med kritik mot svenska ambassaden i Amman. Den 2 april 2014 beslutade Migrationsverket att inhibera verkställigheten av beslutet och beviljade AA ett offentligt biträde. Ärendet är fortsatt under utredning och verksamhetsområdet inväntar ett skriftligt svar på en ambassadförfrågan.

Handläggande förvaltningsprocessenhet har angett tidsfrister för handläggningen av ärendet för att försäkra sig om att beslut ska kunna fattas utan ytterligare onödiga dröjsmål.

Migrationsverkets fortsatta hantering av AA:s ärende

Efter att Migrationsverket kommit in med yttranden hämtade JO in kompletterande uppgifter och handlingar från verket. Av utredningen framgick följande.

I augusti 2014 fick Migrationsverket svar på ambassadförfrågan. Det framkom att ambassaden i stället för att kontakta jordanska utrikesministeriet gett i uppdrag åt en förtroendeadvokat att utreda AA:s medborgarskap.

Förtroendeadvokatens skriftliga redovisning hade följande innehåll:

Today I got the below-confirmed information:

Based on the official records. The national number (...) is issued to AA – born in 1987 – and his mother's name is (...), and the national number is active.

Moreover, the authorities confirmed that the same person AA has a Jordanian passport and in the same time has a Palestinian passport, which is a common event in Jordan.

Based on the above, the person in question is a (full) Jordanian citizen, and his claims the he is not a Jordanian citizen are not real.

CC

Migrationsverket diarieförde inte handlingen eftersom den innehåller förtroendeadvokatens namn, vilket är en hemlig uppgift. Verket upplyste vidare att det inte hade gjorts någon sekretessprövning innan AA:s personuppgifter överlämnades till advokaten, trots att verket och ambassaden kommit överens om att detta skulle göras.

Det framkom vidare att Migrationsverket först den 21 november 2014 diarieförde den ambassadförfrågan som skickades i januari.

Den 17 december 2014 beslutade Migrationsverket på nytt att det inte fanns något hinder mot att verkställa AA:s utvisningsbeslut. Enligt verket fanns det inte skäl att ifrågasätta den bedömning som tidigare gjorts om AA:s medborgarskap utifrån de uppgifter som jordanska utrikesministeriet lämnat i mars 2010 om att han vid den tidpunkten var jordansk medborgare. Verket konstaterade vidare att det framgick av de uppgifter som förtroendeadvokaten

lämnat i augusti 2014 att AA fortfarande var jordansk medborgare. Sammanfattningsvis ansåg verket att det varken fanns praktiska eller andra hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet.

Rättslig reglering

Verkställighet av utvisningsbeslut

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Om den som ska 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 kan Migrationsverket lämna över utvisningsärendet till Polismyndigheten för verkställighet (se 12 kap. 14 § utlänningslagen).

Beslut om utvisning ska verkställas snarast möjligt (12 kap. 15 § utlänningslagen).

När Migrationsverket har lämnat över ansvaret för verkställigheten till Polismyndigheten kan ärendet inte återlämnas. Polismyndigheten ska dock underrätta Migrationsverket bl.a. om man inte kan verkställa beslutet eller behöver ytterligare besked. Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder. Om det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns hinder mot verkställighet, t.ex. på grund av att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen, kan Migrationsverket inhibera verkställigheten eller bevilja tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd. (Se prop. 1997/98:173 s. 63 och 12 kap. 17–18 §§ utlänningslagen.)

Sekretessbestämmelser

För uppgifter som rör en utlänning gäller sekretess. Sekretessen gäller samtliga uppgifter om det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föränsas av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. (Se 21 kap. 5 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL.)

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar. Sekretessen gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (37 kap. 1 § första stycket OSL). Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses bl.a. asylärenden.

Att sekretess gäller hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).

Ambassader ska biträda Migrationsverket och Polismyndigheten med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (se numera 3 kap. 9 § förordningen [2014:115] med instruktion för utrikesrepresentationen).

JO har tidigare uttalat att det är viktigt att en myndighet som vidtar utredningsåtgärder i den asylsökandes hemland iakttar de sekretessbestämmelser som gäller och bedriver utredningen så att den asylsökandes skyddsintresse inte åsidosätts. Innan utredningsåtgärder vidtas ska en noggrann sekretessprövning göras, och det bör i varje enskilt fall övervägas vilka risker den enskilde eller dennes närstående kan komma att utsättas för genom myndighetens handlande. De överväganden som görs bör dessutom dokumenteras tydligt. (Se bl.a. JO 2012/13 s. 265, dnr 258-2011.)

Diarieföring

Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar endast handlingar för vilka sekretess gäller. I övrigt kan myndigheten själv välja om den vill registrera handlingarna eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. (Se 5 kap. 1 § OSL.)

Det ankommer på den enskilda myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra för respektive handlingstyp. När myndigheten väl har bestämt sig för ett av tillvägagångssätten måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

I den mån handlingar ska diarieföras vid myndigheten ska detta ske utan dröjsmål. En handling ska registreras så snart det är praktiskt möjligt, normalt samma dag eller senast dagen efter att handlingen kom in eller upprättades (se bl.a. JO 2002/03 s. 491, dnr 1384-2000).

Bedömning

Migrationsverkets handläggning av AA:s verkställighetsärende

AA ska enligt ett lagakraftvunnet beslut utvisas till Jordanien. I samband med att Migrationsverket överlämnade ärendet i augusti 2011 övergick ansvaret för att verkställa utvisningsbeslutet till dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län. Det innebär dock inte att Migrationsverket kan avsäga sig allt ansvar för ärendet. Verket har fortfarande en skyldighet att ge anvisningar till polismyndigheten för att säkerställa att beslutet kan verkställas, eller att vidta andra åtgärder.

Polismyndigheten har vid två tillfällen, i september 2012 och i juni 2013, vänt sig till Migrationsverket och uppgett att AA:s utvisningsbeslut inte går att verkställa.

Vid det första tillfället upplyste polismyndigheten verket om att den jordanska ambassaden hade meddelat att AA inte var jordansk medborgare och att han inte hade något nationellt identitetsnummer. Polismyndigheten bifogade en handling från den jordanska ambassaden daterad den 21 oktober 2011 och ett e-postmeddelande från ambassaden från den 6 september 2012. Enligt Migrationsverket fanns det inte något hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Verket motiverade sitt beslut med att den förstnämnda handlingen inte innehöll några personuppgifter utöver AA:s namn och att det enligt verkets mening därför inte fanns anledning att ifrågasätta den tidigare uppgiften om att AA var jordansk medborgare. Jag kan konstatera att verket i sitt beslut inte behandlar den sistnämnda handlingen, som innehåller både AA:s namn och nationella identitetsnummer. Om det beror på att Migrationsverket inte fäst avseende vid innehållet i den handlingen, eller om verket beaktat innehållet utan att redovisa sin bedömning i beslutet, framgår inte. Migrationsverket har inte heller närmare behandlat detta i sitt yttrande till JO, vilket i sig är en brist. Jag finner det inte meningsfullt att försöka utreda frågan vidare. Jag nöjer mig med att påpeka att Migrationsverket, med hänsyn till den bedömning man gjorde, borde ha lämnat tydliga anvisningar till polismyndigheten om vilka åtgärder verket ansåg att polismyndigheten skulle vidta för att beslutet skulle kunna verkställas. Några sådana besked lämnades dock inte.

Vid det andra tillfället upplyste polismyndigheten Migrationsverket om att det jordanska utrikesministeriet i maj 2013 hade avslagit Sveriges ambassad i Ammans begäran om att ge AA tillåtelse att resa in i landet. Polismyndigheten bifogade den handling som myndigheten fått från ministeriet. I handlingen angavs att den svenska ambassaden bett ministeriet att ge AA tillåtelse att resa in i Jordanien med FN-resedokument. Jag kan konstatera att detta inte överensstämmer med det uppdrag som polismyndigheten gett ambassaden, nämligen att be om en officiell handling som bekräftar att AA är välkommen till Jordanien som medborgare. Det är oklart om det är den svenska ambassaden eller det jordanska utrikesministeriet som missförstått uppdraget.

Migrationsverket ansåg, trots uppgifterna från det jordanska utrikesministeriet, att det inte fanns något hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet eftersom det inte framgick varför utrikesministeriet nekat AA att resa in i Jordanien. Inte heller den här gången lämnade Migrationsverket några anvisningar om vilka åtgärder polismyndigheten skulle vidta för att beslutet skulle kunna verkställas. Jag finner detta anmärkningsvärt, särskilt som det var den andra gången inom tio månader som polismyndigheten vände sig till verket och bad om tydliga anvisningar om hur verkställigheten skulle genomföras.

Migrationsverkets åtgärder med anledning av JO:s tidigare beslut

Migrationsverket inledde ett nytt ärende om verkställighetshinder i januari 2014 med anledning av den anmälan till JO som behandlas i detta ärende. Verket har i sitt yttrande inte närmare berört den fortsatta hanteringen av AA:s ärende. Av

de handlingar och muntliga upplysningar som JO hämtat in framkommer dock vissa förhållanden som jag finner anledning att kommentera.

Migrationsverket fattade i december 2014 ett beslut där man på nytt gjorde bedömningen att det inte fanns något hinder mot att verkställa AA:s utvisningsbeslut. Verkets bedömning grundar sig huvudsakligen på de uppgifter som en förtroendeadvokat lämnat.

Det är oklart vilka överväganden som låg bakom beslutet att anlita en förtroendeadvokat för att utreda AA:s medborgarskap i stället för att, som tidigare, vända sig direkt till jordanska myndigheter. Det framgår inte heller vilka uppgifter om AA som lämnats till förtroendeadvokaten för att denne skulle kunna fullgöra sitt uppdrag. Mycket tyder på att varken ambassaden eller verket gjorde någon sekretessprövning innan AA:s personuppgifter överlämnades till förtroendeadvokaten trots att det av e-postkorrespondensen mellan myndigheterna framgår att de var överens om att en sådan skulle göras. Eftersom AA inte hade samtyckt till att hans personuppgifter lämnades ut är det självklart att en noggrann sekretessprövning ska göras innan utredningsåtgärder kan vidtas. Bedömningen i sekretessfrågan ska dessutom dokumenteras.

Vidare är den redovisning som förtroendeadvokaten har lämnat över sitt uppdrag mycket knapphändig. Det framgår t.ex. inte vilka utredningsåtgärder som advokaten har vidtagit, och det anges inte heller på vilket sätt eller från vem han fått den information han redovisar. Det finns enligt min mening redan av den anledningen skäl att värdera dessa uppgifter med viss försiktighet. Dessutom står de uppgifter som förtroendeadvokaten lämnat om möjligheten till dubbla medborgarskap i motsatsställning till innehållet i promemorian från Sveriges ambassad i Amman. Det framgår inte av Migrationsverkets beslut varför verket valt att sätta tilltro till dessa uppgifter framför rätts- och landinformationen.

Av det som har framkommit av utredningen drar jag slutsatsen att Migrationsverket och polismyndigheten har olika uppfattningar i frågan om AA:s utvisningsbeslut går att verkställa. Utredningen visar hur angeläget det är att myndigheterna samarbetar i ärenden av detta slag. Det som har kommit fram visar också betydelsen av att verket lämnar tydliga anvisningar om hur verkställighet ska genomföras. I annat fall riskerar verkställighetsprocessen att bli mycket långdragen. Detta kan i sin tur drabba enskilda på ett sätt som inte är acceptabelt, vilket AA:s ärende är ett tydligt exempel på.

Diarieföring

Utredningen visar att den handling i vilken förtroendeadvokaten redovisar sitt uppdrag inte har diarieförts hos Migrationsverket. Enligt verket beror det på att den innehåller hemliga uppgifter. Jag kan inte uppfatta detta på annat sätt än att handlingen enligt Migrationsverkets uppfattning omfattas av sekretess. Som jag har redogjort för ovan finns det en ovillkorlig skyldighet att diarieföra sekretessbelagda handlingar.

Dessutom diarieförde verket först i november 2014 den skrivelse som skickades till Sveriges ambassad i Amman i januari samma år. Om en handling ska diarieföras vid myndigheten ska detta normalt göras samma dag eller dagen efter att den kom in till eller upprättades hos myndigheten.

Avslutande synpunkter

Arbetet med att försöka verkställa AA:s utvisningsbeslut har pågått under tre och ett halvt år, vilket naturligtvis är mycket otillfredsställande. En av anledningarna till den långa handläggningstiden är att flera myndigheter varit inblandade i hanteringen av AA:s ärende.

Enligt min uppfattning har Migrationsverket ett stort ansvar för att AA:s utvisningsbeslut inte har kunnat verkställas, och det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot verkets handläggning av AA:s ärende. Jag förutsätter att Migrationsverket snarast ger Polismyndigheten nödvändiga anvisningar för att genomföra verkställigheten eller vidtar andra åtgärder. Verket bör också se över samarbetsformerna med Polismyndigheten för att undvika att liknande situationer uppstår i framtiden.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.