

Uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att genomföra besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad

Beslutet i korthet: Efter att Migrationsverket fattat beslut om att utvisa en asylsökande överlämnades ärendet till dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län för verkställighet. Polismyndigheten tog mannen i förvar med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen för att förbereda och genomföra verkställigheten. Eftersom mannen saknade de resehandlingar som behövdes för att utvisningsbeslutet skulle kunna verkställas transporterade polismyndigheten honom till hans hemlandsambassad. Transporten och besöket på ambassaden skedde mot mannens vilja. Enligt polismyndigheten ger bestämmelsen om förvarstagande stöd för att transportera en förvarstagen till hans eller hennes hemlandsambassad.

I beslutet konstateras att innebörden av ett förvarstagande inte är närmare preciserad i lagstiftningen. Enligt JO är det otillfredsställande att varken lagtext eller förarbeten ger tydligt besked om vilka befogenheter polisen har för att kunna verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Eftersom de tvångsåtgärder som polisen har möjlighet att vidta inom ramen för ett förvarstagande inte bör följa endast tolkningsvis av bestämmelsen i 10 kap. 1 § utlänningslagen överlämnas beslutet till Justitiedepartementet. JO är också tveksam till att sekretessen till skydd för den enskilde kan upprätthållas vid ett ambassadbesök.

Med hänsyn till de oklarheter som finns när det gäller tillämpningen av lagstiftningen riktas inte någon kritik mot polismyndigheten för att besöket på ambassaden genomfördes.

Anmälan

AA förde i en anmälan till JO fram klagomål mot gränspolisen vid dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län för handläggningen av ett verkställighetsärende om utvisning av den bangladeshiska medborgaren BB. Han var bl.a. kritisk till att polisen tvingat BB, som var förvarstagen, att följa med till Bangladeshs ambassad i Stockholm för att ansöka om resehandlingar. Enligt AA saknas det laglig grund för ett sådant förfarande. Han gjorde också gällande att polisen använt oproportionerligt våld i samband med att BB fördes till bilen för transport till ambassaden.

Utredning

Bakgrund

BB ansökte om asyl i Sverige i september 2012. I december 2012 beslutade Migrationsverket att avslå hans ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd och utvisa honom till Bangladesh. Beslutet vann laga kraft i juli 2013.

Eftersom BB saknade resehandlingar gav Migrationsverket honom i uppdrag att skaffa sådana. BB följde inte anvisningarna och uppgav att han inte tänkte återvända till Bangladesh självmant. Mot den bakgrunden överlämnade Migrationsverket i september 2013 ärendet till polismyndigheten med stöd av 12 kap. 14 § utlänningslagen för verkställighet av utvisningsbeslutet.

Polismyndigheten kallade BB till samtal i oktober 2013. Samma månad skrev polisen till Bangladeshs ambassad i Stockholm och bad ambassaden att utfärda resedokument för BB. Under den fortsatta skriftväxlingen med ambassaden blev det klart att BB var tvungen att komma dit för en personlig intervju för att resedokument skulle kunna utfärdas.

Efter att BB kallats till samtal ett flertal gånger utan att komma beslutade polisen den 13 februari 2014 att ta honom i förvar. Polisen genomförde fyra verkställighetsförhör med BB, och vid samtliga tillfällen vägrade han att fylla i ansökningsblanketter för resehandlingar. Vid ett av förhören informerades BB om att de skulle åka till hans hemlandsambassad för att skaffa resehandlingar. Vid samtalet meddelade BB att han inte tänkte åka dit frivilligt.

Den 11 april 2014 kördes BB till Bangladeshs ambassad för en intervju.

Yttrande från dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län

Mot bakgrund av det som anfördes i anmälan begärde JO att dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län skulle yttra sig över påståendet om tvång och våldsanvändning från polisens sida samt över frågan om vilken laglig grund myndigheten haft för att ta med BB till ambassaden.

Myndigheten (dåvarande länspolismästaren CC) lämnade ett yttrande samt upplysningar från de poliser som transporterade BB till ambassaden.

Kommissarien DD upplyste bl.a. följande.

Uppgiften om att BB skulle ha blivit misshandlad i samband med ambassadbesöket den 11 april 2014 är helt gripen ur luften. När han och EE hämtade BB på förvaret i Gävle den 11 april 2014 var BB fullt påklädd för att bli transporterad till ambassaden i Stockholm. Under hela resan till och från Stockholm behövde de inte röra vid BB. Han har varit i kontakt med sköterskan vid förvaret i Gävle och det finns inga anteckningar i BB:s journal på förvaret som visar att BB skulle ha anmält att han har blivit misshandlad av polisen.

Polisassistent EE lämnade i huvudsak följande redogörelse.

Den 11 april 2014 hämtade de BB på förvaret i Gävle. När de kom dit gick BB och väntade och han hade redan satt på sig sin jacka. BB följde med dem ut till bilen och satte sig i baksätet tillsammans med DD. EE körde bilen till och från

ambassaden. När de kom fram till ambassaden klev BB ur bilen och de gick upp till ambassaden, där de satte sig och väntade. Efter besöket gick de tillbaka till bilen och åkte tillbaka till förvaret i Gävle. De behövde aldrig röra BB under besöket.

Dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län redovisade följande bedömning.

Polismyndighetens uppgift har varit att verkställa Migrationsverkets beslut om utvisning. BB:s identitet var inte fastställd och han hade tydligt deklarerat att han inte ville återvända till det uppgivna hemlandet. BB saknade giltig resehandling och han hade inte heller medverkat till att resehandlingar kunde utfärdas för honom. Innehavet av en resehandling är avgörande för polisens möjlighet att verkställa ett utvisningsbeslut.

BB togs i förvar med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen, ett s.k. verkställighetsförvar. Med stöd av 7 kap. 20 § utlänningsförordningen lämnade polismyndigheten uppgifter om BB till dennes hemlands ambassad för att få de resehandlingar som behövdes utfärdade.

En ambassad behöver inte alltid en persons samtycke för att utfärda en resehandling. I BB:s fall så krävdes ett personligt besök på ambassaden [...].

BB har vägrat att skriva under ansökningshandlingar om resehandlingar och han har sagt att han inte vill åka till ambassaden. Att polisen trots detta tar med sig BB till ambassaden mot hans vilja är ett led i det frihetsberövande som skett med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen för att förbereda verkställigheten av BB.

Av de berörda befattningshavarnas redogörelser har framkommit att ambassadbesöket genomfördes helt utan våldsanvändning. BB har följt med poliserna utan att någon som helst våldsanvändning från polisens sida har förekommit. Av anmälan framgår att BB är av en annan uppfattning.

Sammanfattningsvis gjordes bedömningen att det inte fanns grund för någon kritik mot varken enskilda polismän eller myndigheten för handläggningen av BB:s ärende.

Yttrande från Polismyndigheten

Efter att dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län yttrat sig ombads Polismyndigheten att redovisa sin bedömning av bl.a. vilken laglig grund det finns för att transportera en förvarstagen person till en ambassad mot hans eller hennes vilja. Polismyndigheten ombads också att redovisa sin bedömning av lämpligheten i att göra ett sådant besök för att genomföra en personlig intervju och sin bedömning av hur ett sådant besök förhåller sig till de sekretessbestämmelser som gäller.

Polismyndigheten (chefen för enheten för rättslig styrning och stöd FF) redovisade bl.a. följande bedömning av möjligheten att genomföra ett ambassadbesök mot en förvarstagens vilja.

I många av de verkställighetsärenden som överlämnas till polisen saknar den utvisade giltigt resedokument. Sådana dokument är ofta en nödvändig förutsättning för att det ska vara möjligt att genomföra utvisningen. Det är därför nödvändigt att förbereda verkställigheten av en utvisning genom att polisen kontaktar det aktuella landets ambassad och begär att resehandlingar ska utfärdas för den utvisade.

Varje land har sina specifika krav på vad som behövs för att landets ambassad ska utfärda en resehandling. Ett vanligt krav från ambassaden [är] att den som

ska utvisas gör ett personligt besök på ambassaden men i många av de fall som överlämnas till Polismyndigheten vägrar utlännningen att medverka till ett sådant besök.

Av utredningen i ärendet framgår att i det här aktuella fallet hade den berörda ambassaden krävt ett personligt besök av den utvisade för att utfärda en resehandling för denne. Ett besök på ambassaden var således en nödvändig förutsättning för att polisen skulle kunna utföra sitt uppdrag att verkställa den beslutade utvisningen. Av utredningen framgår vidare att den som skulle utvisas uppgett att han inte ville medverka till ett besök på ambassaden och att mannen var tagen i förvar i avvaktan på att utvisningen skulle kunna verkställas.

Det finns inte några särskilda författningsbestämmelser som anger exakt vilka åtgärder som polisen får vidta för att kunna verkställa ett beslut om utvisning. Det finns således exempelvis inte någon bestämmelse som uttryckligen anger att polisen får ta med en utlännning till en ambassad för utfärdande av resehandlingar eller för den delen någon bestämmelse som säger att polisen har rätt att tvångsvis föra en utvisad person till en flygplats för transport ur riket.

I avsaknad av några sådana särskilda författningsbestämmelser bör stödet för att polisen i ett fall som detta ska kunna ta med en person till en ambassad finnas i bestämmelsen om förvarstagande i 10 kap. 1 § utlänningslagen. En förutsättning för att Migrationsverket ska få lämna över ett ärende om utvisning till Polismyndigheten är ju att det kan antas att tvång kan komma att behöva användas för att verkställa beslutet. Syftet med ett förvarstagande är att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Om polisen i ett fall som det här aktuella inte skulle ha rätt att ta med en utvisad person till en ambassad för utfärdande av resehandlingar skulle syftet med bestämmelsen i 12 kap. 14 § [fjärde stycket] utlänningslagen förfelas. Det skulle då inte finnas någon mening med att lämna över verkställighet av avvisningar eller utvisningar till Polismyndigheten eftersom dessa i ett stort antal fall inte skulle kunna utföras.

När det gäller lämpligheten i att genomföra ambassadbesök för personliga intervjuer och hur sådana besök förhåller sig till de sekretessbestämmelser som gäller anförde Polismyndigheten följande.

I 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns en bestämmelse om sekretess för uppgift som rör en utlännning, om det antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlännningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlännningar. Sekretessen enligt bestämmelsen gäller oavsett i vilket sammanhang som uppgiften förekommer. Vidare finns sekretessbestämmelser till skydd för enskilda personliga förhållanden i verksamhet för kontroll över utlännning i 37 kap. 1 § OSL. *[Enligt den bestämmelsen gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men; JO:s anm.]*

[Polismyndigheten får] i ett ärende som rör verkställighet av avvisning eller utvisning, med stöd av 7 kap. 20 § utlänningsförordningen, lämna vissa uppgifter om en utlännings personliga förhållanden till den stat som avvisning eller utvisning ska ske till. Vilka uppgifter som får lämnas är angivna i bestämmelsen och får lämnas för att en behörig myndighet ska utfärda de resehandlingar som behövs. De angivna uppgifterna torde inte vara sådana att de faller under regleringen i 21 kap. 5 § OSL. Utlämnandet av sådana uppgifter i det angivna sammanhanget torde inte heller stå i strid med sekretessbestämmelsen i 37 kap. 1 § OSL.

Som också framgått ovan kan det ibland vara nödvändigt att ta med en utlännning till en ambassad för att beslutet om utvisning ska kunna verkställas. Regleringen

i 7 kap. 20 § utlänningsförordningen får förstås så att polisen ska kunna lämna uppgifter i fall där det är nödvändigt för att resehandlingar ska kunna utfärdas. 7 kap. 20 § [utlänningsförordningen] ger alltså polisen rätt att lämna vissa uppgifter men torde inte ålägga en utlännings någon skyldighet att svara på frågor vid en intervju på en ambassad. Det får anses ankomma på medföljande polis att innan besöket göra en bedömning av vilka uppgifter som ska lämnas till ambassaden så att intervjun kan begränsas till de frågorna.

Rättslig reglering

Allmänna utgångspunkter

Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlänningsbeslutet 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).

Tvångsåtgärder

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

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 utlänningsbeslutad 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 utlänningsbeslutet avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

En utlänningsbeslutad får inte hållas i verkställighetsförvar under en längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för det. För att få hålla någon i förvar i mer än tre månader krävs dessutom att det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningsbeslutaden eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar. (Se 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen.)

Som exempel på när verkställighetsförvar kan bli aktuellt anges i förarbetena att utlänningsbeslutaden vägrar att medverka till att resedokument upprättas eller vägrar att

samarbeta på annat sätt (se prop. 2011/12:60 s. 92). Som exempel på bristande samarbete som motiverar en längre förvarstid än tre månader anges att utlännningen vägrar att besöka en ambassad eller ett konsulat trots att personlig närvaro är en förutsättning för att resedokument ska kunna utfärdas (se a. prop. s. 93).

Av ett handlägningsstöd upprättat den 10 februari 2014 av Funktionen för ambassadsamordning (FAS) vid dåvarande Rikskriminalpolisen framgår att en verkställighetsresa till Bangladesh går att genomföra om utlännningen har ett giltigt hemlandspass, ett utgången pass eller en tillfällig resehandling från Bangladeshs ambassad. Det framgår vidare att det bl.a. krävs en personlig intervju på ambassaden för att en tillfällig resehandling ska kunna utfärdas.

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1) anges att om en ambassad kräver att utlännningen själv kommer dit för att få resehandlingar utfärdade får han eller hon föras till ambassaden mot sin vilja endast om han eller hon är förvarstagen (4 kap. 12 §).

Sekretess

Uppgifter om utlännningar i ärenden som gäller avvisning eller utvisning kan omfattas av sekretess (se 21 kap. 5 § första stycket och 37 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL). En uppgift som omfattas av sekretess får inte röjas för en utländsk myndighet, om inte utlämnandet sker i enlighet med en särskild föreskrift i lag eller förordning eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten (8 kap. 3 § OSL). I ett verkställighetsärende får den verkställande myndigheten lämna uppgifter om bl.a. namn, ålder, kön, medborgarskap, språk och civilstånd till den stat som avvisning eller utvisning ska ske till, så att en behörig myndighet kan utfärda de resehandlingar som behövs. Även fotografier får lämnas ut. (Se 7 kap. 20 § utlänningsförordningen.)

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Genom utredningen har det kommit fram att Migrationsverket överlämnade BB:s verkställighetsärende till dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län eftersom BB uppgav att han inte tänkte återvända till Bangladesh självmant och inte hade skaffat resehandlingar enligt de anvisningar han fått. Sedan ärendet överlämnats till polisen togs BB i förvar för att förbereda och genomföra verkställigheten av utvisningsbeslutet. Det har vidare kommit fram att BB – under tiden han var i förvar – transporterades till Bangladeshs ambassad för en personlig intervju i syfte att ambassaden skulle utfärda resehandlingar för honom, och att detta skedde mot hans vilja.

Våldsanvändning

När det gäller AA:s påstående om att polisen använde oproportionerligt våld mot BB vid transporten till ambassaden kan följande konstateras.

Polismyndigheten har inför yttrandet till JO hämtat in upplysningar från de polismän som var involverade i ambassadbesöket. De har uppgett att transporten till ambassaden gick lugnt till och att de inte använde något slag av våld mot BB. Inte heller den övriga utredningen ger stöd för att våld skulle ha använts i samband med transporten. Mot den bakgrunden blir utgångspunkten för min granskning att BB följde med till ambassaden utan att det förekom något fysiskt tvång eller våld från polisens sida. Jag har därför inte anledning att i det här ärendet uttala mig närmare om polisens möjlighet att använda våld i samband med ambassadbesök, men behandlar den frågan i ett annat beslut som meddelats i dag (se dnr 1548-2015).

Ambassadbesök

När det gäller frågan om vilken möjlighet Polismyndigheten har att mot en förvarstagens vilja föra honom eller henne till en ambassad för att ordna resehandlingar gör jag följande bedömning.

Som framgått ovan får Migrationsverket enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen överlämna ett ärende till Polismyndigheten bl.a. om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Jag kan dock inte se att bestämmelsen i sig ger någon rätt för polisen att använda tvång eller våld vid verkställigheten (se mitt beslut i ärende dnr 836-2015 som meddelats i dag). Polismyndigheten har inte heller i sitt yttrande uttryckligen angett att denna bestämmelse skulle ge myndigheten rätt att genomföra ett ambassadbesök mot någons vilja, utan har i första hand hänvisat till bestämmelsen om förvar i 10 kap. 1 § utlänningslagen.

Polismyndigheten har möjlighet att ta en person i förvar för att kunna verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut bl.a. om personen inte medverkar vid verkställigheten. Innebörden av ett förvarstagande är inte närmare preciserad i lagstiftningen. Det står dock klart att förvarstagandet är ett frihetsberövande och att syftet med frihetsberövandet är att förbereda och genomföra verkställigheten av ett utvisnings- eller avvisningsbeslut.

Det kan mot den bakgrunden framstå som en rimlig tolkning att polisen inom ramen för den tvångsåtgärd som ett beslut om förvar innebär har rätt att genomföra ett besök på en ambassad, om detta är en nödvändig förutsättning för att avvisnings- eller utvisningsbeslutet ska kunna verkställas. De förarbetsuttalanden som redovisats ovan om att förvarstiden kan förlängas om en utlänning vägrar att besöka en ambassad talar dock snarast i motsatt riktning. Enligt min mening är det otillfredsställande att varken lagtext eller förarbeten tydligt ger besked om vilka befogenheter polisen har i detta avseende.

Som nyligen anförts av regeringen i propositionen Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet bör inskränkningar i enskildas rörelsefrihet av konstitutionella hänsyn inte endast tolkningsvis följa av en bestämmelse (se prop. 2015/16:68 s. 61). Det är av samma skäl otillfredsställande om det endast tolkningsvis kan utläsas av bestämmelsen i 10 kap. 1 § utlänningslagen vilka tvångsåtgärder Polismyndigheten har möjlighet att vidta för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. En tolkning av bestämmelsen som leder till slutsatsen att det finns ett stöd för att genomföra ett besök på en ambassad är dessutom, som framgått ovan, inte helt självklar. Det finns enligt min mening starka skäl att tydliggöra i utlänningslagen vilka tvångsåtgärder polisen kan vidta som ett led i verkställigheten i förhållande till den som är tagen i förvar. Jag överlämnar därför beslutet till Justitiedepartementet.

Mot bakgrund av de oklarheter i lagstiftningen som redovisats finner jag inte skäl att kritisera Polismyndigheten för att ambassadbesöket genomfördes.

Sekretess

Genom utredningen har det kommit fram att syftet med ambassadbesöket var att det skulle genomföras en personlig intervju med BB, vilket var en förutsättning för att resehandlingar skulle utfärdas för honom.

Av 7 kap. 20 § utlänningsförordningen framgår att polisen har rätt att lämna vissa uppgifter om en utlännings personliga förhållanden till den stat som en avvisning eller utvisning ska ske till, så att de resehandlingar som behövs kan utfärdas. Med reservation för vad jag nyss anförde om lagstödet för en sådan åtgärd inom ramen för ett förvarstagande finns det enligt min mening i och för sig inget som hindrar att detta sker vid ett besök med den förvarstagne på ambassaden. En grundläggande förutsättning är dock att de sekretessbestämmelser som gäller iakttas om ett sådant besök genomförs.

Polismyndigheten har uppgett att medföljande polis har ansvaret att före besöket göra en bedömning av vilka uppgifter som kan lämnas till ambassaden så att intervjun kan begränsas till de frågorna. Jag ställer mig tveksam till att sekretessen helt kan upprätthållas i en intervjusituation som polisen inte har någon rådighet över och som sker på ett annat språk. Detta förhållande ger en ytterligare grund för min uppfattning att ett förtydligande i utlänningslagen är nödvändigt så att det klart framgår om det är tillåtet att med tvång transportera den som är tagen i förvar till hans eller hennes hemlandsambassad. Lagstiftaren får då en möjlighet att bl.a. ta ställning till de risker som kan finnas i sekretesshänseende och göra en avvägning mellan intresset av effektivitet vid verkställigheten och skyddet för den enskilde.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.