

Kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Dalarna för handläggningen av ett verkställighetsärende

Beslutet i korthet: En kvinna hade fått avslag på sin asylansökan och skulle utvisas ur Sverige. Polismyndigheten var ansvarig för att verkställa utvisningsbeslutet. Kvinnan, som var sjuklig och varken kunde språket eller hade kunskap om rättssystemet, hade anlitat ett ombud för att hjälpa henne i kontakterna med polisen. Kvinnan och hennes ombud begärde att all kontakt skulle gå via ombudet och att ombudet löpande skulle bli informerad om vilka åtgärder polisen vidtog. När polisen vid två tillfällen behövde inhämta kvinnans samtycke till vissa åtgärder kontaktade man dock kvinnan utan att informera ombudet om detta. Ombudet begärde även att få del av handlingar i ärendet ett flertal gånger.

I beslutet konstaterar JO att det mesta talar för att rätten att företrädas av ombud enligt 9 § förvaltningslagen inte omfattar verkställighetsärenden där Polismyndighetens handläggning är begränsad till faktiska åtgärder för att verkställa ett redan lagakraftvunnet utvisnings- eller avvisningsbeslut, t.ex. att ordna resehandlingar och boka resor. Syftet bakom bestämmelserna i förvaltningslagen, bl.a. att uppnå en god förvaltning och ett rättssäkert förfarande, motiverar dock ofta att de ändå tillämpas. Enligt JO bör utgångspunkten vara att polisens kontakter med den enskilde i ett verkställighetsärende sker genom ombudet och att ombudet informeras om de åtgärder som vidtas.

JO uttalar vidare att bestämmelsen om partsinsyn i 16 § förvaltningslagen inte kan anses tillämplig om Polismyndighetens handläggning i verkställighetsärendet begränsar sig till faktiska åtgärder. Detta hindrar naturligtvis inte att det kan finnas goda skäl för att ändå låta en enskild få del av handlingar och uppgifter i ärendet. Vid en framställning om att få del av handlingar i ärendet måste myndigheten också beakta de rättigheter en person har enligt reglerna om utlämnande av allmänna handlingar.

Polismyndigheten kritiserar i beslutet bl.a. för att man inte informerade ombudet innan man kontaktade kvinnan och för att ombudets framställningar om att få ta del av handlingar i vissa avseenden hanterades på ett bristfälligt sätt.

Bakgrund

Den 29 mars 2012 avslog Migrationsverket AA:s ansökan om uppehållstillstånd och beslutade att hon skulle utvisas till Kosovo. Utvisningsbeslutet vann laga kraft den 19 augusti 2013. Med anledning av att Migrationsverket bedömde att tvång var nödvändigt för att genomföra utvisningen överlämnade myndigheten

ärendet till dåvarande Polismyndigheten i Dalarna i november 2013. Polismyndigheten ansvarade därefter för att verkställa utvisningsbeslutet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 29 december 2014 förde BB, som ombud för AA, fram klagomål mot polismyndigheten. Enligt BB hade polisen tagit kontakt med AA utan att informera honom om det och inte lämnat ut handlingar som han begärt att få del av. Han var även kritisk till att polisen inte hade tagit hänsyn till AA:s hälsotillstånd under handläggningen av verkställighetsärendet. När det gäller de omständigheter som JO beslöt att granska närmare uppgav han huvudsakligen följande.

Kommunikation med anlitat ombud

Den 3 december 2013 anmälde han sig som ombud för AA i verkställighetsärendet med stöd av en fullmakt. Han framhöll samtidigt att han löpande ville bli informerad om vilka åtgärder som polisen vidtog. Anledningen var att han ville säkerställa ett tryggt återvändande för sin klient, som var sjuklig. Den 23 juni 2014 framhöll han återigen att AA önskade att all kontakt med henne skulle gå via honom. Trots det tog polisen kontakt med AA vid flera tillfällen utan att han informerades.

Den 19 juni 2014 gjorde polisen ett oanmält besök hos AA för att få hennes skriftliga medgivande till att polisen tog del av journalhandlingar hos sjukvården, utan att han informerades om åtgärden. Även den 11 augusti 2014 gjorde polisen ett oanmält besök hos AA utan att informera honom. Denna gång ville polisen få AA:s samtycke till att hennes vårdjournaler kommunicerades med myndigheterna i Kosovo. Den 29 oktober 2014 togs AA i förvar. Polisen underrättade honom inte om förvarsbeslutet förrän dagen därpå, trots att utvisningsbeslutet skulle verkställas den 1 november 2014.

Partsinsyn och rätten att ta del av handlingar

Den 18 augusti 2014 begärde han att få ta del av samtliga handlingar i ärendet. Samtidigt begärde han att få ta del av det material som polisen avsåg att kommunicera med myndigheterna i Kosovo.

Den 19 augusti 2014 begärde polisen att han skulle ge in en fullmakt trots att han lämnat in en sådan redan den 3 december 2013 och handlingar i ärendet hade kommunicerats med honom under juni 2014. Efter att en ny fullmakt lämnats in fick han ett beslut den 21 augusti 2014 där det angavs att han skulle få del av de allmänna handlingar i ärendet som inte bedömdes kunna vara till skada för handläggningen av verkställighetsärendet. Några handlingar bifogades dock inte beslutet. Han klagade på beslutet, och den 16 september 2014 fattade rättsenheten vid dåvarande Polismyndigheten i Dalarna beslut om att lämna ut samtliga handlingar i ärendet till honom. I beslutet angavs att AA var part i ärendet och därför hade rätt till partsinsyn enligt 16 § förvaltningslagen, vilken också tillkom honom i egenskap av ombud.

Vilka handlingar som kommunicerades med myndigheterna i Kosovo fick han aldrig kännedom om. Han hade därför inte möjlighet att komplettera den information som lämnades till dem eller informera AA om vad myndigheterna i Kosovo kände till om hennes hälsotillstånd.

Den 30 oktober 2014 bad han om att omedelbart få del av den accept om återtagande som myndigheterna i Kosovo hade lämnat till polisen. Han påtalade vikten av att snarast få del av handlingen då utvisningen skulle äga rum två dagar senare. Det dröjde dock till dagen därpå innan han fick del av handlingen.

Den 3 november 2014 begärde han på nytt ut alla handlingar i ärendet. I ett beslut den 10 november 2014 angavs att polisen hade bifallit hans ansökan efter att ha gjort en sekretessprövning. Vid en närmare genomgång av materialet kunde han dock konstatera att ett antal uppgifter hade maskats. Han misstänkte också att det fanns någon handling som inte hade lämnats ut.

Utredning

Handlingarna i ärendet hämtades in och granskades. Polismyndigheten (tf. chefen för rättsavdelningen CC) yttrade sig därefter över anmälan.

När det gällde uppgifterna om att polisen vänt sig direkt till AA i stället för att låta kontakten gå via BB och att myndigheten inte heller underrättat honom om åtgärderna anförde Polismyndigheten följande.

[BB:s] uppgifter om att gränspolisgruppen har tagit kontakt med [AA] [...] utan att han som ombud informerats om saken är korrekta.

Dessa kontakter ansågs vara nödvändiga på grund av att det handlat om att lämna uppgifter och skriftliga medgivanden för olika åtgärder för genomförande av verkställighet av det lagakraftvunna beslutet om utvisning [...]

Polismyndigheten anser att det hade varit lämpligt att polisen hade vänt sig till ombudet och informerat denne om att de avsåg att ta kontakt med dennes klient.

Myndigheten beklagar att ombudet inte underrättades om att gränspolis[en] planerat att ta/hade tagit kontakt direkt med den berörda personen i ovan nämnda situationer. Sådan underrättelse borde gränspolis[en] ha lämnat till ombudet för att ge information om vad som skulle göras.

När det gällde BB:s uppgifter om att polisen inte tillgodosett AA:s rätt till partsinsyn eller behandlat framställningarna om att få del av handlingar i ärendet på ett korrekt sätt anförde myndigheten bl.a. följande.

Polismyndighetens uppdrag har varit att verkställa Migrationsverkets beslut om utvisning, dvs. ett beslut av en annan myndighet. Eftersom Polismyndighetens hantering inte handlar om egentlig ärendehandläggning, utan framför allt om att transportera en person ut ur landet, är förvaltningslagens regler om partsinsyn inte direkt tillämpliga. Det finns dock ett antal frågor som måste lösas innan ett utvisningsbeslut kan verkställas. När verkställigheten dessutom rör en person som befinner sig i en utsatt position, som är sjuk och varken kan

språket eller har kunskap om rättssystemet, anser Polismyndigheten att förvaltningslagens regler bör tillämpas ur rättssäkerhetssynpunkt.

AA har i praktiken också behandlats som part. Polisen har lämnat löpande information till ombudet. Den information som lämnats ut är den information som ansetts vara relevant och behövlig utan att för den skull äventyra verkställighetsarbetet eller planeringen kring detta. Viss information, som t.ex. datum för verkställighet, har inte kommunicerats med AA eller hennes ombud eftersom det bedömts kunna skada verkställighetsarbetet. Polisen anser sig ha fullföljt skyldigheten om partsinsyn.

De handlingar som BB begärt att få ut i egenskap av ombud för AA har lämnats ut, om de inte har ansetts skada genomförandet av verkställigheten. Handlingar om resebeställning och utresedag har inte kommunicerats på grund av risken för att AA skulle avvika inför utresan. AA har under ärendets handläggning flyttat från sin adress utan att meddela Migrationsverket eller polisen den nya adressen och var därför efterlyst som avviken under en tid. Genom spaning lyckades polisen lokalisera den nya bostadsadressen. Gränspolisens chef har i samband med utlämnande av handlingar till ombudet den 10 november 2014 maskat vissa känsliga uppgifter. Hon har dock inte meddelat något beslut om åtgärden eller informerat BB om anledningen till maskningen.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning när det gäller hanteringen av BB:s framställningar om utlämnande av handlingar.

Polismyndigheten konstaterar att handläggningen av det begärda utlämnandet av handlingar ur den aktuella akten till ombudet visar på brister.

Eftersom inte alla handlingar lämnades ut och [...] vissa handlingar maskats, borde gränspolis[ens] företrädare [ha] meddelat ett skriftligt beslut innehållande skälen för att inte lämna ut vissa dokument och skälen till att vissa uppgifter maskats. Tillsammans med beslutet skulle också en hänvisning lämnats om att det gick att begära att myndigheten skulle fatta ett överklagbart beslut.

I anmälan sägs att det skulle ha saknats handlingar i det material som lämnades ut till ombudet. [Gränspolischefen] har beskrivit att det avser en sida utan innehåll. Myndigheten finner inte någon anledning att ifrågasätta förklaringen [...] om att detta avsåg en numrerad sida utan text. För att undvika missförstånd borde dock även denna sida ha lämnats ut till ombudet.

Rättsliga utgångspunkter

Utlänningslagen

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).

Av 12 kap. 14 § fjärde stycket framgår att Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, 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.

För att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvísning eller utvisning får Polismyndigheten under vissa förutsättningar ta en utlänning i förvar (se 10 kap. 1, 12 och 13 §§ utlänningslagen).

Förvaltningslagen

Enligt 9 § förvaltningslagen får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Uttrycket ”den som för talan” är något vidare än begreppet part och omfattar även den som har ett faktiskt intresse av ärendets utgång (se Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan s. 118). Den som har ett ombud ska medverka personligen, om myndigheten begär det.

Ett ombud är den som har en annan persons fullmakt att agera i dennes ställe och därmed är behörig att vidta åtgärder som är bindande för huvudmannen. Ett biträde är någon som hjälper sin huvudman utan att ha rätt att uppträda i hans eller hennes ställe. Rätten enligt förvaltningslagen att anlita ombud eller biträde är begränsad till myndigheternas handläggning av ärenden. Den del av det allmännas verksamhet som består av faktiskt handlande, exempelvis sjukhusvård och undervisning, omfattas däremot inte. Rätten att företrädas av ett ombud i ett ärende är inte heller obegränsad. När myndigheten kräver det ska den enskilde medverka personligen. Det kan t.ex. handla om att den enskilde behöver lämna sitt medgivande eller underteckna en handling. I dessa fall har ombudet möjlighet att medverka på samma sätt som ett biträde. (Se a. a. s. 118 f.)

Enligt 16 § förvaltningslagen har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller dock med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

Bestämmelsen i 16 § förvaltningslagen om partsinsyn gäller endast ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Begreppet myndighetsutövning är inte definierat i lagtexten. Utmärkande för all myndighetsutövning är dock att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter. Myndighetsutövning kan bestå dels av formella beslut som antingen kan vara gynnande eller förpliktigande för den enskilde, dels i faktiska åtgärder för att verkställa sådana beslut. Det faktiska handlandet utgör dock inte ärendehandläggning. Anledningen till att man inte har gjort samtliga bestämmelser i förvaltningslagen tillämpliga på all verksamhet hos myndigheterna är att det i vissa fall skulle kunna hindra dem från att utföra sitt arbete på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom är behovet av regler som särskilt värnar den enskildes rättssäkerhet störst i just myndighetsutövningsärenden. (Se a. a. s. 25 f. och 38 f. med där gjorda hänvisningar.)

Rätten till partsinsyn innebär som regel att bestämmelser om sekretess för uppgifter i ärendet får vika för partens rätt till insyn. Endast om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagda uppgifter inte röjs kan en part nekas rätt att få del av dem. I sådana fall ska myndigheten som regel upplysa parten om vad materialet innehåller. Även material som inte kategoriseras som allmänna handlingar omfattas av rätten till partsinsyn.

Tryckfrihetsförordningen m.m.

Oavsett om en enskild är part i ett ärende eller inte kan en begäran om att få del av handlingar hos en myndighet grundas på tryckfrihetsförordningens (TF) regler. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–3 §§ TF).

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 12 och 13 §§ TF.) Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske.

JO har i ett flertal beslut påpekat att oavsett vilket regelsystem som tillämpas, bestämmelserna om partsinsyn eller reglerna i TF, ska en framställning om att få del av handlingarna i ärendet behandlas skyndsamt (se t.ex. JO 1999/2000 s. 332, dnr 184-1998).

En framställning om att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar den (2 kap. 14 § första stycket TF). Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling är det i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Om den anställde vägrar att lämna ut handlingen, eller en del av den, ska den som begär att få ta del av handlingen informeras om möjligheten att begära att myndigheten prövar frågan och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. (Se 6 kap. 3 § OSL.)

Myndighetens avslagsbeslut i fråga om att få del av allmänna handlingar får överklagas till kammarrätt (2 kap. 15 första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL). Detta gäller oavsett om den enskilde grundar sin framställning på bestämmelserna i TF eller på reglerna om partsinsyn.

Bedömning

Kommunikation med ombud

Som framgått ovan är det endast vid handläggningen av ett ärende som det finns en rätt enligt förvaltningslagen att anlita ett ombud. Rätten att företrädas av ett ombud gäller inte vid en myndighets faktiska handlande.

Om Polismyndigheten fattar ett beslut om att ta en person i förvar under handläggningen av ett verkställighetsärende är det självklart fråga om handläggning av ett ärende där den förvarstagne har rätt att företrädas av ett ombud. Det finns dock anledning att se annorlunda på åtgärder som Polismyndigheten vidtar inom ramen för ett verkställighetsärende utan att några formliga beslut fattas. Enligt min mening talar det mesta för att rätten att företrädas av ombud inte omfattar Polismyndighetens faktiska åtgärder för att verkställa ett redan lagakraftvunnet utvisnings- eller avvisningsbeslut, t.ex. att ordna resehandlingar och boka resor.

Det förhållandet att en bestämmelse i förvaltningslagen inte är direkt tillämplig på en situation hindrar dock inte att det ändå kan finnas skäl att tillämpa bestämmelsen. Syftet bakom bestämmelserna, bl.a. att uppnå en god förvaltning och ett rättssäkert förfarande, motiverar tvärtom ofta att de tillämpas även i sådana situationer.

Har den enskilde anlitat ett ombud i ett verkställighetsärende bör utgångspunkten enligt min mening vara att Polismyndighetens kontakter med den enskilde sker genom ombudet och att ombudet informeras om de åtgärder som vidtas.

I det aktuella fallet hade BB fullmakt att företräda AA i verkställighetsärendet, och något skäl för att inte underrätta honom om de kontakter med hans klient som planerades har inte kommit fram. Som Polismyndigheten angett borde han därför ha informerats om dessa. BB hade därmed kunnat närvara vid de besök som genomfördes.

Av utredningen framgår vidare att polisen tog AA i förvar den 29 oktober 2014 och att beslutet verkställdes kl. 13.00 samma dag, men att man inte underrättade BB om beslutet förrän dagen därpå. BB borde som ombud för AA i förvarsärendet ha underrättats om beslutet i omedelbar anslutning till att det verkställdes.

Partsinsyn och handlingsutlämnande

Bestämmelsen om partsinsyn är som tidigare nämnts reserverad för ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Med detta avses i huvudsak ärenden där myndighetens handläggning mynnar ut i gynnande eller förpliktigande beslut för den enskilde. Faktiskt handlande omfattas inte.

Om Polismyndigheten fattar ett beslut om att ta en person i förvar för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut blir bestämmelsen om

partsinsyn tillämplig i förvarsärendet. Bestämmelsen kan däremot inte anses tillämplig om Polismyndighetens handläggning i verkställighetsärendet begränsar sig till faktiska åtgärder i enlighet med det jag nyss angett i fråga om ombud. Detta hindrar naturligtvis inte att det kan finnas goda skäl för att ändå låta en enskild få ta del av handlingar och uppgifter i verkställighetsärendet. Enligt Polismyndigheten bör relevant och behövlig information som inte äventyrar verkställighetsarbetet eller planeringen kring detta kunna lämnas ut till den enskilde. Jag instämmer i den bedömningen. Vid en framställning om att få del av handlingar i ärendet måste myndigheten också beakta de rättigheter en person har enligt reglerna om utlämnande av allmänna handlingar

När det gäller BB:s framställningar om att få del av handlingar i ärendet gör jag följande bedömning.

Av utredningen framgår att BB begärde att få del av samtliga handlingar i ärendet den 18 augusti 2014 och att han samtidigt ombads ge in en fullmakt, trots att en sådan funnits hos polisen sedan december 2013. Vidare framgår att polisen delvis biföll hans begäran den 21 augusti 2014 men ändå inte lämnade ut några handlingar. Jag kan således konstatera att hanteringen i flera avseenden varit bristfällig.

Av utredningen framgår vidare att BB den 30 oktober 2014 begärde att omedelbart få del av den accept som myndigheterna i Kosovo skickat till polisen, men att han fick del av den först efter ett dygn. Polismyndigheten har inte bemött BB:s uppgifter, och jag utgår därför från att det förhåller sig på det sätt som han har angett. Med hänsyn till att utvisningsbeslutet skulle verkställas den 1 november 2014 borde polisen ha handlagt BB:s begäran med större skyndsamhet.

Av utredningen framgår slutligen att BB den 3 november 2014 på nytt begärde att få del av alla handlingar i ärendet, att polisen i ett beslut den 10 november 2014 uppgav att hans begäran bifölls men att vissa uppgifter trots detta hade maskats och att någon handling inte hade lämnats ut. Med hänsyn till att BB:s begäran inte bifölls fullt ut borde polisen ha upplyst honom om detta och om möjligheten att begära ett överklagbart beslut från myndigheten.

När det slutligen gäller BB:s begäran om att få ta del av de handlingar som polisen avsåg att kommunicera med myndigheterna i Kosovo noterar jag att Polismyndigheten inte uttryckligen bemött detta påstående. Polismyndigheten har emellertid uppgett att man löpande lämnat ut den information i ärendet som kunnat lämnas ut. Om polisen ansåg att handlingarna inte kunde lämnas ut eller om man förbisåg BB:s begäran är således oklart. Jag finner dock inte anledning att utreda saken ytterligare men konstaterar att polisen borde ha lämnat BB någon form av besked med anledning av hans begäran.

Avslutning

Sammanfattningsvis visar utredningen att polisen brustit i information till BB och hanterat hans framställningar om att få ta del av handlingar på ett bristfälligt sätt. För detta ska dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län kritiseras.

Vad som kommit fram i övrigt medför inte något uttalande från min sida.