

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten och en polisman för att en person togs i förvar och ett avlägsnandebeslut verkställdes trots att Polismyndigheten inte var behörig. Även kritik mot Migrationsverket för att personen placerades i häkte

Beslutet i korthet: Migrationsverket beslutade att överföra en person till Tyskland i enlighet med Dublinförordningen. Verket hade inte lämnat över verkställigheten av beslutet, och Polismyndigheten var inte behörig att fatta beslut om förvar och verkställighet. Trots detta beslutade en polis om förvar och tog över verkställigheten. Polisens beslut om förvar fattades först med stöd av en bestämmelse som inte var tillämplig. Dagen därpå, efter kontakt med Migrationsverket, gjordes ändringar i beslutet som bl.a. innebar en ny rättslig bedömning. JO konstaterar att uppgifterna i beslutet om grunden för förvarstagandet är mycket kortfattade och att Polismyndigheten inte ens i efterhand har kunnat klargöra på vilka grunder beslutet fattades. Det som kommit fram om handläggningen ger enligt JO intrycket av att de rättsliga förutsättningarna för att kunna ta personen i förvar inte var klara för Polismyndigheten och att man bestämt att ta personen i förvar och verkställa överföringen med tvång oavsett vilka de faktiska förhållandena var. JO riktar allvarlig kritik mot polismannen och Polismyndigheten för det inträffade.

Efter begäran av Polismyndigheten beslutade Migrationsverket att den förvarstagne skulle placeras i häkte trots att Polismyndigheten inte varit behörig att fatta förvarsbeslutet. Ärendet visar enligt JO att det är nödvändigt att verket tar del av det förvarsbeslut, och i förekommande fall det avlägsnandebeslut, som ligger till grund för en framställning om frihetsberövande åtgärder. En sådan ordning gör det möjligt för verket att upptäcka formella brister i besluten. Om formella brister konstateras kan det finnas anledning att göra mer ingående kontroller av beslutets laglighet. Eftersom Migrationsverket hade konstaterat formella brister i förvarsbeslutet fanns det anledning att göra en mer ingående kontroll av beslutets laglighet. Det finns enligt JO skäl att anta att Migrationsverket vid en sådan kontroll skulle ha upptäckt att förvarsbeslutet inte hade stöd i lag. Migrationsverket kritiserar för att placeringsbeslutet fattades innan man hade tagit del av den ändring i förvarsbeslutet som Polismyndigheten skulle göra och utan att det hade gjorts en tillräckligt ingående kontroll av förvarsbeslutets laglighet.

Bakgrund

Den 15 december 2015 beslutade Migrationsverket att avvisa en ansökan om uppehållstillstånd från AA och överföra honom till Tyskland i enlighet med artikel 29.1 i Dublinförordningen, (EU) nr 604/2013, som innehåller kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd.

Migrationsverket underrättade AA om beslutet vid ett samtal den 21 december 2015. Under samtalet uppgav AA att han skulle medverka till överföringen men att han först ville överklaga beslutet. Han uppgav också att han skulle ansöka om inhibition av beslutet. Migrationsverkets handläggare bekräftade att AA kunde bo hos en vän under tiden ärendet prövades i domstol, gav honom biljetter och uppmanade honom att självmant resa till ett utreseboende den 7 januari 2016 och därefter resa till Tyskland. AA informerades också om att Migrationsverket kunde komma att fatta beslut om uppsikt eller förvar om verket hade anledning att anta att han skulle hålla sig undan överföringen. Migrationsverket lämnade inte över frågan om verkställighet av beslutet till Polismyndigheten.

I anslutning till underrättelsesamtalet fattade poliskommissarie BB beslut om att ta AA i förvar och att verkställa Migrationsverkets beslut. Poliser från gränspoliserna väntade på AA i Migrationsverkets lokaler och förde honom till häktet i Gävle.

Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle beslutade den 21 december 2015, efter ett samtal från Polismyndigheten, att placera AA i häkte.

Den 22 december 2015 gjorde Polismyndigheten vissa ändringar i förvarsbeslutet och angav att ärendet hade handlagts enligt Dublinförordningen. Som skäl för bedömningen att det fanns risk för att AA skulle avvika eller hålla sig undan angavs bl.a. att han vägrade resa och att han hade uppgett två olika identiteter. Det går av den kopia av beslutet som JO tagit del av inte att utläsa om dessa skäl fanns angivna redan innan beslutet ändrades.

Beslutet om överföring av AA till Tyskland verkställdes av Polismyndigheten den 22 december 2015. AA överklagade senare Migrationsverkets beslut att avvisa hans ansökan om uppehållstillstånd och överföra honom till Tyskland. Migrationsverket avvisade dock överklagandet eftersom det kommit in för sent.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål bl.a. mot att han togs i förvar av polisen när han lämnade Migrationsverkets lokaler, trots att han hade fått information från Migrationsverket om att han hade en vecka på sig att göra sig redo att åka och om att han hade rätt att överklaga beslutet och ansöka om inhibition.

Utredning

Inledning

JO begärde att Polismyndigheten och Migrationsverket skulle yttra sig över anmälan.

Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket (generaldirektören CC) yttrade sig efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna upplysningar. Migrationsverket lämnade följande redogörelse.

Migrationsverket har handlagt ärendet om ansökan om uppehållstillstånd och överföring till Tyskland enligt Dublinförordningen. Något beslut om att överlämna verkställigheten av beslutet om överföring till Polismyndigheten har inte fattats av Migrationsverket. Enligt enhetschefen vid den enhet i Västerås som handlade återvändandeärendet blev han uppringd av polisen i Västerås omkring mitten av december 2015 som meddelade att AA kunde uppfattas som farlig. En teamledare i Västerås blev också uppringd av polisen i Västerås om möjligheten för verket att ta AA i förvar och sedan överlämna verkställigheten till dem. Eftersom det inte fanns några kända omständigheter för Migrationsverket som gav någon anledning till att fatta beslut om att ta honom i förvar och överlämna verkställigheten till Polismyndigheten kallades AA till ett ordinarie underrättelsesamtal den 21 december 2015 hos Migrationsverket i Västerås. Polisen i Västerås har utöver vad som redovisats ovan varit i kontakt med Migrationsverket i Västerås om AA. Migrationsverket har inte dokumenterat samtliga samtal.

Inför Migrationsverkets samtal med AA den 21 december 2015 anlände tjänstemän från Polismyndigheten till verkets lokaler i Västerås. De tilläts inte att medverka vid samtalet med AA utan väntade i lokalen. Sedan AA underrättats om Migrationsverkets beslut att överföra honom till Tyskland och hur utresan skulle ske lämnade han lokalerna.

Den 21 december 2015 kontaktade polisen i Gävle Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle och framställde en begäran om placeringsbeslut enligt 10 kap. 20 § 3 utlänningslagen på grund av att tyska myndigheter begärt att AA skulle överföras till Tyskland och att han var misstänkt för terrorism.

Polisen faxade [det beslut] om att ta AA i förvar [som BB fattat den 21 december 2015] till förvarsenheten som därefter fattade beslutet om placering. Migrationsverket registrerade samtidigt inte ett medföljande beslut om förvar i myndighetens centrala utlänningsdatabas för utlänningsärenden på grund av att Polismyndigheten först skulle göra en ändring i beslutet.

Den 22 december 2015 kontaktade förvarsenheten häktet i Gävle som bekräftade att AA verkställts till Tyskland.

Av handlingar från Migrationsverket framgår att det var DD vid Polismyndighetens gränspolissektion i Gävle som kontaktade förvarsenheten i Gävle den 21 december 2015. I den tjänsteanteckning om samtalet som upprättades anges att handläggaren upplyste DD om att en rättelse av förvarsbeslutet måste komma in till verket och att DD lovade att ordna detta inom kort.

Migrationsverket redovisade följande bedömning.

Migrationsverket fattade beslut om att avvisa AA:s ansökan om uppehållstillstånd och beslutade om överföring till annan medlemsstat den 15 december 2015. Den 21 december 2015 genomförde verket ett samtal med AA om innehållet i beslutet och överföringen till Tyskland. Vid samtalet kom det

fram bl.a. att AA [skulle] medverka till överföringen och bege sig till Migrationsverkets utreseboende den 7 januari 2016 för att därefter åka vidare till Tyskland.

Migrationsverket har inte överlämnat verkställigheten till Polismyndigheten utan handlagt återvändandeärendet i enlighet med vad som framkom vid samtal och utifrån AA:s inställning och uttalande om att han ska lämna landet självmant. Någon anledning att överlämna verkställigheten har således inte förelegat. Av utredningen framkommer vidare att Polismyndigheten kontaktade Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle den 21 december 2015 och meddelade att AA skulle överföras till Tyskland den 22 december 2015 och begärde samtidigt att verket skulle fatta ett beslut om placering enligt 10 kap. 20 § 3 utlänningslagen. Migrationsverket fattade ett beslut om placering den 21 december 2015. Mot bakgrund av att Migrationsverket var handläggande myndighet av ärendet borde myndigheten ha påtalat detta för Polismyndigheten i och med att det blivit känt att Polismyndigheten beslutat att ta AA i förvar. Det kom inte fram något om att Polismyndigheten fattat beslutet om förvar enligt 10 kap. 17 § utlänningslagen. Det är möjligt att Polismyndigheten haft fog för att fatta beslut om förvar enligt nämnda lagrum. Migrationsverket borde dock ha kontrollerat detta innan det fattade beslutet om placering.

Av utredningen i ärendet framkommer även att samtliga händelser och en inkommen handling inte dokumenterats eller lagts in i Migrationsverkets diarium för utlänningsärenden. [– – –] Det är beklagligt att detta inte skett. Berörd region är emellertid medveten om att dokumentationen inte skett i enlighet med de bestämmelser och rutiner som gäller [...].

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (EE) yttrade sig efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna upplysningar. Polismyndigheten lämnade följande redogörelse.

Den 21 december 2015 fattade Polismyndigheten beslut om förvar gällande AA. Beslutet fattades med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen jämförd med 10 kap. 13 § 2 utlänningslagen. Dagen därpå självträttades beslutet på så sätt att det antecknades att ärendet handlagts enligt Dublinförordningen.

Den 22 december 2015 genomfördes verkställighetsresan till Hamburg. AA eskorterades av personal från Polismyndigheten.

Beslutande befattningshavare var dåvarande gruppchefen BB. Han har fått möjlighet att yttra sig via en underremiss till gränspolissektionen region Mitt och har uppgett bl.a. följande. Han fick uppgifter om att AA blivit kallad till Migrationsverket och där skulle underrättas om att han inte fått uppehållstillstånd. Sedan önskemål om väldigt snabb handläggning förts fram frågade han polismästaren FF om ärendet var överlämnat till Polismyndigheten från Migrationsverket. FF svarade att han skulle fixa det via en kontakt på verket. Eftersom det handlade om en väldigt snabb handläggning inväntade BB inte det skriftliga överlämnandet utan ansåg det klart att han kunde ta beslut om förvarstagande och verkställighet. Besluten togs i direkt anslutning till att AA lämnade Migrationsverkets lokaler i Västerås. Utifrån de uppgifter han fått om AA gjorde han en bedömning och bemannade insatsen därefter. [– – –]

FF har uppgett att han inte var inblandad i ärendet mer än att han skulle ställa personal till förfogande för att hjälpa till om det blev stökigt.

På fråga har FF uppgett att han inte minns att han har uttalat sig på det sätt som BB uppger.

I sitt yttrande har gränspolissektionen region Mitt anfört bl.a. följande. Migrationsverket hade fattat beslut om överföring till Tyskland men inte något

beslut om överlämnande av ärendet till Polismyndigheten. Migrationsverket var därför verkställande och därmed ansvarig handläggande myndighet när berörd person överfördes till Tyskland. Som handläggande myndighet var endast Migrationsverket behörig att fatta beslut om förvar. Gränspolisregionen Mitt anser att det beslut om förvar som Polismyndigheten fattade saknade laga grund. [– – –]

Gränspolisregionen Mitt anser att ärendet har hanterats felaktigt och i strid med både lag och interna rutiner. Sedan ärendet handlades har gränspolisregionen Mitt genomgått en omorganisation. Numera fattas beslut om förvar endast av särskilda beslutsfattare i utlänningsärenden. Tidigare ansvarade gruppcheferna i regionen för både verkställigheter och tvångsmedelsbeslut. Den nya ordningen separerar besluten som rör handläggningen av verkställigheter från tvångsmedelsbesluten. Den ska fungera som en garant för att rättssäkerheten efterlevs och därmed att situationer som den aktuella inte ska kunna uppstå.

Av de upplysningar som BB lämnade i underyttrandet framgår även följande. Han blev kontaktad av FF, som i sin tur hade blivit kontaktad av Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen hade uppgett att AA skyndsamt skulle föras till Tyskland.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Vid den aktuella tidpunkten hade Migrationsverket fattat beslut om överföring enligt Dublinförordningen men inte något beslut om överlämnande av ärendet till Polismyndigheten. Det kan således konstateras att det var Migrationsverket som var handläggande myndighet och inte Polismyndigheten. Polismyndigheten var därför inte behörig att fatta beslut om förvar på den grunden. Polismyndigheten har visserligen möjlighet att i vissa fall besluta om förvar i ärenden som handläggs av en annan myndighet om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut (10 kap. 17 § första stycket utlänningslagen). Polismyndigheten har dock i sitt beslut om förvar inte angett att det grundar sig på den bestämmelsen och det är också tveksamt om bestämmelsen alls kan tillämpas i situationer som den nu aktuella. Vid sådant förhållande har Migrationsverket varit den myndighet som haft rätt att fatta beslut om förvar och inte Polismyndigheten. Inte heller har Polismyndigheten varit behörig att handlägga frågan om verkställighet i det här läget. Det har således inte funnits någon laglig grund för Polismyndighetens agerande i dessa delar, vilket förstås inte är acceptabelt.

Avslutningsvis anförde Polismyndigheten att de nya rutiner som införts i polisregion Mitt bör säkerställa en rättssäker hantering och bidra till att liknande situationer inte uppstår igen.

Rättslig reglering

Verkställighet av ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen

Av artikel 29.1 i Dublinförordningen följer att ett beslut om överföring enligt bestämmelsen gäller omedelbart (se vidare Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen, Zeteo 1 juli 2017, kommentaren till 12 kap. 7 § utlänningslagen). Förordningen är direkt tillämplig i Sverige och har företräde framför svensk lag om den svenska lagen avviker från förordningen. Ett beslut om överföring enligt förordningen kan i Sverige verkställas även om beslutet har överklagats. Migrationsverket eller en migrationsdomstol kan dock förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition). (Se 1 kap. 9 § och

12 kap. 9 a och 13 §§ utlänningslagen, 28 § förvaltningsprocesslagen och prop. 2016/17:150 s. 8–12.)

Migrationsverket ska som huvudregel verkställa de beslut om överföring enligt Dublinförordningen som verket fattat. Migrationsverket får dock lämna över ett sådant ärende för verkställighet till Polismyndigheten om den som ska överföras håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan, eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. (Se 1 kap. 9 § och 12 kap. 14 § första och fjärde styckena utlänningslagen.)

Polismyndigheten ska verkställa de beslut om överföring enligt Dublinförordningen som myndigheten fattat. Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om överföring enligt Dublinförordningen i säkerhetsärenden. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i ett beslut om överföring bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten i sådana ärenden. (Se 1 kap. 9 § och 12 kap. 14 § andra och tredje styckena utlänningslagen.)

Förvar av den som ska överföras enligt Dublinförordningen

Enligt artikel 28 i Dublinförordningen får en person tas i förvar för att säkerställa ett överföringsförfarande om det på grundval av en individuell bedömning finns en betydande risk för att han eller hon avviker, om det är proportionerligt att hålla honom eller henne i förvar och andra, mindre ingripande, åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Utlänningslagens bestämmelser om förvar ska inte tillämpas i mål eller ärenden om överföring enligt Dublinförordningen i den utsträckning de avviker från förordningens bestämmelser (se MIG 2015:5). När det gäller förutsättningarna för att ta någon i förvar i sådana ärenden ska därför Dublinförordningens bestämmelser tillämpas.

I Dublinförordningen anges att med risk för avvikande avses skäl i det enskilda fallet – grundade på lagstadgade objektiva kriterier – som innebär att det kan antas att en person som är föremål för ett överföringsförfarande kan komma att avvika (se artikel 2 n). Sådana kriterier finns angivna i 1 kap. 15 § utlänningslagen.

Dublinförordningen innehåller inga bestämmelser som pekar ut vilken svensk myndighet som är behörig att fatta beslut om förvar. I den frågan gäller därför bestämmelserna i utlänningslagen. Av 1 kap. 9 § utlänningslagen framgår att det som anges i utlänningslagen om avvisning och utvisning i tillämpliga delar också gäller för beslut om överföring enligt Dublinförordningen.

Ett beslut om förvar fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ett ärende eller mål om uppehållstillstånd och därmed sammanhängande frågor om avvisning eller utvisning (10 kap. 12 § utlänningslagen).

Migrationsverket är handläggande myndighet bl.a. från det att ett ärende som verket ska pröva tas emot och till dess verket fattar beslut eller utlänningsbeslut har lämnat landet, eller Polismyndigheten har tagit emot ärendet eller, om verkets beslut överklagas, till dess ärendet tas emot av migrationsdomstolen.

Migrationsverket är normalt också handläggande myndighet när ett beslut har vunnit laga kraft. (Se 10 kap. 14 § utlänningslagen och kommentaren till bestämmelsen i Wikrén och Sandesjö, a.a.)

Polismyndigheten är handläggande myndighet bl.a. från det att myndigheten tar emot ett beslut för verkställighet och till dess att verkställighet har skett, dock inte under den tid då beslutet inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition (se 10 kap. 13 § första stycket utlänningslagen).

Polismyndigheten får, även om den inte är handläggande myndighet, fatta beslut om att ta en utlänningsbeslut i förvar om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet. Den myndigheten ska därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar ska fortsätta att gälla. (Se 10 kap. 17 § första stycket utlänningslagen.)

Beslut om placering i bl.a. häkte av den som är tagen i förvar

Migrationsverket ansvarar för att beslut om förvar verkställs (se 10 kap. 18 § utlänningslagen). I 10 kap. 20 § utlänningslagen finns bestämmelser om att Migrationsverket får besluta att en förvarstagen ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Enligt den lydelse som gällde när AA placerades i häkte fick Migrationsverket fatta ett sådant beslut bl.a. under vissa förutsättningar när den förvarstagne hölls avskild enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen, eller när det annars fanns synnerliga skäl (se 10 kap. 20 § 2 och 3 utlänningslagen i dess lydelse före den 1 november 2017). Enligt förarbetena skulle bestämmelsen om synnerliga skäl tillämpas restriktivt. De situationer som avsågs var att den förvarstagne av transporttekniska skäl kunde behöva placeras några timmar eller en natt i t.ex. ett häkte och fall där verkställigheten var mycket nära förestående. (Se prop. 1996/97:147 s. 21 och 40–41.)

Dokumentation

Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (15 § förvaltningslagen). JO har vid upprepade tillfällen uttalat att det inte är tillräckligt att endast anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende och att alla uppgifter för ärendets bedömning ska redovisas i akten. Även uppgifter som enbart rör ärendets yttre gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter

måste därför i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan gälla att kontakt förekommit med parter, andra personer eller myndigheter. (Se t.ex. JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009.)

Bedömning

Min utredning har avsett Polismyndighetens beslut att ta AA i förvar och att verkställa Migrationsverkets beslut om överföring. Utredningen har också avsett Migrationsverkets beslut att placera AA i häkte.

Polismyndighetens beslut att ta AA i förvar och verkställa överföringen *Polismyndighetens behörighet*

Utredningen ger inte en fullständig bild av vad som hänt i samband med att AA togs i förvar och överfördes till Tyskland. Migrationsverket har anfört att Polismyndigheten kontaktade verkets enhet i Västerås per telefon om AA vid flera tillfällen under december 2015. Vid samtalen uppgav Polismyndigheten bl.a. att AA kunde uppfattas som farlig och frågade om Migrationsverket kunde fatta beslut om förvar och överlämna verkställigheten till Polismyndigheten. Migrationsverket gjorde dock bedömningen att det mot bakgrund av de omständigheter som var kända för verket inte fanns anledning att fatta beslut om förvar eller att överlämna verkställigheten till Polismyndigheten.

När det gäller BB:s åtgärder framgår det av de uppgifter han lämnat att han kände till att Migrationsverket inte hade lämnat över ärendet för verkställighet till Polismyndigheten. Som han uppfattade saken skulle Migrationsverket fatta ett sådant beslut. Han avvaktade dock inte besked om att ett överlämnande skett innan han fattade beslut om att ta AA i förvar och tog över verkställigheten av Migrationsverkets överföringsbeslut.

Eftersom Migrationsverket inte hade lämnat över verkställigheten av överföringsbeslutet till Polismyndigheten var Migrationsverket handläggande myndighet. Polismyndigheten var därmed inte behörig att vidta åtgärder för att verkställa överföringen av AA till Tyskland, och var behörig att fatta beslut om förvar endast om det inte fanns tid att avvakta ett förvarsbeslut från Migrationsverket (se 10 kap. 17 § första stycket utlänningslagen). Polismyndigheten har dock inte gjort gällande att förvarsbeslutet fattades på den grunden. Polismyndigheten var alltså varken behörig att fatta beslut om förvar av AA eller att handlägga verkställigheten av överföringsbeslutet.

Grunderna för förvarsbeslutet

Myndigheternas yttranden ger inte något tydligt besked om varför Polismyndigheten tog AA i förvar. Jag kan konstatera att de uppgifter som lämnats, liksom myndigheternas bedömningar av risken för att AA skulle avvika, skiljer sig åt. Uppgifterna i Polismyndighetens beslut om att AA vägrade resa är svåra att förena med de uppgifter han samma dag lämnade i underrättelsesamtalen med Migrationsverket där han fick del av verkets beslut. I

samtalet uppgav han att han skulle medverka till överföringen men att han först ville överklaga beslutet.

Beslutet att ta AA i förvar har dessutom brister i ett antal avseenden.

Det ursprungliga beslutet att ta AA i förvar som BB fattade grundade sig på bestämmelser i utlänningslagen. Som framgått är det emellertid inte möjligt att fatta ett beslut om förvar med stöd av utlänningslagen i ett ärende om överföring enligt Dublinförordningen. Dagen efter att beslutet fattats gjordes vissa handskrivna ändringar i vilka angavs att beslutet avsåg en prövning av frågan om förvar enligt bestämmelserna i Dublinförordningen. Vidare angavs att det fanns en betydande risk för avvikande. Vid tidpunkten för dessa ändringar hade AA dock redan frihetsberövats med stöd av en bestämmelse som inte var tillämplig. Med hänsyn särskilt till att kraven för att besluta om förvar enligt Dublinförordningens bestämmelser är högre än de som gäller enligt utlänningslagen, och ändringen alltså innebar en ny rättslig bedömning, är detta mycket allvarligt.

Det som framgår av protokollet från underrättelsesamtalet kan självklart inte leda till bedömningen att det fanns en betydande risk för att AA skulle avvika. Uppgifterna i beslutet om grunden för förvarstagandet är handskrivna, mycket kortfattade och allt annat än klagande. Polismyndigheten har inte heller lämnat några ytterligare uppgifter som förtydligar eller på annat sätt ger stöd för att det fanns en sådan risk som krävs för ett beslut om förvar enligt Dublinförordningen.

Verkställigheten

Vid underrättelsesamtalet med Migrationsverket den 21 december 2015 uppgav AA att han skulle överklaga Migrationsverkets beslut och begära inhibition. Migrationsverkets handläggare godkände att AA bodde hos en vän under tiden ärendet prövades i domstol och uppmanade honom att självmant resa till ett utreseboende den 7 januari 2016. Polismyndigheten verkställde dock överföringen den 22 december 2015, dvs. redan dagen efter underrättelsesamtalet, trots att myndigheten inte var behörig att handlägga verkställigheten. Verkställigheten av överföringsbeslutet försvårade AA:s möjligheter att överklaga beslutet och omintetgjorde i praktiken möjligheten för honom att få en begäran om inhibition – att ett beslut tills vidare inte ska få verkställas – prövad av domstol.

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten och BB

Som jag konstaterat ovan fattade Polismyndigheten beslutet att ta AA i förvar och verkställde överföringen utan att myndigheten var behörig. Det innebär att åtgärderna vidtogs utan att det fanns stöd för dem i lag. Det är mycket anmärkningsvärt att BB fattade beslutet och vidtog verkställighetsåtgärder utan att ha förvissat sig om att Polismyndigheten var behörig.

Det är vidare oacceptabelt att AA inledningsvis frihetsberövades med stöd av en bestämmelse som inte var tillämplig och att grunderna för förvarsbeslutet var oklart redovisade. Polismyndigheten har inte ens i efterhand kunnat klargöra på vilka grunder beslutet fattades.

Jag vill med anledning av det som kommit fram understryka vikten av att frågor om tvång hanteras med stor noggrannhet, liksom vikten av att en myndighet alltid gör klart vilka rättsliga förutsättningar för tvångsåtgärder som finns i det enskilda fallet. Det som kommit fram om handläggningen ger intrycket av att de rättsliga förutsättningarna för att kunna ta AA i förvar inte var klara för Polismyndigheten, och att man bestämt att ta AA i förvar och verkställa överföringen med tvång oavsett vilka de faktiska förhållandena var. Detta är oroande och kan påverka förtroendet för polisen.

Det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot både Polismyndigheten och BB för det inträffade.

Jag ser positivt på att gränspolisstationen vid Polismyndigheten, polisregion Mitt, nu har ändrat sina rutiner så att beslut om förvar fattas av särskilda beslutsfattare.

Migrationsverkets beslut att placera AA i häkte

De formella förutsättningarna

Migrationsverket kan enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen besluta att den som tagits i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Av bestämmelsen följer att det endast är verket som får fatta ett sådant beslut och att detta gäller även om det är Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som har fattat förvarsbeslutet.

Ett beslut om att placera den som är tagen i förvar i häkte innebär en påtaglig ytterligare inskränkning av hans eller hennes rörelsefrihet. Höga krav på rättssäkerhet måste ställas när det gäller sådana beslut.

Av utredningen framgår att Migrationsverkets beslut att placera AA i häkte tillkom på begäran av DD vid Polismyndighetens gränspolisstation i Gävle. I ett telefonsamtal till verkets förvarsenhet i Gävle uppgav han att AA skulle överföras till Tyskland dagen därpå. Den handläggare som tog emot samtalet upplyste, enligt den tjänsteanteckning han upprättade, DD om att en rättelse av förvarsbeslutet måste komma in till Migrationsverket. Det framgår dock inte av anteckningen vilka brister i förvarsbeslutet som behövde rättas. Som framgått hade Polismyndigheten fattat beslutet om förvar med stöd av bestämmelser i utlänningslagen, vilka inte var tillämpliga. Det finns skäl att anta att det var den bristen Migrationsverkets handläggare påtalade för DD och begärde rättelse av. Migrationsverket fattade dock placeringsbeslutet innan något rättat beslut kommit in. Ett sådant förfarande är inte godtagbart.

Som framgått placerades AA i häkte trots att det förvarsbeslut som låg till grund för placeringsbeslutet inte hade stöd i lag. Varken de närmare omständigheterna om handläggningen inför placeringsbeslutet eller de rutiner för handläggningen som kan finnas hos Migrationsverket framgår av verkets yttrande. Ärendet visar dock att det är nödvändigt att verkets handläggare tar del av det förvarsbeslut, och i förekommande fall det avlägsnandebeslut, som ligger till grund för en framställning om att verket ska vidta frihetsberövande åtgärder. En sådan ordning gör det möjligt för verket att upptäcka formella brister i besluten. Om formella brister konstateras kan det finnas anledning att göra mer ingående kontroller av beslutets laglighet. Eftersom Migrationsverket konstaterade formella brister i förvarsbeslutet fanns det anledning för verket att göra en sådan kontroll. Det finns skäl att anta att Migrationsverket vid en mer ingående kontroll skulle ha upptäckt att beslutet att ta AA i förvar inte hade stöd i lag.

Migrationsverket ska kritiseras för att beslutet att placera AA i häkte fattades innan man hade tagit del av det rättade beslutet från Polismyndigheten och utan att en tillräckligt ingående kontroll av förvarsbeslutets laglighet hade gjorts.

De materiella förutsättningarna

Migrationsverkets beslut att placera AA i häkte innebar, enligt den lydelse av 10 kap. 20 § 3 utlänningslagen som då gällde, att det krävdes synnerliga skäl för placeringen.

Av Migrationsverkets tjänsteanteckning om samtalet från DD framgår bl.a. att han uppgav att AA skulle överföras till Tyskland dagen därpå och att Migrationsverket beslutade om placering i väntan på att AA skulle lämna landet. I placeringsbeslutet angav Migrationsverket som skäl endast att beslutet om att överföra AA till Tyskland snart skulle verkställas och att det därför fanns synnerliga skäl att placera honom i häkte.

Som angetts ovan ska bestämmelsen om placering i t.ex. häkte av den som ska verkställas tillämpas restriktivt. Bestämmelsen är avsedd bl.a. för situationer där den som ska verkställas inte hinner föras till en förvarslokal innan verkställigheten ska ske eller när transporten inte kan genomföras direkt från förvaret. (Se vidare JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009.) Av utredningen framgår inte om det fanns sådana omständigheter i det aktuella ärendet. Det är otillfredsställande att de närmare förhållandena inte klarlagts. Det sätt som frågan handlagts på ger intrycket att Migrationsverket inte har gjort någon självständig bedömning av förutsättningarna för beslutet. Det är självklart inte acceptabelt.

Jag vill med anledning av det som kommit fram understryka att alla omständigheter som ligger till grund för ett placeringsbeslut ska framgå av detta.

Dokumentationsbrister

Det har genom utredningen kommit fram att Migrationsverket inte diarieförde det förvarsbeslut som Polismyndigheten faxade den 21 december 2015 och inte heller dokumenterade alla kontakter med Polismyndigheten i ärendet. Det har framgått att det också har funnits brister när det gäller Polismyndighetens dokumentation.

Jag vill mot den bakgrunden framhålla att det är ett grundläggande krav ur rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt att beslut och åtgärder dokumenteras i enlighet med de bestämmelser som gäller. Detta ärende visar med tydlighet vilka konsekvenser brister i dokumentation och diarieföring för med sig, såväl under själva handläggningen som vid en granskning i efterhand.

Jag förutsätter att Migrationsverket och Polismyndigheten vidtar de åtgärder som behövs för att beslut och åtgärder fortsättningsvis dokumenteras på ett korrekt sätt och att handlingar diarieförs i enlighet med de bestämmelser som gäller.

Ärendet avslutas.