

**KLAGANDE**

Polismyndigheten i Skåne

Ombud:

**MOTPART**

Ombud och offentligt biträde:

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrättens i Malmö, migrationsdomstolen, dom den 26 augusti 2011  
i mål nr UM 2985-11  
(Polismyndighetens diarienummer)

**SAKEN**

Förvar

**MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

1. Migrationsöverdomstolen upphäver migrationsdomstolens dom, utom i den del den avser ersättning till offentligt biträde, och visar målet åter till migrationsdomstolen för ny handläggning.
2. Migrationsöverdomstolen beslutar att ersättning ska betalas till  
som offentligt biträde med 4 373 kr, varav 3 498 kr för  
arbete och 875 kr för mervärdesskatt.

## BAKGRUND

Migrationsverket avslog i ett beslut den 9 februari 2011 ansökan om bl.a. uppehållstillstånd och beslutade att han skulle utvisas ur Sverige. Sedan överklagat beslutet avslog migrationsdomstolen överklagandet i en dom den 27 maj 2011. Migrationsdomstolens dom överklagades inte och utvisningsbeslutet vann laga kraft den 21 juni 2011. Migrationsverket beslutade den 18 juli 2011 att ”lämna över ärende om utvisning till polismyndigheten för verkställighet i enlighet med 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716)” med motiveringen att hade avvikit och att beslutet om utvisning därför inte kunde verkställas av verket.

anträffades av polisen i Skåne den 11 augusti 2011. Sedan polisen konstaterat att han var efterlyst omhändertogs han med stöd av 11 § polislagen (1984:387). Efter en överenskommelse samma dag lämnade Polismyndigheten i Västernorrlands län – den polismyndighet som dittills haft hand om verkställighetsärendet – ärendet vidare till Polismyndigheten i Skåne som fattade beslut om att ta i förvar med stöd av 10 kap. 1 § och 13 § 2 utlänningslagen. Som skäl för beslutet anfördes i huvudsak att det uppkommit en fråga om verkställighet av ett beslut om utvisning och att det fanns anledning att anta att skulle komma att hålla sig undan.

överklagade beslutet om förvar till migrationsdomstolen som i sin dom upphävde beslutet och förordnade att omedelbart skulle försättas på fri fot. Som skäl angav domstolen följande. Migrationsverket har överlämnat ärendet om verkställighet till Polismyndigheten i Västernorrlands län. Det är således denna polismyndighet som är handläggande myndighet och behörig att fatta beslut om förvar. Polismyndigheten i Skåne har, på migrationsdomstolens förfrågan, uppgett att ärendet överlämnats från Polismyndigheten i

Västernorrlands län genom en överenskommelse. Migrationsdomstolen finner att en sådan överenskommelse, som förvisso framstår som praktisk, inte har stöd i utlänningslagens reglering avseende vilken myndighet som är att betrakta som handläggande myndighet och därmed behörig att fatta beslut i förvarsfrågor. Polismyndigheten i Skåne har inte heller i sitt förvarsbeslut angett att det grundar sig på bestämmelserna i 10 kap. 17 § första stycket utlänningslagen om tillfällig tvångsåtgärd eller fortsättningsvis hanterat ärendet på det sätt som anges där. Av det sagda följer att Polismyndigheten i Skåne inte är att betrakta som handläggande myndighet i förevarande fall och således inte behörig att på den grunden fatta beslut om förvar av

Polismyndighetens beslut utgör därmed inte laglig grund för att hålla honom i förvar utan beslutet ska upphävas. (Jfr även Migrationsöverdomstolens beslut den 14 mars 2011 i mål nr UM 821-11.)

## **YRKANDEN M.M.**

### *1. Polismyndigheten i Skåne*

Polismyndigheten i Skåne överklagar migrationsdomstolens dom och yrkar att Migrationsöverdomstolen upphäver domen och beslutar att åter ska tas i förvar. I överklagandet och i av polismyndigheten åberopade yttranden från Rikskriminalpolisen anförs i huvudsak följande.

Migrationsverket överlämnade verkställighetsärendet till Polismyndigheten i Västernorrlands län eftersom vid tiden för överlämnandet var inskriven vid den mottagningsenhet inom Migrationsverket som ligger inom Polismyndighetens i Västernorrlands län distrikt. Att Migrationsverket lämnade ärendet till denna polismyndighet var en följd av en befintlig överenskommelse mellan verket och polisen. Sedan anträffats i Skåne län överlämnade Polismyndigheten i Västernorrlands län i sin tur verkställighetsärendet till Polismyndigheten i Skåne i enlighet med den praxis som tillämpas inom polisen vid handläggningen av

verkställighetsärenden. Detta skedde den 11 augusti 2011 kl. 08:06. Beslutet att ta \_\_\_\_\_ i förvar fattades samma dag kl. 10:10.

Frågan om vilken myndighet som ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning regleras i 12 kap. 14 § utlänningslagen. Migrationsverket har enligt bestämmelsen möjlighet att överlämna 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. I bestämmelsen regleras dock inte vilken polismyndighet som ska vara ansvarig för verkställighetsärendet efter det att Migrationsverket överlämnat det.

Polisen i Sverige består av 21 självständiga polismyndigheter med Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet. Varje län utgör ett polisdistrikt. Inom varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten i området.

De 21 polismyndigheterna i Sverige mottog under år 2010 sammanlagt 11 526 verkställighetsärenden från Migrationsverket och under år 2011 hade de t.o.m. september månad mottagit 7 387 ärenden. Det rör sig således om ett stort antal beslut som ska verkställas genom polismyndighetens försorg. Det är vidare vanligt förekommande att de utlänningar som ärendena rör flyttar mellan olika platser i Sverige. I de flesta fall när ett ärende överlämnas från Migrationsverket till en polismyndighet efterlyser polismyndigheten personen nationellt. Vid utgången av september månad 2011 var 10 622 personer efterlysta i verkställighetsärenden.

Det förekommer ofta att utlänningar som är efterlysta anträffas i samband med exempelvis trafikkontroller eller inre utlänningskontroller och att de då befinner sig i ett annat län än det som tillhör den polismyndighet som fått verkställighetsärendet överlämnat till sig från Migrationsverket. I dessa situationer kan frågan om förvar bli aktuell.

Den polismyndighet som anträffar en efterlyst utlänning har möjlighet att fatta beslut om förvar enligt 10 kap. 17 § utlänningslagen även om den inte är handläggande myndighet. Denna bestämmelse tillämpas av polismyndigheterna när det inte är lämpligt att lämna över verkställighetsärendet. Beslut enligt 10 kap. 17 § utlänningslagen fattas lämpligen endast när verkställighet är nära förestående och det inte återstår så många moment i handläggningen av ärendet eller när polismyndigheten i anträffande distrikt inte kan ta egen ställning i förvarsärendet på grund av brist på underlag från den handläggande myndigheten.

Det förekommer också att den anträffande polismyndigheten kontaktar den handläggande polismyndigheten, som därefter beslutar att överlämna verkställighetsärendet till den myndighet som anträffat utlänningen. Denna ordning har rått under lång tid och av flera skäl. Det kan i många fall anses mer effektivt att ärendet flyttas dit där personen faktiskt befinner sig. Det är t.ex. mycket tidskrävande och kostsamt för en handläggande polismyndighet i Norrland att resa till södra Sverige om en person bosätter sig eller placeras på en förvarsenhet där efter att ha anträffats. Det kan dessutom anses vara bättre för utlänningen att den ansvarige handläggaren inom polisen finns på ett inte alltför stort avstånd från förvarsenheten eller det boende där utlänningen vistas. Handläggningen hos polisen av ett verkställighetsärende förutsätter att den handläggande polismyndigheten har tillgång till den utvisade för förhör, ansökan om resehandling, eventuell förhandling m.m. Det är också mycket vanligt att verkställighetsärenden överförs från en polismyndighet till en annan på grund av att personen av Migrationsverket flyttas till ett nytt boende i en annan del av landet.

Det är inte uttryckligen reglerat i utlänningslagen att en polismyndighet kan överlämna ett verkställighetsärende avseende en utlänning till en annan polismyndighet. I utlänningslagstiftningen finns inte heller någon bestämmelse som uttryckligen hindrar att verkställighetsärenden överlämnas från en polismyndighet till en annan. Det måste emellertid anses finnas

utrymme för den rådande ordningen med stöd av främst förvaltningslagen (1986:223) och polisförordningen (1998:1558). I 6 § förvaltningslagen föreskrivs att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Av förarbetena till 6 § förvaltningslagen framgår att bestämmelsen inte bara gäller vid ärendehandläggning utan i princip i all verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna. Den tar alltså sikte också på fältarbete och dylikt inom ramen för myndigheternas faktiska handlande. Tanken är bl.a. att myndigheterna ska samverka så att det blir enklare för enskilda att ha med dem att göra. Men bestämmelsen gäller generellt, dvs. oavsett om hjälpen i det särskilda fallet är fördelaktig för någon enskild eller inte. Hjälpen kan vara av många olika slag och självfallet ska myndigheterna undvika att begära hjälp med sådant som de lika gärna eller snabbare kan klara själva (prop. 1985/86:80 s. 61).

Av 3 kap. 6 § polisförordningen framgår att ärenden vid en polismyndighet som inte ska avgöras av polisstyrelsen eller polisenämnden avgörs av länspolismästaren. Om sådana ärenden inte behöver prövas av länspolismästaren, får de dock avgöras av någon annan anställd enligt vad som anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut. Ärenden vid myndigheten som inte behöver prövas av länspolismästaren får också avgöras av en anställd vid en annan polismyndighet, om myndigheterna har träffat en överenskommelse om sådan samverkan.

Den polismyndighet som anträffar en utlänning, som är efterlyst för verkställighet, och kontaktar den polismyndighet som utfärdat efterlysningen bistår den handläggande myndigheten med sådan hjälp som avses i 6 § förvaltningslagen, särskilt i de fall då det geografiska avståndet mellan dessa två myndigheter är stort. Den samverkan som då sker i och med kontakten och överenskommelsen mellan myndigheterna om att ärendet lämnas till den anträffande myndigheten är till gagn både för den enskilde och för verksamheten i stort av kostnads- och effektivitetsskäl. Överenskommelsen mellan myndigheterna om att den ursprungligen handläggande polismyndigheten överlämnar ärendet till den anträffande är en sådan

överenskommelse som avses i 3 kap. 6 § polisförordningen. Ett utlänningsärende, med eventuell återföljande fråga om förvar, är ett sådant ärende som inte behöver prövas av en länspolismästare och en anställd vid en annan polismyndighet får alltså avgöra ett sådant ärende efter överenskommelse med den handläggande polismyndigheten. En överenskommelse om samverkan i form av överlämnande av verkställighetsärendet från en polismyndighet till en annan sker i varje enskilt fall efter ett anträffande.

I sammanhanget bör även nämnas att polismyndigheterna med stöd av 3 kap. 6 § polisförordningen sinsemellan överlämnar även andra typer av ärenden där det är till gagn för verksamheten och de berörda personerna. Antalet brottsärenden som lämnas över från en polismyndighet till en annan är mycket stort. Det finns inte heller avseende brottsärenden något uttryckligt stöd i någon författning om att just den typen av ärenden får överlämnas från en polismyndighet till en annan, utan polismyndigheterna stödjer sig på 3 kap. 6 § polisförordningen.

Att möjlighet till överlämnande av verkställighetsärenden mellan polismyndigheter finns framgår också av ett cirkulärmeddelande den 3 juni 2010 från Rikskriminalpolisen (CM 3/10). Cirkulärmeddelandet innehåller riktlinjer om ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polismyndigheterna vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt förvar och har upprättats i samråd mellan Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen. I riktlinjerna anges bl.a. följande (avsnitt 4.5). Om ett ärende som har lämnats över till en polismyndighet övergår till en annan polismyndighet bör den enhet vid Migrationsverket som lämnat över ärendet informeras om detta av den polismyndighet som först tog emot ärendet. Ny handläggande polismyndighet registreras i verkets centrala utlänningsdatabas.

I Migrationsöverdomstolens avgörande den 14 mars 2011 i mål nr UM 821-11 behandlas inte frågan huruvida det över huvud taget är möjligt för en

polismyndighet som mottagit ett ärende om verkställighet från Migrationsverket att överlämna ärendet till en annan polismyndighet. Det kan inte heller anses ha varit lagstiftarens intention att begränsa polisväsendets möjligheter att på ett rimligt och kostnadseffektivt sätt bedriva verksamhet avseende verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Det är vidare osannolikt att lagstiftaren ansett att Migrationsverket ska få lämna över ett ärende till en polismyndighet medan denna i sin tur inte får lämna ärendet vidare till en annan myndighet inom polisväsendet. Om polismyndigheterna inte sinsemellan kan överlämna ärenden om verkställighet kommer polisens arbete med sådana ärenden att kraftigt försvåras och fördyras. Det skulle även innebära en förändring av den arbetsmetodik som polismyndigheterna och Migrationsverket hittills tillämpat.

Sammanfattningsvis var Polismyndigheten i Skåne handläggande myndighet vid tiden för det i målet aktuella beslutet om förvar, vilket var lagligen grundat.

2.

bestrider bifall till överklagandet och anför i huvudsak följande. Migrationsdomstolens tolkning av Migrationsöverdomstolens beslut den 14 mars 2011 i mål nr UM 821-11 är korrekt. Grund saknas därför för att ta honom i förvar och han ska fortsätta att vara på fri fot.

## **SKÄLEN FÖR MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

### *1. Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Enligt 12 kap. 14 § första stycket utlänningslagen ska beslut om avvisning eller utvisning verkställas av Migrationsverket, om inte annat föreskrivs i andra, tredje eller fjärde stycket. Enligt bestämmelsens fjärde stycke får Migrationsverket 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.

Bestämmelsen om att Migrationsverket får lämna över ett verkställighetsärende till polismyndigheten infördes år 1999 i samband med att huvudansvaret för verkställigheten av beslut om avvisning och utvisning överfördes från polismyndigheterna till dåvarande Statens invandrarverk. I förarbetena till bestämmelsen uttalas bl.a. följande (se prop. 1997/98:173 s. 64). Syftet med ett överlämnande ska vara att möjliggöra genomförandet av en verkställighet. Ett ärende som överlämnats till en polismyndighet enligt bestämmelsen förblir därefter den myndighetens ansvar även om utlänningen senare förklarar sig beredd att lämna landet självmant. Några möjligheter för polismyndigheten att återlämna ärendet finns således inte.

Det framgår vidare av 10 kap. 12 § första stycket utlänningslagen att beslut om bl.a. förvar fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ett ärende. I 10 kap. 13 § 2 utlänningslagen föreskrivs att polismyndigheten är handläggande myndighet från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att verkställighet har skett. Av 10 kap. 17 § första stycket utlänningslagen följer att en polismyndighet får befatta sig med frågor rörande förvar även i en annan situation. Enligt den bestämmelsen får en sådan myndighet fatta beslut om att ta en utlänning i förvar utan att vara handläggande myndighet under förutsättning att det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Om ett beslut om förvar har fattats med stöd av den senare bestämmelsen ska det skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet ska därefter omedelbart pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Av förarbetena framgår att bestämmelsen avser brådskande situationer då den handläggande myndighetens beslut om tvångsåtgärder inte hinner avvaktas (se prop. 1988/89:86 s. 183).

Enligt 4 § första stycket polislagen (1984:387) utgör varje län ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Vidare anges det i 3 kap. 6 § polisförordningen att ärenden vid en polismyndighet som inte ska avgöras av polisstyrelsen eller polismyndigheten avgörs av länspolismästaren. Om sådana ärenden inte behöver prövas av länspolismästaren, får de dock avgöras av någon annan anställd enligt vad som anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut. Ärenden vid myndigheten som inte behöver prövas av länspolismästaren får också avgöras av en anställd vid en annan polismyndighet, om myndigheterna har träffat en överenskommelse om sådan samverkan.

Slutligen föreskrivs det i 6 § förvaltningslagen att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

## *2. Migrationsöverdomstolens bedömning*

Som framgått ovan har Migrationsverket överlämnat ärendet om verkställighet av beslutet att utvisa \_\_\_\_\_ till Polismyndigheten i Västernorrlands län. Sedan denne anträffats i Skåne har Polismyndigheten i Västernorrlands län beslutat att lämna verkställighetsärendet vidare till Polismyndigheten i Skåne, som därefter beslutade att ta honom i förvar. Frågan i målet är om Polismyndigheten i Västernorrlands län kunde lämna verkställighetsärendet vidare till Polismyndigheten i Skåne med följden att den senare myndigheten blev handläggande myndighet och behörig att besluta i frågan om förvar.

Enligt 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen får Migrationsverket under vissa i bestämmelsen närmare angivna förutsättningar (se ovan) lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten. Denna bestämmelse kan enligt Migrationsöverdomstolens mening inte ges den innebörden att den polismyndighet som fått ärendet överlämnat till sig skulle vara förhindrad att i sin tur lämna ärendet vidare till

en annan polismyndighet. I utlänningslagstiftningen finns i övrigt inte någon bestämmelse som behandlar frågan om överlämnande av verkställighetsärenden från Migrationsverket till polismyndigheterna. Någon bestämmelse i utlänningslagen som reglerar frågan om sådana ärenden får lämnas vidare polismyndigheterna sinsemellan finns inte.

Polismyndigheten i Skåne har anfört att det är vanligt att verkställighetsärenden efter överenskommelse lämnas vidare från en polismyndighet till en annan och att detta förfarande har tillämpats under lång tid. Sådana åtgärder vidtas inte bara då efterlysta personer anträffas av polisen utan även till följd av att utlänningar flyttar till boenden på andra håll i landet. Att vidarelämning av verkställighetsärenden mellan polismyndigheter förekommer bekräftas också av det av polismyndigheten åberopade cirkulärmeddelandet den 3 juni 2010 från Rikskriminalpolisen angående ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polisen vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt förvar (CM 3/10). Cirkulärmeddelandet innehåller riktlinjer som har utarbetats i samråd mellan polisen och Migrationsverket.

Som skäl för att verkställighetsärenden lämnas vidare polismyndigheter emellan har Polismyndigheten i Skåne anfört att handläggningen av ärendena förutsätter att den handläggande myndigheten har tillgång till den utvisade för att kunna genomföra förhör, för ansökan om resehandling och för eventuella förhandlingar i förvarsfrågan m.m. Det är enligt polismyndigheten mycket tidskrävande och kostsamt för den handläggande myndigheten att i de aktuella fallen förflytta sig till ett annat län. Enligt polismyndigheten är det många gånger mer effektivt att ärendet flyttas dit där personen faktiskt befinner sig.

Migrationsöverdomstolen anser att det finns starka sakliga skäl för vidarelämning av verkställighetsärenden polismyndigheter emellan i sådana situationer som Polismyndigheten i Skåne har beskrivit. Att sådan vidarelämning sker underlättar handläggningen och måste därmed också

anses vara till fördel för de personer som verkställighetsärendena gäller. Sammantaget framstår förfarandet enligt Migrationsöverdomstolens mening som ändamålsenligt och effektivt.

Polismyndigheten i Skåne har anfört att handläggningen i samband med vidarelämning av verkställighetsärenden polismyndigheterna emellan grundas på bestämmelserna i 6 § förvaltningslagen och 3 kap. 6 § polisförordningen. Det har också upplysts att polismyndigheterna med stöd av 3 kap. 6 § polisförordningen överlämnar även andra typer av ärenden till varandra. Enligt uppgift överlämnas ett mycket stort antal brottsärenden mellan polismyndigheter med stöd av denna bestämmelse. Av det som polismyndigheten har anfört framgår således att vidarelämning av ärenden som avser verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen mellan polismyndigheter sker med stöd av samma bestämmelse som när andra typer av ärenden överlämnas från en polismyndighet till en annan.

Migrationsöverdomstolen konstaterar att det i utlänningslagen inte anges uttryckligen att verkställighetsärenden får lämnas vidare polismyndigheter emellan. Enligt Migrationsöverdomstolens mening utgör detta förhållande dock inte något hinder mot att ändå tillämpa en sådan ordning. Inte heller i övrigt finns det något rättsligt hinder mot att den polismyndighet till vilken Migrationsverket överlämnat ett verkställighetsärende lämnar ärendet vidare till en annan polismyndighet. I sammanhanget fäster Migrationsöverdomstolen också vikt vid det förhållandet att det inte är möjligt för en polismyndighet att lämna tillbaka ett verkställighetsärende till Migrationsverket, när det t.ex. visat sig att den person ärendet gäller har förflyttat sig utanför det aktuella polisdistriktet. Ett förfarande varigenom ett verkställighetsärende lämnas vidare av en polismyndighet till en annan får därför godtas. När ett ärende lämnats vidare blir den polismyndighet till vilken vidarelämningen ägt rum handläggande myndighet enligt 10 kap. 13 § utlänningslagen och behörig enligt 12 § i samma kapitel att fatta beslut om bl.a. förvar.

Migrationsdomstolen har i den överklagade domen hänvisat till Migrationsöverdomstolens avgörande den 14 mars 2011 i mål nr UM 821-11. I det målet upphävde Migrationsöverdomstolen ett beslut om förvar av det skälet att den polismyndighet som fattat beslutet inte varit handläggande myndighet vid tiden för beslutet och därför inte behörig att fatta beslut om förvar. Det hade före förvarsbeslutet inte skett någon vidarelämning av ärendet från den handläggande polismyndigheten till den polismyndighet som fattade beslutet om förvar. Förvarsbeslutet hade inte heller fattats med stöd av 10 kap. 17 § utlänningslagen. Omständigheterna i det målet är således inte jämförbara med dem i detta mål.

Beträffande det förvarsbeslut som är aktuellt i detta mål kan konstateras att Polismyndigheten i Skåne vid tidpunkten för sitt beslut hade fått verkställighetsärendet vidarelämnat till sig av Polismyndigheten i Västernorrlands län. Polismyndigheten i Skåne var således handläggande myndighet och behörig att fatta beslutet om förvar. Migrationsöverdomstolen finner därför att migrationsdomstolen inte haft fog för att upphäva polismyndighetens beslut med hänvisning till att myndigheten saknat behörighet att fatta beslutet. Migrationsdomstolens dom ska därför upphävas, utom såvitt avser ersättning till offentligt biträde, och målet visas åter till migrationsdomstolen för ny handläggning.

---

Beslutet får inte överklagas (16 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen).

kammarrättsråd  
ordförande

kammarrättsråd

kammarrättsråd  
referent

föredragande