

Justitieombudsmannen
Cecilia Renfors**Inspektion av Migrationsverket, region Syd, asylprövningen,
den 29 november–1 december 2016**

Inledning

Justitieombudsmannen Cecilia Renfors, byråchefen Lina Forzelius, föredragandena Madeleine Arpegård, Ola Jonshammar, Annika Pallvik Fransson och Lisa Wiberg, samt notarien Nanna Sundkvist och sekreteraren Andreas Paananen genomförde en inspektion av Migrationsverket, region Syd, asylprövningen, den 29 november–1 december 2016.

Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i Migrationsverkets lokaler på Agnesfridsvägen i Malmö.

Den inleddes med att Cecilia Renfors, Lina Forzelius och Annika Pallvik Fransson gav en kort presentation av JO och redogjorde för syftet med inspektionen inför sektionschefer, enhetschefer och verksamhetsexperter. Därefter hölls ett möte där sektionscheferna Rebecca Bichis och Jennie Sörman, chefen för fördelningsenheten Marina Nillund, samt verksamhetsexperterna Fatima Doumbouya och Charlotta Spång deltog.

Vid mötet presenterade Rebecca Bichis asylprövningens organisation och arbetssätt. Marina Nillund presenterade fördelningsenhetens verksamhet vilken hon också visade under inspektionen.

Under inspektionen granskades akter. Kompletterande upplysningar om handläggningen av vissa ärenden hämtades in. Medarbetare från JO närvarande även vid två asylutredningar.

Inspektionen avslutades med ett möte där förutom Rebecca Bichis, Jennie Sörman, Marina Nillund, Fatima Doumbouya och Charlotta Spång även sektionschefen Jan Ekdahl deltog. Vid mötet sammanfattade Cecilia Renfors vad som hade kommit fram vid granskningen.

Presentation av asylprövningen

Rebecca Bichis uppgav i huvudsak följande om asylprövningens organisation och arbetssätt.

Den kraftigt ökade migrationen under andra halvan av 2015 innebar omfattande förändringar för regionens verksamhet och organisation. Det uppkom bl.a. ett stort behov av att registrera alla asylansökningar, inte minst från barn utan vårdnadshavare. En ansökningsenhet för barn bildades, antalet asylprövningsenheter som prövar barnärenden utökades till två och en asylprövningsenhet i Växjö startades. Myndigheten rekryterade också ett stort antal assistenter för att kunna hantera alla ansökningar som kom in. Under en period fick själva prövningen av asylansökningar till stor del stå tillbaka för registreringen av ansökningarna.

Efter att antalet asylansökningar började sjunka i början av 2016 har situationen förändrats. Beredskapen är fortfarande hög men det behövs nu personal för andra arbetsuppgifter än registrering. Under våren avslutades därför många anställningar av assistenter och i stället rekryterades handläggare. Konkurrensen i regionen om kvalificerad arbetskraft är dock stor och även om asylprövningen i stort sett är fullt bemannad i dag har man fortfarande inte den kompetens och erfarenhet bland handläggarna som man skulle önska. Ett exempel är den nystartade enheten i Växjö där alla medarbetare utom en är nyrekryterade och utan tidigare erfarenhet av Migrationsverkets verksamhet.

Asylverksamheten i regionen består i dag av fyra ansökningsenheter varav en är en barnenhet, en fördelningsenhet, nio asylprövningsenheter varav två är barnenheter, en enhet för förvarsärenden och ogrundade ansökningar samt en utvecklingsenhet.

Migrationsverket vidtar åtgärder för att hantera det stora antalet asylansökningar både på kort och på lång sikt. Fördelningsenheten har nyligen inrättats och det pågår arbeten för att ta fram mallar och utredningsstöd som ska underlätta handläggningen, för att specialisera enheterna och för att införa ett nytt arbetssätt, den s.k. omarbetade skyddsprocessen (se chefen för kvalitetsavdelningens instruktion om den omarbetade skyddsprocessen den 15 februari 2016, I-03/2016). Vid införandet av den omarbetade skyddsprocessen har regionen varit pilot för processens s.k. spår tre, dvs. ärenden där det krävs omfattande handläggningsåtgärder. Sedan maj 2016 har 300 sådana ärenden kommit in till regionen.

På kort sikt har Migrationsverket haft som målsättning att så många sökande som möjligt ska få beslut i sina ärenden före årsskiftet 2016/2017. Migrationsverket satte upp målet att 119 000 ärenden skulle vara avgjorda vid årets slut. För att nå det målet gick man den 10 oktober 2016 ifrån den ordning som normalt råder om att ärenden ska tas i datumordning och i stället prioriterades ärenden där man snabbt kunde komma till ett avslut, särskilt ärenden med sökande från Syrien. Från och med detta datum har ansökningsenheterna, utvecklingsenheten och den enhet

som normalt arbetar med ogrundade ansökningar också handlagt denna typ av ärenden. Även den asylprövningsenhet som normalt ska avgöra äldre ärenden har avgjort ärenden med sökande från Syrien. Från årsskiftet ska ärendena som huvudregel återigen avgöras i datumordning.

Presentation av fördelningsenheten

Marina Nillund anförde i huvudsak följande om fördelningsenhetens verksamhet.

Fördelningsenheten bildades den 2 maj 2016 och är en del av den omarbetade skyddsprocessen. Enheten består av ett administrativt team och ett prövningsteam. Totalt har enheten 30 medarbetare. Enheten har i uppdrag att administrera och förvalta samtliga ärenden som inte handläggs på andra enheter. Arbetet innefattar bl.a. screening av ärenden, spårsortering av ärenden, posthantering, att ta ställning till frågan om undantag från kravet på arbetstillstånd, att förordna offentliga biträden och ta ställning till deras kostnadsräkningar, samt att boka asylutredningar. Enheten fattar även andra handläggningsbeslut, t.ex i frågan om ett ärende ska handläggas särskilt skyndsamt. Det kan bli aktuellt i ärenden där den sökande snart fyller 18 år, där den sökande av någon anledning är särskilt utsatt, svårt sjuk eller utsatt för människohandel. Enheten är också regional granskningsfunktion när det gäller id-handlingar.

Enheten ska vidare skapa förutsättningar för ett effektivt flöde av ärenden till handläggande enheter genom att fördela ärenden efter nationella prioriteringar och lokala styrprinciper. Detta innebär bl.a. att enheten löpande bokar in asylutredningar. Från början var tanken att de handläggande enheterna skulle avropa ärenden löpande från fördelningsenheten. Den ordning som visat sig fungera bäst är dock att fördelningsenheten fördelar ärenden till handläggande enheter utifrån femveckorsplaner som enheterna ger in.

När förvaltningsenheten bildades hade enheten en ingående balans på omkring 25 000 ärenden. Vid tidpunkten för inspektionen förvaltade enheten cirka 13 000 ärenden. Även om antalet ärenden sjunkit innebär arbetet mycket administration och kontakter med sökande. Som exempel kan nämnas att tre personer enbart arbetar med posthantering och att en person bara arbetar med att besvara och registrera inkommande mejl.

Muntliga utredningar

Medarbetare från JO närvarade vid två muntliga utredningar som rörde vuxna asylsökande. Vid utredningarna medverkade ett offentligt biträde och en tolk. Intervjuerna genomfördes på ett professionellt och ledigt sätt. Bemötandet var bra. Handläggaren tog regelbundna pauser. Under pauserna föredrog handläggaren vad som kommit fram för en beslutsfattare som gav vägledning om vilka ytterligare frågor som skulle ställas. Vid intervjun gavs det offentliga biträdet tillfälle att ställa frågor. Båda sökandena fick relevant information inför och efter intervjun, t.ex. om den fortsatta handläggningen och om kommunikering av protokoll och landinformation. Utredningarna tog 2,5–3,5 timmar, inklusive pauser.

Granskningen av akter

Granskningens omfattning

Vid inspektionen granskades de 10 äldsta öppna ärendena i regionen och de 20 senast avslutade ärendena (som inte rörde barn utan vårdnadshavare, s.k. BUV-ärenden) vid asylprövningsenheterna 1 eller 3. I dessa ärenden var granskningen framför allt inriktad på handläggningstiden och på om handläggningen skett på ett rättssäkert sätt.

Vidare granskades de 30 senast avslutade ärendena i regionen där avslags- eller bifallsbeslut meddelats och ansökan om uppehållstillstånd kom in under perioden september–december 2015, samt de 10 äldsta öppna ärendena i regionen i vilka ansökan om uppehållstillstånd kom in under den perioden. I dessa ärenden var granskningen framför allt inriktad på om handläggningen av det stora antalet asylansökningar som kom in under andra halvåret 2015 skett på ett rättssäkert sätt.

Slutligen granskades 50 BUV-ärenden, omfattande de 10 senast avslutade ärendena där avslagsbeslut meddelats vid asylprövningsenhet 7 och där åldern godtagits, samt de 40 senast avslutade ärendena i regionen där avslagsbeslut meddelats och där åldern antingen skrivits upp i samband med avslagsbeslutet eller innan det slutliga beslutet fattades. I dessa ärenden var granskningen framför allt inriktad på hur frågan om den sökandes ålder hanterats. I några av de ärenden som inleddes under perioden september–december 2015, och som alltså ingick i den gruppen, hade sökanden uppgett att han eller hon var underårig men Migrationsverket hade skrivit upp åldern. Hanteringen av frågan om den sökandes ålder granskades även i dessa fall.

Regionen hade inför inspektionen tagit fram de ärenden som skulle granskas. Akterna var sorterade och listade enligt JO:s anvisningar och förvarades av säkerhetsskäl i fördelningsenhetens arkiv. Fatima Doumbouya och Charlotta Spång uppgav att två av regionens äldsta ärenden av förbiseende förblivit öppna trots att beslut hade fattats i dem. Två andra äldre öppna ärenden hade därför tagits fram. De uppgav också att i ett antal av de senast avslutade ärendena från asylprövningsenheterna 1 och 3 hade ansökan kommit in under perioden september–december 2015. Dessa ärenden uppfyllde därför kraven för två av de ärendetyper som granskningen avsåg.

Totalt granskades 106 ärenden. Vid granskningen av akterna gjordes i huvudsak följande iakttagelser.

De äldsta öppna ärendena

Det äldsta öppna ärendet var fyra år gammalt. Övriga ärenden var omkring tre år gamla. I de flesta fall hade handläggningen inletts relativt snabbt och asylutredningar hade hållits. Därefter hade dock handläggningen stannat av i långa perioder. Som regel berodde detta på att det kom fram omständigheter som krävde kvalificerade överväganden och ytterligare handläggningsåtgärder. I ett antal fall visade det sig t.ex. att man behövde hämta in yttranden eller uppgifter från andra

myndigheter. I ett fall där Migrationsverket begärde ett yttrande stannade handläggningen av under cirka 16 månader. I ett annat fall stannade handläggningen av i mer än ett år. I det äldsta öppna ärendet, som inleddes i augusti 2012, lånade Migrationsverket ut akten till en annan myndighet i februari 2013. Därefter vidtogs i princip inte några åtgärder i ärendet förrän efter tre år. Flera ärenden bytte också handläggare vid upprepade tillfällen och det kom in nya handlingar som i sin tur krävde ytterligare åtgärder.

Bland de ärenden som granskades fanns exempel på att man inte hade registrerat att begärda handlingar kommit in till myndigheten och på att registreringen hade dröjt. I något fall hade detta fått till följd att kommunikeringen av handlingarna fördröjts. I ett ärende (regionens äldsta öppna ärende) hade handlingar även kommit bort.

De senaste avslagsbesluten

Handläggningstiden i de senast avslutade ärendena där avslagsbeslut meddelats uppgick som regel till mellan 1 och 2 år. Ett av ärendena var drygt 2,5 år och hade varit klart för avgörande i 1,5 år. Den långa handläggningstiden verkade delvis bero på dröjsmål vid ID-enheten, men ärendet hade blivit liggande under långa perioder även efter ID-enhetens utredning. I ett annat ärende hade Dublinenheten bedömt att Sverige skulle göra asylprövningen. Av oklar anledning hamnade akten dock hos arkivenheten i stället för hos asylprövningsenheten. Mistaget upptäcktes först efter sju månader, när sökandens offentliga biträde kontaktade Migrationsverket.

Vid granskningen framgick att den stora ärendeinströmningen under hösten 2015 medförde att handläggningen i de inneliggande ärendena stannade upp och att den inte kom igång i de nya ärendena. När handläggningen väl påbörjades var den dock som regel effektiv. I ärenden från 2014 och våren 2015 förordnades offentligt biträde i anslutning till att asylansökan gavs in. Från hösten 2015 förordnades offentligt biträde först i samband med den muntliga asylutredningen i ärendena, cirka ett år efter ansökan. Som regel framgick det inte av handlingarna om det offentliga biträdet och sökanden hade träffats före den muntliga utredningen. Ingen skriftlig utredning föregick den muntliga asylutredningen. I sex av ärendena hölls fler asylutredningar än en.

Generellt sett var dokumentationen och ordningen i akterna god. I vissa fall var dock registreringen av handlingarna i ärendet ofullständig. I något fall fanns inte heller de handlingar som angavs på dagboksbladet i akten. Det var också något otydligt vad som hade kommunicerats med sökanden och det offentliga biträdet i ärendena.

I samtliga ärenden hade det dokumenterats att sökanden informerats om sina rättigheter, att tolk närvarat vid asylutredningen och att tolken och sökanden förstått varandra. Det framgick vidare att ett offentligt biträde närvarat vid

asylutredningarna och att han eller hon hade fått tillfälle att kommentera protokoll och landinformation efteråt.

Det fanns relativt tydliga motiveringar i besluten. I vissa beslut blandades dock lagtext och praxis med bedömningar i långa stycken. Detta ledde till en viss svårighet att överblicka vad som var relevant för det enskilda ärendet. I vissa fall bifogades även bilagor med lagtext.

Beträffande Migrationsverkets rutiner för underrättelse om avslagsbeslut upplyste verkets personal om följande. Ett avslagsbeslut skickas till det offentliga biträdet, mottagningsenheten och återvändandeenheten. Sökanden underrättas om beslutet vid ett underrättelsesamtal. Målsättningen är att samtalet ska hållas inom en vecka. Vissa månader avgörs det dock så många ärenden att mottagningsenheterna inte har möjlighet att hålla underrättelsesamtalen inom denna tid. Ett underrättelsesamtal ska alltid hållas inom i vart fall fyra veckor.

De senaste bifallsbesluten med ansökningar inkomna under perioden september-december 2015

Samtliga ärenden avsåg syriska medborgare. I de flesta fall fick sökandena uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande men det förekom även att uppehållstillstånd beviljades på grund av flyktingskäl. Sökandena hade i samtliga fall styrkt sina identiteter.

Handläggningstiden i dessa ärenden uppgick till 12–13 månader. En asylutredning genomfördes vanligtvis cirka ett år efter ansökan. Beslut i frågan om uppehållstillstånd fattades kort efter asylutredningen.

Av handlingarna framgick inte om registreringssamtal hållits med sökandena och inte heller vilken information om asylprocessen som gavs i samband med registreringen. Enligt de uppgifter JO fick vid inspektionen upphörde Migrationsverket med att hålla registreringssamtal den 15 september 2015 med anledning av det stora antalet ansökningar.

Dokumentationen och ordningen i akterna var i samtliga fall god och det fanns relativt tydliga motiveringar i besluten. I ett fall angavs dock som enda skäl att inte bevilja sökanden uppehållstillstånd som flykting och besluta om flyktingstatusförklaring att denne inte hade visat att han var att anse som flykting i enlighet med definitionen i 4 kap. 1 § utlänningslagen.

Av de ärenden som granskades framgick inte om sökandena hade fått del av den landinformation som Migrationsverket lade till grund för sitt beslut. Enligt de uppgifter JO fick av Migrationsverkets handläggare ska detta dock ske i samband med den muntliga asylutredningen. Av de granskade handlingarna framgick inte heller hur sökandena underrättades om besluten. Migrationsverkets personal upplyste om att beslutet i fråga om uppehållstillstånd och statusförklaring skickas till den mottagningsenhet som sökanden hör till och inte direkt till honom eller henne. Sökanden underrättas om beslutet vid ett underrättelsesamtal.

De äldsta öppna ärendena med ansökningar inkomna under perioden september-december 2015

Samtliga ansökningar inkom den 1 september 2015 och asylutredningarna genomfördes mellan mars och augusti 2016. I vissa fall hade man bokat in asylutredningen i anslutning till att ansökan gjordes, men i de flesta fall skedde bokningen vid ett senare tillfälle. I två av de granskade ärendena hade man genomfört eller avsåg att genomföra en kompletterande utredning. Asylutredningen föregicks inte av skriftlig handläggning i något av ärendena. I samtliga fall gavs information om asylprocessen vid ett registreringssamtal i samband med ansökan.

I alla ärenden utom ett var dokumentationen och ordningen i akten god. I det ärende som skiljde ut sig från de andra låg handlingarna i oordning, handlingar saknades, vissa handlingar hade inte registrerats och vissa hade fått fel nummer.

Majoriteten av de granskade ärendena avsåg syriska medborgare. I sex av de granskade ärendena hade beslut hunnit meddelas vid tidpunkten för JO:s inspektion. Samtliga beslut innebar bifall till asylansökan. Dessa ärenden hade blivit liggande en ganska lång tid efter genomförd asylutredning innan beslut fattades. Någon förklaring till varför det tog längre tid att fatta beslut i dessa ärenden jämfört med de som granskats under föregående rubrik framgick inte av handlingarna.

När det gällde de ärenden där beslut ännu inte hade hunnit meddelas gick det att finna förklaringar till tidsutdräkten i två av ärendena. I båda dessa hade det krävts en kompletterande asylutredning och i det ena av dem hade sökanden dessutom åberopat förfalskade handlingar. I de övriga ärendena framgick det inte varför beslut ännu inte hade meddelats.

Även i dessa ärenden uppkom frågor om vilka uppgifter som kommunicerats med sökanden och om hur sökanden underrättats om beslutet.

De senast avslutade BUV-ärendena

Ärenden där Migrationsverket godtagit sökandens uppgift om sin ålder

Handläggningstiden i dessa ärenden var 11–17 månader. Åldern på de sökande var 13–17 år. I tre ärenden hade sökanden styrkt sin ålder med hemlandspass. Utredningen om sökandens ålder såg olika ut i ärendena. I ett par fall hade ett särskilt åldersamtal hållits, medan frågan om ålder i andra fall endast hade tagits upp vid asylutredningen. I några fall hade ett yttrande hämtats in från socialtjänsten i den kommun där sökanden var placerad. I något fall hade det offentliga biträdet tillfrågats om sökanden ville genomgå en medicinsk åldersutredning, vilket sökanden avböjde.

I flera av de ärenden där åldern inte hade styrkts genom handlingar framhöll verket i det slutliga beslutet att sökanden inte gjort sin identitet sannolik men däremot att han eller hon var underårig. Att sökanden var underårig beaktades därefter vid prövningen av skyddsbehovet och möjligheten för sökanden att återvända till sitt hemland.

Det framgick av handlingarna att sökanden i samtliga fall fått en kommunplacering, en god man och ett offentligt biträde. Tolk hade också anlitats när det behövdes. Överlag var dokumentationen och ordningen i akterna god. I flera ärenden saknades dock dokumentation över kommunplaceringen och anmälan om god man. Det noterades också att det i några ärenden saknades en tjänsteanteckning om vilka uppgifter som låg till grund för den inledande registreringen av sökandens ålder.

Ärenden där Migrationsverket skrivit upp åldern i samband med det slutliga beslutet

Handläggningstiden i dessa ärenden var 12–16 månader. I majoriteten av ärendena hade ett registreringsamtal hållits och i samtliga fall hade en inledande åldersbedömning gjorts vid vilken sökanden informerades om vikten av att man klarlägger sin identitet. Sökanden gavs därefter möjlighet att komma in med handlingar som kunde styrka identiteten. Sökanden informerades också om att det kunde komma att hållas ytterligare muntlig utredning i fråga om åldern. Någon ytterligare utredning hade i de granskade ärendena dock inte vidtagits förrän vid asylutredningen flera månader senare.

Vid asylutredningen togs identitets- och åldersfrågan upp på nytt och sökanden informerades om möjligheten att genomgå en medicinsk åldersutredning. Någon medicinsk åldersutredning åberopades dock inte i något av de granskade ärendena. I samtliga ärenden hade uppgifter med stöd av 17 kap. 1 § utlänningslagen hämtats in från socialnämnden i sökandens boendekommun. I vissa fall hade Migrationsverket även tillgång till uppgifter från andra länder som sökanden vistats i, t.ex. om vilken ålder som registrerats där och resultatet av eventuell åldersutredning som vidtagits där.

Vid granskningen av de yttranden som socialnämnderna lämnade till Migrationsverket framgick att socialförvaltningarna normalt sett hämtade in uppgifter från det boende eller det familjehem som sökanden bodde i och från personal vid sökandens skola. I en del fall lade socialförvaltningen även egna iakttagelser till grund för yttrandet. Även om formuleringarna skiljde sig åt angavs i yttrandena huvudsakligen att de iakttagelser som de berörda hade gjort av sökanden och de uppgifter de hade tillgång till inte utgjorde skäl att ifrågasätta den uppgivna åldern.

I samtliga ärenden angav Migrationsverket i det slutliga beslutet att sökanden inte förmått göra sin underårighet sannolik och åldern skrevs upp så att 18-årsdagen sammanföll med dagen för det slutliga beslutet. Motiveringarna i åldersfrågan skiljde sig åt. I några fall angavs utförligt hur bevisningen värderats och varför de muntliga uppgifterna som sökanden lämnat inte gav stöd åt den uppgivna åldern, t.ex. att uppgifterna var vaga, allmänt hållna och att sökanden inte kunnat redogöra för sin ålder vid olika viktiga skeenden i livet. I några fall motiverades bedömningen inte på annat sätt än att Migrationsverket redogjorde för vilken bevisning som fanns men att den inte gjorde åldern sannolik. När det gäller

yttrandena från socialnämnderna uttalande Migrationsverket i flera fall att de hade lågt bevisvärde eftersom det inte framgick att socialnämnden utrett frågan eller vilket underlag bedömningen grundades på. I något fall ifrågasattes kompetensen att bedöma ålder hos dem som uttalade sig.

Det framgick av handlingarna att sökanden i samtliga fall fått en kommunplacering, en god man och ett offentligt biträde. Det framgick även att tolk hade anlitats när det behövdes. Överlag var dokumentationen och ordningen i akterna god. I flera ärenden saknades dock dokumentation över kommunplaceringen och anmälan om god man.

I samtliga fall underrättade Migrationsverket sökanden om beslutet vid ett underrättelsesamtal som normalt hölls inom två veckor från beslutet. En kopia på beslutet hade dessförinnan skickats till det offentliga biträdet. I flera fall hade Migrationsverket även skickat en förfrågan till socialnämnden i sökandens boendekommun om den sökande skulle få bo kvar i sitt boende. I många fall framgick att sökanden genom kontakt med det offentliga biträdet, den gode mannen eller sitt boende redan kände till det slutliga beslutet när han eller hon kom till underrättelsesamtalet.

Ärenden där Migrationsverket skrivit upp åldern före det slutliga beslutet

Handläggningstiden i dessa ärenden var 11–19 månader. I majoriteten av ärendena skrevs åldern upp i direkt anslutning till anmälan. Bedömningen var som regel dokumenterad i en kortfattad tjänsteanteckning och det framgick att två tjänstemän (handläggare och beslutsfattare) träffat sökanden inför bedömningen. I regel angavs i anteckningen att sökanden inte hade några identitetshandlingar och att man bedömde att sökanden uppenbart var över 18 år. Vilka omständigheter bedömningen grundade sig på redovisades normalt sett inte och i ett fall angavs inte heller att det var uppenbart att den sökande var över 18 år.

I ett par ärenden skrevs åldern upp först efter det att uppgifter hämtats in från ett annat medlemsland enligt Dublinförordningen eller efter en träff i VIS (Visa Information System). I några fall hade en handläggare inledningsvis registrerat den ålder som sökanden uppgett, men några dagar senare hade en annan handläggare bedömt att sökanden uppenbart var över 18 år.

I majoriteten av ärendena registrerades ett födelsedatum för sökanden som innebar att 18-årsdagen sammanföll med dagen för ansökan. I de fall uppskrivningen baserade sig på uppgifter från ett annat land eller VIS skrevs dock åldern upp i enlighet med de uppgifterna.

Vid asylutredningen ställdes normalt frågor om åldern men som regel framstod det som att åldersfrågan var utagerad från Migrationsverkets sida efter den inledande åldersbedömningen. Någon information om möjligheten att komma in med en medicinsk åldersutredning gavs normalt sett inte och något ytterligare underlag för att bedöma åldern hämtades som regel inte heller in. I ett par fall där sökanden efter den inledande bedömningen kommit in med handlingar till stöd för sin uppgivna

ålder meddelade Migrationsverket sökanden att åldersbedömningen inte kunde omprövas förrän i det slutliga beslutet.

I det slutliga beslutet hänvisades som regel endast till den tidigare bedömningen i åldersfrågan och någon ytterligare motivering lämnades inte.

JO Renfors bedömning

Det allmänna intrycket från inspektionen är att handläggningstiderna för såväl de äldre ärendena som de ärenden som inleddes under hösten 2015 har påverkats markant av situationen under hösten. I de äldre ärendena stannade handläggningen av under långa perioder och i de nyinkomna ärendena kom handläggningen igång först efter långa dröjsmål. Denna iakttagelse var förväntad och innebär inte i sig att det finns anledning att anmärka på Migrationsverkets handläggning. Granskningen visade också att det fanns dokumentations- och diarieföringsbrister i flera ärenden. Även om bristerna till viss del kan bero på den pressade situationen vill jag erinra om vikten av att reglerna om diarieföring och dokumentation följs (se 15 § förvaltningslagen, 5 kap. 1 och 2 § § offentlighets- och sekretesslagen och t.ex. JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009, särskilt s. 362).

Jag har därutöver följande synpunkter.

Fördelningsenheten

En särskild enhet har bildats i regionen för att administrera, förvalta och fördela asylärenden som är under beredning respektive klara för en muntlig asylutredning. Det allmänna intrycket är att verksamheten vid enheten är välordnad. Jag noterar dock att det vid tidpunkten för inspektionen fanns omkring 13 000 ärenden på enheten. Även om enhetens huvudsakliga verksamhet är att bereda, förvalta och fördela dessa ärenden, finns det med ett så stort antal ärenden en risk att ansvarsfördelningen blir otydlig inom enheten och att bevakningen av varje enskilt ärende inte kan upprätthållas. Det är angeläget att Migrationsverket förvissas sig om att det valda arbetssättet verkligen innebär att en person vid varje tidpunkt tar ansvar för handläggningen av varje enskilt ärende (se t.ex. JO:s beslut den 7 februari 2014, dnr 6302-2013).

De äldsta öppna ärendena

Som jag nämnt ovan har situationen under hösten 2015 inneburit att handläggningen i många ärenden under långa perioder stannat av. Vid granskningen av regionens äldsta öppna ärenden kom det dock fram att handläggningstiderna i dessa ärenden blivit långa främst av andra orsaker. Det har som regel rört sig om komplicerade frågor som uppkommit under handläggningens gång och som krävt kvalificerade överväganden och ytterligare handläggningsåtgärder. Den långa handläggningstiden har också i sig lett till att ärendena bytt handläggare vid flera tillfällen och att det kommit in nya handlingar som i sin tur föranlett ytterligare åtgärder och tidsutdräkt.

Handläggningen av ärenden som är komplexa till sin natur eller innehåller svåra juridiska frågor underlättas ofta av en väl fungerande styrning. Om en tidsplan sätts upp för det enskilda ärendet och om de åtgärder som ska vidtas i ärendet planeras och bevakas, skapas ofta mer gynnsamma förutsättningar för handläggningen. För detta krävs att beslutfattare och handläggare har kunskap om och erfarenhet av hantering av komplicerade frågor. Det är därför olyckligt att regionens avarbetningsenhet för äldre ärenden fick till uppgift att hantera enklare ärenden under en period under hösten 2016.

Även om jag har förståelse för att Migrationsverket i den situation som uppkommit valt att under en period prioritera enklare ärenden vill jag erinra om att detta inte får leda till att handläggningen av mer omfattande eller komplicerade ärenden helt stannar av eller prioriteras ned under en längre tid (se JO 2015/16 s. 326, dnr 5497-2013). De iakttagelser som gjorts vid granskningen av regionens äldsta öppna ärenden visar att det är mycket angeläget att handläggningen av regionens äldre ärenden upprätthålls.

De senaste avslagsbesluten

Migrationsverket gick under hösten 2015 ifrån ordinarie rutiner i den inledande handläggningen. Detta framgick också vid granskningen av de senast avslutade ärendena med ansökningar inkomna under hösten 2015 jämfört med de ärenden där ansökningarna kommit in tidigare. Asylutredningen bokades t.ex. inte längre in i samband med den inledande handläggningen, vilket innebar att sökandena hamnade i en oviss väntan på besked om när deras asylutredning skulle påbörjas. Även om det för de sökande finns nackdelar med detta, finns det mot bakgrund av den stora mängden ansökningar som kom in till Migrationsverket på kort tid inte skäl att anmärka på denna förändring i handläggningen.

I mål och ärenden om avvisning och utvisning ska, med vissa undantag som inte är aktuella här, ett offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas (se 18 kap. 1 § utlänningslagen). JO har tidigare uttalat att även om det kan kräva viss utredning för att bedöma om det finns omständigheter som medför att utlänningslagen kan komma att avvisas eller utvisas, är det centralt att biträdet förordnas i ett tidigt skede (se t.ex. JO:s beslut den 17 december 2009, dnr 5434-2008). I de ärenden som inkom under hösten 2015 dröjde det dock till dess att asylutredningen bokades, dvs. omkring ett år efter det att asylansökan kommit in, innan ett offentligt biträde förordnades. Med hänsyn till situationen under hösten 2015 anser jag inte att det finns skäl att anmärka på hanteringen. Jag förutsätter dock att man nu återgår till att förordna offentligt biträde i ett tidigare skede.

I några fall fanns det brister i dokumentationen av vad som kommunicerats med sökanden och det offentliga biträdet. Jag vill därför erinra om vikten av att man anger vilka handlingar som kommuniceras, samt när och med vem kommunikeringen sker.

De övriga rättssäkerhetsaspekter i fråga om handläggningen som granskningen var inriktad på – att sökanden informerats om sina rättigheter, att tolk hade närvarat vid asylutredningen och att man frågat om sökanden förstått tolken, att ett offentligt biträde närvarat vid asylutredningarna och att han eller hon hade fått tillfälle att kommentera protokoll och landinformation efteråt – hade uppfyllts i de granskade ärendena.

När det gäller besluten noterades att utformningen i vissa fall gjorde det svårt att hitta det som var väsentligt för den enskilde. Jag vill framhålla att ett beslut bör anpassas till det enskilda ärendet och utformas utifrån de omständigheter som är relevanta för just det aktuella ärendet och inte tillföras material eller resonemang som inte har någon betydelse för bedömningen i ärendet (se t.ex. Migrationspråkutredningens betänkande Begripliga beslut på migrationsområdet, SOU 2013:37, s. 165). Höga krav på att den individuella bedömningen klart ska framgå av beslutet borgar även för att en sådan bedömning faktiskt görs och att den sökandes individuella skyddsskäl blir tillräckligt utredda.

Slutligen kom det fram att Migrationsverket underrättar sökanden om beslutet genom att kalla honom eller henne till ett underrättelsesamtal men att beslutet dessförinnan skickas till bl.a. det offentliga biträdet. Ordningen innebär att när Migrationsverket underrättar sökanden om beslutet har flera andra redan fått kännedom om det. Jag är tveksam till en sådan ordning och jag återkommer till frågan i samband med min bedömning av BUV-ärendena.

De senaste bifallsbesluten med ansökningar inkomna under perioden september-december 2015 och de äldsta öppna ärendena med ansökningar inkomna under samma period

Även i bifallsbesluten vill jag uppehålla mig vid frågan om kommunikering och motivering. I flera av de granskade ärendena beslutade Migrationsverket att bevilja sökanden uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande och fattade samtidigt beslut om att inte bevilja sökanden flyktingstatusförklaring. Ett sådant beslut är överklagbart (14 kap. 6 § utlänningslagen). Med hänsyn till de iakttagelser som gjorts vid granskningen vill jag erinra om vikten av att sökanden får del av de uppgifter som ligger till grund för beslutet och får tillfälle att yttra sig över dem (17 § förvaltningslagen), samt att det dokumenteras att en sådan kommunikering har skett. Även i dessa fall är det givetvis viktigt att besluten är väl motiverade och att den individuella bedömningen redovisas. Höga krav på motiveringen borgar också, som jag tidigare angett, för att en fullständig bedömning görs i ärendet.

Av de granskade handlingarna framgick inte hur sökandena underrättades om besluten men Migrationsverkets personal upplyste om att beslutet skickas till den mottagningsenhet som sökanden hör till och att enheten sedan underrättar sökanden om beslutet vid ett underrättelsesamtal. Med anledning av att beslut om statusförklaring går att överklaga vill jag erinra om vikten av att underrättelsen sker på ett sådant sätt att sökanden förstår innebörden av detta samt att han eller hon

informerar om möjligheten att ansöka om ett offentligt biträde vid ett överklagande (18 kap. 1 a § utlänningslagen).

När det gällde de granskade ärenden från september-december 2015 som var öppna vid tidpunkten för inspektionen var de till antalet för få för att ligga till grund för några generella uttalanden. I ett ärende fanns dock stora brister i fråga om ordning, dokumentation och registrering. Detta redovisades för Migrationsverkets personal i samband med granskningen.

De senast avslutade BUV-ärendena

En generell iakttagelse från granskningen av de ärenden som rörde asylsökande som uppgav sig vara underåriga var att de rättssäkerhetsaspekter som granskningen var inriktad på – både de som gäller generellt och de som gäller specifikt för barn – hade uppfyllts i ärendena. Till exempel hade tolk närvarat vid asylutredningen och det hade dokumenterats att tolken och sökanden hade förstått varandra, ett offentligt biträde hade förordnats och närvarat vid asylutredningarna och han eller hon hade fått tillfälle att kommentera protokoll och landinformation efteråt. Migrationsverket hade även ansökt om god man och en sådan hade förordnats, förutom i de fall där Migrationsverket ansåg det vara uppenbart att den sökande var över 18 år.

Jag noterade att handläggningstiden i de senast avslutande BUV-ärendena inte skiljde sig nämnvärt från de senast avslutade ärendena som rörde vuxna, trots att det måste ställas stora krav på att handläggningstiden för ensamkommande barn hålls korta (se t.ex. 1 kap. 10 § utlänningslagen, JO 2016/17 s. 643, dnr 539-2015, och JO:s beslut den 1 december 2014, dnr 4759-2013). Region Syd har med anledning av det stora antalet BUV-ärenden utökat antalet enheter som handlägger sådana ärenden och jag förutsätter att regionen vidtar ytterligare åtgärder om det krävs för att korta handläggningstiderna.

Granskningen var i övrigt inriktad på handläggningen av frågan om sökandenas ålder.

Ärenden där Migrationsverket godtagit sökandens uppgift om sin ålder

Inom asylrätten har sökanden bevisbördan för att göra sitt skyddsbehov och sin identitet sannolik. Åldern är en del av identiteten och har också betydelse för handläggningen och vid bedömningen av sökandens behov av skydd och frågan om uppehållstillstånd. Även om den sökande inte kan göra sin identitet och faktiska ålder sannolik är det många gånger avgörande om sökanden i vart fall förmår göra sannolikt att han eller hon är underårig. Av granskningen framgår att Migrationsverket i många beslut på ett tydligt sätt höll dessa frågor åtskilda genom att ange att sökanden inte förmått göra sin identitet sannolik men bedömde att den sökande var underårig.

I några fall noterades att motiveringen av åldersbedömningen var mycket kort. Det kan visserligen finnas skäl att hålla en beslutsmotivering kort i en fråga som inte går sökanden emot. En tydlig motivering underlättar dock förståelsen för

bedömningen vid en jämförelse med ärenden där utgången blivit en annan. Som jag tidigare påpekat borgar också höga krav på motiveringen för att en individuell bedömning faktiskt görs i ärendet.

Ärenden där Migrationsverket skrivit upp åldern i samband med det slutliga beslutet

I asylprocessen gäller att Migrationsverket har ett utredningsansvar som förvaltningsmyndighet, även om en asylsökande som påstår sig vara underårig har bevisbördan för att göra sin uppgivna ålder sannolik. Verket har dessutom ett utvidgat utredningsansvar i ärenden med ett starkt skyddsintresse. I Migrationsverkets rättsliga kommentar angående bedömning av ålder i asylärenden (SR 35/2015) anges att verket i normalfallet uppfyllt denna skyldighet genom att informera sökanden om möjligheten att genomgå en läkarundersökning, hålla en muntlig utredning samt genom att till exempel hämta in ett yttrande från socialtjänsten i enlighet med 17 kap. 1 § utlänningslagen (s. 2). Av 17 kap. 1 § utlänningslagen följer att socialnämnden ska lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om Migrationsverket begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd.

I samtliga fall där åldern skrevs upp först i samband med det slutliga beslutet hade sökanden blivit informerad om vikten av att man klarlägger sin identitet, om möjligheten att genomgå en läkarundersökning och om den fortsatta åldersutredningen. Utredningsåtgärder hade också vidtagits från Migrationsverkets sida, bl.a. genom att hämta in uppgifter från socialnämnden.

I många fall avfärdade Migrationsverket det inhämtade yttrandet med motiveringen att socialnämnden inte gjort någon utredning om åldern, att de inte framgick hur man gjort bedömningen eller på grund av bristande kompetens hos dem som uttalat sig. Jag avstår från att uttala mig om Migrationsverkets bedömning av bevisvärdet av dessa yttranden och om utredningsåtgärden som sådan. Med hänsyn till den inställning till yttrandena som Migrationsverket förmedlat i de granskade besluten framstår det dock som oklart vad syftet med den relativt omfattande inhämtningen av yttranden är.

I besluten angav Migrationsverket att sökanden inte förmått göra sin underårighet sannolik. I några beslut betonades därutöver att verket inte hade i uppgift att slå fast sökandens faktiska ålder. På samma sätt som i de ärenden där Migrationsverket ansåg att sökanden gjort sin underårighet sannolik, hölls alltså frågan om identitet och underårighet åtskilda på ett tydligt sätt. Den skiftande kvaliteten på motiveringarna ger mig dock anledning att även här betona vikten av att besluten är väl motiverade.

Beslutet skickades till det offentliga biträdet och i flera fall hade även socialnämnden i den kommun där sökanden bodde fått information om beslutet innan Migrationsverket underrättade honom eller henne om beslutet vid ett underrättelsesamtal. I många fall framgick att sökanden redan kände till innebörden

av beslutet när han eller hon kom till samtalet och i några fall framgick att det var personal vid det hem där sökanden bodde som informerat om beslutet. Jag är tveksam till en ordning som innebär att den som berörs mest av beslutet, nämligen den sökande själv, är den sista som får del av det. Jag vill också erinra om att det är den myndighet som meddelar ett beslut som har ansvar för att underrätta den som beslutet berör (se 21 § förvaltningslagen och 7 § delgivningslagen, samt JO:s beslut den 4 oktober 2016, dnr 1374-2015).

Ärenden där Migrationsverket skrivit upp åldern före det slutliga beslutet

JO har i flera beslut framhållit att det är av stor vikt att bedömningen av en asylsökandes ålder genomförs på ett så rättssäkert sätt som möjligt. Eftersom beslutsunderlaget avseende åldern kan förändras under ett asylärendes gång ska bedömningen av om den asylsökande är vuxen eller underårig som utgångspunkt ske i samband med att beslut i asylärendet fattas (se bl.a. JO 2013/14 s. 361, dnr 4107-2011 och JO 2015/16 s. 361, dnr 6942-2013). Uppfattningen har bekräftats av Migrationsöverdomstolen (se MIG 2014:1). Den framgår också av Migrationsverkets rättsliga kommentar angående bedömning av ålder i asylärenden (SR 35/2015). För det fall det är uppenbart att sökanden är över 18 år kan det dock finnas skäl att ta ställning till åldern redan vid ansökningstillfället. I Migrationsverkets rättsliga kommentar beskrivs uppenbara fall som fall där var och en utan närmare överväganden klart kan konstatera att det rör sig om en vuxen och där det alltså över huvud taget inte finns något utrymme att göra någon annan bedömning. Det handlar i dessa fall inte om någon egentlig bevisvärdering utan myndighetens ansvar för att inte registrera uppgifter som var och en kan se är felaktiga (Se s. 4 i den rättsliga kommentaren.)

Jag kan konstatera att det i granskningen av dessa fall ingick några ärenden där det för var och en måste framstå som klart att den sökande var en vuxen person och att det i dessa fall inte fanns skäl att vidta åtgärder för att utreda den sökandes påstådda underårighet. I övervägande delen av ärendena kan det dock ifrågasättas om det över huvud taget fanns förutsättningar att skriva upp åldern utan närmare utredning. En jämförelse med de ärenden där sökanden inte hade bedömts som uppenbart över 18 år ökade inte heller förståelsen för uppskrivningen. Överlag saknades någon närmare motivering och åldersfrågan hanterades i den fortsatta handläggningen i de flesta fall som utagerad. I det slutliga beslutet hänvisades i många fall bara tillbaka till den inledande bedömningen. Någon motivering av åldersbedömningen gavs alltså inte heller i det slutliga beslutet.

Jag är mycket tveksam till det sätt som åldersfrågan har hanterats på i dessa fall och ifrågasätter starkt om Migrationsverkets riktlinjer (SR 35/2015) om vad som utgör uppenbara fall har följts i dessa ärenden.

Avslutande kommentarer

Under de senaste åren har jag följt Migrationsverkets handläggningstider i bl.a. asylärenden (se JO 2016/17 s. 646, dnr 2132-2015). När jag inledde den granskningen 2013 låg handläggningstiderna i asylärenden på en rimlig nivå och

var på väg ned. Den kraftigt ökade migrationen under andra halvan av 2015 ledde emellertid till en helt ny situation för Migrationsverket. Verket ansåg sig under hösten 2015 tvingat att frångå ordinarie rutiner i den inledande handläggningen och jag kan konstatera att handläggningstiderna i asylärenden blev allt längre. Även om antalet inkommande asylansökningar nu har gått ned till en mer normal nivå visar Migrationsverkets egna prognoser att handläggningstiderna kommer att vara långa även under 2017 (se Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos, februari 2017, dnr 1.1.3-2017-3222). De iakttagelser som gjorts vid inspektionen ger en god illustration av hur handläggningstiderna påverkats av den uppkomna situationen.

Migrationsverket har genomfört stora förändringar i sin organisation och i sitt arbets sätt för att komma till rätta med situationen. Något facit för hur en myndighet ska hantera en situation som den uppkomna finns inte. Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska kartlägga och analysera hur bl.a. Migrationsverket hanterade den situation som uppstod och redogöra för vilka lärdomar som kan dras av detta (Utredningen om migrationsmottagandet 2015, kommittédirektiv 2016:47). Utredningen ska redovisa sina slutsatser senast den 28 februari 2017. Även Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets hantering under hösten 2015 och har nyligen gett vissa rekommendationer för hur beredskapen för en liknande situation kan höjas (se Riksrevisionens granskningsrapport Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering, RIR 2017:4).

Det som kommit fram vid inspektionen i fråga om handläggningen och handläggningstiderna i de asylärenden som rör vuxna och familjer föranleder, förutom de uttalanden jag gjort i detta protokoll, för närvarande ingen särskild åtgärd från min sida. Jag kommer dock ta del den ovan nämnda utredningen om migrationsmottagandet och följa utvecklingen av handläggningstiderna. Jag kommer även att fortsätta följa handläggningen av asylärenden genom de anmälningar som kommer in till JO.

När det gäller asylansökningar från underåriga ställs särskilda krav på handläggningen. Underåriga har en särskild ställning i asylprocessen, vilket bl.a. kommer till uttryck i 1 kap. 10 § utlänningslagen där det anges att i fall som rör ett barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. I asylprocessen gäller att Migrationsverket har ett utredningsansvar som förvaltningsmyndighet, även om en asylsökande som påstår sig vara underårig har bevisbördan för att göra sin ålder sannolik. Verket har dessutom ett utvidgat utredningsansvar i ärenden med ett starkt skyddsintresse.

Frågan om hur åldersutredningar ska genomföras och hanteras har fått stor uppmärksamhet på senare tid. En bidragande orsak till detta är det stora antal unga asylsökande som kom till Sverige under 2015, men också bl.a. de problem som är förknippade med medicinska åldersutredningar och genomförandet av dem. Rättsmedicinalverket har fått i uppdrag att genomföra medicinska åldersutredningar (se regeringens beslut den 19 maj 2016, Ju2016/03931/Å). Ett lagförslag som bl.a. innebär att överklagbara beslut om sökandens ålder ska kunna

fattas tidigt i asylprocessen behandlas för närvarande av Regeringskansliet (se departementspromemorian Åldersbedömning tidigare i asylprocessen, Ds 2016:37). Hur dessa åtgärder faller ut återstår att se.

Mot denna bakgrund och med beaktande av det som kommit fram vid granskningen av ärenden med unga asylsökande i fråga om handläggningstider, åldersutredningar, uppenbarhetsbedömningar och underrättelser kommer jag att fortsätta följa handläggningen av sådana ärenden noga.

Vid protokollet

Annika Pallvik Fransson

Justerat den 24 februari 2017

Cecilia Renfors