

## **Inspektion av Migrationsverkets arbetstillståndsenhet i Stockholm den 26–27 november 2013**

---

JO genomförde den 26–27 november 2013 en inspektion av Migrationsverkets arbetstillståndsenhet i Stockholm. Vid inspektionen upprättades ett protokoll, se bilaga.

### **Allmänt intryck**

Det allmänna intrycket är att arbetet vid enheten fungerar väl även om vissa brister kunnat konstateras.

### **Handläggningstider**

Handläggningstiderna för de ärenden som granskades uppgick i många fall till cirka ett år och i ett antal ärenden var handläggningstiden längre än så. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande. Enheten arbetar dock målmedvetet och strukturerat för att komma till rätta med sina balanser. Mot bakgrund av den utredning som pågår hos JO avseende Migrationsverkets handläggningstider generellt (JO:s ärende 5497-2013) finns det inte skäl för mig att i detta beslut göra några ytterligare uttalandena om handläggningstiderna som sådana. Några ärenden hade emellertid blivit liggande onödigt länge på grund av bristande bevakning. Enheten har uppgett att man sedan en tid tillbaka infört ett nytt bevakningssystem för att undvika att ärenden blir liggande utan att några åtgärder vidtas under längre perioder. Det är angeläget att enheten följer upp att det nya bevakningssystemet fungerar.

### **Ansvarig handläggare**

Enheten har uppgett att en person alltid är ansvarig för ett ärende men att denna person kan skifta under handläggningens gång. Den beskrivning av rutinerna som lämnats innebär att det inte är ovanligt att ett ärende som inte är klart för avgörande när det kommer in till enheten hanteras av fyra olika handläggare innan det avgörs. Jag har inte några invändningar mot detta arbetssätt förutsatt att den som ansvarar för ärendet vid varje tidpunkt säkerställer bevakningen av ärendet och vidtar andra nödvändiga åtgärder (se bl.a. JO:s beslut i ärende 4789-1999 och 2024-2004). Om någon registreras som handläggare men inte har eller tar något reellt ansvar för

ärendehanteringens är detta i praktiken att jämställa med att ingen handläggare har utsetts. Det är angeläget att arbetstillståndsenheten förvissas sig om att det valda arbetssättet verkligen innebär att en person vid varje tidpunkt tar ansvar för handläggningen av ärendet.

### **Begäran om förtur**

Enheten har uppgett att en begäran om förtur ska hanteras skyndsamt och att sökanden vid ett negativt beslut underrättas om detta. Vid ett positivt beslut får sökanden emellertid inte någon information om att förtur har beviljats. Såvitt framkommit dokumenteras inte heller ställningstagandet någonstans. I stället plockas ärendet ut ur enhetens balans och handläggningen påbörjas. Enligt min mening bör verkets ställningstagande i samtliga fall dokumenteras och sökanden underrättas om detta.

Under inspektionen påträffades ett antal ansökningar om förtur som förbisets av enheten. Enheten har uppgett att man arbetar aktivt med att förbättra rutinerna avseende förtursförfrågningar. Med hänsyn till de långa handläggningstider som förekommer är det viktigt att enheten ser till att få till stånd fungerande rutiner i detta avseende.

### **Offentliga biträden**

Enheten har vidgått att man i flera ärenden inte tagit ställning till yrkanden om offentligt biträde på det sätt som borde ha skett. Jag utgår från att enheten kommer att se över sina rutiner för hur dessa yrkanden behandlas.

### **Beslutsmotiveringar**

Beslut om arbetstillstånd ska numera motiveras och kan överklagas (13 kap. 10 § och 14 kap. 3 § utlänningslagen). Ett beslut ska göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär. En bra motivering är en rättssäkerhetsfråga som har stor betydelse för partens förståelse av beslutet och bedömningen av om det lönar sig att överklaga eller inte. Som framhållits i betänkandet Begripliga beslut på migrationsområdet (SOU 2013:37) bör sökanden av beslutsmotiveringen få svar på frågan varför blev utgången som den blev.

Enhetens beslutsformuleringar levde inte alltid upp till dessa krav. Som exempel kan nämnas ett ärende där ansökan om förlängt uppehålls- och arbetstillstånd avslogs. I beslutet angavs inledningsvis att sökanden kommit in med kontrolluppgifter, lönespecifikationer och vissa försäkringsuppgifter. Någon ytterligare redovisning av uppgifterna lämnades inte. Bedömningen inleddes sedan med en standardiserad text om att utlovade anställningsvillkor hos arbetsgivaren inte hade infriats. Därefter behandlades något mer utförligt vilket försäkringsskydd sökanden hade haft. Avslutningsvis anförde verket att man ”mot bakgrund av ovanstående” bedömde att erbjudandet om anställning inte var att betrakta som

seriöst menat. Bedömningen ger ingen ledning i fråga om vad som brustit när det gäller anställningsvillkoren och inte heller om bristerna i försäkringskyddet i sig utgjort grund för avslag.

Det är som nyss nämnts angeläget från rättsäkerhetssynpunkt att en part förstår de beslut man berörs av. Frågor om hur man skriver beslut och formulerar beslutsskäl är av det slaget att de fortlöpande bör vara föremål för utvärdering och utvecklingsarbete. Jag förutsätter att detta sker på arbetstillstånds-enheten.

### **Särskilda krav för vissa branscher**

I enhetens kompletteringsföreläggande till nystartade företag och företag i vissa branscher anges att särskilda bevis- och utredningskrav gäller. Enheten har uppgett att samma beviskrav tillämpas för alla som söker uppehålls- och arbetstillstånd men att arbetssökande inom vissa branscher, där tveksamheter beträffande anställningarna ofta förekommer, utreds mer noggrant.

Enligt min mening är kompletteringsförelägandet missvisande och bör omarbetas.

### **Avslutning**

Med den kritik som ligger i det jag anfört här avslutas ärendet.

Cecilia Renfors

Lisa Wiberg

### Bilaga

Inspektionsprotokoll

## **Inspektion av Migrationsverkets arbetstillståndsenhet i Stockholm den 26–27 november 2013**

---

### **Deltagare från JO**

Närvarande från JO: justitieombudsmannen Cecilia Renfors, byråchefen Lina Forzelius, föredragandena Jens Västberg, Anna Sellin, Nina Hubendick och Lisa Wiberg.

### **Inspektionens genomförande**

Inspektionen genomfördes i Migrationsverkets lokaler på Rissneleden 6 i Sundbyberg. Inför inspektionen hade JO:s medarbetare tagit del av bl.a. ett antal av Migrationsverkets och arbetstillståndsenhetens styrdokument, periodiska rapporteringar och interna kvalitetsgranskningar.

Inspektionen inleddes med ett möte vid vilket hela arbetstillståndsenheten samt avdelningschefen Nina Johansson närvarade.

Efter det inledande mötet granskades drygt 100 ärenden och kompletterande uppgifter hämtades in, huvudsakligen från enhetens två teamledare Emma Sörensson och Andreas Pettersson.

Under inspektionens andra dag hölls ett avstämningsmöte vid vilket avdelningschefen Nina Johansson, enhetschefen Eva Weinstock och teamledarna närvarade.

Inspektionen avslutades med ett möte vid vilket justitieombudsmannen Cecilia Renfors sammanfattade vad som hade kommit fram under granskningen. Vid det avslutande mötet närvarade avdelningschefen, enhetschefen och de två teamledarna.

Under inspektionen fick JO:s medarbetare ta del av ett antal handlingar (aktbilagorna 27–35). Efter inspektionen lämnades vissa kompletterande uppgifter.

### **Uppgifter från arbetstillståndsenheten i Stockholm**

Vid det inledande mötet med tjänstemän vid arbetstillståndsenheten och det avstämningsmöte som hölls uppgav Migrationsverket bl.a. följande.

Migrationsverkets arbetstillståndsenheter fick in betydligt fler ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd än vad verket hade förväntat sig under 2011. Detta medförde att handläggningstiderna ökade. För att klara arbetsanhopningen fördelades ärenden ut till handläggare på enheter som inte arbetade med arbetstillstånd. Alla ärenden avgjordes dock inte utan kom så småningom tillbaka till arbetstillståndsenheterna. Enheten har arbetat hårt för att avsluta dessa ärenden. I dagsläget arbetar enheten strukturerat med uppföljning av gamla ärenden samtidigt som nyinkomna ärenden handläggs så effektivt som möjligt (se bl.a. enhetens aktivitetsplan och produktionsplan för 2013).

Det ska alltid finnas en ansvarig tjänsteman för ett ärende. Vem det är skiftar dock under handläggningens gång. Detta arbetssätt gör enheten mindre sårbar vid frånvaro. Det gör också att olikheter i arbetssätt och eventuella svårigheter lättare fångas upp och att kontrollen över ärendena blir bättre.

Som huvudregel ”screenas” de ärenden som kommer in till enheten av någon av teamledarna. Teamledaren gör en bedömning av om ärendet behöver kompletteras eller om det är klart för beslut. Ärenden som behöver kompletteras läggs i balans och registreras på en tjänsteman (det kan vara en teamledare, en beslutsfattare eller en handläggare). När det är dags att skriva ett kompletteringsföreläggande i ärendet (dvs. när det är ärendets ”tur” enligt åldersordningen) registreras det på en handläggare, som ansvarar för att skriva föreläggandet. När kompletteringsföreläggandet har gått ut registreras ärendet på en tredje person och läggs på nytt i balans. När ärendet ska avgöras registreras det på en fjärde person som ansvarar för att sätta upp beslutet. Arbetssättet tillämpas inte för enhetens 50 äldsta ärenden. Dessa ärenden har en handläggare som ansvarar för ärendet till dess det avgörs.

Om en ansökan görs via Migrationsverkets särskilda webbformulär för arbets- och uppehållstillstånd och är korrekt ifylld samt har alla nödvändiga bilagor, hamnar den automatiskt i ett system som kallas E 3. Detta system är helt elektroniskt. Handläggningstiden för de ansökningar som kvalificerar sig för en handläggning i E 3 är två till tre dagar. De flesta som söker arbets- och uppehållstillstånd kan använda sig av systemet. Systemet utvecklas kontinuerligt för att kunna omfatta fler sökandekategorier. Målsättningen är att även de som söker arbetstillstånd inom de branscher där Migrationsverket gör striktare kontroller av arbetsgivare ska kunna använda sig av systemet från och med våren 2014.

Enheten handlägger inte några ansökningar från certifierade företag, men ansvarar för själva certifieringen av företagen (se aktbilaga 28).

### **Granskning**

Vid inspektionen granskades drygt 100 ärenden vilka bestod av; de 20 äldsta öppna ärendena, de 20 senast avslutade ärendena, de 20 senast avslutade ärendena i vilka arbetstillståndsenheten hade beslutat om utvisning, de 20 senast avslutade ärendena där avslagsbeslut hade meddelats och de 20 första ärendena som registrerades av arbetstillståndsenheten i mars 2013.

Följande noterades.

### Handläggningstiderna

Ett antal ärenden där ansökan hade gjorts under våren eller sommaren 2012 var vid inspektionstillfället fortfarande öppna. I de ärenden där enheten hade meddelat ett utvisningsbeslut uppgick handläggningstiden som regel till mellan 12 och 15 månader. Även i övriga avslutade ärenden uppgick handläggningstiden i ett antal fall till mer än ett år.

Den första åtgärden som vidtogs i ärendena var som regel att ett kompletteringsföreläggande skickades ut sju till tio månader efter att ansökan kommit in. Motsvarande tidsutdräkt kunde därefter uppkomma innan en andra begäran om komplettering gjordes eller åtgärder som vidtagits i ett ärende följdes upp (se t.ex. 10-992096 och 10-473547). I sistnämnda ärende skickade enheten en begäran till Förvaltningsrätten i Stockholm den 4 juni 2012. Först åtta månader senare kontaktade enheten domstolen då något svar inte erhållits. Enheten informerades om att domstolen skulle undersöka saken och återkomma. Det dröjde sedan ytterligare åtta månader innan enheten på nytt kontaktade domstolen, som uppgav att någon begäran från enheten inte kunde återfinnas. En ny begäran skickades till domstolen den 14 november 2013.

Även i de fall då något kompletteringsföreläggande inte skickades ut förekom det att handläggningstiderna uppgick till runt åtta månader (se t.ex. 12-352670).

I ett ärende (11-684636) ansökte sökanden om förlängning av sitt uppehålls- och arbetstillstånd i mars 2012. Sökanden gav även in en ansökan om resedokument i april 2012. Efter att ett kompletteringsföreläggande skickats till sökanden i november 2012 hade ärendet legat obearbetat.

Följande generella upplysningar lämnades. I ett komplett ärende, där ansökan inte gjorts elektroniskt, fattas beslut som regel inom en månad från ansökningstillfället. De ansökningar som kommer in till enheten måste dock många gånger utredas innan beslut kan fattas. Behöver ett ärende utredas och ett kompletteringsföreläggande skickas är handläggningstiden för närvarande cirka ett år. Arbetstillståndsenheten arbetar i dagsläget med att skicka ut kompletteringsförelägganden i ärenden som kom in till enheten i mitten av april 2013, och med att fatta beslut i ärenden som blev kompletta i början av oktober 2013. Enhetens främsta prioritering är att korta tiden från det att ansökan kommer in tills en begäran om komplettering skickas samt att korta tiden från det att ansökan är komplett till dess att beslut fattas.

Vidare upplystes följande. Flera av enhetens äldsta ärenden har handlagts på andra enheter innan de kom in till arbetstillståndsenheten. I ärende 10-473547 borde enheten ha efterfrågat svar från domstolen tidigare än vad som skedde. Ärende 12-352670 bedömdes vara inkomplett vid ansökningstillfället. När handläggningen påbörjades gjordes en ny bedömning att komplettering inte var nödvändig utan att ansökan skulle avslås. I ärende 11-684636 vidarebefordrades ansökan om

resedokument till asylprövningsenhet 2 i Stockholm i mars 2012. Asylprövningsenheten har uppgett att den, på grund av hög arbetsbelastning, inte hunnit med ärendet. Enligt arbetstillståndsenheten står det klart att man inte borde ha nöjt sig med de svar som gavs från handläggande enhet. Ärendet har kompletterats i december 2013 och i januari 2014 och kommer att vara klart för avgörande den 28 januari 2014.

Enheten har infört en ny rutin för att inga ärenden ska bli liggande eller falla mellan stolarna. Numera sätts alltid ett bevakningsdatum på ärenden som inte handläggs aktivt på enheten.

### Förtursbegäran

I ett antal ärenden (12-264873, 11-893319, 9-929593 och 11-570016) hade sökandens begäran om förtur inte besvarats.

Följande upplystes. Handläggningen i dessa ärenden har varit felaktig. Enligt enhetens rutiner ska en förtursbegäran behandlas inom två veckor. Enheten är medveten om att man tidigare har brustit i behandlingen av förtursförfrågningar. Man har uppmärksammat all personal på att de måste vara mer observanta på vad som kan utgöra en förtursbegäran. Behandlingen av förtursförfrågningar finns med på enhetens lista över områden som ska bevakas och följas upp.

Om en förtursbegäran avslås fattas ett formellt avslagsbeslut. Om den beviljas påbörjas i stället handläggningen av ärendet inom två veckor, vilket antingen kan innebära att ett beslut fattas eller att ett kompletteringsföreläggande skickas ut. Skickas ett kompletteringsföreläggande ut prioriteras ärendet även efter det att begärda uppgifter kommit in. Något formellt beslut fattas emellertid inte i dessa fall och sökanden underrättas inte heller om Migrationsverkets ställningstagande (se bl.a. 11-801864 och 11-163064).

### Diarieföring, dokumentation m.m.

Enstaka brister noterades. I ett ärende (11-122154) låg handlingar som hörde till ett annat ärende. I ett annat ärende (10-422901) hade inkomna handlingar, som rörde medsökande (11-371300 och 11-371319), endast registrerats i huvudsökandens ärende och någon hänvisning till handlingarna fanns inte i de andras ärenden. I ärende 10-422901 hade även en inlägga med flera bilagor diarieförts som ”fullmakt”. I något ärende hade enheten inte uppmärksammat att sökanden i en skrivelse ställt ett antal frågor som hon var angelägen att få svar på (11-893319). Ärendet hade avgjorts före JO:s inspektion.

Följande upplystes. Många handlingar diarieförs inte på enheten utan centralt av Migrationsverket i Norrköping eller på registratorskontoret i Solna. Det som skickas direkt till arbetstillståndsenheten, t.ex. via e-post, registreras dock där. Den beskrivna hanteringen är inte i enlighet med enhetens rutiner. Det är självklart angeläget att handlingar registreras på ett korrekt sätt och att handlingar i olika ärenden inte sammanblandas. Kommer det in handlingar som rör flera sökande ska dessa kopieras och tillföras var och ens dossier. Personalen på enheten påminns

kontinuerligt om att vara uppmärksamma på detta. Vissa handlingar från ärende 10-422901 har numera även tillförts ärendena 11-371300 och 11-371319. Skrivelsen i ärende 11-893319 har handlagts på ett felaktigt sätt. Sökandens frågor borde ha besvarats.

#### Offentliga biträden

I ett antal ärenden (t.ex. 11-371319 och 11-784123) hade ett uttryckligt yrkande om offentligt biträde framställts men inte behandlats. I det slutliga beslutet konstaterades endast skälsvis att behov av biträde saknades. I ett ärende (11-371300) hade yrkandet inte behandlats alls i det slutliga beslutet.

Följande upplystes. Enligt enhetens rutiner ska ett yrkande om offentligt biträde prövas i anslutning till att det framställs. Om begäran avslås ska den enskilde få tillfälle att slutföra sin talan innan ärendet avgörs. I nämnda fall har rutinen brustit. I samtliga ärenden där det kan bli aktuellt med utvisning prövar verket ex officio om offentligt biträde ska förordnas. Verkets ställningstagande redovisas i dessa fall skälsvis i det slutliga beslutet. Historiskt sett har arbetstillståndsenheterna varit ovana vid att handlägga frågor om offentliga biträden eftersom enheterna haft så få ärenden där frågan aktualiserats. I takt med att antalet utvisningsbeslut ökat, och därmed frågorna om offentligt biträde ska förordnas, har verket genomfört omfattande utbildningsinsatser. Omständigheter som beaktas när Migrationsverket tar ställning till om ett biträde ska förordnas är bl.a. hur länge sökanden vistats i landet och om det finns barn inblandade.

#### Formuleringar i förelägganden

Det noterades att utformningen av kompletteringsföreläggandena skilde sig åt. I vissa ärenden var det t.ex. mycket tydligt angett att sökanden skulle kunna komma att utvisas om en förlängd uppehålls- och arbetstillståndsansökan inte beviljades, varför han eller hon uppmanades att ange om det fanns någon övrig information verket behövde känna till samt särskilt yttra sig över om det fanns skäl för att förlänga tidsfristen för frivillig avresa. I andra förelägganden saknades vissa delar av den informationen eller var inte tydligt angiven.

Följande upplystes. Enheten arbetar kontinuerligt och mycket aktivt med utformningen av kompletteringsföreläggandena. Kompletteringsbegäran utformas individuellt utifrån vilket ärende det handlar om. I de fall ett utvisningsbeslut kan bli aktuellt ska det alltid finnas likalydande information om utvisning, tidsfrister och återreseförbud.

#### Beslutsmotiveringar

I beslutsmotiveringarna redogjordes generellt sett utförligt för lagstiftningen kring arbetstillstånd genom utnyttjande av malltext medan den individuella motiveringen till ett avslag ofta var mycket kortfattad. I vissa fall utgjordes även själva motiveringen endast av en malltext. Det gick i dessa fall inte att, utifrån de uppgifter som redovisats i beslutet, förstå hur Migrationsverket hade kommit fram till sina slutsatser. I ärende 11-715407 angavs t.ex. under rubriken ”Ansökan med



mera” att sökanden hade inkommit med kontrolluppgifter och lönespecifikationer. Någon ytterligare redovisning av uppgifterna lämnades inte. I bedömningen angavs därefter att det ”har i ärendet framkommit att du under din tidigare tillståndperiod hos denna arbetsgivare inte erhållit anställningsvillkor som varit i nivå med vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.” Verket bedömde mot denna bakgrund att de anställningsvillkor som utlovats inte hade infriats. I skälen behandlades även frågan om hur försäkringsskyddet för sökanden hade bedömts.

I några ärenden kunde direkt felaktiga formuleringar konstateras, vilket troligen berodde på att ett tidigare beslut använts som mall. I två ärenden (11-086762 och 11-371300) angavs det i beslutsmotiveringen att sökanden skulle utvisas till ett annat land än det som, korrekt, angavs i själva beslutet.

Följande upplystes. Migrationsverket använder sig i stor utsträckning av mallar för utformningen av sina skrivelser och beslut. En användning av mallar verkar för en enhetlig, effektiv och rättssäker handläggning. Mallar måste dock användas med urskiljning och eftertanke. Handläggarna uppmanas att alltid använda de senast uppdaterade mallarna och att endast använda mallarna som stöd för ett individuellt utformat beslut. Att fel land angetts i skälen till två beslut är mycket beklagligt. Det beror dock inte på att en standardiserad mall använts felaktigt utan förmodligen på att handläggaren utgått från ett tidigare beslut. Motiveringar liknande den i 11-715407 är dock inte ovanliga. Enligt beslutsfattaren framgår det av beslutet i fråga att den verkliga grunden för att ansökan avslogs var att sökanden inte styrkt att ett fullgott försäkringsskydd funnits under hela den tidigare tillståndperioden. Lönespecifikationerna och kontrolluppgifterna har enligt beslutsfattaren inte lagts till grund för beslutet.

#### Särskilda krav för vissa branscher

I ett antal ärenden (bl.a. 11-784123) noterades att verket upplyste sökanden om att det för den aktuella verksamheten gällde särskilda utrednings- och beviskrav.

Följande upplystes. Enligt verksamhetschefens instruktion VCI 7/2011 ska vissa branscher utredas mer omsorgsfullt än andra. Arbets sättet har skapats för att motverka skenanställningar hos arbetsgivare som saknar möjlighet att betala ut den lön de erbjudit. Kontrollerna syftar endast till att säkerställa att lagens krav är uppfyllda. Den slutliga prövningen av om tillstånd ska beviljas eller inte är densamma oavsett vilken bransch det handlar om.

#### Inhibition

Enheten upplyste om att den alltid tar ställning till inhibitionsfrågor ex officio när verkställighet av ett avlägsnandebeslut kan bli aktuellt. Enheten är också noggrann med att kontrollera om skrivelser i dessa ärenden kan ses som framställningar om verkställighetshinder, vilka ska lämnas över till förvaltningsprocessenheterna.

Enheten har som målsättning att ta ställning till frågan om inhibition inom två dagar från det att ärendet kom in till enheten. Mottagningsenheten, d.v.s. den enhet

som har hand om verkställigheten, ser dock direkt i ärendehanteringssystemet om en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd har kommit in till verket. Ett avlägsnandebeslut skulle inte verkställas utan att det dessförinnan hade klarlagts om det fanns skäl för inhibition med anledning av ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd.

#### Övrigt

I ett ärende (11-784123) noterades att sökanden kallats till underrättelse om beslut i asylfrågan med anledning av att hans ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd hade avslagits. I protokollet från samtalet angavs att målsättningen var att sökanden skulle förstå sina alternativ och fortsättningen på asylprocessen samt att sökanden hade informerats om beslutet i asylärendet och vad detta innebar.

Följande upplystes. Mottagningsenheterna ansvarar för alla beslutsunderrättelser i avvísings- och utvisningsbeslut. Den aktuella mottagningsenheten informerades den 15 januari 2014 om att en felaktig mall hade använts i ärendet. Enheten uppgav att det hade skett ett misstag och åtog sig att påminna samtliga medarbetare om vikten av att använda sig av korrekta mallar.

----

Efter inspektionen upplyste arbetstillståndsenheten JO om att samtliga medarbetare informerats om vad som kommit fram under inspektionen på ett enhetsmöte den 3 december 2013. Rutinerna kring förtursbegäran, offentliga biträden, besluts-skrivande, mallanvändning och diarieföring betonades särskilt vid mötet. Dessutom fördes gruppdiskussioner bl.a. om vilka åtgärder som vidtagits och vilka förbättringar som måste ske.

Vid protokollet 2014-02-07

Lisa Wiberg

Protokollet justerat 2014-02-07

Cecilia Renfors