

Justitieombudsmannen  
Per Lennerbrant

## **Inspektion av Migrationsverkets asylprövningsenhet i Boden den 4–6 december 2019**

---

### **Inledning**

Den 4–6 december 2019 genomförde justitieombudsmannen Per Lennerbrant tillsammans med byråchefen Maria Wagermark och föredragandena Helena Tyni, Sophia Häggmark Elmér, Olle Molin och Lovisa Cronstedt en inspektion av Migrationsverkets asylprövningsenhet i Boden.

Inspektionen avsåg allmänna förvaltningsrättsliga frågeställningar och generella rättssäkerhetsfrågor vid asylprövningen.

### **Inspektionens genomförande**

Inspektionen genomfördes i Migrationsverkets lokaler i Boden och inleddes med ett möte där tf. sektionschefen AA, enhetschefen BB, verksamhetsexperten CC och beslutsfattaren DD deltog.

Per Lennerbrant redogjorde för syftet med inspektionen. AA och BB och deras medarbetare beskrev verksamheten. JO:s medarbetare fick en genomgång av de it-system som asylprövningsenheten använder och en rundvandring i enhetens lokaler.

Under inspektionen granskade JO:s medarbetare akter. Kompletterande upplysningar om handläggningen av vissa ärenden hämtades in. Per Lennerbrant närvarade vid en asylutredning. Per Lennerbrant och Maria Wagermark träffade ett flertal av Migrationsverkets chefer i region Nord, vilka samlats för ett internt möte, och berättade kort om JO:s verksamhet och om tillsynen över Migrationsverket i allmänhet.

Inspektionen avslutades med ett möte där Per Lennerbrant kortfattat redogjorde för de iakttagelser som gjorts och för sina synpunkter. Asylprövningsenhetens chefer och medarbetare fick tillfälle att ställa frågor och lämna kommentarer.

## Information från Migrationsverkets företrädare

Migrationsverkets företrädare lämnade huvudsakligen följande information.

### Asylprövningsenhetens organisation och bemanning

Sedan 2018 har det varit stora omställningar i organisationen, med nya team och chefer och omfördelning av ärenden.

Region Nord hade tidigare sex prövningsenheter som sedan 2018 successivt blivit en enhet. Från och med den 1 februari 2018 finns det inte längre någon ansökningsenhet för asyl i region Nord utan sökandena hänvisas till region Stockholm. Ensamkommande barn kan dock fortfarande ansöka om asyl i Boden.

Enheten har 41 anställda, organiserade i tre team, och leds av en enhetschef. Varje team består av en teamledare samt ett antal beslutsfattare, handläggare och assistenter. Personalen har vanligen en samhällsvetenskaplig eller juridisk utbildning. Många av de anställda har lång erfarenhet av arbete inom Migrationsverket. Hälften av dem har också lång erfarenhet av ärenden som rör barn utan vårdnadshavare (BUV-ärenden). Samtliga anställda har genomgått en nationell utbildning om barnkonventionen och flera av dem har gått utbildningen "Barn i migration".

Enheten har ett antal specialistfunktioner: en "single point of contact" (SPOC) mot Säkerhetspolisen, fem specialister på uteslutande från skyddsstatus och en HBTQ-specialist. Det finns också anställda med särskild kompetens att handlägga BUV-ärenden.

Enhetens ärenden om förlängning av uppehållstillstånd hanteras av en särskild grupp av handläggare och beslutsfattare.

Några av enhetens anställda arbetar med återkallelse av tillstånd. Dessa ärenden har ökat i antal under 2019 och är numera prioriterade.

Personalomsättningen har historiskt inte varit särskilt hög, men den har ökat med anledning av den omställning som gjorts sedan 2018.

### Utmaningar för enheten

Enheten har haft en stor ökning av ärenden om förlängning av uppehållstillstånd samtidigt som processen för ansökan och handläggning har ändrats. Det finns numera möjlighet att ansöka via Migrationsverkets webbplats. Ärendena är dock inte helt digitaliserade eftersom bilagor ges in i fysisk form. Många ansöker också genom fysiska handlingar.

Det pågår omfattande revideringar och förändringar av it-systemen. Det är en utmaning att genomföra förändringar utan att det stör eller påverkar den ordinarie verksamheten. Det framgår också av en rapport från Statskontoret. Det är dessutom svårt att få it-systemen att harmoniera med verksamhetens behov. Det är svårt att ta fram olika underlag och statistik ur systemen vilket medför att

det får göras manuellt. Under de senaste månaderna har Migrationsverket bytt statistik- och uppföljningssystem. Med anledning av JO:s inspektion har enheten uppmärksammat centrala funktioner inom Migrationsverket på svårigheterna att ta fram den information man behöver på ett smidigt sätt.

Det finns inget system för att registrera att ett beslut som inte har överklagats, har vunnit laga kraft. Det måste i stället följas upp manuellt. Enheten kan sätta bevakningar på ärendena, men det har inte fungerat på ett bra sätt. It-systemen är byggda utifrån att sökanden överklagar och i de fallen har mottagningsenheterna bra rutiner. I de fall besluten inte överklagas kan det hända att laga kraft inte registreras.

### Allmänt om handläggningen

Enheten hanterar ca 1 200 grundärenden och 900 förlängningsärenden per år. Tiden från ansökan till dess att asylutredning genomförs är i snitt 199 dagar i BUV-ärenden och 366 dagar i andra ärenden. Från ansökan till beslut tar det i genomsnitt 277 dagar för BUV-ärenden och 512 dagar för andra ärenden.

Enheten använder elektroniska akter för de ärenden som kommit in efter den 1 mars 2018. Det är bara förlängningsärenden med fysisk ansökan och ärenden som kommit in före den 1 mars 2018 som inte har elektroniska akter.

Alla digitaliserade ärenden kommer till en digital inkorg på enheten från ärendehanteringssystemet SKAPA. En teamledare går igenom ärendet översiktligt och vidtar de inledande åtgärder som krävs. Därefter lämnas ärendet till en assistent som bokar utredning, tolk m.m. Ärendet fördelas sedan till en handläggare. Handläggaren föredrar ärendet för en beslutsfattare. Utredningen genomförs med offentligt biträde och, i förekommande fall, god man. Efter utredningen begärs det in ett yttrande och en kostnadsräkning. När dessa handlingar kommit in går handläggaren och beslutsfattaren igenom ärendet på nytt. Ibland krävs det ytterligare utredningsåtgärder. Tiden för yttrande efter genomförd utredning är i regel två veckor. Anstånd beviljas i undantagsfall.

När ett ärende fördelas övergår ansvaret till den handläggare som får ärendet. Det förekommer att ärenden omfördelas, t.ex. när någon slutar, är föräldraledig eller verksamheten organiseras om, men enheten försöker att undvika omfördelningar. Det finns alltid en ansvarig tjänsteman för ett ärende även om ärendet inte är under aktiv handläggning. En handläggare eller beslutsfattare kan vara ansvarig för 40 till 60 ärenden.

Under 2019 har enheten haft ett mer begränsat inflöde av ärenden och har därför arbetat med sina balanser från 2016 och 2017 samt de ärenden som återförvisats från domstol. Enheten har fått många ärenden återförvisade från domstol under andra hälften av 2018 och 2019. Enheten har också fått omkring 300 ärenden omfördelade från Stockholm i oktober 2019. En del av dessa hade domstol beslutat skulle avgöras så snart som möjligt. Dessa ärenden har gått igenom av teamledare och är antingen beslutade eller i utredningsfas. Detta har påverkat

enhetens genomsnittliga handläggningstider eftersom en del av dessa ärenden var 7–9 månader när de kom till enheten.

Enheten genomför muntliga utredningar genom videokonferens i nästan samtliga ärenden. Det finns etablerade rutiner för videokonferenser. Enheten har åtta utredningsrum med möjlighet till videokonferens. Videokonferenser används också i BUV-ärenden. Enhetens bedömning är att videokonferenser i sådana ärenden är kostnadseffektivt men också bättre för barnet. Det görs dock en lämplighetsbedömning i varje ärende av vad som blir bäst för barnet. Enheten har en god dialog med barnets gode man och biträde. Om det finns speciella omständigheter närvarar sökanden och biträdet på plats i Boden. Exempel på sådana omständigheter kan vara att det uppstått frågor om sökandens ålder eller att sökanden vill genomföra utredningen på plats. Enheten har inte fått några ärenden återförvisade från domstol på grund av att de hållit utredning genom videokonferens. Enheten genomför inte utredningar där sökanden närvarar genom telefonkonferens.

För att förekomma tekniska problem och undvika muntliga kompletteringar har enheten förlängt utredningstiden när utredning genomförs genom videokonferens. Sedan dess har antalet muntliga kompletteringar minskat. Att det krävs en muntlig komplettering kan bero på tidsbrist vid det första tillfället, men också att det krävs djupare utredning eller att nya skäl åberopas sent under en utredning eller i det skriftliga yttrandet över protokollet från utredningen.

För familjer bokar enheten en hel dag för utredning. Om utredningen inte går att genomföra på en dag hålls det en muntlig komplettering. Enheten har en dialog med barnet och föräldrarna om samtalet med barnet ska hållas i föräldrarnas närvaro eller inte.

Enheten har en del externa myndighetskontakter, t.ex. med Rättsmedicinalverket, kommuner, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Säkerhetspolisen och sjukvården. Enheten har haft sekretess som tema och diskuterat sekretessfrågor internt. Det finns mallar och blanketter för att begära in uppgifter.

Originalhandlingar förvaras i ett särskilt orange dossierskal, ett s.k. U-skäl, som ligger i akten om det finns en fysisk akt. U står för urkund. Det är den handläggare som ansvarar för ärendet som är ansvarig för dessa handlingar. Det kan ha skett i något enstaka ärende att handlingar har försvunnit, men det har inte varit något utbrett problem.

#### Offentliga biträden

Enheten förordnar främst advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer som offentliga biträden, men även andra lämpliga personer kan komma i fråga. Den som förordnas har anmält sitt intresse för uppdrag som offentligt biträde till Migrationsverket. Den sökande tillfrågas om eventuella önskemål gällande biträde vid ansökningstillfället och enheten försöker gå sådana önskemål till

mötes. Migrationsverket har en central och en regional samordnare som hanterar kritik som riktas mot de offentliga biträdena. Den centrala samordnaren vill gärna att enheten tar kontakt om de har frågor eller funderingar kring dessa biträden.

### Tolkar

Enheten bokar tolk till alla möten med sökanden. Ibland kan en sökande uppge att han eller hon behärskar svenska. Enheten brukar dock som regel ändå boka tolk som kan finnas till hands. Ibland måste enheten frågå önskemål om språk eller dialekt när det inte finns tolk tillgänglig, men normalt löser tolkbyråerna det. Främst använder enheten tolk via videokonferens, men det förekommer att tolken närvarar genom telefonkonferens. Den som ansvarar för utredningen har en dialog med sökandens biträde och om tolkningen inte fungerar avbryts mötet. Enheten anser att tolk genom videokonferens är att jämställa med att ha en tolk närvarande på plats. Det ska framgå av protokollet om tolken närvarar genom videokonferens. Tolken befinner sig i en av Migrationsverkets lokaler även vid videokonferens. Enheten försöker boka auktoriserade tolkar, men det är inte alltid möjligt.

Enheten använder bara tolkar som Migrationsverket har avtal med. Om det är fråga om tolk genom telefonkonferens frågar utredaren var tolken sitter och uppmärksammar tolken på sekretessen. Om det inte blir en bra utredning eller om det framgår att tolken inte befinner sig på en plats där sekretess kan garanteras avbryts utredningen.

### Granskningens omfattning

Inför inspektionen begärde JO att enheten skulle ta fram 90 akter för granskning. Dessa avsåg:

- De 15 äldsta pågående ärendena om asyl (ej BUV) respektive de 15 äldsta pågående BUV-ärendena
- De 10 senast avslutade asylärendena (ej BUV) och 10 senast avslutade BUV-ärendena som inte har överklagats
- De 15 senast avslutade asylärendena (ej BUV) och de 15 senast avslutade BUV-ärendena som har överklagats
- De 5 senast avslutade asylärendena (ej BUV) och de 5 senast avslutade BUV-ärendena som har överklagats och återförvisats efter överklagande

Av dessa ärenden granskades ca 70 stycken under inspektionen.

Kopior av handlingarna i en akt togs med till JO för vidare överväganden av frågan om sökandens möjlighet att få yttra sig inför ett beslut om verkställighetsförvar som fattas samtidigt som beslut om utvisning. Den frågan kommer dock inte att beröras ytterligare i detta protokoll.

## **lakttagelser och uttalanden**

### **Dokumentation och diarieföring**

#### *Rättsliga utgångspunkter*

En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. (Se 27 § förvaltningslagen.)

Allmänna handlingar ska normalt registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (se 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Beträffande handlingar som ska registreras ska det av registret som huvudregel framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör (se 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen).

Dokumentationsskyldigheten utgör grunden för en rad förvaltningsrättsliga regler som tillsammans syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. En fungerande dokumentation är t.ex. en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten och har betydelse för en eventuell överprövning. Förvaltningslagens regler ska uppfattas som minimikrav. JO har vid flera tillfällen uttalat att det inte är tillräckligt att anteckna endast uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende. Alla beslut och åtgärder som antecknas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör antecknas. För att det ska vara möjligt för den enskilde och andra att följa och förstå ärendet bör även sådant som primärt endast rör ärendets gång dokumenteras. Det kan t.ex. gälla att det har förekommit kontakter med andra personer eller myndigheter. En god dokumentation bör även omfatta sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstaganden för att göra det möjligt både för den enskilde och för andra, t.ex. domstolar och JO, att följa och förstå ärendets gång. (Se t.ex. JO:s beslut den 3 mars 2005, dnr 4922-2003, och den 10 november 2011, dnr 5206-2010.)

#### *lakttagelser vid aktgranskningen*

Det förekom dokumentationsbrister i flera av de granskade ärendena. I vissa fall gick det av sammanhanget att förstå att handlingar eller uppgifter hade kommit in till asylprövningsenheten eller att handlingar hade skickats därifrån utan att det hade dokumenterats. Det förekom också att beslut om handläggningen hade fattats utan att det framgick vad som hade föranlett detta. Exempelvis kunde en muntlig utredning ha ställts in och bokats till ett annat datum utan att anledningen till detta gick att utläsa i ärendet. Det förekom i ett fall att det vid den muntliga utredningen hade bedömts att sökanden inte gjort sin underårighet sannolik. Sökanden hade därför getts möjlighet att genomgå en medicinsk åldersbedömning och en samtyckesblankett för detta hade skickats ut. Om något samtycke sedan lämnades framgick inte av akten och någon medicinsk åldersbedömning gjordes inte heller. I det slutliga beslutet bedömdes sökanden

ha gjort sin underårighet sannolik. Vad som föranledde den förändrade bedömningen gick inte att utläsa.

Även brister i diarieföringen förekom i flera av de granskade ärendena. Det förekom, t.ex. i de fall sökanden hade flera akter, att vissa handlingar inte hade registrerats i det ärende som var under handläggning utan i ett annat ärende som redan var avslutat. Det framkom att detta i någon mån kan bero på hur verksamhetsstödet är utformat. I ett fall hade den muntliga utredningen ägt rum den 12 september 2019, men protokollet hade ännu inte upprättats och registrerats vid tidpunkten för JO:s inspektion - dvs. nästan tre månader senare. Av dagboksbladet gick då endast att utläsa att den sökande hade kallats till utredning men inte att den faktiskt hade genomförts. Granskningen visade också att det var oklart om, och i så fall var, inkomna beslut från kommunen om god man för ensamkommande barn hade registrerats.

Vid granskningen av avslagsbesluten konstaterades att uppgifterna i dagboksbladet om till vem som beslutet hade skickats inte alltid stämde överens med sändlistan i beslutet. I dagboksbladet angavs ibland bara huvudmottagaren. Inte heller av sändlistan gick det alltid att utläsa vilka som hade fått beslutet, utan det krävdes en kontroll i ärendehanteringssystemet för att få fullständig information.

#### *JO Per Lennerbrants uttalanden*

Bristfällig dokumentation och diarieföring kan få flera negativa konsekvenser. Det kan t.ex. leda till att vissa handlingar förbises vid en begäran om handlingsutlämnande, vilket innebär att den grundlagsstadgade offentlighetsprincipen inte efterlevs fullt ut. I de fall en annan handläggare tar över ett ärende kan bristfällig dokumentation och diarieföring leda till bristande förståelse för den tidigare handläggningen, vilket kan medföra att vissa åtgärder förbises eller utförs i onödan, eller att relevanta omständigheter inte beaktas vid asylprövningen. Det riskerar också att förlänga den tid det tar för en ny handläggare att sätta sig in i ärendet. I de fall sökanden tar kontakt med ett servicecenter riskerar bristfällig dokumentation och diarieföring också att leda till att den sökande inte får adekvat information. Bristfällig dokumentation och diarieföring medför också att granskningen av handläggningen av ett ärende försvåras, vilket blev fallet i vissa av de ärenden som granskades under denna inspektion.

Vad gäller granskningen av avslagsbesluten är det ett grundläggande krav att det som anges i ett beslut om till vilka det har expedierats är korrekt och detsamma gäller informationen i dagboksbladet. Felaktig eller ofullständig information kan bl.a. försvåra en granskning av ärendet genom att det inte blir möjligt att se om expedieringen brustit i konkreta fall. Det ska inte vara nödvändigt att göra en kontroll i ärendehanteringssystemet för att få fullständig information.

Granskningen visade alltså att det finns anledning för asylprövningsenheten att arbeta med att förbättra dokumentationen och diarieföringen i sina ärenden. Jag vill dock framhålla att dokumentationen i många avseenden var fullgod, t.ex. avseende kontakter med andra myndigheter när sekretessbelagda handlingar lämnades ut.

### Offentligt biträde och god man

#### *Rättsliga utgångspunkter*

Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om bl.a. avvisning hos Migrationsverket och utvisning. Offentligt biträde ska alltid förordnas i sådana mål och ärenden för barn som har ansökt om uppehållstillstånd som skyddsbehövande, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet. (Se 18 kap. 1 § utlänningslagen.)

Den som har förordnats som god man för ett ensamkommande barn ska kallas till den muntliga utredningen hos Migrationsverket. Om en god man har förordnats för ett ensamkommande barn får ingen muntlig handläggning ske med barnet utan att den som har förordnats som god man, eller, om ett sådant har förordnats, barnets offentliga biträde är närvarande. (Se 8 kap. 9 b § utlänningsförordningen.)

#### *lakttagelser vid aktgranskningen*

Vid granskningen konstaterades några fall där offentligt biträde förordnats sent i BUV-ärenden. Exempelvis hade det i ett ärende dröjt ca sex månader från det att ansökan gjordes till att biträde förordnades. I ett av de granskade ärendena hölls den muntliga asylutredningen med en 16-årig sökande utan att vare sig god man eller offentligt biträde närvarade.

#### *JO Per Lennerbrants uttalanden*

Bestämmelsen om att den gode mannen ska närvara vid en muntlig utredning med ett ensamkommande barn har endast ett undantag och det är att barnet i stället har sitt offentliga biträde närvarande. I det ovan nämnda ärendet närvarade vare sig god man eller offentligt biträde, vilket alltså inte är förenligt med bestämmelsen i 8 kap. 9 b § utlänningsförordningen.

Asylprövningsenheten har upplyst att barnet i det aktuella ärendet uppgett att den gode mannen inte kunde närvara, men att det gick bra att hålla utredningen ändå. Barnets ansökan bifölls kort efter att utredningen hade hållits. Jag anser att asylprövningsenheten borde ha försökt kontakta den gode mannen och försökt hitta en annan tid för utredningen. Enligt vad asylprövningsenheten har uppgett är det också så man vanligtvis skulle hantera en sådan situation. Jag finner därför inte anledning att ytterligare kommentera detta.



## Utredning genom videokonferens

### *Rättsliga utgångspunkter*

JO Cecilia Renfors har tidigare uttalat att asylutredningar genom videokonferens så långt det är möjligt bör undvikas när det gäller underåriga (se JO:s inspektion av Migrationsverket, region Stockholm, asylprövningen, den 2–4 maj 2017, dnr 1865-2017).

### *Iakttagelser vid aktgranskningen*

Det framgick vid granskningen, liksom av de uppgifter asylprövningsenheten lämnade i samband med inspektionen, att enheten genomför muntliga utredningar genom videokonferens i nästan samtliga ärenden, inklusive BUV-ärenden. I ett flertal ärenden framgick det dock inte av protokollet från den muntliga utredningen att det skett genom videokonferens och var de som närvarat vid utredningen fysiskt befunnit sig. Det gick därmed inte att utläsa t.ex. om den sökande var ensam där han eller hon befann sig eller var tillsammans med sitt offentliga biträde eller sin gode man. I några ärenden framgick att det varit vissa tekniska problem med bl.a. kamerahandlingen, vilka dock åtgärdats efter påpekande.

### *JO Per Lennerbrants uttalanden*

Som tidigare framhållits av JO är den muntliga asylutredningen normalt det enda tillfället som sökanden får att beskriva sina skyddsskäl muntligen. Det är av avgörande betydelse att utredningen genomförs på ett sätt som ger sökanden fullgoda möjligheter att berätta om sina skyddsskäl. En väl genomförd muntlig asylutredning är alltså mycket viktig för att underlaget för Migrationsverkets bedömning ska bli så fullständigt och korrekt som möjligt, och bidrar också till att sökanden känner tillit till handläggningen av ärendet.

JO har uttalat att asylutredningar genom videokonferens så långt det är möjligt bör undvikas när det gäller underåriga. Detta uttalande är fortfarande aktuellt och ska beaktas av Migrationsverket. Jag förstår dock att det geografiska läget för asylprövningsenheten i Boden kan medföra bl.a. långa resor och skolfrånvaro för en underårig som ska resa från en annan del av landet för att fysiskt närvara vid utredningen. Det kan därför i vissa fall vara mer fördelaktigt för sökanden att genomföra utredningar genom videokonferens. Individuella överväganden måste dock göras i varje enskilt ärende. Om det förs fram invändningar mot verkets initiala bedömning av hur den muntliga utredningen ska genomföras måste dessa prövas och verket behöver motivera sitt slutliga ställningstagande. Vidare måste den som genomför en utredning genom videokonferens vara uppmärksam på eventuella tekniska problem som kan försvåra kommunikationen.

Jag noterar att asylprövningsenheten gjort allmänna överväganden utifrån barnets bästa i fråga om att genomföra muntliga asylutredningar genom videokonferens i BUV-ärenden och då beaktat bl.a. skolfrånvaro. Vidare har enheten uppgett att man tar hänsyn till eventuella invändningar mot

videokonferens i de enskilda ärendena och något annat har inte heller framkommit vid granskningen. Asylprövningsenheten gör alltså en sådan individuell prövning som jag anser ska göras. Jag har därför inte några synpunkter på det förhållandet att asylprövningsenheten genomför muntliga utredningar genom videokonferens även i BUV-ärenden när det är motiverat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. För att säkerställa att eventuella invändningar mot videokonferens kan föras fram till Migrationsverket anser jag att verket bör ställa en uttrycklig fråga till biträdet om detta t.ex. i samband med att en tid för utredning bokas. Detta är något som asylprövningsenheten bör utveckla rutiner för.

Det är också angeläget att det anges i protokollet över en utredning om den genomförts genom videokonferens och var de som närvarade faktiskt befann sig. Protokollet ska vara ett självständigt dokument som innehåller all relevant information för att få en komplett bild av hur den muntliga utredningen genomförts. En parallelläsning av andra dokument, t.ex. kallelser, ska inte behövas. I detta avseende visade granskningen på brister hos asylprövningsenheten som bör åtgärdas.

Avslutningsvis vill jag erinra om att en minderårig inte bör sitta ensam under en videokonferens, utan bör ha sitt offentliga biträde eller sin gode man närvarande på samma plats. Det har dock inte kommit fram att asylprövningsenheten skulle ha brustit i detta avseende.

#### Avskrivning av asylärenden efter att den sökande bedömts ha avvikit *Rättsliga utgångspunkter*

Migrationsöverdomstolen har uttalat att det är en grundläggande princip att en ansökan om internationellt skydd ska prövas i sak. Undantag från denna princip bör därför bara få göras när det är särskilt föreskrivet och i sådana fall då det står klart att en ansökan inte behöver prövas. Att en asylsökande reser ut ur Sverige kan vara ett uttryck för att den sökande inte längre har för avsikt att söka asyl i Sverige och ett asylärende kan enligt domstolen därför skrivas av på den grunden att sökanden anses ha återkallat sin ansökan. I en sådan situation måste dock Migrationsverket ha ett tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till om det finns förutsättningar för att skriva av ärendet och därmed avstå från att pröva dessa frågor i sak. (Se MIG 2017:14.)

#### *lakttagelser vid aktgranskningen*

I två ärenden gjordes bedömningen att sökanden hade avvikit efter kontroll av sökandens boendesituation vid tre tillfällen i respektive ärende. Enligt uppgifter från Migrationsverkets handläggare utfördes även bankkontroller. Det dröjde dock fyra månader efter den sista boendekontrollen innan ärendena skrevs av. Två BUV-ärenden skrevs av tämligen omgående efter att sökandena anmälts som avvikna av socialtjänsten respektive den gode mannen. I ett av BUV-ärendena påträffades sökanden dagen efter avskrivningsbeslutet.

*JO Per Lennerbrants uttalanden*

Jag vill framhålla vikten av att Migrationsverket har tillräckligt underlag för att bedöma huruvida sökanden får anses ha återkallat sin ansökan innan ett ärende skrivs av. Migrationsverket har en utredningsplikt i detta avseende. När verket har tillgång till kontaktuppgifter bör verket alltid försöka komma i direktkontakt med sökanden innan verket tar ställning till om ett ärende ska skrivas av p.g.a. att sökanden antas ha återkallat sin ansökan. Sådana försök ska naturligtvis dokumenteras. I de ärenden där det finns en god man eller ett offentligt biträde bör dessa underrättas om att det finns indikationer på att sökanden har avvikit och tillfrågas om de har ytterligare information att lämna.

Det är först om dessa åtgärder har visat sig resultatlösa som Migrationsverket kan ta ställning till om övrigt underlag, i form av t.ex. boendekontroller, ger tillräckligt stöd för bedömningen att sökanden inte vill fullfölja sin asylansökan. Allt underlag som läggs till grund för bedömningen måste givetvis dokumenteras. Migrationsverkets underlag måste också vara uppdaterat vid tidpunkten för avskrivningsbeslutet. Om ett ärende skrivs av så sent som fyra månader efter den senaste boendekontrollen kan det mycket väl vara så att sökanden har kommit tillbaka och att verket då förbiser det.

Enligt uppgift som inhämtats från Migrationsverkets rättsenhet finns det numera inte beskrivet i något rutindokument hur ett asylärende ska handläggas när det finns indikationer på att sökanden har avvikit (jfr Migrationsverkets instruktion om standard för de ärenden där sökanden inte samarbetar eller uppfyller de skyldigheter som åligger sökanden vid ansökan om uppehållstillstånd [KCI-62/2016], upphävd den 11 december 2017 genom kvalitetschefens administrativa beslut A-58/2017).

Det skulle främja en rättssäker handläggning men också underlätta för de enskilda handläggarna om det fanns ett rutindokument där det anges bl.a. vilka kontakter som ska tas och inom vilken tidsram som ett avskrivningsbeslut får fattas utan att t.ex. en förnyad boendekontroll görs. Migrationsverket bör överväga att ta fram ett nytt sådant rutindokument. I avvaktan på det är det angeläget att asylprövningsenheten säkerställer att den har ett tillräckligt underlag innan den fattar beslut att avskriva ett ärende när sökanden misstänks ha avvikit.

**Handläggningstider***Rättsliga utgångspunkter*

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § förvaltningslagen). Inom utlänningsrätten finns också ett antal handläggningsfrister att iaktta. Ett ärende om asyl ska avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in, om ansökan kommit in till Migrationsverket efter den 19 juli 2018 och det inte finns särskilda skäl (se 8 kap. 10 § första stycket utlänningsförordningen och övergångsbestämmelserna till förordningen [2018:1388] om ändring i

utlänningsförordningen). För asylärenden där ansökan kommit in till Migrationsverket före den 20 juli 2018 gäller dock ingen tidsfrist utan endast det allmänna skyndsamhetskravet i 9 § förvaltningslagen.

#### *Iakttagelser vid aktgranskningen*

Vid granskningen uppmärksammades att vissa ärenden hade långa, ibland mycket långa, handläggningstider. Detta gällde även BUV-ärenden, där ett ärende hade tagit nästa fyra år att handlägga. Det fanns exempel på att handläggningen präglats av passivitet och att inga åtgärder alls vidtagits i ärendet under vissa perioder.

#### *JO Per Lennerbrants uttalanden*

De långa handläggningstider som jag har kunnat konstatera i en del av asylprövningsenhetens ärenden är givetvis inte tillfredsställande. Jag har dock noterat att handläggningstiderna i vissa fall beror på förhållanden som Migrationsverket inte råder över fullt ut, t.ex. att andra myndigheter i Sverige eller utomlands dröjer med att vidta åtgärder som ankommer på dem.

Migrationsverkets beslut i asylärenden har stor betydelse för de som berörs och vikten av att dessa ärenden avgörs inom rimlig tid kan därför inte nog understrykas. Detta gäller särskilt asylärenden med underåriga sökande. Det kan orsaka otrygghet och lidande att under lång tid vänta på ett beslut som har avgörande betydelse för framtiden.

Migrationsverkets handläggningstider i asylärenden är föremål för utredning i två ärenden hos JO (dnr 2079-2019 och 2878-2019). De iakttagelser som jag har gjort avseende långa handläggningstider hos asylprövningsenheten i Boden föranleder därför inte några ytterligare uttalanden från min sida än dem jag gjort ovan, mer än att jag vill erinra om skyndsamhetskravet i förvaltningslagen och den författningsreglerade handläggningsfristen för asylärenden som redovisats ovan. Jag vill också framhålla att det är viktigt att asylprövningsenheten prioriterar de gamla ärendena.

#### **Avslutande kommentarer**

Sammantaget har granskningen gett bilden av att asylprövningsenheten i Boden fungerar väl. Överlag har utredningarna framstått som grundligt genomförda och enheten har varit generös med att tillåta muntliga kompletteringar och att själv ta initiativ till dem. Det har också framstått som att enheten varit lyhörd för sökandens önskemål och synpunkter avseende tolk och biträde. Som framgått ovan har jag dock synpunkter avseende vissa specifika frågor, t.ex. dokumentation och diarieföring och att Migrationsverket måste säkerställa att det finns tillräckligt underlag innan beslut fattas att skriva av ett ärende p.g.a. att sökanden misstänks ha avvikit. Jag förutsätter att asylprövningsenheten ser över sina rutiner med anledning av det jag har anfört.

JO hade inför inspektionen begärt att asylprövningsenheten skulle ta fram ett visst antal akter i olika kategorier av ärenden. Asylprövningsenhetens

medarbetare uppgav att det var svårt för dem att ta fram t.ex. de senast avslutade ärendena som inte hade överklagats. Enligt verkets medarbetare finns det inte något system för att automatiskt ta fram sådant underlag, utan de blev tvungna att söka fram de begärda akterna manuellt. Migrationsverket bör se till att det finns ett verksamhetsstöd som enkelt möjliggör att tillförlitligt och relevant underlag samt statistik kan tas fram och på så vis underlätta bl.a. vid framtida granskningar av verksamheten.

Vid protokollet

Helena Tyni

Protokollet justerat 2020-02-25

Per Lennerbrant