

## Utlänningsärenden

Kritik mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden och för att regeringsformens krav inte har beaktats när webbansökningar prioriterats

(Dnr 5497-2013)

**Beslutet i korthet:** Med anledning av ett flertal klagomål inledde JO en granskning av Migrationsverkets handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete samt om uppehållskort under perioden 2011–2013. Granskningen avsåg även skillnaderna i handläggningstid mellan ansökningar via webb och ansökningar på papper samt mellan ansökningar om arbetstillstånd hos certifierade arbetsgivare och andra.

Av granskningen framgår att handläggningstiderna i många fall är orimligt långa och inte sällan kraftigt överskrider författningsreglerade frister.

Migrationsverket har uppgett att de långa handläggningstiderna främst har orsakats av att antalet asylsökande kraftigt har överstigit de prognoser som gjorts. Utifrån de uppgifter som verket har presenterat är det dock svårt att se att detta, i vart fall ensamt, kan förklara de långa handläggningstiderna. De uppgifter som Migrationsverket har redovisat tyder dessutom på att verket har prioriterat enkla ärenden på bekostnad av mer omfattande eller komplicerade ärenden på ett sätt som inte är acceptabelt. Migrationsverket kritiseras för de långa handläggningstiderna och för att författningsreglerade tidsfrister regelmässigt överskrids.

Granskningen visar också att det inom flera av de granskade ärendeslagen är en avsevärd skillnad i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar. Migrationsverket har uppgett att man för att förmå människor att ansöka via webben har valt att prioritera webbansökningar före pappersansökningar bland ansökningar som i övrigt är likvärdiga. Förfarandet bedöms som oförenligt med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen. Migrationsverket kritiseras för detta.

Underlaget i ärendet ger däremot inte anledning till kritik av systemet med certifierade arbetsgivare. Det väcker dock en del frågor som det kan finnas skäl att behandla i ett annat sammanhang.

Det finns anledning att tro att handläggningstiderna ökat ytterligare efter den granskade tidsperioden. Det finns därför skäl att noggrant följa utvecklingen på området. Under 2015 kommer JO att besöka Migrationsverket och dess ledning för att få en utförlig och aktuell bild av verkets handläggningstider, prioriteringar och rutiner.

### Bakgrund och JO:s initiativ

Under 2013 kom det in ovanligt många klagomål till JO om långa handläggningstider hos Migrationsverket. Klagomålen gällde framför allt ärenden om

uppehållstillstånd på grund av anknytning, men även bl.a. ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete och ärenden om uppehållskort. I flera av klagomålen uttryckte anmälarna stor frustration och oro över sin situation. Många angav att de drabbats av såväl psykisk som fysisk ohälsa med anledning av den ovisshet som de långa handläggningstiderna förde med sig. Av uppgifter på Migrationsverkets webbplats framgick också att handläggningstiderna för dessa ärendeslag hade ökat avsevärt. Enligt uppgifter på webbplatsen såg det också ut att vara en väsentlig skillnad i handläggningstid beroende på om den enskilde hade gjort sin ansökan via Migrationsverkets webbplats (en s.k. webbansökan) eller skickat in den till verket på annat sätt (en s.k. pappersansökan). I fråga om ansökningar om uppehållstillstånd för arbete verkade handläggningstiderna vidare i stor utsträckning vara beroende av om arbetsgivaren hade certifierats av Migrationsverket eller inte.

Mot bakgrund av dessa omständigheter beslutade JO att granska Migrationsverkets handläggningstider inom ramen för ett initiativärende. JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig och redogöra för verkets genomsnittliga handläggningstider under åren 2011–2013 för bl.a. asylärenden, ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning, ansökningar om uppehållstillstånd för arbete och ansökningar om uppehållskort. Verket skulle vidare kommentera skillnaderna i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar samt mellan ansökningar om arbetstillstånd hos certifierade arbetsgivare och andra. Av yttrandet skulle det också framgå hur verket såg på handläggningstiderna och resultatet av de prioriteringar som hade gjorts samt hur dessa förhöll sig till reglerna i 1 kap. 9 § regeringsformen, 7 § förvaltningslagen och de särskilda tidsfristerna i utlänningsförordningen.

Klagomål som kom in till JO i anslutning till initiativet eller därefter avslutades som regel med hänvisning till den pågående utredningen.

Migrationsverket yttrade sig genom generaldirektören Anders Danielsson. Till yttrandet fogade Migrationsverket en sammanställning över handläggningstider under åren 2011–2013. I det följande avsnittet redovisas en sammanfattning av de uppgifter som Migrationsverket lämnat om sina handläggningstider. Därefter redovisas Migrationsverkets yttrande.

Migrationsverket är indelat i tio verksamhetsområden, varav verksamhetsområde Asylprövning och verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap berörs av denna utredning.

### **Migrationsverkets handläggningstider**

I Migrationsverkets sammanställning över handläggningstiderna anges som regel medelvärden, medianvärden och inom vilken tid 90 procent av ärendena avgjorts (den 90:e percentilen). När begreppet genomsnittlig handläggningstid används nedan avses Migrationsverkets uppgift om medelvärde och när det talas om de äldsta ärendena avses de ärenden som ligger utanför den 90:e percentilen.

När det gäller ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete redovisade Migrationsverket uppgifter om handläggningstider både

för de personer som ansökt om uppehållstillstånd för första gången (s.k. förstagångsansökningar) och för de personer som ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd (s.k. förlängningsansökningar).

Under de år som de redovisade handläggningstiderna avser, 2011–2013, ökade antalet asylansökningar enligt Migrationsverkets yttrande med 83 procent (eller med knappt 25 000 ärenden). Vad gäller förändringen av antalet ansökningar i övriga ärendeslag redovisade Migrationsverket inte några exakta uppgifter. Det framgår dock att det totala antalet ansökningar i tillståndsärenden (arbetsmarknadsärenden, anknytningsärenden, visumärenden, studerandearärenden, EES/registreringsärenden och besöksärenden) ökade med ca 5 procent (eller med drygt 9 000 ärenden).

#### **Asylärenden**

Antalet avgjorda asylärenden ökade under åren 2011–2013 med 64 procent. Den genomsnittliga handläggningstiden sjönk under denna period från cirka fem till cirka fyra månader.

#### **Upphållstillstånd på grund av anknytning**

Antalet avgjorda *förstagångsansökningar* inom ärendeslaget uppehållstillstånd på grund av anknytning minskade något under åren 2011–2013 samtidigt som den genomsnittliga handläggningstiden ökade med närmare 40 procent, från cirka tre och en halv månad 2011 till cirka fem månader 2013. I de äldsta ärendena uppgick handläggningstiden till omkring tio månader eller mer under 2013, vilket var en ökning med cirka två månader i förhållande till 2011.

Skillnaden i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar varierade. För de äldsta ärendena var den knappt två månader längre för pappersansökningar än för webbansökningar under 2013.

Antalet avgjorda *förlängningsansökningar* var i princip oförändrat mellan åren 2011 och 2013. De genomsnittliga handläggningstiderna minskade med knappt 10 procent och låg på närmare fyra månader under 2013. I de äldsta ärendena översteg handläggningstiden tio månader under 2013, vilket var en ökning med cirka två månader i förhållande till 2011.

Handläggningstiden för webbansökningar och pappersansökningar skiljde sig markant åt. Medan den genomsnittliga handläggningstiden för webbansökningar var närmare en månad uppgick motsvarande siffra för pappersansökningar till fem månader under 2013. Handläggningstiderna skiljde sig även markant åt bland de äldsta ärendena. De äldsta webbansökningarna hade en längre handläggningstid än tre månader under 2013. Motsvarande siffra för pappersansökningar var tolv månader.

#### **Upphållstillstånd för arbete**

Under åren 2011–2013 ökade antalet avgjorda *förstagångsansökningar* inom ärendeslaget uppehållstillstånd för arbete med knappt 20 procent. Handläggningstiden ökade i samma utsträckning, men understeg tre månader under 2013. I de äldsta ärendena översteg dock handläggningstiden nio månader, vilket var en ökning med drygt tre månader i förhållande till 2011.

Handläggningstiderna var i princip desamma för webbansökningar och pappersansökningar under 2013.

Under åren 2011–2013 ökade antalet avgjorda ärenden inom gruppen *förlängningsansökningar* med nästan 90 procent. Den genomsnittliga handläggningstiden ökade samtidigt från cirka tre till fyra månader. De äldsta ärendena avgjordes först efter knappt ett år. Motsvarande siffra för 2011 var sex månader.

De genomsnittliga handläggningstiderna var betydligt kortare för webbansökningar än för pappersansökningar under 2013, tre månader jämfört med knappt sex månader. De äldsta webbansökningarna hade en längre handläggningstid än cirka tio månader under 2013, medan de äldsta pappersansökningarna hade en längre handläggningstid än drygt tretton månader.

#### **Uppehållskort**

Under åren 2011–2013 sjönk antalet avgjorda ansökningar inom ärendeslaget uppehållskort med nästan 30 procent, medan den genomsnittliga handläggningstiden ökade med drygt 30 procent, från cirka fyra månader till drygt fem månader. I de äldsta ärendena var handläggningstiden cirka ett år eller mer, vilket var en ökning med knappt två månader.

Handläggningstiden var betydligt kortare för webbansökningar än för pappersansökningar. Under 2013 hade en webbansökan en genomsnittlig handläggningstid på mindre än en månad medan det tog i snitt sex månader att avgöra en pappersansökan. Även bland de äldsta ärendena var skillnaden stor. De äldsta webbansökningarna hade en handläggningstid som översteg cirka tre månader medan motsvarande siffra för pappersansökningar var sex månader.

#### **Sammanfattning av Migrationsverkets handläggningstider**

Sammanfattningsvis kan följande sägas om Migrationsverkets handläggningstider.

Trots den stora ökningen av antalet asylansökningar minskade den genomsnittliga handläggningstiden i detta ärendeslag från fem till fyra månader under perioden 2011–2013. Samtidigt ökade de genomsnittliga handläggningstiderna för ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning med närmare 40 procent (beträffande förstagsansökningar). De äldsta ärendena avgjordes först efter mer än tio månader, vilket innebär att fristen i utlänningsförordningen (se nedan under Rättslig reglering) överskreds i ett stort antal fall. Utvecklingen av handläggningstiderna för de äldsta ärendena var likartad beträffande ansökningar om uppehållstillstånd för arbete och uppehållskort. De äldsta ärendena avseende uppehållstillstånd för arbete avgjordes först efter mer än nio månader. I ärenden om uppehållskort var motsvarande siffra drygt ett år, vilket innebär att fristen i utlänningsförordningen överskreds i ett stort antal fall även för detta ärendeslag.

Inom flera ärendeslag var skillnaden i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar betydande.

## **Migrationsverkets yttrande**

I sitt yttrande angav Migrationsverket bl.a. följande.

### **Uppdrag och organisation**

Verksamhetsområde Asylprövning och verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap prövar bl.a. ansökningar om uppehållstillstånd och uppehållskort. För att möta det ökade antalet ansökningar har Migrationsverket bl.a. anställt ny personal. Den 31 december 2013 hade Migrationsverket 4 315 anställda, vilket innebär en ökning med 958 personer sedan slutet av 2011. Inom verksamhetsområde Asylprövning ökade personalen från 683 till 1 056 personer (dvs. med knappt 55 procent). Inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap ökade personalen från 660 till 735 personer (dvs. med drygt 11 procent).

Eftersom Migrationsverket har en skyldighet att tillhandahålla bl.a. boende till asylsökande som har behov av det är mottagningen av asylsökande också ett högt prioriterat område som har krävt ökade resurser i samband med det ökade antalet asylsökande.

I januari 2013 inrättade verket verksamhetsområde Operativt samordningscentrum. Området ansvarar för samordning och kontroll av att rätt prioriteringar görs i kärnverksamheten.

### **Överväganden som gjorts vid prioriteringen mellan de olika ärendeslagen**

Prioriteringar i verksamheten sker utifrån bl.a. regleringsbrev, omvärldsanalyser, prognoser och ärendenas karaktär.

I Migrationsverkets regleringsbrev för 2012 angavs att verket skulle prioritera asylprövning och återvändande. Regleringsbrevet för 2013 var inte lika detaljerat som tidigare år. I myndighetens verksamhetsplan för 2013 angavs bl.a. att asylområdet är prioriterat men att verket samtidigt ska fortsätta att utveckla och effektivisera handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden.

Den 1 december 2012 fördes 60 årsarbetskrafter från verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap över till verksamhetsområde Asylprövning. Anledningen till detta var det stora antalet nya asylsökande som hade kommit till Sverige under sommaren och hösten 2012 och de prognoser som gjorts över den framtida utvecklingen. Avsikten var att större delen av de överförda årsarbetskrafterna skulle föras tillbaka till verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap den 1 september 2013. Med anledning av att antalet nya asylsökande ökade mycket snabbt under sommaren 2013 återfördes dock endast 16 årsarbetskrafter.

Att prognosticera Migrationsverkets verksamhet är en stor utmaning, eftersom de prognoser som tas fram styrs av en rad omvärldsfaktorer.

### **Handläggningstider i asylärenden**

I regleringsbreven för 2011 och 2012 fanns tidsmål för asylärendena. I regleringsbrevet för 2013 fanns inga exakta tidsmål, men det angavs bl.a. att beslut skulle fattas och verkställas snarast möjligt i de ärenden där avvissning med

omedelbar verkställighet kunde ske enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen och i s.k. Dublinärenden, dvs. ärenden som handläggs enligt den s.k. Dublinförordningen (förordning [EG] nr 343/2003). Migrationsverkets verksamhetsplan och verksamhetsområde Asylprövnings genomförandeplan för 2013 angav inte heller specifika tidsmål.

Asylärenden handläggs och arbetas av utifrån sin beskaffenhet och därutöver enligt principen att äldre ärenden tas först. Vid några tillfällen sedan 2011 har dock verksamhetsområde Asylprövning fattat beslut som i någon mån prioriterat vissa ärendeslag framför andra, t.ex. de ärenden som pekats ut i regleringsbrevet för 2013 och ärenden som rör barn. Prioriteringarna har oftast för- anletts av ett ansträngt arbetsläge med ett snabbt ökat antal sökande och har många gånger kombinerats med uppdrag att avgöra alla ärenden som kommit in före en viss tidpunkt senast ett visst datum. Verksamhetsområdet följer och bevakar även systematiskt de äldsta ärendena.

#### **Handläggning av ärenden inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap**

Inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap finns ingen prioritering av vissa ärendeslag. Ärenden som rör barn är alltid prioriterade, men den prioriteringen görs inom respektive ärendeslag. Utifrån en prognos av beräknat antal inkomna ärenden och utifrån den befintliga balansen får enheterna en planeringsnivå baserad på de resurser de har. Med utgångspunkt i planeringsnivån vet enheterna hur många ärenden de förväntas avgöra varje år inom respektive ärendeslag.

Varken i regleringsbrevet eller i Migrationsverkets verksamhetsplan finns det numera några tidsatta mål för handläggningen i de olika ärendeslagen. Samtliga enheter inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap har dock fått i uppdrag att minska väntetiderna och kontinuerligt avgöra de äldsta ärendena. Enligt regleringsbrevet ska Migrationsverket vidta ytterligare åtgärder för att effektivisera handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden. Verket har även fått i uppdrag att återrapportera de åtgärder som vidtagits och effekterna av dessa.

#### *Prioritering av webbansökningar*

Migrationsverket har valt att prioritera webbansökningar sedan de introducerades i större skala 2010. Webbansökningar som rör uppehållstillstånd på grund av anknytning eller arbete effektiviserar och underlättar handläggningen samt avlastar framför allt utlandsmyndigheterna, eftersom de som söker från utlandet – vilket majoriteten av de som ansöker för första gången gör – måste besöka en svensk utlandsmyndighet om de vill göra en pappersansökan. Fördelen med webbansökningar är i huvudsak följande:

- Ansökan och bifogade handlingar behöver inte registreras manuellt.
- Ansökningsavgifterna behöver inte hanteras eller registreras.
- Handlingar behöver inte skickas med kurirpost från utlandsmyndigheterna, vilket tar två–fyra veckor.

- Antalet ärenden som är kompletta när de kommer in blir högre, eftersom ansökningsformuläret på Migrationsverkets webbplats har tvingande fält och obligatoriska handlingar som ska bifogas ansökan.
- Belastningen på utlandsmyndigheterna blir mindre eftersom Migrationsverket också tar emot ansökningar och gör en inledande kontroll av nya ärenden.
- Utredningen i anknytningsärenden på utlandsmyndigheten bli mer anpassad till ärendet, eftersom Migrationsverket instruerar utlandsmyndigheten om vilken utredning eller komplettering som krävs.

Prioriteringen innebär inte att webbansökningar alltid handläggs före pappersansökningar. När ett ärende kommer in till verket sker en inledande kontroll och bedömning av hur ärendet ska handläggas vidare. Ärendena har hitintills i princip sorterats utifrån kategorierna *klara att avgöra*, *komplettering* eller *utredning*. Webbansökningar prioriteras endast inom respektive kategori, vilket bl.a. innebär att väntetiden för en pappersansökan som är klar att avgöra är betydligt kortare än för en elektronisk ansökan som behöver utredas.

Migrationsverket är mitt i ett omställningsarbete för att övergå till ett standardiserat arbetssätt med elektronisk handläggning av ärenden. Målet är att verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap ska kunna handlägga samtliga ärenden elektroniskt i början av 2015 och att 80 procent av ansökningarna ska göras via webben. I övriga fall kommer handlingarna att skannas in för att därefter handläggas elektroniskt. Migrationsverket har valt att införa den elektroniska handläggningen steg för steg och projektet levererar it-stöd för elektronisk handläggning ärendeslag för ärendeslag. Den första leveransen skedde i april 2012 då Migrationsverket kunde handlägga webbansökningar i kompletta arbetstillstånds- och studerandeärenden elektroniskt. Det nya arbetssättet med it-stöd bygger på att ärenden ska handläggas i ett flöde. Detta innebär att det inte får förekomma balanser eller väntetider. Väntetider kommer endast att uppstå när ärendet måste invänta komplettering från en sökande eller någon annan berörd person eller utredning hos utlandsmyndighet eller hos Migrationsverket.

Det nya arbetssättet har lett till att väntetiden har blivit mycket kort i vissa ärendeslag. Beslut fattas inom någon dag om ärendet är komplett. När arbetssättet är genomfört fullt ut kommer Migrationsverket att kunna erbjuda förutsägbara väntetider i samtliga ärendeslag. Under tiden för genomförandet kommer Migrationsverket att prioritera ärenden som kan handläggas elektroniskt, vilket kan få konsekvenser för övriga ärenden.

För att förbereda enheterna på det nya arbetssättet arbetar Migrationsverket samtidigt med att införa ett enhetligt standardiserat arbetssätt för pappersansökningar. Arbetssättet liknar i vissa avseenden det elektroniska genom att ärenden handläggs i ett flöde. Det finns tider för när handläggningsåtgärder senast ska vidtas och personal ska finnas tillgänglig på ett sådant sätt att det inte uppstår balanser. Det nya arbetssättet introducerades först i förlängningsärenden avseende anknytning. På de enheter som infört arbetssättet ska sökanden kunna få ett beslut inom 25 dagar om inte muntlig utredning krävs. I slutet

av 2014 ska samtliga enheter tillämpa det standardiserade arbetssättet i alla ärendeslag.

#### *Serviceåtaganden*

Migrationsverket har infört s.k. serviceåtaganden inom vissa områden. Myndigheten åtar sig i dessa fall att meddela ett beslut inom viss tid om den sökande kommer in med en komplett ansökan i den form myndigheten angett. Ett serviceåtagande förutsätter att dessa ärenden prioriteras på ett sådant sätt att åtagandet kan uppfyllas. Eftersom verket för närvarande har ett stort antal öppna ärenden och långa väntetider har det dock endast varit möjligt att införa serviceåtaganden i ett begränsat antal ärendeslag. På sikt kommer det att införas för samtliga ärenden.

#### *Prioriteringar av webbansökningar och förhållandet till regeringsformen och förvaltningslagen*

Det strider enligt Migrationsverket inte mot regeringsformen att prioritera ansökningar som ges in via verkets webbplats framför pappersansökningar. Verket behandlar liknande ärenden på samma sätt och de enskilda kan välja om de vill göra en webbansökan för att få en kortare väntetid eller en pappersansökan och därmed förvänta sig en längre handläggningstid. Alla verkets kunder har visserligen inte tillgång till dator, men i många fall lämnas webbansökan in av någon i Sverige på uppdrag av den sökande. När det gäller förstagångsansökningar i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning kom 80 procent av webbansökningarna från svenska ip-adresser. Verkets handläggning effektiviseras om ärenden kan handläggas elektroniskt. En elektronisk handläggning förutsätter i princip en webbansökan.

#### *Handläggningstider i anknytningsärenden*

De främsta anledningarna till att Migrationsverket inte klarat att avgöra alla ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom nio månader (se 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen) är att det har krävts muntlig utredning med anknytningspersonen i Sverige och att enheterna inte haft resurser att genomföra utredningen i tid, att handläggningstiden på utlandsmyndigheten varit lång eller att domstol återförvisat ärendet till Migrationsverket för förnyad handläggning. I sistnämnda fall öppnas ett redan avgjort ärende, vilket påverkar handläggningstiden.

#### *Förlängningsansökningar*

På Migrationsverkets webbplats anges att väntetiden i förlängningsärenden uppgår till fem dagar vid en webbansökan och till 13 månader vid en pappersansökan. En genomgång av statistiken visar dock att skillnaden i handläggningstid är betydligt mindre. När det gäller skillnaden i handläggningstid måste man beakta att webbansökningar normalt kan göras tidigast en månad innan det tidigare tillståndet löper ut. Någon sådan tidsgräns finns inte för pappersansökningar.



För att öka antalet webbansökningar valde Migrationsverket att göra ett serviceåtagande. De som gör en komplett webbansökan får ett beslut inom fem dagar eller ett besked inom samma tid om att det krävs ytterligare utredning. Åtagandet har lett till att 54 procent av förlängningsansökningarna görs via webben.

#### *Arbetsstillstånd*

Av de ansökningar om arbetsstillstånd som kommer in till Migrationsverket är 80 procent inte kompletta, vilket leder till längre handläggningstider.

Migrationsverket har infört ett certifieringssystem för arbetsgivare som ger in kompletta ansökningar med anställningsvillkor som kan ligga till grund för tillstånd. Prövningen är densamma som för övriga ärenden, men verket gör inte någon utredning för att säkerställa att certifierade arbetsgivare agerar seriöst i ansökningsprocessen. I nuläget omfattas 480 företag som har en garanterad handläggningstid på fem arbetsdagar.

Utöver ansökningar från certifierade arbetsgivare prioriterar Migrationsverket kompletta ansökningar som kommer in elektroniskt. Om det inte krävs någon ytterligare utredning hanteras dessa ansökningar i regel inom tio dagar. Av samtliga helt elektroniskt handlagda ärenden avgjordes 90 procent inom en dag.

Ett av Migrationsverkets uppdrag är att motverka skenanställningar och att arbetstagare utnyttjas. För att undvika att systemet missbrukas genomför verket omfattande utredningar i ett stort antal ärenden. Särskilda utredningskrav har vidare införts för vissa branscher. Det är inte ovanligt att en sökande byter arbetsgivare eller grund för ansökan under handläggningstiden, vilket försenar handläggningen. Denna typ av problem förekommer normalt inte i ansökningar som rör certifierade arbetsgivare.

#### *Utfärdande av uppehållskort*

Ett intyg om att en ansökan om uppehållskort har lämnats in ska utfärdas omedelbart, vilket också sker. Upphållskort och permanent uppehållskort ska utfärdas senast sex månader efter ansökan.

Många gånger är ansökningarna inte kompletta, vilket leder till att handläggningstiden blir längre. I åtskilliga ärenden måste Migrationsverket även genomföra relativt omfattande utredningar för att säkerställa att den anhörige har uppehållsrätt i Sverige. Det har tyvärr förekommit att Migrationsverket inte klarat att hålla den frist på sex månader som gäller i dessa ärenden. För att klara fristen har verket ändrat arbetssätt.

För detta ärendeslag är systemet med webbansökningar inte fullt utbyggt. Migrationsverket handlägger därför endast ett begränsat antal webbansökningar.

#### **Migrationsverkets sammanfattande bedömning**

För att kunna hantera de senaste årens kraftiga ökning av antalet asylsökande har Migrationsverket under 2012 flyttat personal från verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap till verksamhetsområde Asylprövning.

Detta har självklart påverkat handläggningstiderna inom verksamhetsområdet negativt.

I de flesta ärendeslag inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap har handläggningstiderna ökat. I vissa fall är handläggningstiderna orimligt långa och det förekommer att de frister som anges i lag eller förordning inte hålls, vilket naturligtvis inte är acceptabelt. Under hösten 2013 har personal från verksamhetsområde Asylprövning förts tillbaka till verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap, men på grund av det stora antalet asylsökande har det inte varit möjligt att föra tillbaka alla de tjänster som tidigare flyttats.

Det pågående projektet med elektronisk handläggning väntas leda till att handläggningstiderna för ansökningar inom verksamhetsområdet på sikt ska bli betydligt kortare. Migrationsverket anser inte att det strider mot 1 kap. 9 § regeringsformen att prioritera webbansökningar, eftersom förfarandet är tillgängligt för alla. Det är även i linje med de krav på myndighetens handläggning som ställs upp i 7 § förvaltningslagen.

I enlighet med sitt regleringsbrev har Migrationsverket också infört serviceåtaganden inom vissa ärendeslag, där handläggningstiderna kortats ordentligt.

För att möta det ökade antalet ansökningar har Migrationsverket, förutom att flytta om viss personal och vidta åtgärder för att effektivisera handläggningen, också anställt ny personal. Eftersom det i regel tar tre till sex månader innan en nyanställd är fullt produktiv, kan dock långa handläggningstider på kort sikt inte avhjälpas fullt ut genom nyrekrytering.

I ett beslut den 17 december 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### **Rättslig reglering**

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § förvaltningslagen).

För flera av Migrationsverkets ärenden finns det bestämmelser i utlänningsförordningen som reglerar när beslut ska ha fattats. Ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in, om det inte finns särskilda skäl (4 kap. 21 a § utlänningsförordningen). Från och med den 1 april 2014 gäller att ett ärende om uppehållstillstånd för arbete ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in (4 kap. 21 b § utlänningsförordningen). Den tiden får dock förlängas om det finns särskilda skäl eller om ansökan behöver kompletteras. Upphållskort och permanent uppehållskort ska utfärdas senast sex månader efter ansökan. Intyg om permanent uppehållsrätt ska utfärdas snarast möjligt (3 a kap. 7 § utlänningsförordningen).

## **Bedömning**

### **Inledning**

I det följande behandlar jag först Migrationsverkets handläggningstider vid verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap. Därefter behandlar jag skillnaden i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar inom verksamhetsområdet, följt av verkets arbete med certifierade arbetsgivare. Sist lämnas några avslutande kommentarer.

Utredningen i ärendet föranleder inte några synpunkter från min sida när det gäller handläggningstiderna inom verksamhetsområde Asylprövning.

### **Migrationsverkets handläggningstider**

Migrationsverkets beslut i ärenden om uppehållstillstånd har stor betydelse för de sökande. Ett beviljat uppehållstillstånd innebär att sökanden får vistas i Sverige, medan ett avslag ofta innebär att personen måste lämna landet eller inte får komma hit. Vid ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning måste sökanden och dennes anhöriga leva i ovisshet om en eventuell återförening under den tid som ansökan handläggs. Att långa handläggningstider i dessa ärenden drabbar enskilda hårt märks tydligt i de anmälningar och samtal som JO får från berörda personer. I en verksamhet som så tydligt påverkar enskildas liv är det av stor vikt att ärenden kan avgöras inom rimlig tid, och naturligtvis inom författningsreglerade frister. Långa handläggningstider ökar dessutom belastningen på myndigheten.

Av utredningen framgår att handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete i många fall är orimligt långa och inte sällan kraftigt överskrider författningsreglerade frister. Detsamma gäller i ärenden om uppehållskort.

Migrationsverket har uppgett att de långa handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete samt i ärenden om uppehållskort främst har orsakats av att antalet asylsökande som kommit till Sverige de senaste åren kraftigt har överstigit de prognoser som gjorts. Att ökningen varit kraftig framgår tydligt av det material som verket har presenterat. Mellan åren 2011 och 2013 ökade antalet nya asylsökande med nästan 25 000, eller med över 80 procent. Jag har förståelse för att det är svårt att göra prognoser för en verksamhet som i stor utsträckning påverkas av händelser i omvärlden som är svåra att förutse. Det är vidare oundvikligt att en stor och oförutsedd ärendetillströmning i det kortare perspektivet kan påverka myndighetens handläggningstider negativt. Även om varje myndighet har en skyldighet att se till att författningsreglerade uppgifter utförs på ett godtagbart sätt, och att det finns en beredskap för att i rimlig utsträckning kunna hantera oförutsedda händelser, skulle Migrationsverket enligt min mening inte kunna lastas för handläggningstider som helt har sin förklaring i sådana omständigheter (se bl.a. JO:s yttrande över betänkandet En ny förvaltningslag, SOU 2010:29, JO 2011/12 s. 614, dnr 3239-2010). Frågan är dock om de långa handläggningstiderna inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap beror på den oförutsedda ökningen av antalet asylsökande.

Migrationsverket har i sitt yttrande uppgett att ett antal årsarbetskrafter fördes över från verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap till asylprövningen i december 2012, men har i övrigt inte redogjort för hur det ökade antalet asylsökande påverkat arbetsbelastningen för verksamhetsområdet. Av de uppgifter som Migrationsverket har lämnat framgår att bemanningen inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap ökade med 11 procent mellan 2011 och 2013, medan antalet inkomna ärenden under samma period endast ökade med 5 procent. Utifrån de uppgifter som Migrationsverket har presenterat är det svårt att se att det ökade antalet asylsökningar, i vart fall ensamt, kan förklara de långa handläggningstiderna.

De uppgifter som Migrationsverket har redovisat tyder på att verkets egna prioriteringar bidragit till långa handläggningstider av vissa ärenden. Utifrån de uppgifter som presenterats om handläggningstidernas förändring, verkets nya arbetssätt och om de serviceåtaganden som har införts, tycks de enklare ärendena ha prioriterats inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap. Det är självklart att enkla och kompletta ärenden kan och ska handläggas betydligt snabbare än ofullständiga ärenden som behöver utredas. Jag har också förståelse för att en myndighet vid en kraftig arbetsanhopning väljer att i viss utsträckning prioritera enklare ärenden. Att enklare ärenden regelmässigt kan avgöras i ett tidigt skede får dock inte leda till att handläggningen av mer omfattande eller komplicerade ärenden helt avstannar eller prioriteras ned under en längre tid. Det underlag som Migrationsverket presenterat tyder på att detta har skett.

Migrationsverket måste alltså sammantaget kritiseras för de långa handläggningstiderna och för att författningsreglerade tidsfrister regelmässigt överstrids.

Migrationsverket har uppgett att samtliga enheter inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap har fått i uppdrag att minska väntetiderna och kontinuerligt avgöra de äldsta ärendena. Det är angeläget att verket följer upp hur detta uppdrag utförs och överväger vilka prioriteringar som bör göras.

### **Prioritering av webbansökningar**

Av utredningen framgår att det inom flera av de granskade ärendeslagen är avsevärd skillnad i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar. Exempel på stora skillnader finns inom ärendeslaget förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning. Skillnaderna i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar uppgick under 2013 till cirka nio månader för de äldsta ärendena inom detta ärendeslag.

Migrationsverket har uppgett att man för att förmå människor att ansöka via webben har valt att prioritera webbansökningar före pappersansökningar bland ärenden i samma skede av handläggningen, t.ex. inom den grupp ärenden som är klara att avgöra och inom den grupp ärenden som behöver kompletteras. Utredningen i ärendet visar inte hur stora skillnader i handläggningstid denna prioritering har föranlett. Migrationsverkets uppgifter tyder dock på att skillna-

derna är betydande. Migrationsverket har bedömt att verkets prioritering är förenlig med bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen, eftersom förfarandet med webbansökningar är tillgängligt för alla. Migrationsverket har också motiverat sin prioritering med att webbansökningar effektiviserar och underlättar handläggningen samt avlastar utlandsmyndigheterna.

En myndighet ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen (likhetsprincipen) samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen). Av bestämmelsen följer att lika fall ska behandlas lika och att en myndighets prioriteringar mellan ärenden i samma ärendeslag måste kunna motiveras med objektiva godtagbara skäl. Att t.ex. skilja ut kompletta ansökningar där det snabbt går att konstatera att uppehållstillstånd ska beviljas eller att ge förtur på grund av ett ärendes brådskande natur, är enligt min mening förenligt med såväl likhets- som objektivitetsprincipen. Att utan författningsstöd och enbart av effektivitetsskäl välja att handlägga webbansökningar snabbare än andra, i övrigt likvärdiga ansökningar, kan däremot inte anses förenligt med dessa principer. Det innebär att sakligt sett lika fall medvetet behandlas olika. Det kan dessutom inte förutsättas att alla som ansöker om uppehållstillstånd har tillgång till en dator eller på annat sätt har möjlighet att ge in en webbansökan.

En annan sak är att handläggningstiden kan variera något beroende på hur en ansökan har gjorts. Som exempel kan nämnas att det kan ta längre tid att handlägga en pappersansökan än en webbansökan om det är så att en pappersansökan måste skickas per post mellan två myndigheter medan en webbansökan kan sändas över elektroniskt.

Migrationsverket ska alltså kritiseras för att man prioriterat handläggningen och avgörandet av webbansökningar på bekostnad av handläggningstiden för pappersansökningar. Jag förutsätter att verket ser över sina handläggningsrutiner i detta avseende.

### **Certifierade arbetsgivare**

För ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete har Migrationsverket infört ett certifieringssystem för arbetsgivare. Ansökningar från certifierade arbetsgivare handläggs i särskild ordning.

Migrationsverket har uppgett att ansökningar som är kompletta när de kommer in och därför inte kräver någon ytterligare utredning i stor utsträckning hanteras likvärdigt, oavsett om arbetsgivaren är certifierad eller inte. Enligt Migrationsverket avgjordes 90 procent av de ärenden där arbetsgivaren var certifierad inom två dagar under 2013. Den absoluta majoriteten av ansökningarna måste därmed ha varit kompletta när de gavs in. Kompletta webbansökningar i ärenden där arbetsgivaren inte är certifierad hanteras enligt verket som regel inom tio dagar.

Utifrån det underlag som finns i detta ärende anser jag mig inte ha tillräckligt stöd för slutsatsen att certifierade arbetsgivare gynnas på ett otillbörligt sätt i förhållande till andra som ger in en komplett webbansökan. Skillnaden i handläggningstid är visserligen relativt stor, men handläggningstiderna för båda ärendegrupperna är enligt Migrationsverkets uppgifter mycket korta.

Hur lång tid det tar att handlägga en komplett pappersansökan i ett ärende där arbetsgivaren inte är certifierad framgår inte av Migrationsverkets yttrande. Det framgår dock att de ärendena inte prioriteras. Av yttrandet framgår det inte heller hur handläggningstiderna ser ut i ärenden som inte är kompletta. Jag vill därför betona det som utvecklats i föregående avsnitt, nämligen att handläggningen av vissa grupper av ansökningar inte får prioriteras på bekostnad av handläggningstiden för andra grupper, om det inte kan motiveras med objektivt godtagbara skäl.

Underlaget i detta ärende ger alltså inte anledning till kritik av systemet med certifierade arbetsgivare. Det väcker dock en del frågor som inte kunnat utredas i det här ärendet. Det kan finnas skäl för mig att behandla dessa i ett annat sammanhang.

#### **Avslutande synpunkter**

Jag har vid min granskning funnit skäl att rikta kritik mot Migrationsverket för de långa handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete samt uppehållskort, och för att man prioriterat webbansökningar före pappersansökningar. Kritiken grundar sig på förhållanden under perioden 2011–2013, och ger inte någon bild av hur situationen ser ut hos Migrationsverket i dag. Utifrån de uppgifter som presenteras på verkets webbplats och de anmälningar och telefonsamtal som fortsätter att komma in till JO, finns det anledning att tro att handläggningstiderna har ökat ytterligare under 2014. Det finns därför skäl för mig att noggrant följa utvecklingen på området genom den löpande klagomålshanteringen, inspektioner och de andra sätt som kan vara lämpliga. Jag kommer under 2015 att besöka Migrationsverket och dess ledning för att få en utförlig och aktuell bild av verkets handläggningstider, prioriteringar och rutiner.

## Kritik mot Migrationsverket för bristande service och tillgänglighet samt för ett felaktigt beslut om registrering av uppehållsrätt

(Dnr 3549-2013)

**Beslutet i korthet:** Under 2013 kom det in ovanligt många klagomål till JO som rörde brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet. I beslutet behandlas en av anmälningarna och möjligheterna generellt att komma i kontakt med verket per telefon och e-post.

Av utredningen framgår att Migrationsverket har haft problem med att hantera enskildas telefonsamtal och e-postförfrågningar på ett godtagbart sätt, men också att verket vidtagit vissa åtgärder för att komma till rätta med problemen, bl.a. genom att införa ett s.k. callbacksystem hos verkets kundtjänst. För att förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet ska tillgodoses krävs dock även att enskilda kan få kontakt med personal vid verkets olika enheter inom rimlig tid. De klagomål som kommit in till JO visar att Migrationsverket inte alltid lever upp till detta krav.

Migrationsverket kritiseras för att ha brustit i service och tillgänglighet. Verket kan inte heller undgå kritik för att ha meddelat ett felaktigt beslut om registrering av uppehållsrätt.

Med anledning av att antalet anmälningar om brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet alltjämt är relativt högt finns det anledning för JO att ägna fortsatt uppmärksamhet åt frågan.

### Bakgrund

Under 2013 kom det in ovanligt många klagomål till JO som rörde brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet. Klagomålen handlade om att det var svårt att få kontakt med verket, att tjänstemän regelmässigt kopplade bort sina telefoner, att meddelanden med önskemål om återuppringning inte åtgärdades och att e-postmeddelanden inte besvarades. Jag valde att utreda ett av dessa ärenden närmare och att vid denna utredning även granska möjligheterna generellt för enskilda att komma i kontakt med verket per telefon och e-post. De klagomål på Migrationsverkets service och tillgänglighet som därefter kom in till JO avslutades med hänvisning till den pågående utredningen.

### Anmälan

I en anmälan till JO den 18 juni 2013 framförde A.N. klagomål mot Migrationsverket. Av anmälan framgick följande.

Under hösten 2012 ansökte A.N. om registrering av uppehållsrätt. Hon ville registreras som en person med tillräckliga tillgångar för sin försörjning. I början av februari 2013 fick hon ett registreringsbevis från Migrationsverket där det felaktigt angavs att hon hade uppehållsrätt som studerande. Den felaktiga registreringen fick bl.a. till följd att hon inte kunde få ett personnummer, eftersom Skatteverket kräver att studenter visar upp ett intyg på att de studerar i Sverige. När hon försökte kontakta Migrationsverket per telefon för att få grunden för

uppehållsrätten ändrad dröjde det ibland upp till två timmar innan hon kopplades fram. Väl framme kopplades hon vidare till den person som hade handlagt hennes ärende. Den personen svarade emellertid aldrig. I stället meddelade en telefonsvarare att handläggaren av olika anledningar inte var tillgänglig. I slutet av mars 2013 skickade hon ett e-postmeddelande till handläggaren och frågade om det var möjligt att ändra grunden för hennes uppehållsrätt. Hon fick inte något svar. I början av juni 2013 skickade hon ytterligare ett e-postmeddelande till Migrationsverket, via kontaktformuläret på verkets webbplats, och bad om att få byta handläggare eftersom den hon hade aldrig var tillgänglig. Inte heller denna gång fick hon något svar.

### Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in. JO begärde därefter att Migrationsverket skulle yttra sig över anmälan och redogöra för möjligheterna generellt att komma i kontakt med verket per telefon och e-post.

Migrationsverket yttrade sig genom ställföreträdande generaldirektören Mikael Ribbenvik.

### Yttrande över A:N:s anmälan

Av bakgrundsbeskrivningen i Migrationsverkets yttrande framgick bl.a. följande.

A:N:s ärende handlades vid verkets tillståndsenhet i Växjö. Handläggaren bedömde A.N. som student på grund av det studieintyg som fanns i ärendet. Intyget tillhörde dock A:N:s sambo. Den 18 februari 2013 antecknade Migrationsverkets kundtjänst att en anhörig till A.N. hade hört av sig och meddelat att registreringen var felaktig och att A.N. ville att den skulle ändras. I anteckningen uppges att Migrationsverket ska kontakta A.N. Den person som handlade ärendet var sjukskriven under perioden 8 mars–30 april 2013. Handläggarens telefonsvarare lyssnades inte av under den tiden.

I fråga om registreringen av A.N:s uppehållsrätt redovisade Migrationsverket följande bedömning:

Tillståndsenheten i Växjö har felaktigt registrerat uppehållsrätt för A.N. som studerande i stället för som en person med egna tillgångar för försörjningen. Detta fel borde ha åtgärdats av verket så snart det uppmärksammades. Felet har inneburit stora konsekvenser för A.N., eftersom hon inte kunnat folkbokföra sig och få ett svenskt personnummer. [---]

Migrationsverket beklagar det inträffade och kommer att åtgärda detta omgående. Verket kommer att be A.N. om ursäkt för vad hon utsatts för.

Vad gäller A:N:s problem med att komma i kontakt med Migrationsverket gjorde myndigheten följande bedömning:

Enligt [Migrationsverkets telefonpolicy] har handläggare i Växjö telefontid måndag–fredag klockan 9.00–10.00. Enhetschefen ska ha sin telefon öppen hela dagen. Varje medarbetare ansvarar för att dennes telefon och e-post bevakas, spärras eller vidarekopplas vid en eventuell frånvaro. Enhetschefen är alltid ytterst ansvarig.



Det får anses klarlagt att enheten i det aktuella ärendet har brustit i tillämpningen av verkets interna telefonpolicy. En förnyad genomgång av telefonpolicyn ska snarast ske på den aktuella enheten.

### **Migrationsverkets service och tillgänglighet**

I sitt yttrande uppgav Migrationsverket följande om möjligheterna generellt att komma i kontakt med verket per telefon och e-post:

Migrationsverket har de senaste åren på olika sätt arbetat med att öka kapaciteten i verkets servicekanaler (telefon, e-post, webb, personligt besök). Antalet mottagna samtal på kundtjänsten har tredubblats på fyra år. Under samma tid har efterfrågan från kund att komma i kontakt med verket ökat i takt med att ärendebalanserna stigit, främst på tillståndssidan. Antalet samtal från andra myndigheter har också ökat i omfattning.

Migrationsverket är medvetet om att trycket i telefon är högt och att det kan vara svårt både att nå verket och att kötiderna ibland kan vara långa.

Svårigheterna att nå verket har varit större än normalt då myndigheten under våren 2013 bytte telefonoperatör. Detta medförde en hel del tekniska problem för ett stort antal användare. Kundtjänsten drabbades särskilt hårt, vilket gjorde att förmågan till snabb hantering av telefonsamtal och e-post försvårades väsentligt. Den aktuella perioden ökade också väntetiderna kraftigt på att få svar på e-post. Flera kunder valde då att ringa om sitt ärende i stället.

Genom ett antal förbättringsåtgärder har verket nu en väntetid på ca två till tre dagar för svar på e-post. Kundtjänsten besvarar nu ca 9 000 samtal per vecka med en genomsnittlig väntetid på 17–19 minuter. Andra myndigheter samt arbetsgivare har en särskilt prioriterad linje in till kundtjänsten där väntetiden i snitt ligger på ca två minuter. Myndighetens växel har alltid haft en hög servicegrad och besvarar samtliga samtal inom ca en minut.

Som ett led i ökad kundnöjdhet har Migrationsverket ett s.k. callbacksystem under införande. Kunden kan [...] välja att behålla sin plats i kön, [och bli] uppringd när det blir dennes tur.

Migrationsverket är en myndighet med höga krav på service och tillgänglighet. Telefonkulturen är en viktig del i detta. Telefonsamtal är en central kanal för kommunikation med enskilda och en angelägen del av myndighetens ansikte utåt. Myndigheten ska se till att den enskilde som ringer får svar på sina frågor så snabbt som möjligt. Vid telefonkontakter gäller sekretesslagens regler för utlämnande av information. Utgångspunkten ska vara ett professionellt och serviceinriktat bemötande samt en hög kvalitet.

Enligt verkets telefonpolicy ska tjänstemannen vara tillgänglig för telefonsamtal. När tjänstemannen inte är det ska han/hon se till att det finns ett meddelande om när han/hon kan nås eller en hänvisning. Tjänstemannen ska snabbt ringa tillbaka till den som lämnat meddelande på telefonsvaren. Den som tar emot ett samtal har ansvar för att den som ringer får kontakt med rätt person eller funktion genom att samtalet vidarekopplas eller hänvisar till rätt person eller funktion.

I ett beslut den 17 december 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### **Rättslig reglering**

I 4 § förvaltningslagen anges att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig

med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Enligt 5 § förvaltningslagen ska myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.

### **Bedömning**

I det följande behandlar jag först Migrationsverkets registrering av A.N. som studerande med uppehållsrätt. Därefter behandlar jag Migrationsverkets service och tillgänglighet, först i A.N:s fall och sedan generellt.

#### **Registreringen av uppehållsrätt**

Vid tidpunkten för Migrationsverkets registrering av A.N. hade verket i uppgift att utfärda registreringsbevis till en medborgare i en EES-stat med uppehållsrätt (se 3 a kap. 7 § utlänningsförordningen i dess lydelse t.o.m. den 31 april 2014). Av utredningen framgår att beslutet att registrera A.N. som en person med uppehållsrätt som studerande var felaktigt. Myndigheten kan inte undgå kritik för detta.

#### **Migrationsverkets service och tillgänglighet**

A.N. har beskrivit hur hon försökte komma i kontakt med Migrationsverket för att påtala den felaktiga registreringen. Under mer än fyra månaders tid var det inte möjligt för A.N. att komma i kontakt med handläggaren, och hon fick inte kontakt med någon annan på den berörda enheten. Det finns inte någon anledning att ifrågasätta A.N:s uppgifter, och Migrationsverket har i sitt yttrande bekräftat att tillståndsenheten i Växjö brustit i tillämpningen av verkets telefonpolicy.

Utöver A.N:s anmälan har JO fått in ett flertal klagomål på brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet. Det har i huvudsak handlat om att det varit svårt att få kontakt med verket, att tjänstemän regelmässigt kopplat bort sina telefoner, att meddelanden med önskemål om återuppringning inte har åtgärdats och att e-postmeddelanden inte har besvarats. Utredningen bekräftar att Migrationsverket haft problem med att hantera enskildas telefonsamtal och e-postförfrågningar på ett godtagbart sätt.

Migrationsverkets beslut är ofta av stor betydelse för hur enskilda inrättar sina liv och planerar sin framtid. I en sådan verksamhet ökar enskildas behov av att kunna komma i kontakt med myndighetens personal för att få information om bl.a. ärendehandläggningen. Detta gäller naturligtvis särskilt om handläggningen av någon orsak drar ut på tiden. Att Migrationsverket upprätthåller förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet är alltså mycket angeläget.

Jag är medveten om att belastningen på Migrationsverket har ökat kraftigt de senaste åren och att man har problem med långa handläggningstider (se bl.a. JO:s beslut den 17 december 2014, dnr 5497-2013). En ansträngd arbetssituation påverkar naturligtvis förutsättningarna för god service och tillgänglighet

negativt. Det bör dock betonas att verket måste ha beredskap för att kunna hantera förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet även vid en ökad arbetsbelastning.

I sitt yttrande har Migrationsverket redogjort för förbättringar inom verkets kundtjänst, bl.a. införandet av ett callbacksystem. Att bli uppringd i stället för att tvingas stå i telefonkö underlättar påtagligt för de människor som vill komma i kontakt med kundtjänsten. Alla frågor kan dock inte besvaras av dem. För att förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet ska tillgodoses krävs även att enskilda kan få kontakt med personal vid verkets olika enheter inom rimlig tid. Följs Migrationsverkets telefonpolicy bör detta inte vara något problem. Av de många klagomål som kommit in till JO om bristande återkoppling när det gäller telefonmeddelanden och e-postförfrågningar framgår dock att det finns brister på flera av verkets enheter när det gäller service och tillgänglighet. Det är därför angeläget att verket går igenom förvaltningslagens bestämmelser med sin personal och vidtar de åtgärder som krävs för att telefonpolicyerna ska efterlevas.

Migrationsverket ska sammanfattningsvis kritiseras för de brister i service och tillgänglighet som konstaterats i A.N:s ärende och för att verket generellt inte har lyckats upprätthålla en godtagbar nivå när det gäller service och tillgänglighet.

Jag utgår från att Migrationsverkets arbete för att uppnå en godtagbar nivå i dessa avseenden kommer att få effekt och att de problem som påtalats därmed ska vara övergående. Antalet anmälningar till JO om brister i service och tillgänglighet är dock alltför relativt högt. Det finns därför anledning för mig att ägna fortsatt uppmärksamhet åt frågan.

## Uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll

(Dnr 4500-2013)

**Beslutet i korthet:** Migrationsverket förde upp en advokat på en förteckning som kallas "Förteckning med namn på de offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll" eftersom verket funnit skäl att ifrågasätta hans lämplighet. Enligt verket är förteckningen ett hjälpmedel vid den lämplighetsbedömning som görs vid förordnanden av offentliga biträden i enskilda ärenden, men innebär inte en obehörighetsförklaring.

I beslutet konstaterar JO att Migrationsverket har ett ansvar för att ett biträde som förordnas är tillräckligt kompetent för uppdraget, och måste ha ett system för att ta till vara och dokumentera kunskaper om brister som visats hos ett offentligt biträde. Med hänsyn till de långtgående konsekvenser som kan följa av att bli uppförd på förteckningen är det angeläget att åtgärden är nogra övervägd och sakligt motiverad. Endast omständigheter som innebär att lämpligheten måste ifrågasättas bör noteras. Misskötsamheten hos den berörde ska ha nått upp till en viss grad av allvar och uppgifterna måste vara preciserade och objektivt konstaterbara. Det är vidare angeläget att själva förfarandet uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav. I beslutet utvecklas hur detta kan säkerställas.

Advokaten fördes upp på förteckningen för att han inte hade överklagat ett beslut som gått sökanden emot, trots att det inte hade kunnat klarläggas att han hade fått sökandens uppdrag att överklaga. Enligt JO:s mening är det tveksamt om det som kan läggas honom till last är av sådan allvarlig karaktär att hans lämplighet som offentligt biträde måste ifrågasättas. Åtgärden att föra upp honom på förteckningen ligger dock inom det bedömningsutrymme som får anses godtagbart. Det finns därför inte tillräckliga skäl att rikta någon kritik mot Migrationsverket.

### Bakgrund

Advokaten Stefan Stålnacke var förordnad som offentligt biträde i ett asyl-ärende. Migrationsverket avlog ansökan om asyl den 11 september 2012. Samma dag skrev Stefan Stålnacke till sökanden och underrättade honom om beslutet och de huvudsakliga skälen för detta. Han upplyste också om att det gick att överklaga beslutet och att sökanden snarast skulle kontakta honom om denne ville överklaga. Stefan Stålnacke angav också att om sökanden inte hörde av sig, utgick han från att denne godtagit beslutet. Den 18 september 2012 delgavs sökanden beslutet vid ett telefonsamtal med tolkning. Den 9 oktober 2012 vann beslutet laga kraft.

Sökanden framförde därefter klagomål till Migrationsverket på Stefan Stålnackes hantering av ärendet. Han uppgav att han hade kontaktat Stefan Stålnacke i samband med underrättelsen om beslutet för att få hjälp att överklaga, men att Stefan Stålnacke inte haft tid. Sökanden uppgav vidare att han därefter

hade försökt nå Stefan Stålnacke genom telefonsamtal och sms utan att få kontakt med honom.

I en skrivelse till Stefan Stålnacke den 20 november 2012 redogjorde Migrationsverket för sökandens klagomål och anförde att verket ansåg att det fanns skäl att ifrågasätta Stefan Stålnackes lämplighet som offentligt biträde. Verket angav att konsekvensen av detta kunde bli att den aktuella händelsen noterades i verkets förteckning över biträden som uppvisat allvarliga eller upprepade brister. Stefan Stålnacke gavs tillfälle att yttra sig i saken.

Stefan Stålnacke bestred i en skrivelse till Migrationsverket den 29 november 2012 att det fanns skäl att ifrågasätta hans lämplighet som offentligt biträde och redogjorde för hur han hade handlagt ärendet. Han uppgav att han via sökandens tidigare gode man hade försökt få kontaktuppgifter till sökanden och att den enda tillgängliga adressen var den som han skickade skrivelsen till den 11 september 2012. Därefter hade han fått uppgift om att sökanden var delgiven beslutet. Först den 7 november 2012 besökte sökanden honom och då hade överklagandetiden gått ut. Stefan Stålnacke hade inte någon notering om att sökanden skulle ha försökt kontakta honom före detta datum. Han anförde också att han inte hade haft någon fullmakt eller något uppdrag att överklaga beslutet och att han därför inte hade gjort det.

Den 24 april 2013 anförde Migrationsverket bl.a. följande i en skrivelse till Stefan Stålnacke:

Migrationsverket anser att den omständigheten att biträdet inte erhållit fullmakt från sökanden inte innebär att biträdet är förhindrad att klaga för sökandens räkning. Om den sökande inte klart uttryckt önskemål om att denne inte vill överklaga ett beslut som går honom emot och inte går att nå innan klagotiden går ut får det anses åligga biträdet att klaga på beslutet.

Migrationsverket anser därmed att du, genom att inte överklaga verkets beslut, inte tillvaratagit din klients intresse på sådant sätt som kan förutsättas. Det finns därför anledning att ifrågasätta din lämplighet som offentligt biträde i utlänningsärenden. Ditt namn kommer därför att noteras i en förteckning rörande offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning och kontroll. Förteckningen utgör ett hjälpmedel vid den lämplighetsbedömning som görs vid förordnanden av offentliga biträden i enskilda ärenden. Noteringen i förteckningen innebär att verkets tjänstemän uppmärksammas på att det finns skäl att ifrågasätta personens lämplighet som offentligt biträde. Uppförandet i förteckningen utgör dock inte en obehörighetsförklaring.

På förfrågan från Stefan Stålnacke uppgav Migrationsverket att verket inte ansåg att åtgärden att notera någon i förteckningen var ett beslut som kan överklagas. Vidare anfördes följande:

Det finns inte någon fastställd tidsgräns för hur lång tid en notering rörande en händelse om misskötsamhet ska vara noterad i förteckningen utan detta beror bl.a. på vilken form av misskötsamhet som ligger till grund för noteringen i fråga och hur det offentliga biträdet därefter skött sina förordnanden samt om det kommit till verkets kännedom att denne vidtagit några åtgärder för att förhindra att det begångna misstaget sker på nytt.

Migrationsverket anförde även att verket såg allvarligt på Stefan Stålnackes misskötsel och att personer som noteras i förteckningen av liknande skäl normalt sett kvarstår i förteckningen i minst ett år.

Stefan Stålnacke överklagade ändå Migrationsverkets beslut att föra upp honom på förteckningen och yrkade att beslutet skulle undanröjas. Förvaltningsrätten i Luleå avvisade överklagandet i ett beslut den 8 januari 2014. En notering i den aktuella förteckningen utgjorde enligt domstolen inte ett beslut som kan överklagas eftersom noteringen inte kunde anses ha direkta rättsverkningar för den enskilde på samma sätt som ett beslut. Kammarrätten i Sundsvall gjorde samma bedömning i en dom den 8 juli 2014. En ledamot var skiljaktig. Domen hade vid tiden för detta beslut inte vunnit laga kraft.

### **Anmälan**

I en anmälan som kom in till JO den 15 augusti 2013 framförde Stefan Stålnacke kritik mot att han förts upp på förteckningen. Han anförde att det som åberopats mot honom inte var av sådan art att han skulle noteras i förteckningen. Han uppgav vidare att han inte hade fått några förordnanden sedan november 2012 och att detta inneburit uteblivna inkomster i hans verksamhet. Enligt Stefan Stålnacke innebär det förhållandet att han förts upp på förteckningen att Migrationsverket hade svartlistat honom som offentligt biträde.

### **Utredning**

#### **Migrationsverkets yttrande**

JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över handläggningen av Stefan Stålnackes ärende.

Migrationsverket (generaldirektören Anders Danielsson) kom in med ett yttrande. I detta redovisades upplysningar från bl.a. verksjuristen Åsa Ströhm som är central samordnare för frågor rörande offentliga biträden och ansvarig för verkets förteckning över de offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll.

Migrationsverket anförde att förteckningen är en del av verkets klagomåls- hantering och kvalitetssäkring vid förordnanden av offentliga biträden. Den innehåller en sammanställning av uppgifter om allvarliga eller upprepade brister hos offentliga biträden och finns tillgänglig för den personal inom verket som arbetar med biträdesförordnanden.

Förteckningen administreras av verkets centrala samordnare för frågor rörande offentliga biträden. Till sin hjälp har samordnaren ett antal personer som ingår i verkets centrala organisation för frågor rörande offentliga biträden. Medlemmarna i gruppen består för närvarande (november 2014) av en expert på stabsnivå inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap, en enhetschef på stabsnivå inom verksamhetsområde Asylprövning, en teamledare inom verksamhetsområde Asylprövning och två beslutfattare inom de nämnda verksamhetsområdena.

Migrationsverket anförde följande om förteckningens funktion:

Förteckningen fyller en mycket viktig funktion i verkets kvalitetsarbete med biträdesförordnanden eftersom verket med hjälp av förteckningen har möjlighet att tillvarata tidigare erfarenheter av ett offentligt biträde. Lämp-

lighetsbedömningen ska göras i varje enskilt ärende i samband med förordnandet av ett offentligt biträde och informationen i förteckningen utgör en del av beslutsunderlaget vid biträdesförordnanden.

— — —

Förteckningen är ett hjälpmedel vid den lämplighetsbedömning som görs vid förordnanden av offentliga biträden i enskilda ärenden. Uppförandet av en person i förteckningen innebär att handläggare och beslutsfattare inom verket uppmärksammas på att det finns skäl att ifrågasätta personens lämplighet som offentligt biträde. Notering av en person i förteckningen utgör ingen obehörighetsförklaring och det finns inget förbud mot att förordna personen som offentligt biträde. Det är alltså inte fråga om någon "svartlistning". Som ett led i klagomålshanteringen och kvalitetssäkringen informeras berörda biträden/ombud om aktuellt klagomål eller uppvisad brist och bereds möjlighet att komma in med erinringar. Uppgifter rensas från sammanställningen om de av någon anledning inte längre är relevanta. Information till verkets personal om förteckningens status och betydelse finns både i direkt anslutning till själva förteckningen, i en handbok samt i den ovan nämnda rutinen.

Efter att ha redogjort för verkets inledande skriftväxling med Stefan Stålnacke i frågan om att föra upp honom på förteckningen anförde Åsa Ströhm följande:

Vid telefonmöte med de tjänstemän som ingår i Migrationsverkets centrala organisation för frågor rörande offentliga biträden den 7 februari 2013 beslutades det att Stefan Stålnacke skulle föras upp på Migrationsverkets förteckning med namn på de offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll. Den som ansvarade för handläggningen av ärendet fick samtidigt i uppdrag att avsluta verkets skriftväxling med Stefan Stålnacke. Den 24 april 2013 fick Stefan Stålnacke skriftligen besked om att Migrationsverket ansåg att han genom sitt agerande i ärendet inte tillvaratagit sin klients intresse på sådant sätt som kan förutsättas och att hans namn därför skulle komma att noteras i den ovan nämnda förteckningen. I skrivelsen poängterades, liksom i den första skrivelsen till Stefan Stålnacke, att uppförandet i förteckningen inte innebär en obehörighetsförklaring utan endast ett hjälpmedel i samband med den lämplighetsbedömning som sker i samband med att ett offentligt biträde förordnas i det enskilda ärendet.

Den 26 april 2013 [...] förde jag i egenskap av samordnare för Migrationsverkets centrala organisation för frågor rörande offentliga biträden upp Stefan Stålnackes namn på förteckningen ifråga samt kontaktade skriftligen Sveriges advokatsamfund för att informera samfundet om den åtgärd som verket vidtagit. Till skrivelsen bifogades den korrespondens som förekommit mellan verket och Stefan Stålnacke.

— — —

Migrationsverket redovisade följande bedömning:

Om klienten till ett offentligt biträde inte klart uttryckt önskemål om att denne inte vill överklaga ett beslut som gått denne emot och det inte går att nå klienten innan klagotiden går ut, anser verket att det åligger biträdet att klaga på beslutet. [— —]

[...] Det [får] inte råda någon tvekan om att den som förordnas som offentligt biträde uppträder professionellt gentemot klienten och tillvaratar hans eller hennes intressen. På grund av de mycket allvarliga konsekvenser som kan bli följden av att ett överklagande ges in för sent eller inte ges in alls är det enligt verkets uppfattning av mycket stor vikt för den enskilde att offentliga biträdet bistår den enskilde med att överklaga och att detta ges

in rätt tid. Om detta inte sker och beslutet därför vinner laga kraft är den enskilde hänvisad till extraordinära rättsmedel.

Eftersom Stefan Stålnacke inte har överklagat beslutet anser verket att han inte har uppträtt professionellt gentemot sin klient och att han har åsidosatt sin klients intressen. Han har därför visat prov på sådana brister i sitt ställföreträdarskap att det funnits anledning att notera honom i verkets förteckning.

JO hämtade därefter in vissa kompletterande upplysningar från Migrationsverket om verkets rutiner för att kontrollera uppgifterna i förteckningen. Under rubriken ”Rensning av uppgifter i förteckningen” anges följande:

För att säkerställa att uppgifterna i förteckningen är korrekta och relevanta ska förteckningen regelbundet och senast ca var sjätte vecka granskas och vid behov rensas.

Migrationsverket upplyste om att det är den centrala samordnaren som har det huvudsakliga ansvaret för att uppgifterna i förteckningen är korrekta och som gör den regelbundna granskningen. De övriga tjänstemän som ingår i den centrala organisationen ansvarar för att informera samordnaren om de får kännedom om något som gör att en person som finns uppförd på förteckningen bör tas bort.

#### **Advokatsamfundets disciplinnämnd**

Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd tilldelade i ett beslut den 22 augusti 2013 Stefan Stålnacke en erinran med anledning av det inträffade. Motiveringen till beslutet var följande:

I ifrågavarande typ av uppdrag bör advokatens utgångspunkt vara att klienten önskar överklaga beslut som gått klienten emot. Även om besked från klienten inte förelegat har det därför ålegat Stefan Stålnacke att överklaga beslutet till undvikande av rättsförlust. Genom att inte göra det har han åsidosatt sina plikter som advokat.

Fyra ledamöter var skiljaktiga och anförde följande:

I ärendet är utrett att advokaten försökt förvissa sig om klienten önskade överklaga beslutet, men att han inte lyckats med det. I en sådan situation kan det inte i ärenden av nu aktuellt slag anses vara en skyldighet för advokaten att överklaga beslutet. Ärendet bör därför inte föranleda någon åtgärd.

I ett beslut den 5 december 2014 uttalade *JO Renfors* följande.

#### **Rättslig reglering m.m.**

##### **Förordnande av offentliga biträden m.m.**

Enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen ska offentligt biträde förordnas i bl.a. vissa ärenden om avvísning och utvisning, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Allmänna bestämmelser om offentliga biträden finns i lagen om offentligt biträde. I denna anges bl.a. att det är den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet i sak som ska besluta i frågor om offentligt biträde (2 §). Detta innebär att det i huvudsak är Migrationsverket som förordnar offentliga biträden i utlänningsärenden.



Kraven på offentliga biträden är desamma som de som gäller för rättshjälpsbiträden. En advokat, en biträdande jurist på en advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget får förordnas som biträde. Om den som ska biträddas själv föreslagit någon som är lämplig ska den personen förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det. (Se 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen.)

Även om det inte finns några formella behörighetskrav gäller som regel att den som förordnas ska ha en juristexamen. För att någon annan ska anses lämplig krävs att den personen har stora kunskaper inom ett särskilt område som kan medföra att ärendet eller målet behandlas på ett bättre och mer effektivt sätt än vad som annars hade varit fallet. (Se prop. 1996/97:9 s. 155 och 216.)

Det anges inte i lagtexten hur lämplighetsbedömningen ska göras. I förarbetena understryks vikten av att de som förordnar biträden gör en verklig prövning av bitrådets kvalifikationer. Det är den som vill förordnas som har bevisbördan för att han eller hon uppfyller lämplighetskravet. Det allmänna lämplighetskravet avser även den som är advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå. (Se a. prop. s. 156 och 216.)

Migrationsverkets rutiner vid lämplighetsbedömningen av offentliga biträden behandlades vid utvärderingen av den nya instans- och processordningen i utlänningsärenden. Utredningen gjorde då bedömningen att rutinerna inte var tillfredsställande. Statskontoret ansåg i en rapport 2012 att Migrationsverkets system inte garanterar att den sökanden får ett lämpligt biträde. (Se SOU 2008:65 s. 117 f. och Statskontorets rapport 2012:30 s. 65 f.)

#### **Entledigande och avvisning av offentliga biträden**

Ett offentligt biträde får entledigas om det finns skäl till det. Ett förordnande kan återkallas om ett biträde utfört uppdraget med bristande omsorg eller på annat sätt åsidosatt sina plikter. (Se 26 § rättshjälpslagen och prop. 1972:4 s. 328.)

En myndighet kan även avvisa ett ombud eller ett biträde i ett ärende om han eller hon visar oskicklighet eller oförstånd eller är olämplig på annat sätt. Det finns dock inte någon möjlighet att generellt avvisa en person från att förordnas som biträde vid myndigheten. Om Migrationsverket fattar ett avvisningsbeslut kan det överklagas till migrationsdomstol. (Se 9 § förvaltningslagen och 14 kap. 8 § utlänningslagen.)

#### **Likabehandling, saklighet och opartiskhet**

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Principen om allas likhet inför lagen är ett uttryck för ett generellt skydd mot godtycke och diskriminering. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Saklighetskravet kan dock omfatta mer och annat än kraven på likabehandling och opartiskhet. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller

någon annan åtgärd från en myndighet. Även hur myndighetens agerande uppfattas är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2013 s. 58 f.)

### **JO:s tidigare beslut**

JO har tidigare utrett Migrationsverkets rutiner för offentliga biträden som verket ansett vara olämpliga (JO 2010/11 s. 308, dnr 1046-2009). I det ärendet hade Migrationsverket fört upp en advokat på en förteckning med uppgifter om personer som verket bedömde som olämpliga att förordnas som offentliga biträden. Verket hade samtidigt meddelat advokaten att han tills vidare inte skulle komma att förordnas som offentligt biträde. JO Hans-Gunnar Axberger kritiserade Migrationsverket och anförde bl.a. att förfarandet kunde likställas med en formlös obehörighetsförklaring. Han uttalade även följande:

För att den tillämpade rutinen ska vara godtagbar då förfarandet, på det sätt som skett i detta fall, leder till att ett biträde förklaras olämpligt, krävs [...] att handläggningen avslutas genom ett förmligt beslut och att detta kan bli föremål för överprövning. Alternativt måste det tydligt klargöras att [...] förteckningens funktion endast är att utgöra ett underlag för verkets beslutsfattare, varvid den inte bör innefatta något ställningstagande från verket utan endast de omständigheter som beslutsfattarna bör känna till.

## **Bedömning**

### **Utgångspunkter**

Som framgått ovan har JO tidigare kritiserat Migrationsverket för tillämpningen av en förteckning med uppgifter om personer som verket bedömde som olämpliga att förordnas som offentliga biträden. Migrationsverket har efter det beslutet ändrat rutinerna för förteckningen.

Den förteckning som Stefan Stålnacke noterades i kallas ”Förteckning med namn på de offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll”. Enligt Migrationsverket är förteckningen ett hjälpmedel vid den lämplighetsbedömning som görs vid förordnanden av offentliga biträden i enskilda ärenden. Noteringen i förteckningen innebär att verkets tjänstemän uppmärksammas på att det finns skäl att ifrågasätta vissa personers lämplighet som offentligt biträde. Att en person förs upp på förteckningen utgör enligt verket inte en obehörighetsförklaring och det finns inte något förbud mot att förordna personen som offentligt biträde.

Domstolarnas uppfattning har hitintills varit att åtgärden att notera en person i förteckningen inte är att anse som ett överklagbart beslut. Det är därför utgångspunkten för min bedömning.

Även om förteckningen endast är avsedd som ett beslutsunderlag får den naturligtvis en väsentlig betydelse vid förordnanden av offentliga biträden. En handläggare, som ofta har flera biträden att välja mellan, utser sannolikt i första hand en person som inte finns i förteckningen. Det är självfallet också en av avsikterna med förteckningen att undvika att personer som inte är lämpliga ges uppdrag som offentligt biträde. Verket har ett ansvar för att de biträden som förordnas är tillräckligt kompetenta för uppdragen, och måste ha ett system för

att ta till vara och dokumentera kunskaper om biträdenas brister. Förteckningen är således ett led i Migrationsverkets kvalitetskontroll av de offentliga biträdena och den lämplighetsbedömning som ska göras i varje enskilt fall.

Med hänsyn till de långtgående konsekvenser som kan följa av att bli uppförd på förteckningen är det självklart angeläget att åtgärden är noga övervägd och sakligt motiverad. Endast omständigheter som innebär att lämpligheten måste ifrågasättas bör noteras. Misskötsamhet hos den berörde ska ha nått upp till en viss grad av allvar och uppgifterna måste vara preciserade och objektivt konstaterbara. Det är vidare angeläget att de som använder sig av förteckningen har tillgång till konkret information om vad misskötsamheten har bestått i. Detta är en förutsättning för att den som ska förordna ett biträde ska kunna göra en verklig bedömning av den aktuella personens kvalifikationer för ett uppdrag som offentligt biträde i ett visst fall. Det är också viktigt att det står klart för handläggare och beslutsfattare att uppgifterna i förteckningen endast är ett beslutsunderlag. I annat fall blir noteringen i förteckningen en obehörighetsförklaring.

#### **Förfarandet**

Som framgått har det i praktiken stor betydelse för en person att bli uppförd på förteckningen, även om noteringen inte ansetts vara överklagbar. Mot denna bakgrund är det inte bara angeläget att informationen är sakligt grundad, utan även att förfarandet hos Migrationsverket uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav.

Migrationsverket har uppgett att den berörde ges möjlighet att ta del av och yttra sig över de klagomål som förts fram innan han eller hon förs upp på förteckningen. Frågan diskuteras även med de tjänstemän som ingår i verkets centrala organisation för frågor rörande offentliga biträden. Detta förfarande ger goda förutsättningar för underbyggda ställningstaganden och en enhetlig praxis. Kvaliteten i bedömningarna är dock också beroende av vilka som deltar i beredningen av frågorna, dvs. hur den grupp som ingår i verkets centrala organisation för frågor rörande offentliga biträden är sammansatt. Enligt de uppgifter Migrationsverket lämnat leds gruppen av en verksjurist och består därutöver av personer med stabsfunktioner och personer som arbetar med ärendehandläggning inom olika verksamhetsområden vid verket. Jag har inga invändningar mot gruppens sammansättning utan ser det som positivt att den innehåller personer med olika roller på Migrationsverket.

För att kvalitetssäkra de ställningstaganden som görs är det dock lämpligt att åtgärden att föra upp en person på förteckningen i något skede granskas av någon eller några befattningshavare som inte deltagit i de diskussioner som föregått åtgärden. Detta är särskilt angeläget eftersom uppförandet inte har ansetts vara ett beslut som kan överklagas. Den enskilde kan därmed inte få saken prövad på annat sätt än genom att Migrationsverket själv tar ställning till uppgifterna i förteckningen.

Det är av samma skäl viktigt att Migrationsverket har fastlagda, tydliga rutiner för en uppföljning av uppgifterna i förteckningen och att det fortlöpande

prövas om en notering ska kvarstå. Enligt verkets nuvarande rutiner ska förteckningen granskas regelbundet, minst var sjätte vecka, och vid behov rensas. Det är den centrala samordnaren som är ansvarig för uppföljningen. Övriga medlemmar i verkets centrala organisation för frågor rörande offentliga biträden ska rapportera om något kommer till deras kännedom som gör att det finns anledning att ta bort en notering.

Förfarandet för uppföljning framstår inte som tillräckligt tydligt och strukturerat. Det finns enligt min mening skäl för Migrationsverket att utveckla sina rutiner i dessa delar, dels avseende frågan om hur den fortlöpande uppföljningen och prövningen bör gå till, dels när det gäller vem som ansvarar för detta.

Migrationsverket har inte fastställt någon tidsgräns för när en notering ska tas bort. Det är enligt min uppfattning rimligt – det måste kunna göras en bedömning i varje enskilt fall. Det är dock lämpligt att en person som förs upp på förteckningen i samband med att han eller hon får besked om det också informeras om rutinerna för uppföljning och fortlöpande prövning och om de omständigheter som verket beaktar. Stefan Stålnacke fick inte någon sådan information förrän efter en förfrågan.

#### **Uppförandet av Stefan Stålnacke i förteckningen**

Stefan Stålnacke fördes upp på förteckningen för att han inte hade överklagat ett beslut som gått sökanden emot, trots att det inte hade kunnat klarläggas att han fått sökandens uppdrag att överklaga. Det förefaller som om Migrationsverket i det närmaste jämställt hans agerande med att ett ombud som fått i uppdrag att lämna in ett överklagande inte gjort det eller lämnat in överklagandet för sent. Jag ser inte dessa situationer som likvärdiga och de bör inte bedömas lika strängt. I och för sig hade det varit lämpligt att han hade bekräftat att sökanden inte ville överklaga beslutet eller som advokatsamfundets disciplinnämnd funnit, överklagat beslutet för säkerhets skull. Enligt min mening är det emellertid tveksamt om det som kan läggas Stefan Stålnacke till last är av sådan allvarlig karaktär att hans lämplighet som offentligt biträde måste ifrågasättas. Åtgärden att föra upp honom på förteckningen ligger dock inom det bedömningsutrymme som får anses godtagbart. Det finns därför inte tillräckliga skäl att rikta någon kritik mot Migrationsverket.

#### **Avslutning**

Sammanfattningsvis anser jag att det är viktigt att Migrationsverket arbetar aktivt med frågan om hur man bäst ser till att endast lämpliga personer förordnas som offentliga biträden. Verkets huvudsakliga ansvar är att se till sökandenas bästa, och deras intresse av att få ett väl kvalificerat biträde är överordnat advokatens och andras intresse av att få biträdesförordnanden.

Jag vill dock betona att verket också har ett ansvar att se till att biträden förordnas utifrån de grundläggande principerna om saklighet och opartiskhet. När verket noterar en person i förteckningen är det angeläget att det är noga övervägt och i enlighet med de uttalanden som gjorts ovan. Det är vidare viktigt

att det finns fastlagda, tydliga rutiner för uppföljning av uppgifterna i förteckningen, att det fortlöpande prövas om en notering ska kvarstå och att en person som noteras i förteckningen får information om vad som gäller.

Jag förutsätter att Migrationsverket utvecklar sina rutiner för förteckningen, både i fråga om uppförandet av en person på förteckningen och hur en notering följs upp, och säkerställer att grundläggande rättssäkerhetskrav tillgodoses.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

## Kritik mot att Migrationsverkets it-stöd för förordnande av offentliga biträden missgynnar personer som i och för sig uppfyller lämplighetskraven

(Dnr 5920-2013)

**Beslutet i korthet:** När ett offentligt biträde ska förordnas föreslår Migrationsverkets it-stöd för administration av uppgifter om offentliga biträden i första hand en advokat eller en biträdande jurist vid en advokatbyrå. Andra personer föreslås först om en advokat eller en biträdande jurist inte är tillgänglig.

Migrationsverket har understrukit att systemet inte utesluter att andra än advokater och biträdande jurister förordnas och att den som ska förordna ett biträde inte är bunden av den person som systemet föreslår. JO kan dock inte att dra någon annan slutsats än att personer som inte är advokater eller biträdande jurister missgynnas i systemet eftersom it-stödet föreslår dem i andra hand, oavsett om de är lämpliga eller inte.

Att sådana personer regelmässigt väljs i andra hand, även om de uppfyller lämplighetskraven, är enligt JO:s mening inte godtagbart. Det finns inte några sakliga skäl för en ordning där en sådan person föreslås i mindre utsträckning av it-stödet än en advokat eller en biträdande jurist. Lagstiftningen ger inte heller något utrymme för en systematisk rangordning mellan i sig lämpliga personer. Att det kan finnas omständigheter som gör att någon är mer eller mindre lämplig för ett visst ärende är en annan sak och får beaktas vid lämplighetsbedömningen i det enskilda fallet.

## Bakgrund

Av 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen framgår vem som får förordnas som offentligt biträde. Av bestämmelserna följer att en advokat, en biträdande jurist vid en advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget får förordnas. Om den som ska företrädas själv har föreslagit någon som är lämplig ska han eller hon förordnas om det inte finns särskilda skäl mot det.

Den 2 april 2013 utfärdade Migrationsverket ett rättsligt ställningstagande om vem som ska förordnas som offentligt biträde (RCI 04/2013). Detta gjordes inför att verket skulle införa ett nytt it-stöd för administration av uppgifter om offentliga biträden. Det hade då kommit upp frågor om vem som ska förordnas

till offentligt biträde och om det ska finnas någon rangordning bland dem som anmält intresse för att förordnas.

Av ställningstagandet framgår att vem som helst kan anmäla intresse att förordnas som offentligt biträde och att den personen då förs upp på den s.k. biträdeslistan. Detta innebär dock inte att Migrationsverket har bedömt personens lämplighet som offentligt biträde. I frågan om hur ett offentligt biträde ska utses anges följande:

[Migrationsverket bör] – om sökanden inte föreslår att en viss person ska förordnas som offentligt biträde – i första hand förordna advokater och biträdande jurister på en advokatbyrå som offentligt biträde. Undantagsvis kan även andra personer komma ifråga för förordnande ex officio under förutsättning att de bedöms som lämpliga, bl.a. genom att de har lång och väldokumenterad erfarenhet av utlänningsrätt och processvana.

Migrationsverkets nya it-stöd för administration av offentliga biträden kommer att föreslå vem som ska förordnas som offentligt biträde med utgångspunkt från bl.a. var biträdet har sin verksamhetsort och hur många förordnanden denne tidigare erhållit. Det ankommer därefter på den som ska förordna biträde i det aktuella ärendet att bedöma om vederbörande ska förordnas, dvs. är lämplig.

Eftersom Migrationsverket ex officio i första hand bör förordna advokater och biträdande jurister vid en advokatbyrå bör Migrationsverkets it-stöd för administration av offentliga biträden i första hand föreslå en advokat eller biträdande jurist som uppfyller de kriterier som krävs för att vederbörande ska förordnas i det aktuella ärendet, dvs. har anmält en ledig tid som överensstämmer med den planerade utredningstiden, bedriver sin verksamhet på eller i närheten av verksamhetsorten osv.

Om det inte finns någon advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå tillgänglig som uppfyller de kriterier som krävs ska systemet föreslå någon annan som uppfyller kraven på tillgänglighet osv.

Det är dock alltid den som beslutar om vem som ska förordnas i det enskilda ärendet som ska bedöma om den som systemet föreslagit är att bedöma som lämplig i det enskilda fallet och därmed ska förordnas. Beslutsfattaren kan således alltid välja någon annan person än den som systemet föreslagit.

## Anmälan

Henrik Stern anmälde Migrationsverket till JO för att verkets it-stöd för administration av uppgifter om offentliga biträden missgynnar personer som inte är advokater eller biträdande jurister på en advokatbyrå vid förordnanden som offentligt biträde. Han uppgav att jurister med egen byrå, som han själv, utesluts från förordnanden som offentligt biträde oavsett personlig lämplighet, erfarenhet och kunnande.

## Utredning

JO beslutade att inleda en utredning med anledning av uppgifterna i anmälan och anmodade Migrationsverket att yttra sig. JO angav i sin begäran att det nya it-stödet tycks vara utformat på ett sätt som gör att personer som inte är advokater eller biträdande jurister endast kommer att utses i andra hand även om de är lämpliga för uppdragen, och att detta innebär att de i praktiken endast kommer att utses i undantagsfall. Migrationsverket anmodades mot denna bakgrund

att yttra sig om hur systemet förhöll sig till bestämmelsen i 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen samt till regeringsformens bestämmelse om saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §).

Migrationsverket (generaldirektören Anders Danielsson) kom in med ett yttrande.

Inledningsvis anfördes att utgångspunkten när ett offentligt biträde ska förordnas är att den sökande ska få bästa möjliga juridiska bistånd. Det är verkets ansvar att se till att den sökande inte får ett inkompetent juridiskt biträde utan att den som förordnas är lämplig med hänsyn till ärendets art och omfattning och på ett tillfredsställande sätt kan tillgodose den asylsökandes intressen.

Migrationsverket gör bedömningen att advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer ska presumeras uppfylla lämplighetskravet för att vara offentligt biträde och anförde i den frågan bl.a. följande:

En jurist som vill bli advokat ska ha förvärvat erfarenhet [...] i sakfrågor och processvana. Efter avslutade studier ska den som vill bli advokat skaffa minst tre års praktisk kvalificerad juridisk [erfarenhet], antingen genom tjänstgöring som biträdande jurist vid en advokatbyrå eller vid en egen juridisk byrå. Den som vill bli advokat måste vidare avlägga advokatexamen. För att någon ska bli antagen som medlem i Advokatsamfundet krävs vidare att han eller hon har ordnad ekonomi, är redbar och i övrigt lämplig för advokatverksamhet.

Den som är advokat är skyldig att varje år genomgå viss vidareutbildning. En advokat står under tillsyn av Advokatsamfundet och är skyldig att följa Advokatsamfundets etiska regler och har tystnadsplikt. En viss tillsyn finns också beträffande de biträdande jurister som är verksamma på en advokatbyrå genom den advokat som anställt dem.

Verket redovisade följande i fråga om förordnande av offentliga biträden och it-stödet för administration av offentliga biträden:

Vem som helst kan anmäla intresse för att bli förordnad som offentligt biträde av Migrationsverket. Att intresseanmälan registreras hos verket innebär inte att Migrationsverket bedömt vederbörandes lämplighet som offentligt biträde utan detta kan ske först då det blir aktuellt att förordna vederbörande i ett enskilt ärende. Migrationsverket har inte heller tillåtelse att registrera uppgifter rörande de presumtiva biträdenas kompetens.

Migrationsverket handlägger ett stort antal ärenden där sökanden har rätt till offentligt biträde. I Migrationsverkets uppdrag ligger att förordna offentliga biträden som har relevant kunskap och erfarenhet av utlänningsärenden men också kunskap och erfarenhet av förvaltningsprocessen. När verket beslutar vem som ska förordnas i det enskilda ärendet är det alltid den sökandes intresse som är det överordnade.

Migrationsverkets it-stöd för administration av offentliga biträden är endast ett hjälpmedel för den tjänsteman som i det enskilda ärendet ska se till att den sökande i det enskilda ärendet får ett offentligt biträde som är lämpligt med hänsyn till ärendets art och omfattning.

Systemet innebär inte att den som inte är advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå utesluts från att förordnas som offentligt biträde.

Den omständigheten att Migrationsverkets it-stöd för administration av offentliga biträden vid förordnanden ex officio, i första hand föreslår en advokat eller biträdande jurist på en advokatbyrå som uppfyller de kriterier som krävs för att vederbörande ska förordnas i ärendet, dvs. har anmält en ledig tid som överensstämmer med den planerade utredningstiden osv. in-

nebär inte att den som beslutar vem som ska förordnas är bunden av förslaget. Denne kan således alltid välja någon annan person än den som systemet föreslår.

Det ankommer vidare [...] på den som beslutar vem som ska förordnas som offentligt biträde att göra den lämplighetsbedömning som krävs i det enskilda ärendet, vilket utöver bedömningen av biträdets kunskaper och erfarenhet innebär en bedömning av hur denne skött tidigare uppdrag och om vederbörande kan anses redbar.

I de ärenden där sökanden själv föreslagit någon som är lämplig förordnas denne som offentligt biträde för sökanden om det inte finns särskilda skäl mot det. I dessa fall föreslår Migrationsverkets it-stöd för administration av offentliga biträden endast den som sökanden själv föreslagit och tar inte hänsyn till några av de kriterier som påverkar systemets förslag vid förordnanden ex officio. Bedömningen av om vederbörande är lämplig sker på samma sätt som vid övriga förordnanden.

Migrationsverket förutsätter självfallet att den lämplighetsbedömning som görs varje enskilt ärende är saklig och opartisk.

Migrationsverket anförde avslutningsvis att verket anser att man följer rättshjälpslagen och lever upp till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

I ett beslut den 5 december 2014 anförde *JO Renfors* följande.

## Rättslig reglering

### Förordnande av offentliga biträden m.m.

Enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen ska offentligt biträde förordnas i bl.a. vissa ärenden om avvísning och utvisning, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Allmänna bestämmelser om offentliga biträden finns i lagen om offentligt biträde. I denna anges bl.a. att det är den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet i sak som ska besluta i frågor om offentligt biträde (2 §). Detta innebär att det i huvudsak är Migrationsverket som förordnar offentliga biträden i utlänningsärenden.

Kraven på offentliga biträden är desamma som de som gäller för rättshjälpsbiträden. En advokat, en biträdande jurist på en advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget får förordnas som biträde. Om den som ska biträdas själv föreslagit någon som är lämplig ska den personen förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det. (Se 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen.) Även om det inte finns några formella behörighetskrav gäller som regel att den som förordnas ska ha en juristexamen. För att någon annan ska anses lämplig krävs att den personen har stora kunskaper inom ett särskilt område som kan medföra att ärendet eller målet behandlas på ett bättre och mer effektivt sätt än vad som annars hade varit fallet. (Se prop. 1996/97:9 s. 155 och 216.)

Det anges inte i lagtexten hur lämplighetsbedömningen ska göras. I förarbetena understryks vikten av att de som förordnar biträden gör en verklig prövning av biträdets kvalifikationer. Det är den som vill förordnas som har bevis-



bördan för att han eller hon uppfyller lämplighetskravet. Det allmänna lämplighetskravet avser även den som är advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå. (Se a. prop. s. 156 och 216.)

Migrationsverkets rutiner vid lämplighetsbedömningen av offentliga biträden behandlades vid utvärderingen av den nya instans- och processordningen i utlänningsärenden. Utredningen gjorde då bedömningen att rutinerna inte var tillfredsställande. Statskontoret ansåg i en rapport 2012 att Migrationsverkets system inte garanterar att sökanden får ett lämpligt biträde och att den s.k. biträdeslistan inte var ett bra verktyg för att utse offentliga biträden. (Se SOU 2008:65 s. 117 f. och Statskontorets rapport 2012:30s. 9, 61 och 65 f.)

#### **Likabehandling, saklighet och opartiskhet**

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Principen om allas likhet inför lagen är ett uttryck för ett generellt skydd mot godtycke och diskriminering. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Saklighetskravet kan dock omfatta mer och annat än kraven på likabehandling och opartiskhet. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller någon annan åtgärd från en myndighet. Även hur myndighetens agerande uppfattas är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2013s. 58 f.)

#### **Bedömning**

##### **Utgångspunkter**

Migrationsverket är ansvarigt för att de offentliga biträden som förordnas är lämpliga för uppdraget. Förutom att se till att lämplighetskraven är uppfyllda måste verket också beakta att förordnanden ska ske i enlighet med de grundläggande principerna om saklighet och opartiskhet.

Av 5 § lagen om offentligt biträde, som hänvisar till 26 § rättshjälpslagen, följer att en advokat, en biträdande jurist vid en advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget får förordnas som offentligt biträde. Lagstiftaren har alltså inte gjort någon inbördes rangordning mellan de olika kategorierna och lämplighetskravet gäller även för advokater och biträdande jurister. Mot bakgrund av de krav som ställs för att bli advokat och eftersom advokater står under Advokatsamfundets tillsyn och ska följa samfundets etiska regler – bl.a. skyldigheten att upprätthålla och utveckla sin yrkeskompetens på de områden man är verksam – bör utgångspunkten vara att en advokat generellt sett ska anses lämplig att förordnas som offentligt biträde. Detsamma bör gälla biträdande jurister vid en advokatbyrå, bl.a. eftersom de står under en advokats tillsyn. Detta hindrar naturligtvis inte att det vid lämplighetsbedömningen i det enskilda fallet kan finnas omständigheter som gör att en advokat eller en biträdande jurist inte anses lämplig att förordnas som offentligt biträde i ett visst ärende. Ett ärende som kräver särskild erfarenhet eller specialiserade kunskaper

bör t.ex. inte anförtros den som är mindre erfaren på det aktuella området. Vidare kan det finnas skäl att ifrågasätta lämpligheten för en person som misskött ett tidigare uppdrag som offentligt biträde (jfr mitt beslut den 5 december 2014 i ärende dnr 4500-2013).

### **Migrationsverkets it-stöd för administration av offentliga biträden**

Advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer kan alltså som utgångspunkt anses ha de kvalifikationer som krävs för att förordnas som offentligt biträde. Migrationsverket har mot den bakgrunden beslutat att verket i första hand bör förordna någon som tillhör dessa kategorier som offentligt biträde, om sökanden inte begärt att någon särskild person ska utses. It-stödet för administration av offentliga biträden har utformats i enlighet med denna utgångspunkt. Systemet innebär att en advokat eller en biträdande jurist föreslås i första hand, och den som ska utse ett biträde kan i många fall därmed utgå från att denne är generellt lämplig. Ett sådant system kan naturligtvis underlätta den lämplighetsbedömning som ska göras inför ett förordnande.

Migrationsverket understryker i sitt yttrande till JO att systemet inte utesluter att andra än advokater och biträdande jurister förordnas och att den som ska förordna ett biträde inte är bunden av den person som systemet föreslår. Jag kan dock inte dra någon annan slutsats än att personer som inte är advokater eller biträdande jurister missgynnas i systemet eftersom it-stödet föreslår dem i andra hand, oavsett om de är lämpliga eller inte. I praktiken handlar det oftast om jurister som bedriver egen verksamhet. Att sådana personer regelmässigt väljs i andra hand, även om de uppfyller lämplighetskraven, är enligt min mening inte godtagbart. Det finns inte några sakliga skäl för en ordning där en sådan person föreslås i mindre utsträckning av it-stödet än en advokat eller en biträdande jurist. Som framgått ovan ger inte heller bestämmelsen i 5 § lagen om offentligt biträde, som hänvisar till 26 § rättshjälpslagen, något utrymme för en sådan systematisk rangordning mellan i sig lämpliga personer. En person som har utfört ett antal uppdrag som offentligt biträde på ett bra sätt, och som därmed måste anses generellt lämplig, måste ha samma förutsättningar att förordnas som en advokat eller en biträdande jurist. Att det kan finnas omständigheter som gör att någon är mer eller mindre lämplig för ett visst ärende är som tidigare nämnts en annan sak och får beaktas vid lämplighetsbedömningen i det enskilda fallet.

### **Avslutning**

Min slutsats är alltså att personer som uppfyller lämplighetskraven inte generellt kan förordnas i andra hand endast av det skälet att de inte är advokater eller biträdande jurister vid en advokatbyrå. Det är Migrationsverkets ansvar att se till att man har ett system som inte missgynnar dessa personer på det sätt som nu sker.

Eftersom antalet förordnanden av offentliga biträden är mycket stort är det nödvändigt att verket har en ordning som inte är omotiverat tidsödande eller komplicerad.

Såvitt framgår av utredningen förs i dag alla som anmält intresse för att bli förordnade som offentliga biträden in i Migrationsverkets it-system. Eftersom systemet inte innehåller några uppgifter om biträdenas kompetens underlättas lämplighetsbedömningen påtagligt av att systemet i första hand endast föreslår advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer, vilka som utgångspunkt ska anses vara lämpliga för uppdraget.

För att undvika att personer som inte tillhör dessa kategorier men som uppfyller lämplighetskraven missgynnas, skulle ett system kunna övervägas som innebär att en preliminär lämplighetsbedömning görs beträffande dem. De som bedöms uppfylla lämplighetskraven skulle sedan registreras i samma kategori som advokater och biträdande jurister. Samtliga personer som generellt kan komma i fråga för ett förordnande skulle därmed föreslås under samma förutsättningar. En sådan ordning skulle kunna underlätta handläggningen av förordnanden av offentliga biträden utan att missgynna de som inte är advokater eller biträdande jurister.

Jag har dock inte tillräckligt underlag för att uttala mig närmare om hur ett system bör utformas. Jag förutsätter att Migrationsverket vidtar åtgärder för att se till att systemet för förordnanden av offentliga biträden utformas på ett sådant sätt att det uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet i enlighet med det som anförts ovan.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

## Kritik mot Migrationsverket som utan att ha haft fog för det beslutade om en asylsökandes ålder innan beslut i asylärendet fattades

(Dnr 6942-2013)

**Beslutet i korthet:** Den 7 maj 2013 ansökte H.S. om asyl i Sverige. Han saknade identitetshandlingar, men uppgav att han var 16 år. H.S. hade tidigare sökt asyl i Österrike. Efter en förfrågan från Migrationsverket accepterade Österrike att i enlighet med Dublinförordningen återta ansvaret för prövningen av H.S:s asylansökan. Accepten var giltig t.o.m. den 5 december 2013. Den 3 december 2013, under ärendets handläggning, beslutade Migrationsverket att H.S. skulle betraktas som vuxen, vilket vid den tidpunkten var en förutsättning för att en överföring skulle kunna ske. Någon överföring genomfördes emellertid inte eftersom tidsfristen för denna löpte ut redan den 5 december 2013.

JO har tidigare uttalat att utgångspunkten vid en bedömning av om en sökande är vuxen eller underårig bör vara att bedömningen ska ske i samband med att ett beslut fattas i asylärendet. Fram till dess bör den ålder som sökanden uppgett vid ansökningstillfället godtas, om det inte är alldeles uppenbart att uppgiften är felaktig. I beslutet uttalar JO att denna princip ska gälla även då en överföring enligt Dublinförordningen kan bli aktuell. Den åldersuppgift som den asylsökande har lämnat vid ansökningstillfället ska i normalfallet godtas fram till dess att Migrationsverket fattar ett beslut om överföring eller något annat slutligt beslut i ärendet.

Migrationsverket kritiseras för att ha tagit ställning till H.S:s ålder innan man fattade ett slutligt beslut i ärendet och för att den bedömningen getts formen av ett icke överklagbart beslut med omedelbara rättsverkningar för H.S.

### Inledning

Många barn kommer till Sverige för att söka asyl utan att ha föräldrar eller någon annan vårdnadshavare med sig (s.k. ensamkommande barn).

En asylsökande som är under 18 år har vissa rättigheter under asylprocessen, t.ex. rätt till god man, skolgång och särskilt boende. Åldern har även betydelse för hur Migrationsverket hanterar asylärendet. Om ärendet gäller någon som är under 18 år, ska verkets prövning göras med beaktande av barnets bästa och med en något generösare bedömning av om det finns ömmande omständigheter än vad som gäller för vuxna. (Se 1 kap. 2 och 10 §§ och 5 kap. 6 § utlänningslagen.)

Den asylsökandes ålder kan också ha betydelse för vilket land som ska ansvara för prövningen av asylansökan. Regler för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvar för prövningen när en medborgare från tredjeland har sökt asyl i flera medlemsstater finns i en EU-förordning, den s.k. Dublinförordningen (EU nr 604/2013, EG nr 343/2003 före den 1 januari 2014).

### **Anmälan**

I en anmälan till JO klagade Peter Eklundh på Migrationsverkets hantering av ett asylärende som gällde H.S. Peter Eklundh var tidigare god man för H.S., som den 7 maj 2013 ansökt om asyl i Sverige som ensamkommande barn. Peter Eklundh invände bl.a. mot att Migrationsverket under handläggningens gång gjort bedömningen att H.S. var över 18 år. Bedömningen hade dokumenterats i en tjänsteanteckning den 3 december 2013. Tjänsteanteckningen hade sedan hanterats som ett omedelbart verkställbart beslut, vilket bl.a. ledde till att H.S. fick flytta från sitt boende. H.S. hade inte fått yttra sig över utredningen. Han hade inte heller möjlighet att få verkets bedömning prövad.

### **Utredning**

JO hämtade in Migrationsverkets handlingar i ärendet och begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över H.S. anmälan. Verket uppmanades även att redogöra för varför åldersbedömningen inte kunnat göras i samband med det slutliga beslutet. Av Migrationsverkets (generaldirektören Anders Danielsson) yttrande och de inhämtade handlingarna framgick bl.a. följande.

#### **Handläggningen av det aktuella ärendet**

I samband med sin asylansökan den 7 maj 2013 uppgav H.S. att han var 16 år. Migrationsverket registrerade honom som underårig i sitt ärendehanteringssystem. H.S. saknade emellertid dokument som kunde styrka hans identitet. Av den anledningen och på grund av hans utseende och beteende uppstod tveksamheter kring H.S:s faktiska ålder.

Migrationsverkets inledande utredning visade att H.S. även hade ansökt om asyl i Österrike. Verket sände därför den 4 juni 2013 en begäran till Österrike om att i enlighet med Dublinförordningen återta ansvaret för H.S:s asylansökan. Österrike accepterade detta. Accepten var giltig t.o.m. den 5 december 2013. Den 18 juni 2013 informerade Migrationsverket H.S. om att Dublinförordningen var tillämplig i hans ärende och att ärendet handlades vid en av verkets Dublinenheter.

Den 17 juli 2013 lämnades ärendet över från Dublinenheten till en asylprövningsenhet för åldersutredning. Peter Eklundh informerades den 28 november 2013 om resultatet av utredningen.

I en tjänsteanteckning den 3 december 2013 uttalade Migrationsverket att H.S. inte hade gjort sannolikt att han var underårig, och att hans födelsedatum skulle ändras. H.S. registrerades därefter som vuxen och ärendet återlämnades till Dublinenheten för fortsatt handläggning. Den 6 december 2013 konstaterade en beslutsfattare vid Dublinenheten att tidsfristen för en överföring till Österrike hade löpt ut och att Sverige därmed hade tagit på sig ansvaret för att pröva H.S:s asylansökan.

Peter Eklundh framförde invändningar mot åldersbedömningen till Migrationsverket. Den 9 december 2013 informerade Migrationsverket honom om att H.S:s asylansökan skulle prövas i Sverige och att verket skulle ta slutlig ställning i åldersfrågan vid den prövningen. Peter Eklundhs synpunkter skulle då kunna beaktas.

Vid ett samtal hos Migrationsverket den 12 december 2013 underrättades H.S. och Peter Eklundh bl.a. om att H.S. måste flytta till ett annat boende till följd av åldersbedömningen.

### **Migrationsverkets bedömning av handläggningen**

Migrationsverket redovisade bl.a. följande om varför åldersbedömningen inte kunde göras i samband med det slutliga beslutet i H.S:s ärende:

I det nu aktuella ärendet har sökanden anförts att han är underårig. Han har inte uppvisat några identitetshandlingar. Migrationsverket har därför med stöd av officialprincipen genomfört bland annat ett åldersorienterat samtal samt en medicinsk åldersutredning. Detta för att underlätta för sökanden att uppfylla sin bevisbörda. Ingen av dessa åtgärder eller några andra omständigheter i ärendet har dock medfört att sökanden uppfyllt sin bevisbörda. Han har således inte gjort sin uppgivna ålder sannolik.

Eftersom sökanden inte har gjort sannolikt att han är underårig har Migrationsverket kommit fram till att han ska betraktas som vuxen. Detta är ett beslut som har fattats under ärendets handläggning, ett sådant beslut är enligt 14 kap. 3 § utlänningslagen inte överklagbart.

I detta sammanhang bör det nämnas att Migrationsverkets handläggning av ärendet följer verkets rutiner som framgår av RCI 19/2012 [Rättsligt ställningstagande angående åldersbedömning] samt VCI 12/2013 (vägledning inom verksamhetsområde Asylprövning). Av RCI 19/2012 s. 2 stycke 5 framgår bland annat att vid indikationer på att överföring enligt Dublinförordningen kan komma i fråga, kan det finnas fog för att redan innan slutligt beslut ta ställning till om det sannolikt rör sig om en underårig eller vuxen asylsökande. Detta har dokumenterats genom en tjänsteanteckning i enlighet med vad som föreskrivs i VCI 12/2013. Migrationsverkets handläggning av barnärenden enligt Dublinförordningen måste även beakta EU-domstolens dom den 6 juni 2013 i mål MA, BT och DA mot Secretary of State for the Home Department (mål C-648/11). Enligt domen kan en medlemsstat bli skyldig att pröva en asylansökan gjord av en minderårig även om Dublinförordningen är tillämplig. För att Migrationsverket ska kunna avgöra om Sverige ska pröva asylansökan måste beslutet avseende åldern således ske innan beslut fattas avseende tillämpligheten av Dublinförordningen. Den slutliga bedömningen av tillförlitligheten av lämnade åldersuppgifter görs i samband med att Migrationsverket avgör ärendet. Vid ett eventuellt avslag på ansökan går detta förstås att överklaga.

Det bör även erinras om att åldersbedömningen har andra konsekvenser än de som avser frågan om uppehållstillstånd. Ensamkommande barn placeras på särskilda boenden, har rätt till skolgång, erhåller en god man samt har andra rättigheter och förmåner som är barnspecifika. Vid beaktande av barnets bästa måste man bland annat beakta dessa omständigheter. Det framstår som tveksamt att någon som anför att hon eller han är ett barn, men som inte förmår att uppfylla sin bevisbörda trots bistånd från Migrationsverket, god man och offentligt biträde, ska bo i ett barnboende under hela asylprocessen med andra sökande som har gjort sin ålder sannolik och således är barn. Att beakta barnets bästa och tillämpa ett barnperspektiv i dessa sammanhang innebär inte nödvändigtvis att en sökande ska förbli registrerad som barn när sökanden inte har gjort sannolikt att han är ett barn. Detta bland annat eftersom ett sådant beslut innebär att man åsidosätter barnperspektivet och barnets bästa för andra barn på boendet som då ska bo med en vuxen.

Sammanfattningsvis finner Migrationsverket att verkets agerande i detta ärende är förenligt med gällande rätt, verkets vägledande dokument, JO 2013/14 s. 361 (dnr 4107-2011) och särskilt med beaktande av [MIG 2014:1].

I en komplettering till sitt yttrande tillade Migrationsverket i huvudsak följande. I ärenden som handläggs enligt Dublinförordningen kan den asylsökandes ålder vara helt avgörande för vilken medlemsstat som ska pröva ansökan. Det krävs därför en åldersutredning innan ett beslut i ärendet om uppehållstillstånd kan fattas. Om en åldersutredning visar att den sökande gjort sannolikt att han eller hon är underårig prövas asylansökan i Sverige. Om den asylsökande inte har gjort sannolikt att han eller hon är underårig gäller enligt Dublinförordningen i stället principen om första asylland. Att ta ställning till ålder i samband med ett beslut om uppehållstillstånd låter sig därför svårigen göras innan det står klart vilken medlemsstat som har att pröva ansökan om uppehållstillstånd. Migrationsverkets beslut om ålder kan överklagas först i samband med beslutet om överföring till första asylland.

I fråga om H.S. tillade Migrationsverket bl.a. följande. Migrationsverket begärde att Österrike skulle återta ansvaret för H.S:s asylansökan och Österrike accepterade detta mot bakgrund av då gällande praxis. Det ändrade rättsläget efter EU-domstolens avgörande (C-648/11) innebar att frågan om H.S. var underårig eller inte var avgörande för om en överföring till Österrike kunde ske. Migrationsverket tog därför ställning i åldersfrågan innan beslutet om uppehållstillstånd fattades. Det som har skett i ärendet har varit i enlighet med verkets rutiner (VCI 12/2013).

I ett beslut den 9 april 2015 uttalade *JO Renfors* följande.

## **Rättslig reglering m.m.**

### **Ansvarigt land**

När det gäller asylansökningar som gjorts före den 1 januari 2014 tillämpas den då gällande Dublinförordningen (EG nr 343/2003). Enligt förordningen ska en vuxen persons asylansökan i allmänhet prövas av den medlemsstat som han eller hon först reste in i (principen om första asylland). För ett ensamkommande barn gäller i stället att hans eller hennes asylansökan ska prövas av den medlemsstat där ansökan lämnades in (se kap. III artikel 6 andra stycket i Dublinförordningen).

Om ett ensamkommande barn har ansökt om asyl i flera medlemsstater är det den medlemsstat där den asylsökande befinner sig som är ansvarig för prövningen (se EU-domstolens avgörande den 6 juni 2013 i mål C-648/11).

I de fall Migrationsverket finner att en annan medlemsstat ska ansvara för prövningen ska verket, efter samråd med den berörda medlemsstaten, överföra den asylsökande dit. Migrationsverkets beslut om överföring är ett slutligt beslut som kan verkställas omedelbart, även om det överklagas. Verkställigheten ska ske så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader från det att den andra medlemsstaten accepterade att återta ansvaret för prövningen av sökandens rätt till asyl. Om överföringen inte görs inom denna tidsfrist övergår ansvaret för prövningen till den medlemsstat där sökanden befinner sig. (Se kap. V artikel 20.1 d, e och 20.2 i Dublinförordningen.)

### Åldersbedömningar

Det är den asylsökande som ska göra sin identitet och ålder sannolik. Den som uppger sig vara underårig har i den mening bevisbördan för detta (se bl.a. MIG 2014:1).

Det finns inte någon metod med vilken det är möjligt att med säkerhet bestämma en persons ålder. Om den asylsökande saknar tillförlitliga identitetshandlingar och åldern har betydelse för Migrationsverkets handläggning måste verket göra en åldersbedömning.

I ett tidigare JO-beslut framhålls att det, med hänsyn till de konsekvenser en åldersbedömning får för ensamkommande asylsökande som uppger att de är underåriga, är av stor vikt att bedömningen genomförs på ett så rättssäkert sätt som möjligt. En grundläggande förutsättning är att den baseras på ett tillfredsställande beslutsunderlag. Beslutsunderlaget för en asylsökandes ålder kan förändras under ärendets gång. Utgångspunkten bör därför enligt JO vara att bedömningen av om en sökande är vuxen eller underårig ska ske i samband med att ett beslut fattas i asylärendet. Fram till dess bör den ålder som sökanden uppgett vid ansökningstillfället godtas, om det inte är alldeles uppenbart att uppgiften är felaktig. (Se JO 2013/14 s. 361, dnr 4107-2011.)

Migrationsverkets rättschef har i ett rättsligt ställningstagande den 5 juli 2012 om åldersbedömning (RCI 19/2012) beskrivit hur verkets personal ska förfara när det blir aktuellt att bedöma en asylsökandes ålder. Detta ersattes den 11 juni 2014 av ett nytt rättsligt ställningstagande (RCI 13/2014) med i sak samma innehåll. I ställningstagandet anges att bedömningen av om sökanden är vuxen eller underårig normalt ska ske i samband med ett beslut i asylärendet och endast manifesteras i själva beslutet. När det gäller undantag från denna huvudregel anges bl.a. följande:

För helt uppenbara fall, dvs. fall där var och en utan närmare överväganden klart kan se att det rör sig om en vuxen (eller i vissa fall underårig) person, kan åldern redan vid ansökningstillfället ifrågasättas. Det ska röra sig om sökande vars utseende och beteende över huvud taget inte ger något utrymme för någon annan bedömning.

---

I dessa uppenbara fall bör ställningstagandet manifesteras i en tjänsteanteckning och bedömningen om att det rör sig om en vuxen bör medföra att den sökande inte erbjuds särskilt boende, inte är berättigad till god man etc.

---

Vid indikationer på att överföring enligt Dublinförordningen kan komma i fråga, kan det finnas fog för att redan innan slutligt beslut ta ställning till om det sannolikt rör sig om en underårig eller vuxen asylsökande, eftersom den frågan i vissa fall kan vara helt avgörande för om begäran om återtagande eller övertagande till annan EU-stat kan ske.

### Bedömning

Som framhålls i det ovan angivna JO-beslutet är det från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att en åldersbedömning görs på ett tillfredsställande beslutsunderlag, och bedömningen ska i normalfallet göras i samband med att ett beslut fattas i asylfrågan. Det är också utgångspunkten i Migrationsverkets rättsliga



ställningstagande. Frågan är om det finns anledning att se annorlunda på saken i de asylärenden där Dublinförordningen är aktuell och där det slutliga beslutet alltså kan bli att en överföring ska ske.

Enligt Migrationsverkets uppfattning måste åldersbedömningen göras innan det slutliga beslutet fattas, eftersom åldern kan vara helt avgörande för om en överföring enligt Dublinförordningen ska ske och verkets handläggning måste anpassas efter detta.

Jag är införstådd med att den asylsökandes ålder har betydelse för hur ärendet ska handläggas och har inga invändningar mot att den preliminära uppfattning som åldersutredningen har lett fram till får avgöra inriktningen på Migrationsverkets handläggning fram till dess att verket beslutar i frågan om överföring. Däremot finns det enligt min mening invändningar från rättssäkerhetssynpunkt mot att hantera saken på det sätt Migrationsverket har gjort i H.S:s ärende. I tjänsteanteckningen den 3 december 2013 redovisas den åldersutredning som gjorts i ärendet och det anges att verket anser att H.S. inte har gjort sannolikt att han är under 18 år och att man därför ändrar hans födelsedatum. I stället för en preliminär åldersbedömning för att avgöra om ärendet skulle handläggas som ett Dublinärende har bedömningen fått formen av ett icke överklagbart beslut med omedelbara rättsverkningar för H.S.

Den ordning som Migrationsverket tillämpat innebar att H.S., som fram till dess hade ansetts vara under 18 år, förlorat sin rätt till bl.a. god man, skolgång och särskilt boende under den fortsatta asylprocessen. Det är inte acceptabelt. Migrationsverket har inte heller fört fram några argument som visar varför detta skulle vara nödvändigt.

Min uppfattning är således att asylärenden där den sökande har uppgett att han eller hon är underårig ska behandlas på samma sätt oavsett om en överföring enligt Dublinförordningen kan bli aktuell. Den åldersuppgift som den asylsökande har lämnat vid ansökningstillfället ska i normalfallet godtas fram till dess Migrationsverket fattar beslut om en överföring eller något annat slutligt beslut i ärendet. Som framgått ovan utesluter detta inte att resultatet av en åldersutredning påverkar inriktningen på handläggningen, och att ärendet kan flyttas till en annan enhet.

Bedömningen av om en asylsökande är vuxen ska alltså normalt sett göras i samband med ett beslut om överföring eller med ett slutligt beslut i asylärendet och endast manifesteras i det beslutet. I de helt uppenbara fallen – som Migrationsverket uttrycker saken, där var och en utan närmare överväganden kan se att det rör sig om en vuxen – får frågan hanteras på annat sätt.

Av utredningen i H.S:s ärende framgår att det var tveksamt om hans egna åldersuppgifter stämde, men ingenting tyder på att verket skulle ha uppfattat dem som uppenbart oriktiga vid ansökningstillfället den 7 maj 2013.

Beslutet att H.S. skulle bedömas som vuxen fattades den 3 december 2013, vilket var två dagar innan fristen för överföring till Österrike löpte ut. Vid den tidpunkten måste det ha stått klart för Migrationsverket att det inte skulle vara praktiskt möjligt att överföra H.S. till Österrike och att hans asylansökan därför skulle komma att prövas i Sverige. Under de omständigheterna fanns det, oavsett verkets uppfattning om behovet av undantagsregler för s.k. Dublinärenden, ingen anledning att besluta om H.S:s ålder under handläggningen.

Migrationsverket ska alltså kritiseras för att ha tagit ställning till H.S:s ålder innan man fattade ett slutligt beslut i ärendet och för att man gett bedömningen av H.S:s ålder formen av ett icke överklagbart beslut med omedelbara rättsverkningar för honom.

Jag förutsätter att Migrationsverket ser över sina riktlinjer för hur man ska förfara vid indikationer på att en överföring enligt Dublinförordningen kan komma att ske, när det blir aktuellt att bedöma en asylsökandes ålder.

Ärendet avslutas.

## Allvarlig kritik mot Migrationsverket för bristande anvisningar till polismyndigheten i ett verkställighetsärende

(Dnr 5329-2013)

**Beslutet i korthet:** Efter att Migrationsverket fattat beslut om att utvisa en asylsökande till Jordanien överlämnades ärendet till en polismyndighet för verkställighet. Polismyndigheten har vid två tillfällen vänt sig till Migrationsverket och uppgett att beslutet inte går att verkställa. Migrationsverket kritiseras för att inte ha lämnat tydliga anvisningar om vilka åtgärder polismyndigheten skulle vidta för att kunna verkställa beslutet. Detta har fått till följd att verkställighetsprocessen har blivit mycket långdragen.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 september 2013 framförde A.R. klagomål på hanteringen av hans verkställighetsärende. Han var kritisk till att Migrationsverket bedömt att det inte fanns några hinder mot att verkställa beslutet att utvisa honom till Jordanien, trots att han inte hade något jordanskt pass och polismyndigheten inte hade fått nödvändiga dokument från jordanska myndigheter. Han var vidare kritisk till den långa handläggningstiden av hans verkställighetsärende.

### Bakgrund

#### A.R:s asylärende m.m.

A.R., som är född 1987, ansökte om asyl i Sverige 2005. Han uppgav att han var statslös palestiniern från Västbanken och åberopade bl.a. en palestinsk passhandling (ett s.k. PA-pass) för att styrka sin identitet. I augusti 2006 beviljades han permanent uppehållstillstånd i Sverige.

I samband med att A.R:s familj ansökte om uppehållstillstånd i Sverige 2008 kom det fram uppgifter om att A.R. kunde vara jordansk medborgare. Med anledning av dessa uppgifter väckte Migrationsverket i januari 2010 frågan om att återkalla A.R:s permanenta uppehållstillstånd och utvisa honom till Jordanien. Migrationsverkets land- och rättsinformation innefattar en promemoria med titeln *Rutiner kring verkställigheter till Jordanien och Västbanken* som

Sveriges ambassad i Amman upprättade 2009. I promemorian anges bl.a. följande:

*Personer med palestinska resedokument (PA-pass)* är inte jordanska medborgare och kan inte sändas tillbaka från Sverige till Jordanien efter ett utvisningsbeslut. En person som är innehavare av ett palestinskt resedokument är enligt jordanska inrikesministeriet likställd med varande palestinier och denne kan därför inte verkställas till Jordanien utan bör i stället sändas tillbaka till Västbanken eller Gaza. [---]

*Personer med ett s.k. nationellt id-nummer* är medborgare i Jordanien och kan sändas tillbaka till Jordanien. Enligt information från jordanska inrikesministeriet kan verkställigheter av jordanska medborgare till Jordanien ske på följande handlingar;

- Passhandling
- Utgången passhandling
- Kopia av passhandling
- Formellt brev (verbal note) från jordanska utrikesministeriet av vilket det framgår att personen är jordansk medborgare

---

En jordansk medborgare som aktivt sökt och erhållit PA-pass ska i enlighet med jordansk lagstiftning avsäga sig sitt jordanska medborgarskap. Den jordanska medborgarskapslagstiftningen tillåter inte att en person uppstår två arabiska medborgarskap. Om en person underlåter att informera de jordanska myndigheterna men de jordanska myndigheterna på annat sätt informeras om att personen erhållit ett PA-pass, kommer de automatiskt att dra tillbaka det jordanska medborgarskapet. Enligt information från det jordanska inrikesministeriet kommer en jordansk medborgare som skickas tillbaka till Jordanien och som vid ankomst visar upp ett PA-pass för de jordanska myndigheterna att behandlas som en palestinier och inte jordanier och kommer därmed inte att accepteras inresa i Jordanien.

För att utreda A.R:s medborgarskap skickade Migrationsverket i januari 2010 en förfrågan till Sveriges ambassad i Amman och bad att få information om A.R. var jordansk medborgare. I sin förfrågan upplyste Migrationsverket den svenska ambassaden om att A.R. hade palestinska resedokument och att dessa fanns tillgängliga i ett för verket och ambassaderna gemensamt ärendehanteringsystem.

Ambassaden kontaktade det jordanska utrikesministeriet med anledning av förfrågan. Det finns dock inte någon anteckning om att ambassaden bifogade kopior av A.R:s palestinska resedokument eller upplyste om dessa handlingar.

Det jordanska utrikesministeriet besvarade den svenska ambassadens förfrågan i mars 2010 och förklarade att A.R. var jordansk medborgare. Utrikesministeriet uppgav också att han hade ett nationellt, närmare angivet, identitetsnummer. Denna upplysning kom att ligga till grund för Migrationsverkets beslut att återkalla A.R:s permanenta uppehållstillstånd och utvisa honom till Jordanien. A.R. överklagade beslutet men fick avslag. Migrationsöverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd. Efter det att beslutet hade vunnit laga kraft överlämnades ärendet i augusti 2011 till dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län (numera Polismyndigheten, polisregion Stockholm), gränspolisavdelningen, för verkställighet av utvisningsbeslutet.

Eftersom A.R. hade palestinska resedokument ansåg gränspolisen att det inte gick att verkställa utvisningsbeslutet utifrån de handlingar som fanns i ärendet. Enligt gränspolisen krävdes det antingen att A.R. kunde uppvisa ett jordanskt pass eller att gränspolisen fick en officiell handling som visade att A.R. skulle tas emot som jordansk medborgare, trots att han hade palestinska resedokument.

A.R. har uppgett att han kontaktade den jordanska ambassaden och bad dem utfärda en passhandling. Till svar fick han en skrivelse daterad den 21 oktober 2011 i vilken det angavs att han är palestinsk och inte jordansk medborgare.

Samma månad – oktober 2011 – skickade gränspolisen en begäran om bi-träde med utredning till Sveriges ambassad i Amman. Polismyndigheten bad ambassaden att kontakta jordanska myndigheter och be om en officiell handling som bekräftade att A.R. var välkommen till Jordanien som medborgare. Ambassaden informerades om att A.R. hade palestinska resedokument, att jordanska myndigheter tidigare uppgett att han var jordansk medborgare med ett visst identitetsnummer, men att A.R. nu hade fått besked av den jordanska ambassaden att han inte var jordansk medborgare. Gränspolisen skickade ett antal påminnelser till Sveriges ambassad i Amman under vintern och våren 2012. I juni 2012 fick polismyndigheten ett svar från det jordanska utrikesministeriet, via den svenska ambassaden. I svaret angavs att A.R. kunde vända sig till närmaste jordanska ambassad för att få en passhandling. Skrivelsen innehöll inte några uppgifter om A.R:s medborgarskap.

Trots att A.R. redan tidigare försökt att få en passhandling från den jordanska ambassaden skrev gränspolisen i augusti 2012 till ambassaden på nytt och bad dem utfärda en passhandling för A.R. Gränspolisen upplyste om A.R:s personuppgifter och det nationella identitetsnummer som det jordanska utrikesministeriet redovisat. Den 6 september 2012 fick gränspolisen till svar att A.R. inte hade något nationellt identitetsnummer. Något jordanskt pass utfärdades därför inte.

#### **JO:s beslut i det tidigare ärendet**

A.R. framförde i en anmälan till JO i juli 2012 klagomål på den långsamma handläggningen av hans verkställighetsärende. Med anledning av detta inledde JO en utredning av Sveriges ambassad i Ammans hantering av A.R:s ärende.

I ett beslut meddelat den 19 juni 2013 riktade JO allvarlig kritik mot ambassaden för hanteringen av A.R:s ärende (se JO 2013/14 s. 375, dnr 4253-2012). I beslutet uttalade stf JO Nordenfelt inledningsvis följande:

Migrationsverkets lagakraftvunna beslut om att utvisa A.R. till Jordanien grundas på uppgiften från det jordanska utrikesministeriet om att han är jordansk medborgare. I efterhand kan man konstatera att de jordanska myndigheterna knappast hade lämnat detta besked om Sveriges ambassad i Amman i januari 2010 hade informerat dem om att A.R. innehade palestinska resedokument. Det är oklart varför ambassaden inte vidarebefordrade samtliga uppgifter om A.R. till de jordanska myndigheterna. – Här lades enligt min mening grunden för de verkställighetsproblem som därefter drabbat A.R.

Vidare konstaterades att ambassaden, under drygt ett och ett halvt års tid, inte hade lämnat något svar på gränspolisens begäran som fört ärendet framåt. Sammanfattningsvis gjorde JO Nordenfelt bedömningen att ambassadens hantering av A.R:s ärende var behäftad med flera allvarliga brister, vilket hade fått till följd att A.R. hamnat i en mycket svår situation. Beslutet skickades till Migrationsverket för kännedom och de eventuella åtgärder som verket fann påkallade.

### **Utredning**

Migrationsverket anmodades att yttra sig över A.R:s anmälan den 26 september 2013 och bl.a. ange om verket hade vidtagit några åtgärder med anledning av JO:s tidigare beslut. Migrationsverket (generaldirektören Anders Danielsson) kom in med två yttranden. JO hämtade även in vissa handlingar i ärendet. Av utredningen framgick bl.a. följande.

#### **Migrationsverkets handläggning av A.R:s verkställighetsärende**

I september 2012 skickade gränspolisen en underrättelse om hinder mot verkställighet till Migrationsverket och begärde ytterligare besked om hur beslutet skulle verkställas. Gränspolisen bifogade skrivelsen från den jordanska ambassaden till A.R. daterad den 21 oktober 2011 och den jordanska ambassadens svar på polismyndighetens förfrågan daterat den 6 september 2012.

Migrationsverket gav den 26 november 2012 gränspolisen beskedet att det inte fanns något hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Enligt verket fanns det inte någon anledning att ifrågasätta de tidigare bekräftade uppgifterna om att A.R. är jordansk medborgare. Verket konstaterade att handlingen som är daterad den 21 oktober 2011 inte innehöll några personuppgifter utöver A.R:s namn och att den därför inte kunde anses styrka hans uppgifter om medborgarskap. Ambassadens svar till polismyndigheten den 6 september 2012 att A.R. inte hade något nationellt identitetsnummer kommenterades inte av Migrationsverket i beskedet till gränspolisen.

Gränspolisen skickade i juni 2013 på nytt en underrättelse om verkställighetshinder till Migrationsverket och bad om tydliga anvisningar om hur beslutet skulle verkställas. Till underrättelsen bifogades en kopia av en handling som Sveriges ambassad i Amman hade fått från det jordanska utrikesministeriet i maj 2014. I handlingen angavs att utrikesministeriet ombetts att ge A.R. tillåtelse att resa in i Jordanien med FN-resedokument (UN travel document) och att ministeriet avslog denna begäran.

I september 2013 gav Migrationsverket på nytt polismyndigheten beskedet att det inte fanns något hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Eftersom det inte framgick varför det jordanska utrikesministeriet nekat A.R. att resa in i Jordanien ansåg verket att det saknades anledning att ifrågasätta de tidigare bekräftade uppgifterna om att A.R. är jordansk medborgare.

### **Migrationsverkets åtgärder med anledning av JO:s tidigare beslut**

Migrationsverket upplyste att de befattningshavare som ansvarat för bedömningen av om A.R:s resa kunde genomföras (verksamhetsområde Förvaltningsprocess) saknat kännedom om det kritikbeslut som JO meddelat i juni 2013 och som skickats till verket. Att JO riktat kritik mot handläggningen av A.R:s ärende framgick därför varken av A.R:s dossier eller av verkets ärendehanteringssystem.

I januari 2014 inledde verket ett nytt ärende för att utreda om det fanns något hinder mot att verkställa A.R:s utvisningsbeslut. Den 28 januari 2014 skickade verket ett e-postmeddelande till Sveriges ambassad i Amman och frågade om det var möjligt för ambassaden att kontakta jordanska myndigheter för att få A.R:s medborgarskap utrett. I meddelandet till ambassaden redogjorde verket för det besked som det jordanska utrikesministeriet lämnade i mars 2010 om att A.R. är jordansk medborgare, det besked den jordanska ambassaden lämnade i oktober 2011 om att A.R. inte är jordansk medborgare och det besked det jordanska utrikesministeriet lämnade i maj 2013 om att ministeriet inte kommer att tillåta inresa för A.R. med FN-resedokument. Verket upplyste om A.R:s nationella identitetsnummer och framhöll att han hade palestinska resehandlingar.

I april 2014 förordnade Migrationsverket ett offentligt biträde för A.R. och fattade beslut om att utvisningsbeslutet tills vidare inte fick verkställas (inhibition).

### **Migrationsverkets bedömning**

Migrationsverket redovisade i yttranden till JO den 14 januari respektive den 29 september 2014 följande bedömning:

Beslut som vunnit laga kraft kan enbart prövas enligt utlänningslagens bestämmelser om åtgärder vid hinder mot verkställighet. Vid bedömningen ska Migrationsverket ta ställning till nya omständigheter som kommit fram i ärendet vilket innebär att bedömningen ska ske utifrån förhållanden som inte tidigare varit föremål för prövning. I förevarande ärende kan sådana omständigheter vara att mottagarlandet nekat personen att resa in i landet eller att det tillkommit bevisning om personen som inte funnits med tidigare. Finns det anledning att anta att mottagarlandet inte kommer att ta emot personen får Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd.

---

Migrationsverket återkallade A.R:s uppehållstillstånd den 19 augusti 2010 sedan jordanska myndigheter uppgett att han är medborgare i Jordanien.

Det har därefter framkommit uppgifter om att detta inte stämmer bland annat genom intyg som A.R. gett in och polismyndigheten som framfört att det finns hinder mot att verkställa beslutet efter att han nekats inresa i landet. Vid Migrationsverkets beslut den 5 september 2013 hade verket kännedom om en handling från jordanska utrikesdepartementet med enbart uppgifter om att A.R. nekats inresa och inget om skälen till detta vilket föranledde bedömningen att det ändå inte fanns skäl att bevilja honom uppehållstillstånd. Verksamhetsområde Förvaltningsprocess har således handlagt ärendet i enlighet med de begränsade möjligheter som finns i lagstiftningen att bevilja uppehållstillstånd vid lagakraftvunna beslut om utvisning.

Migrationsverkets beslut att initiera en ny utredning om det föreligger verkställighetshinder föranleddes av JO:s beslut den 19 juni 2013 med kritik mot svenska ambassaden i Amman. Den 2 april 2014 beslutade Migrationsverket att inhibera verkställigheten av beslutet och beviljade A.R. ett offentligt biträde. Ärendet är fortsatt under utredning och verksamhetsområdet inväntar ett skriftligt svar på en ambassadförfrågan.

Handläggande förvaltningsprocessenhet har angett tidsfrister för handläggningen av ärendet för att försäkra sig om att beslut ska kunna fattas utan ytterligare onödiga dröjsmål.

#### **Migrationsverkets fortsatta hantering av A.R:s ärende**

Efter att Migrationsverket kommit in med yttranden hämtade JO in kompletterande uppgifter och handlingar från verket. Av utredningen framgick följande.

I augusti 2014 fick Migrationsverket svar på ambassadförfrågan. Det framkom att ambassaden i stället för att kontakta jordanska utrikesministeriet gett i uppdrag åt en förtroendeadvokat att utreda A.R:s medborgarskap.

Förtroendeadvokatens skriftliga redovisning hade följande innehåll:

Today I got the below-confirmed information:

Based on the official records. The national number (...) is issued to A.R. – born in 1987 – and his mother's name is (...), and the national number is active.

Moreover, the authorities confirmed that the same person A.R. has a Jordanian passport and in the same time has a Palestinian passport, which is a common event in Jordan.

Based on the above, the person in question is a (full) Jordanian citizen, and his claims the he is not a Jordanian citizen are not real.

N.N.

Migrationsverket diarieförde inte handlingen eftersom den innehåller förtroendeadvokatens namn, vilket är en hemlig uppgift. Verket upplyste vidare att det inte hade gjorts någon sekretessprövning innan A.R:s personuppgifter överlämnades till advokaten, trots att verket och ambassaden kommit överens om att detta skulle göras.

Det framkom vidare att Migrationsverket först den 21 november 2014 diarieförde den ambassadförfrågan som skickades i januari.

Den 17 december 2014 beslutade Migrationsverket på nytt att det inte fanns något hinder mot att verkställa A.R:s utvisningsbeslut. Enligt verket fanns det inte skäl att ifrågasätta den bedömning som tidigare gjorts om A.R:s medborgarskap utifrån de uppgifter som jordanska utrikesministeriet lämnat i mars 2010 om att han vid den tidpunkten var jordansk medborgare. Verket konstaterade vidare att det framgick av de uppgifter som förtroendeadvokaten lämnat i augusti 2014 att A.R. fortfarande var jordansk medborgare. Sammanfattningsvis ansåg verket att det varken fanns praktiska eller andra hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet.

I ett beslut den 17 mars 2015 anförde *JO Renfors* följande.

## Rättslig reglering

### Verkställighet av utvisningsbeslut

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Om den som ska utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet kan Migrationsverket lämna över utvisningsärendet till Polismyndigheten för verkställighet (se 12 kap. 14 § utlänningslagen).

Beslut om utvisning ska verkställas snarast möjligt (12 kap. 15 § utlänningslagen).

När Migrationsverket har lämnat över ansvaret för verkställigheten till Polismyndigheten kan ärendet inte återlämnas. Polismyndigheten ska dock underätta Migrationsverket bl.a. om man inte kan verkställa beslutet eller behöver ytterligare besked. Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder. Om det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns hinder mot verkställighet, t.ex. på grund av att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utläningen, kan Migrationsverket inhibera verkställigheten eller bevilja tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd. (Se prop. 1997/98:173 s. 63 och 12 kap. 17 och 18 §§ utlänningslagen.)

### Sekretessbestämmelser

För uppgifter som rör en utlännings gälls sekretess. Sekretessen gäller samtliga uppgifter om det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utläningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. (Se 21 kap. 5 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL.)

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utläningar. Sekretessen gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (37 kap. 1 § första stycket OSL). Med verksamhet för kontroll över utläningar avses bl.a. asylärenden.

Att sekretess gäller hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).

Ambassader ska biträda Migrationsverket och Polismyndigheten med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (se numera 3 kap. 9 § förordningen [2014:115] med instruktion för utrikesrepresentationen).

JO har tidigare uttalat att det är viktigt att en myndighet som vidtar utredningsåtgärder i den asylsökandes hemland iakttar de sekretessbestämmelser som gäller och bedriver utredningen så att den asylsökandes skyddsintresse inte åsidosätts. Innan utredningsåtgärder vidtas ska en noggrann sekretessprövning göras, och det bör i varje enskilt fall övervägas vilka risker den enskilde eller dennes närstående kan komma att utsättas för genom myndighetens handlande.



De överväganden som görs bör dessutom dokumenteras tydligt. (Se bl.a. JO 2012/13 s. 265, dnr 258-2011.)

### **Diarieföring**

Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar endast handlingar för vilka sekretess gäller. I övrigt kan myndigheten själv välja om den vill registrera handlingarna eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. (Se 5 kap. 1 § OSL.)

Det ankommer på den enskilda myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra för respektive handlingstyp. När myndigheten väl har bestämt sig för ett av tillvägagångssätten måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

I den mån handlingar ska diarieföras vid myndigheten ska detta ske utan dröjsmål. En handling ska registreras så snart det är praktiskt möjligt, normalt samma dag eller senast dagen efter att handlingen kom in eller upprättades (se bl.a. JO 2002/03 s. 491, dnr 1384-2000).

### **Bedömning**

#### **Migrationsverkets handläggning av A.R:s verkställighetsärende**

A.R. ska enligt ett lagakraftvunnet beslut utvisas till Jordanien. I samband med att Migrationsverket överlämnade ärendet i augusti 2011 övergick ansvaret för att verkställa utvisningsbeslutet till dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län. Det innebär dock inte att Migrationsverket kan avsäga sig allt ansvar för ärendet. Verket har fortfarande en skyldighet att ge anvisningar till polismyndigheten för att säkerställa att beslutet kan verkställas, eller att vidta andra åtgärder.

Polismyndigheten har vid två tillfällen, i september 2012 och i juni 2013, vänt sig till Migrationsverket och uppgett att A.R:s utvisningsbeslut inte går att verkställa.

Vid det första tillfället upplyste polismyndigheten verket om att den jordanska ambassaden hade meddelat att A.R. inte var jordansk medborgare och att han inte hade något nationellt identitetsnummer. Polismyndigheten bifogade en handling från den jordanska ambassaden daterad den 21 oktober 2011 och ett e-postmeddelande från ambassaden från den 6 september 2012. Enligt Migrationsverket fanns det inte något hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Verket motiverade sitt beslut med att den förstnämnda handlingen inte innehöll några personuppgifter utöver A.R:s namn och att det enligt verkets mening därför inte fanns anledning att ifrågasätta den tidigare uppgiften om att A.R. var jordansk medborgare. Jag kan konstatera att verket i sitt beslut inte behandlar den sistnämnda handlingen, som innehåller både A.R:s namn och nationella identitetsnummer. Om det beror på att Migrationsverket inte fäst avseende vid innehållet i den handlingen, eller om verket beaktat innehållet utan att redovisa sin bedömning i beslutet, framgår inte. Migrationsverket har inte heller närmare

behandlat detta i sitt yttrande till JO, vilket i sig är en brist. Jag finner det inte meningsfullt att försöka utreda frågan vidare. Jag nöjer mig med att påpeka att Migrationsverket, med hänsyn till den bedömning man gjorde, borde ha lämnat tydliga anvisningar till polismyndigheten om vilka åtgärder verket ansåg att polismyndigheten skulle vidta för att beslutet skulle kunna verkställas. Några sådana besked lämnades dock inte.

Vid det andra tillfället upplyste polismyndigheten Migrationsverket om att det jordanska utrikesministeriet i maj 2013 hade avslagit Sveriges ambassad i Ammans begäran om att ge A.R. tillåtelse att resa in i landet. Polismyndigheten bifogade den handling som myndigheten fått från ministeriet. I handlingen angavs att den svenska ambassaden bett ministeriet att ge A.R. tillåtelse att resa in i Jordanien med FN-resedokument. Jag kan konstatera att detta inte överensstämmer med det uppdrag som polismyndigheten gett ambassaden, nämligen att be om en officiell handling som bekräftar att A.R. är välkommen till Jordanien som medborgare. Det är oklart om det är den svenska ambassaden eller det jordanska utrikesministeriet som missförstått uppdraget.

Migrationsverket ansåg, trots uppgifterna från det jordanska utrikesministeriet, att det inte fanns något hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet eftersom det inte framgick varför utrikesministeriet nekat A.R. att resa in i Jordanien. Inte heller den här gången lämnade Migrationsverket några anvisningar om vilka åtgärder polismyndigheten skulle vidta för att beslutet skulle kunna verkställas. Jag finner detta anmärkningsvärt, särskilt som det var den andra gången inom tio månader som polismyndigheten vände sig till verket och bad om tydliga anvisningar om hur verkställigheten skulle genomföras.

#### **Migrationsverkets åtgärder med anledning av JO:s tidigare beslut**

Migrationsverket inledde ett nytt ärende om verkställighetshinder i januari 2014 med anledning av den anmälan till JO som behandlas i detta ärende. Verket har i sitt yttrande inte närmare berört den fortsatta hanteringen av A.R:s ärende. Av de handlingar och muntliga upplysningar som JO hämtat in framkommer dock vissa förhållanden som jag finner anledning att kommentera.

Migrationsverket fattade i december 2014 ett beslut där man på nytt gjorde bedömningen att det inte fanns något hinder mot att verkställa A.R:s utvisningsbeslut. Verkets bedömning grundar sig huvudsakligen på de uppgifter som en förtroendeadvokat lämnat.

Det är oklart vilka överväganden som låg bakom beslutet att anlita en förtroendeadvokat för att utreda A.R:s medborgarskap i stället för att, som tidigare, vända sig direkt till jordanska myndigheter. Det framgår inte heller vilka uppgifter om A.R. som lämnats till förtroendeadvokaten för att denne skulle kunna fullgöra sitt uppdrag. Mycket tyder på att varken ambassaden eller verket gjorde någon sekretessprövning innan A.R:s personuppgifter överlämnades till förtroendeadvokaten trots att det av e-postkorrespondensen mellan myndigheterna framgår att de var överens om att en sådan skulle göras. Eftersom A.R. inte hade samtyckt till att hans personuppgifter lämnades ut är det självklart att en noggrann sekretessprövning ska göras innan utredningsåtgärder kan vidtas. Bedömningen i sekretessfrågan ska dessutom dokumenteras.

Vidare är den redovisning som förtroendeadvokaten har lämnat över sitt uppdrag mycket knapphändig. Det framgår t.ex. inte vilka utredningsåtgärder som advokaten har vidtagit, och det anges inte heller på vilket sätt eller från vem han fått den information han redovisar. Det finns enligt min mening redan av den anledningen skäl att värdera dessa uppgifter med viss försiktighet. Dessutom står de uppgifter som förtroendeadvokaten lämnat om möjligheten till dubbla medborgarskap i motsatsställning till innehållet i promemorian från Sveriges ambassad i Amman. Det framgår inte av Migrationsverkets beslut varför verket valt att sätta tilltro till dessa uppgifter framför rätts- och landinformationen.

Av det som har framkommit av utredningen drar jag slutsatsen att Migrationsverket och polismyndigheten har olika uppfattningar i frågan om A.R:s utvisningsbeslut går att verkställa. Utredningen visar hur angeläget det är att myndigheterna samarbetar i ärenden av detta slag. Det som har kommit fram visar också betydelsen av att verket lämnar tydliga anvisningar om hur verkställighet ska genomföras. I annat fall riskerar verkställighetsprocessen att bli mycket långdragen. Detta kan i sin tur drabba enskilda på ett sätt som inte är acceptabelt, vilket A.R:s ärende är ett tydligt exempel på.

#### **Diarieföring**

Utredningen visar att den handling i vilken förtroendeadvokaten redovisar sitt uppdrag inte har diarieförts hos Migrationsverket. Enligt verket beror det på att den innehåller hemliga uppgifter. Jag kan inte uppfatta detta på annat sätt än att handlingen enligt Migrationsverkets uppfattning omfattas av sekretess. Som jag har redogjort för ovan finns det en ovillkorlig skyldighet att diarieföra sekretessbelagda handlingar.

Dessutom diarieförde verket först i november 2014 den skrivelse som skickades till Sveriges ambassad i Amman i januari samma år. Om en handling ska diarieföras vid myndigheten ska detta normalt göras samma dag eller dagen efter att den kom in till eller upprättades hos myndigheten.

#### **Avslutande synpunkter**

Arbetet med att försöka verkställa A.R:s utvisningsbeslut har pågått under tre och ett halvt år, vilket naturligtvis är mycket otillfredsställande. En av anledningarna till den långa handläggningstiden är att flera myndigheter varit inblandade i hanteringen av A.R:s ärende.

Enligt min uppfattning har Migrationsverket ett stort ansvar för att A.R:s utvisningsbeslut inte har kunnat verkställas, och det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot verkets handläggning av A.R:s ärende. Jag förutsätter att Migrationsverket snarast ger Polismyndigheten nödvändiga anvisningar för att genomföra verkställigheten eller vidtar andra åtgärder. Verket bör också se över samarbetsformerna med Polismyndigheten för att undvika att liknande situationer uppstår i framtiden.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.