

PROTOKOLL

Dnr
2659-2025

Sid
1 (6)

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Inspektion av Migrationsverket, förvaltningsprocessenheterna i Stockholm den 1–2 april 2025

Inledning

Inspektionen gällde enheternas handläggning av ärenden om verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. Inspektionen genomfördes i verkets lokaler i Sundbyberg och gjordes utifrån allmänna förvaltningsrättsliga frågeställningar och övergripande rättssäkerhetsaspekter.

Under inspektionen granskades ca 100 ärenden i vilka verkställighetshinder aktualiserats. JO hade begärt att få tillgång till de äldsta öppna ärendena, de senast avslutade ärendena samt ärenden där enheternas beslut överklagats. Inför inspektionen hade JO begärt in styrdokument, riktlinjer och rutindokument.

I samband med inspektionen höll JO Per Lennerbrant tillsammans med byråchefen Sara Johannesson en föreläsning om JO:s verksamhet.

Organisation och verksamhet – information från företrädare för Migrationsverket

Migrationsverkets förvaltningsprocessenheter har till uppgift att företräda myndigheten vid processer i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen, handlägga säkerhetsärenden samt ärenden om verkställighetshinder och ny prövning. Enheterna handlägger även överklaganden av Polismyndighetens beslut om avvisning och besvarar Polismyndighetens framställningar om anvisningar om verkställighet. Enheterna finns i fyra städer i Sverige. I Stockholm arbetar ca 60 anställda fördelade på tre enheter.

Handläggningstiderna i ärenden om verkställighetshinder vid enheterna i Stockholm är i snitt 38 dagar. De flesta ärenden avgörs dock inom en månad från att de kommit in. Ärenden med en nära förestående verkställighetsresa hanteras skyndsamt av en jour. Om tidpunkten för verkställighet ligger långt fram, t.ex. på grund av att personen avtjänar ett fängelsestraff, kan ärendet prioriteras ned. En del ärenden har längre handläggningstider på grund av ett

svårbedömt säkerhetsläge i det land som personen ska återvända till. Ibland beror en längre handläggningstid på att ett avgörande inväntas från en annan enhet eller myndighet.

Ett omfattande arbete läggs ned på att göra välgrundade bedömningar av risken för att den person som ska återvända utsätts för skyddsgrundande behandling. Det finns i vissa situationer ett behov av centrala ställningstaganden inom myndigheten i syfte att skapa en enhetlig tillämpning. Majoriteten av ärenden med längre handläggningstider rör i dagsläget Libanon, Gaza, Västbanken och Belarus. För Syrien finns Migrationsverkets rättsliga ställningstagande om att tillfälligt pausa beslutsfattandet för frågan om skyddsbehov (RA/074/2024).

En annan utmaning i verksamheten är att förutse hur antalet nya ärenden påverkas av ändrade regelverk. Som exempel nämndes nya regler om preskription av avvisnings- och utvisningsbeslut som trädde i kraft den 1 april 2025.

Allmänt om ärenden om verkställighetshinder

När en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller avvisas och utlännningen befinner sig i Sverige ska samtidigt ett beslut om avvisning eller utvisning meddelas i de flesta fall (8 kap. 16 § utlänningslagen). Om det kommer fram nya omständigheter kan det finnas hinder mot att verkställa ett sådant beslut trots att det har vunnit laga kraft. Det regleras i 12 kap. utlänningslagen.

Enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen ska Migrationsverket självmant pröva om de nya omständigheterna utgör ett hinder mot verkställighet. Sådana omständigheter kan till exempel vara om personen riskerar dödsstraff, tortyr eller förföljelse i hemlandet. Myndigheten får i så fall bevilja utlännningen uppehållstillstånd. Ett sådant hinder mot verkställighet kan även vara av praktisk eller medicinsk natur. Enligt förarbeten till utlänningslagen rör Migrationsverkets möjlighet att på eget initiativ bevilja uppehållstillstånd rena undantagssituationer (prop. 2004/05:170 s. 299). Myndighetens beslut kan inte överklagas.

Om en utlännning själv åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra en risk för bl.a. dödsstraff, tortyr eller förföljelse vid återvändande till hemlandet ska verket enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. Omständigheterna får dock inte ha kunnat åberopas tidigare av utlännningen. Alternativt ska personen kunna visa en giltig ursäkt för att inte ha gjort det. Det framgår av förarbetena att frågan om ny prövning är av extraordinär natur och att Migrationsverkets beslut om att inte bevilja en ny prövning i de flesta fall bör kunna vara mycket kortfattat (prop. 2004/05:170 s. 227 och 229). Myndighetens beslut kan överklagas.

Ärenden om ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ska avgöras inom sex månader från det att ansökan lämnades in. Om den sökande beviljas en ny prövning ska även frågan om uppehållstillstånd avgöras inom tidsfristen. Om

det finns särskilda skäl får tiden förlängas med högst nio månader. Den sökande ska i sådana fall upplysas om förlängningen och om skälen till den. (8 kap. 10 § utlänningsförordningen)

Lagstiftaren har uttalat att det är särskilt angeläget att ärenden rörande verkställighet av lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning handläggs skyndsamt (prop. 2004/05:170 s. 230).

Iakttagelser och uttalanden av JO Per Lennerbrant

Inledning

Vi togs väl om hand av företrädare för förvaltningsprocessenheterna. Vid samtal med medarbetare framkom att verksamheten är komplex och ibland utmanande på grund av verkställighetsärendenas särskilda natur.

Mitt helhetsintryck är att handläggningen fungerar väl. Besluten i de granskade ärendena var genomgående välformulerade och individuellt utformade och de enskildas invändningar mot verkställighet bemöttes på ett utförligt sätt. Handläggningen var som huvudregel snabb och effektiv. Bemötandet av enskilda var generellt sett gott. I det följande redovisas mina övriga iakttagelser i några specifika frågor.

Yrkanden

Jag kunde konstatera att handläggarna är generösa med att tolka skrivelser från enskilda som ett yrkande om verkställighetshinder och att därefter registrera ett nytt ärende. Det är positivt.

I några ärenden konstaterade jag emellertid att handläggaren inte hade tagit ställning till samtliga yrkanden från den enskilde. Det gällde bl.a. yrkanden om inhibition. Ett annat exempel var att den enskilde i en ansökan om verkställighetshinder begärde att en advokat skulle förordnas som offentligt biträde. Handläggaren tog inte ställning till frågan om offentligt biträde innan ansökan avslogs.

I ett par ärenden, när begäran om ny prövning avslogs, hade det varit lämpligt att i beslutet avvisa sådana yrkanden som inte kunde prövas, t.ex. yrkande om statusförklaring eller yrkande om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Diarieföring

Som huvudregel ska allmänna handlingar registreras (diarieföras) så snart de har kommit in till myndigheten (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). JO har uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt, i normalfallet senast påföljande arbetsdag (bl.a. JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005).

I några ärenden konstaterades brister i diariieföringen. Ett exempel var att en handling diariiefördes mer än två veckor efter att den kommit in. Som förklaring

nämndes att det kan bero på att handlingen behövde översättas för att få veta vad den enskilde önskade. Detta förklarar dock inte alla fall där registreringen av handlingar gjorts för sent. Jag ser därför anledning att påminna om vikten av att handlingar registreras så snart som det är praktiskt möjligt.

En annan brist var att det i flera dagboksblad inte tydligt angavs vad det var för handlingar som kommit in. Ett exempel var en ansökan med flera bilagor, där alla handlingar diarieförts som ”ansökan om verkställighetshinder”. Bilagorna var av varierande slag bl.a. fullmakter och läkarintyg, men registreringen avspeglade inte detta.

I vissa fall kunde det även vara svårt att följa vad som hänt i ärendet, eftersom t.ex. beslut om offentligt biträde eller inhibition saknades. Det ska dock beaktas att JO gjorde sin granskning med utgångspunkt i utskrifter av akterna och att svar på förekommande frågor mycket väl kunde finnas i det digitala ärendehanteringssystemet.

Handläggningstider

Vid granskningen av akter och vid samtal med företrädare för förvaltningsprocessenheterna kom det fram att majoriteten av ärenden om verkställighetshinder handläggs effektivt och avgörs inom en månad. Det ligger uppenbart inom den författningsreglerade sexmånadersfristen, som gäller för ärenden om ny prövning. Jag noterade emellertid en del ärenden som trots att de framstod som enkla avgjordes strax före tidsfristens utgång. Det är dock möjligt att handläggningen i något av dessa ärenden tagit längre tid på grund av anledningar som inte framgick av det utskrivna material som JO tog del av.

I vissa ärenden framstod det som att det fanns godtagbara skäl till att de inte avslutats inom den författningsreglerade tiden. Till exempel framgick det av handlingarna i några fall att den enskilde ställt in flera inbokade utredningssamtal eller att ett ställningstagande i en fråga om åtal inväntades från Åklagarmyndigheten.

Enheternas äldsta öppna ärenden hade registrerats under sommaren och hösten 2024. Företrädare för enheterna förde fram att de flesta av dessa ärenden rörde länder där säkerhetssituationen är svårbedömd.

Jag har förståelse för komplexiteten i den beskrivna situationen. Det kan i vissa lägen vara sakligt motiverat att Migrationsverket under en begränsad tid skjuter upp prövningen av skyddsbehov i förhållande till ett visst land (s.k. beslutsstopp). Så kan vara fallet när situationen i landet plötsligt förändras och det råder osäkerhet om hur länge förhållanden som har betydelse för frågan om skyddsbehov kommer att bestå. Det är dock inte acceptabelt att skjuta upp handläggningen på obestämd tid och det måste redan från början anges när beslutsstoppet upphör. (JO 2024 s. 414, dnr 7382-2023)

Även när det gäller ärenden om verkställighetshinder är det angeläget att handläggningen inte skjuts upp längre än vad som är absolut nödvändigt för en rättssäker hantering. Det som kommit fram vid inspektionen talar vidare för att det finns ett behov av tillgång till ett ändamålsenligt stöd för beslutsfattandet i denna typ av svårbedömda situationer.

Hantering av överklaganden

Skyndsamt överlämnande

Om ett överklagande har kommit in i rätt tid ska beslutsmyndigheten skyndsamt lämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen (45 och 46 §§ förvaltningslagen). JO har uttalat att överlämnandet normalt bör ske inom en vecka efter det att överklagandet kom in till myndigheten (t.ex. JO 2002/03 s. 359, dnr 3392-2001).

I de flesta fall hade överklaganden lämnats till migrationsdomstolen tillräckligt skyndsamt. Det fanns dock exempel där det gått närmare tre veckor innan överklagandet lämnades över. Företrädare för enheterna förde fram att det kan ta längre tid om överklagandet behöver översättas.

Om ett överklagande behöver översättas kan en viss fördröjning med att lämna över det till migrationsdomstolen vara ofrånkomlig. Jag kan dock konstatera att det förekom att överklaganden lämnades över för långsamt även när det inte fanns behov av översättning.

Överklagandehänvisning och vad som ska överlämnas till domstol

Om parten i ett ärende får överklaga myndighetens beslut ska han eller hon underrättas om hur det går till (33 § förvaltningslagen). JO har uttalat att det är angeläget att beslutsmyndigheten, vid varje tvekan om överklagbarhet, lämnar en underrättelse om hur ett beslut kan överklagas (JO 2024 s. 436, dnr 3721-2023).

Det noterades ett ärende där Migrationsverket i beslutet om att avslå en ansökan angav att beslutet inte kunde överklagas. Den enskilde överklagade ändå beslutet. Överklagandet lämnades till migrationsdomstolen först efter påstötningar från den enskildes juridiska ombud. Domstolen ansåg sig ha möjlighet att delvis pröva beslutet i sak. Med anledning av migrationsdomstolens ställningstagande vill jag erinra om vikten av att det görs noggranna bedömningar av överklagbarheten i varje enskilt fall.

Det aktuella överklagandet borde dessutom skyndsamt ha lämnats över till domstolen. Det gäller även för det fall handläggaren var av uppfattningen att beslutet inte kunde överklagas. Det är överinstansen som prövar frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent (47 § förvaltningslagen).

Överklagande eller ett nytt ärende?

I ett ärende hade en enskild lämnat in en ansökan om verkställighetshinder. Handläggaren uppfattade skrivelsen som ett överklagande av ett tidigare beslut enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Handlingarna lämnades över till domstol. Dessutom registrerades ett nytt ärende enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Företrädare för enheterna uppgav att de i sådana fall brukar kontakta den enskilde för ett klargörande av om den inkomna handlingen ska uppfattas som ett överklagande eller en ny ansökan. Om det inte går att få kontakt brukar skrivelsen hanteras på det ovan beskrivna sättet, eftersom det är mest gynnsamt för den enskilde. Hanteringen ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Utformningen av en beslutsbilaga

Till de flesta beslut hade det bifogats en bilaga med bestämmelser ur utlänningslagen. I flera av bilagorna angavs inledningsvis följande.

Här finns de lagparagrafer som är aktuella i ditt ärende. [...] Observera att det här dokumentet innehåller urklipp ur författningstexterna och att det kan finnas nyare uppdateringar av lagen.

Skrivningen ger upphov till osäkerhet om vilken lydelse av lagtexten som har tillämpats i beslutet. Jag förutsätter att texten i bilagan korrigeras.

Uttalandena har gjorts den 16 juni 2025 av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har inga underskrifter.

Protokollförare vid inspektionen var Johanna Cervin-Ellqvist. Protokollet har justerats av byråchefen Sara Johannesson.