

Utlänningsärenden

En polis agerade osakligt när en utvisning skulle verkställas

(Dnr 50-2024)

Beslutet i korthet: En polis lämnade oriktiga uppgifter till en enskild i syfte att underlätta verkställigheten av en utvisning. Genom falska förespeglingar om vad saken gällde, förmåddes den enskilde att ta sig till en viss plats där hon omhändertogs av polisen. I dokumentationen av ärendet utlämnades de oriktiga uppgifterna. Enligt JO stred polismannens agerande mot bl.a. regeringsformens krav på saklighet och mot hur en polis ska uppträda enligt polisförordningen. Han kritiseras för detta.

Anmälan

I en anmälan till JO den 2 januari 2024 förde AA fram klagomål mot polisassistenten BB vid gränspolisen, polisregion Väst. Hon uppgav bland annat följande.

BB ringde till henne och berättade att han ringde från polisen med anledning av hennes barn. Hon fick då panik och ställde in ett viktigt möte med socialtjänsten. AA mötte upp BB och dennes kollega och efter att de tagit hennes pass tog de med henne till polisstationen. Väl där berättade BB att han ljugit om att ärendet gällde hennes barn. Istället berättade BB att han kom från gränspolisen.

AA anser att det är väldigt oprofessionellt att en medarbetare vid Polismyndigheten ljuger. Poliser ska vara pålitliga så att människor känner sig trygga med sin tillvaro. Poliser är en del av rättsväsendet och de ska inte ska ljuga. AA har känt ett stort svek efter agerandet.

Utredning

Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig den 10 april 2024 och redovisade bland annat följande.

Av dokumentationen i ärendet i relevanta delar framgår sammanfattningsvis följande. Den 20 juli 2020 tog Polismyndigheten emot Migrationsverkets beslut om att lämna över AA:s ärende om utvisning till Polismyndigheten för verkställighet i enlighet med 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716). Ärendet har hanterades vid Gränspolissektionen i Region Väst.

Den 18 december 2023 beslutade Migrationsverket att inte bevilja AA uppehållstillstånd. Beslutet kunde inte överklagas. I beslutet framgår att AA tidigare hade meddelats ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut och att Migrationsverkets beslut att nu inte meddela AA uppehållstillstånd innebar att AA måste lämna Sverige.

Den 19 december 2023 fattades beslut om att AA skulle tas i förvar med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen. Av beslutet framgår att det var fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett utvisningsbeslut och att det fanns risk för att AA skulle komma att avvika/hålla sig undan. I beslutet angavs att en polispatrull den 19 december 2023 hade sökt efter AA på hennes folkbokföringsadress men att ingen var hemma. Efter telefonkontakt anträffades AA på en annan adress klockan 8.15 och då medtogs

hon till polisstationen för samtal. Förvarsbeslutet är fattat av polisintendenten DD och är föredraget av polisassistenten BB. Samma dag beslutade polisassistenten BB även om omhändertagande av AA:s pass.

Polisassistenten BB upprättade en promemoria daterad den 19 december 2023 med beskrivningen ”anträffande och samtal”. I promemorian har polisassistenten BB bl.a. nedtecknat att AA var efterlyst för verkställande av utvisningsbeslut och att hon anträffades i trapphuset på en viss adress den 19 december 2023 klockan 8.15 efter att samma morgon ha sökts på sin folkbokföringsadress (en annan adress än vid anträffandet) utan att någon öppnade.

Den 14 januari 2024 verkställdes utvisningen av AA.

Synpunkter från befattningshavare med flera

Polisassistenten BB, som är den medarbetare vars agerande har anmälts av AA, har sammanfattningsvis anfört följande. Den 19 december 2023 sökte Polismyndigheten efter AA i syfte att verkställa ett utvisningsbeslut. Migrationsverket hade överlämnat hennes ärende till Polismyndigheten för verkställighet av utvisningsbeslutet eftersom hon bedömdes vara avviken. Många gånger saknas det initialt helt spår efter de personer som Migrationsverket bedömer som avvikna och de adressuppgifter som finns är ofta inaktuella, vilket även visade sig vara aktuellt i AA:s fall. När det gäller det specifika fallet med AA aktuell morgon den 19 december 2023 hade BB information om att AA:s två barn var omhändertagna av socialtjänsten och hade skyddade personuppgifter. Som BB förstod det var omhändertagandet av barnen och de skyddade personuppgifterna en konsekvens av att AA dömts för brott mot sin äldsta dotter (vållande till kroppsskada, grovt brott). Vidare hade polisen uppgifter den aktuella morgonen om att AA skulle bo tillsammans med barnens pappa. Pappan är också dömd för vållande till kroppsskada, grovt brott, mot den äldsta dottern och förekommer även med avsnitt i belastningsregistret gällande misshandel. Pappan förekommer också i utredningsuppgifter gällande hot mot anställda inom socialtjänsten. Dessa hot bedömde BB hörde ihop med omhändertagandet av barnen. BB bedömde också att pappan var motiverad att ställa till det för polisen och möjligen också försvåra för polisen i sökandet efter AA. Utifrån den information BB hade om AA gjorde han en bedömning, grundad i behovs- och proportionalitetsprincipen, av vad som krävdes för att Polismyndigheten skulle kunna lösa uppdraget att verkställa utvisningen av AA. BB har förståelse för att valet av metod utifrån dessa principer inte förändrar AA:s känsla av svek och lögn. Av hänsyn till Gränspolisens fortsatta arbete med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut vill BB inte kommentera eller vidare beskriva Polismyndighetens val av arbetsmetoder i denna typ av ärenden. BB kan bara konstatera att valet av metod är dynamiskt från fall till fall.

Polisintendenten EE, som är chef för Gränspolissektionen i Region Väst, har också yttrat sig i ärendet, se bilagor [utelämnande här, JO:s anmärkning].

Nationella Operativa Avdelningen har tagit del av utkastet till yttrande och har inga synpunkter. Deras bedömning är att kärnan i ärendet handlar om medarbetarskap och professionalitet. NOA har hänvisat till 1 kap. 6 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8 – FAP 638-1, se nedan).

Polisregion Väst samt Gruppen Skiljande Disciplin Region Väst har beretts tillfälle att yttra sig men har inte inkommit med yttrande.

Rättsliga utgångspunkter

Av 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152) framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter

i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

Av 5 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk samt att myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Av 8 § 1 stycket polislagen (1984:387) framgår att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Av 10 § polisförordningen (2014:1104) framgår att anställda vid Polismyndigheten ska i kontakter med allmänheten med beaktande av omständigheterna och situationen agera så hänsynsfullt som möjligt, visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende.

Av 1 kap. 6 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8 – FAP 638-1) framgår att verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning ska genomföras på ett humant och värdigt sätt. Utlänningens grundläggande rättigheter ska tillgodoses och särskild hänsyn ska tas till utlänningens ålder, kön och såväl fysiska som psykiska hälsotillstånd samt till andra omständigheter som kan påverka utlänningen.

Polismyndighetens bedömning

Uppgifterna i anmälan till JO om vad som föregick omhändertagandet och hur verkställigheten genomfördes är i stort förenliga med det som kommit fram i utredningen. Det får således anses vara utrett att polisassistenten BB vid det aktuella telefonsamtalet lämnade felaktiga uppgifter till AA om orsaken till att polisen önskade få kontakt med henne. Det kan vidare antas att AA inte hade medverkat till verkställigheten om hon hade fått information som var sakligt korrekt.

BB har fört fram att han gjorde en bedömning utifrån behovs- och proportionalitetsprincipen, och att han har förståelse för att val av metod utifrån dessa principer inte förändrar AA:s känsla av svek och lögn.

Polismyndigheten ifrågasätter inte svårigheten och komplexiteten i de ärenden där avvikna personer ska eftersökas för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Även om syftet var att underlätta verkställigheten anser Polismyndigheten att BB:s agerande i det här fallet inte var förenligt med regeringsformens krav på saklighet och skyldigheten för en polis att uppträda på ett sätt som inger förtroende. Agerandet kan inte heller anses ha varit förenligt med kraven i föreskrifter och allmänna råd om att verkställighet ska genomföras på ett humant och värdigt sätt.

Av dokumentationen som upprättats går det att utläsa att AA anträffades och omhändertogs av polisen efter en telefonkontakt. Det framgår dock inte vilka uppgifter som lämnades till AA vid telefonsamtalet. Dokumentationen ger således inte en fullständig bild av vad som föregick omhändertagandet, vilket är en brist. Polismyndigheten beklagar det inträffade.

I ett beslut den 23 januari 2025 anförde JO Per Lennérbrant följande.

Bedömning

Jag hänvisar till den rättsliga reglering som Polismyndigheten redovisat. Vidare delar jag myndighetens bedömning att det som kommit fram i utredningen i

stort ger stöd till uppgifterna i anmälan. Polisassistenten BB lämnade således oriktiga uppgifter i telefonsamtalet med AA om varför han sökte kontakt med henne. Genom falska förespeglningar om vad saken gällde, förmåddes AA att ta sig till en viss plats där hon omhändertogs av polisen för verkställighet av utvisningen.

Migrationsverket hade bedömt AA som avviken i juli 2020 eftersom en kallelse om återvändandeprocessen kommit i retur. Vid tidpunkten för verkställigheten fanns dock en uppgift hos Polismyndigheten om var AA bodde. AA kunde visserligen inte påträffas på sin folkbokföringsadress men det har inte förts fram att hon i december 2023 höll sig undan eller av något annat skäl var svår att få tag på. Dessutom hade sökandet efter AA påbörjats först samma morgon som telefonsamtalet ägde rum.

BB har i den upprättade dokumentationen inte nedtecknat vad som sas i telefonsamtalet. Istället anges att AA "anträffas" på en viss adress efter en telefonkontakt. Dokumentation har således inte på ett korrekt sätt avspeglat vad som föregick omhändertagandet av AA.

Vad BB fört fram kan inte anses vara godtagbara skäl för hans handlande. Hans agerande har varit i strid med regeringsformens krav på saklighet, polisförordningens bestämmelse om hur en polisman ska uppträda samt med Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om att verkställigheten ska genomföras på ett humant och värdigt sätt. BB förtjänar kritik för detta.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Karin Hallåker. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Uttalanden om Migrationsverkets handläggning av ärenden om dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen efter att en domstol förelagt verket att snarast avgöra ett ärende

(Dnr 7753-2024, 8834-2024, 9197-2024)

Beslutet i korthet: I beslutet uttalar sig JO om Migrationsverkets handläggning av ärenden om dröjsmålstalan enligt förvaltningslagen efter att en domstol förelagt verket att snarast avgörande ett ärende. Utredningen visar att Migrationsverket har ett stort antal sådana ärenden som myndigheten inte handlägger inom en godtagbar tid.

JO konstaterar att detta i praktiken innebär att många domstolsavgöranden inte följs, vilket riskerar att på ett mer generellt plan påverka respekten för domstolars avgöranden och ytterst tilliten till den offentliga förvaltningen. JO understryker att det är mycket angeläget att Migrationsverket kommer tillrätta med den oacceptabla situationen. JO överlämnar en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

JO har även granskat tre enskilda ärenden där en domstol förelagt Migrationsverket att snarast avgöra ärendet. Migrationsverket får allvarlig kritik för att några egentliga handläggningsåtgärder inte vidtogs i ärendena under många månader.

Anmälningarna

AA anmälde i september 2024 Migrationsverket för att hans ärende om förnyelse av uppehållstillstånd inte hade avgjorts, trots att en migrationsdomstol i mars 2024 förelade verket att snarast avgöra ärendet.

BB och CC anmälde i oktober 2024 Migrationsverket för att inte ha avslutat deras ärenden om medborgarskap. En migrationsdomstol förelade i november 2022 myndigheten att avgöra BB:s ärende snarast och i november 2023 meddelande en domstol motsvarande föreläggande i CC:s ärende.

Utredning

JO hämtade in handlingar och begärde därefter att Migrationsverket skulle yttra sig över anmälningarna samt besvara ett antal frågor om hanteringen när en domstol har förelagt myndigheten att snarast avgöra ett ärende.

I ett yttrande den 22 januari 2025 redovisade Migrationsverket (rättschefen DD) bl.a. följande [*rubrikerna är tillagda av JO*].

Generella upplysningar

Inom samtliga ärendeslag är begäran om avgörande prioriterade. När domstolen har avgjort målet överlämnas domen till någon av myndighetens förvaltningsprocessenheter, vilka därefter informerar berörd enhet om domen. Vad gäller hanteringen av dessa ärenden hanteras de olika beroende på vilket ärendeslag som berörs och var i processen ärendet befinner sig. Generellt kan myndigheten förmedla att om ärendet har en handläggare informeras handläggaren om att domstolen förelagt myndigheten att snarast avgöra ärendet, varefter handläggaren ansvarar för att driva ärendet framåt.

Om ärendet däremot inte har en handläggare fördelas ärendet ut till en handläggare med en notering om aktuell prioritering i syfte att säkerställa att ärendet drivs framåt. Handläggaren ansvarar för att genomföra aktuella handläggnings- och kompletteringsåtgärder och därefter fatta beslut när myndigheten har ett fullständigt beslutsunderlag ... Teamledare tar fram statistik på aktuella och andra ärenden och följer upp ärendehanteringen med respektive handläggare.

[— —]

Om det i ett ärende rörande begäran att avgöra ett ärende finns ett bifall från migrationsdomstol är detta en av flera faktorer som Migrationsverket har att beakta vid prioriteringen av ett ärende.

Ärenden om medborgarskap

[...] merparten av de cirka 82 000 medborgarskapsärenden som avgjordes år 2024 har varit föremål för prövning rörande begäran om avgörande enligt 12 § FL [*förvaltningslagen, JO:s anm.*]. [...] Aktuella medborgarskapsärenden kan därför ... inte prioriteras på samma sätt som i övriga processer.

[...] Ärenden med föreläggande från domstol har högst prioritet och fördelas skyndsamt ut för handläggning. Migrationsverket bedömer att en stor andel av de aktuella 6 277 ärendena har avgjorts under tertial 1 2025. Det är myndighetens plan att kunna avgöra majoriteten av samtliga ärenden senast den 30 juni 2025. ... Migrationsverket planerar att öka resurserna inom medborgarskapsprocessen under 2025...

Begäran om statistik

På grund av utformningen av Migrationsverkets statistiksystem kan myndigheten inte ta fram statistik över ärenden där domstolen har bifallit en överklagan av begäran om att avgöra ett ärende enligt 12 § FL. ... myndigheten har ingen statistik över när domstolen avgjorde ärendet vilket medför att det föreligger försvårande omständigheter vad gäller prioriteringar inom denna ärendekategori. [...] Med anledning av förfrågan har Migrationsverkets statistikenhet delvis manuellt tagit fram den statistik som framgår i detta remissvar [...]. Det är således inte möjligt för enheterna att löpande ta fram statistik över vilket ärende som ska prioriteras framför ett annat ärende där domstolen bifallit överklagan.

Migrationsverket redovisade antalet öppna ärenden per den 31 oktober 2024 där en domstol förelagt verket att avgöra ärendet snarast. Inom parentes anges hur många dagar som hade gått i genomsnitt sedan föreläggandet.

- Medborgarskap: 6 277 ärenden (163 dagar)
- Uppehållstillstånd p.g.a. anknytning: 390 förstagångsansökningar (184 dagar), 37 förlängningsansökningar (243 dagar)
- Uppehållstillstånd p.g.a. arbete: 101 förstagångsansökningar (218 dagar), 252 förlängningsansökningar (234 dagar)
- Uppehållstillstånd p.g.a. skydd: 5 förstagångsansökningar (306 dagar), 61 förlängningsansökningar (330 dagar)

AA:s, BB:s och CC:s ärenden

Det övervägande skälet till att AA:s asylärende saknar handläggningsåtgärder under åtta månader är att enhetens äldsta ärenden har prioriterats med följden att aktuellt ärende inte prioriterats. Det är angeläget att avgöra också denna ärendegrupp trots att det inte finns ett bifall på en begäran om avgörande.

Anledningen till den långa handläggningstiden i BB:s och CC:s medborgarskapsärenden är resursbrist inom medborgarskapsprocessen samt det stora antalet begäranden om avgörande som kommit in. I BB:s ärende har därtill den mänskliga faktorn påverkat fördelningen vilket medfört att handläggaren inte haft kännedom om ärendet. Migrationsverket beklagar de långa handläggningstider och olägenheter som drabbat AA, BB och CC.

I ett beslut den 23 september 2025 anförde JO Per Lennerbrant följande:

Rättslig reglering

Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet, s.k. dröjsmålstalan. Om begäran avslås får beslutet överklagas. (12 § förvaltningslagen)

Anser domstolen efter ett överklagande att beslutsmyndigheten har dröjt med sitt avgörande i onödan ska domstolen förelägga myndigheten att avgöra det ärende som överklagandet avser snarast eller inom den tid som överinstansen bestämmer. Ett beslut om föreläggande innebär att det ställs särskilda krav på myndigheten att prioritera handläggningen för att undvika ytterligare fördröjningar i ett ärende där avgörandet redan fördröjts oskäligt länge. (49 § förvaltningslagen och prop. 2016/17:180 s. 338.)

Bedömning

De granskade ärendena

Min granskning av AA:s, BB:s och CC:s ärenden avser endast Migrationsverkets handläggning efter det att en migrationsdomstol förelagt myndigheten att snarast avgöra respektive ärende.

Jag har i en tidigare granskning kritiserat Migrationsverket för att ingen åtgärd vidtagits under tre månader efter ett föreläggande från en domstol att snarast avgöra ärendet. Verket hade därmed inte säkerställt att ärendet prioriterades på det sätt som krävs med hänsyn till syftet med 12 § förvaltningslagen. (Beslut den 20 oktober 2020, dnr 3075-2019.) I ett annat beslut har jag uttalat att ett ärende borde ha prioriterats och avgjorts inom någon eller några månader efter föreläggandet från domstolen (beslut den 28 oktober 2024, dnr 430-2024).

Av utredningen framgår att de nu aktuella ärendena låg hos Migrationsverket utan några egentliga handläggningsåtgärder under många månader, trots föreläggande från domstol. I AA:s ärende tog det nästan nio månader innan en muntlig utredning genomfördes. BB:s ärende föredrogs först efter 23 månader vilket därefter medförde att kompletteringar från andra myndigheter begärdes in. Enligt dagboksbladet i CC:s ärende vidtogs ingen åtgärd under nästan ett år. Vid tidpunkten för Migrationsverkets yttrande till JO hade endast CC:s ärende avgjorts.

Som skäl för att ärendena legat utan åtgärder har Migrationsverket hänvisat till den stora mängden ärenden där en begäran gjorts och att samtliga dessa måste prioriteras, samt till resursbrist. Myndigheten har också uppgett att det är angeläget att prioritera även de allra äldsta ärendena trots att ett föreläggande från domstol inte finns.

Av instansordningen följer att en underinstans ska följa överinstansens avgörande och lojalt tillämpa det som sägs där. Detta var också något som betonades i förarbetena till 12 § förvaltningslagen (prop. 2016/17:180 s. 128). Det som Migrationsverket fört fram är inte godtagbara skäl för att inte följa ett föreläggande från en domstol. Även om Migrationsverket beaktar föreläggandet i sin prioritering av ärenden och avgör ärendet så snart det enligt verkets uppfattning är möjligt kan hanteringen inte anses motsvara vad domstolen avsett med föreläggandet. Myndigheten förtjänar allvarlig kritik för den passiva handläggningen.

Tilliten till den offentliga förvaltningen riskeras om ett avgörande från en domstol inte följs

Syftet med regleringen om dröjsmålstalan är att stärka enskildas möjligheter att få en effektiv prövning av frågan om ett slutligt avgörande i ett förvaltningsärende som uppehållits oskäligt länge. Om längre förseningar blir vanligt förekommande kan handläggningen i förlängningen även undergräva allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen i stort. (Prop. 2016/17:180 s. 105 och 107.)

Av Migrationsverkets yttrande och anmälningar som JO tar emot från enskilda framgår att de granskade ärendena endast är ett urval av ett stort antal liknande fall där Migrationsverket inte handlägger ärendet inom en godtagbar

tid efter ett föreläggande från en domstol. Kategorin medborgarskap har flest öppna ärenden med ett sådant föreläggande.

Det är givetvis av stor betydelse att den som ansökt om medborgarskap eller uppehållstillstånd får ett beslut från Migrationsverket inom rimlig tid. Samtidigt är jag medveten om att Migrationsverket under många år har haft problem med långa handläggningstider i dessa ärendetyper (t.ex. JO 2024 s. 420, dnr 8819-2023 m.fl.). Myndighetens handläggning har vidare påverkats av att dröjsmålstalan förts i ett betydande antal fall och att talan ofta resulterat i ett föreläggande från en domstol om att snarast avgöra det enskilda ärendet (t.ex. JO 2022/23 s. 481, dnr 6744-2020).

Även med beaktande av omständigheterna hos Migrationsverket kan det inte accepteras att verket i så många enskilda ärenden inte följer ett föreläggande från en domstol. Jag ser det dock inte som att Migrationsverket medvetet trotsar domstolens förelägganden på grund av att myndigheten inte delar domstolens uppfattning. Det framstår i stället som att verket ser sig tvunget att hantera avgörandena på detta sätt till följd av svärbemästrade konsekvenser med anledning av den stora ärendemängden. Agerandet får dock i praktiken ändå konsekvensen att ett domstolsavgörande inte följs, något som självfallet inte kan godtas. Effekten är inte heller begränsad till hanteringen av enskilda ärenden utan riskerar att på ett mer generellt plan påverka respekten för domstolarnas avgöranden och ytterst tilliten till den offentliga förvaltningen. Det är således mycket angeläget att Migrationsverket kommer tillrätta med den oacceptabla situationen.

Med anledning av vad som kommit fram i granskningen överlämnar jag en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Ny granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden

(Dnr 9043-2024)

Beslutet i korthet: JO har tidigare kritiserat Migrationsverket för att myndigheten använde en automatiserad hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden, där utgången var bestämd på förhand och alltid blev att talan avslogs. Besluten uppfyllde inte heller förvaltningslagens krav på motivering.

JO har gjort en ny granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan. Av utredningen framgår att det numera görs en första sortering varvid alla ärenden som kan avgöras inom fyra veckor fångas upp. Även ärenden som myndigheten bedömer är väsentligt försenade enligt 11 § FL tas undan för manuell hantering. Motiveringen av avslagsbesluten är visserligen knapphändig, men innehåller den information Migrationsverket har om anledningen till dröjsmålet i det enskilda fallet. JO bedömer att hanter-

ingen sammantaget får anses utgöra en tillräcklig prövning av om det individuella ärendet uppehålls i onödan. Den får därför, även om det rör sig om ett gränsfall, godtas.

JO kritiserar Migrationsverket för att i ett anmält fall endast ha skickat beslutet om avslag till sökandes folkbokföringsadress och inte till ombudet. JO uttalar att det är oacceptabelt att automatiskt fattade beslut inte skickas till ombud och förutsätter att Migrationsverket säkerställer att handlingar kommuniceras med ombud i de fall det ska ske.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 11 oktober 2024 förde AA fram klagomål mot Migrationsverket. Anmälan avsåg att Migrationsverket använde en automatiserad behandling i medborgarskapsärenden som medförde att det rutinmässigt skickades icke-individualiserade avslagsbeslut till de som begärt ett avgörande enligt 12 § förvaltningslagen. Detta strider enligt AA mot uttalanden från JO. Anmälan avsåg också att ett sådant beslut inte hade skickats till AA i egenskap av ombud för BB, utan endast till BB personligen.

Utredning

JO begärde in dagboksblad i ärendet från Migrationsverket. JO begärde där efter att myndigheten skulle yttra sig över anmälan. JO begärde även att Migrationsverket skulle redogöra för i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar myndigheten använder sig av en automatiserad hantering av framställningar enligt 12 § förvaltningslagen samt hur detta förhåller sig till uttalandena i JO 2022/23 s 481, dnr 6744-2020.

Migrationsverket (rättschefen CC) yttrade den 21 januari 2025 bl.a. följande.

Beslutet om att avslå begäran om avgörande fattades genom en automatiserad handläggning. Beslutet motiverades på följande sätt. Ett beslut om svenskt medborgarskap är oåterkalleligt varför Migrationsverket lägger stor vikt vid att beslut inte fattas utan att samtliga krav kontrolleras noggrant. För att kunna kontrollera samtliga krav behöver Migrationsverket i utredningen av din ansökan om svenskt medborgarskap göra en kontroll av dina tidigare handlingar och uppgifter hos Migrationsverket samt inhämta information från andra myndigheter. Migrationsverket har inte hunnit sammanställa all nödvändig information inom fyra veckor och avslår därför din begäran.

Ombudet erhöll inte beslutet eftersom de automatiserade besluten alltid går till folkbokföringsadressen. Endast manuellt fattade beslut kan skickas till andra adresser.

[– –]

Migrationsverkets handläggningsprocess av begäran om avgörande i medborgarskapsärenden

Dag ett när ett ärende om begäran om avgörande enligt 12 § förvaltningslagen (dröjsmålstalan) inkommer till medborgarskapsenheterna sker registrering. Därefter genomförs kontrollslagningar och en begäran om att inkomma med hemlandspass, främlingspass, resedokument och uppehålls-

kort skickas till den sökande. När handlingen inkommer och svar på kontrollslagningar mottagits fördelas ärendet skyndsamt till en handläggare som påbörjar handläggningen och skickar ut eventuell kompletteringsbegäran.

Att få svar på kontrollslagningar tar i regel 48 timmar och en identitetshandling inkommer i regel inom 7-14 kalenderdagar. Eventuell handläggningsåtgärd vidtas inom 1-2 kalenderdagar och sedan är fatalitetiden åtminstone 14 kalenderdagar, men för att sökande ska hinna inkomma med det underlag Migrationsverket begär är den i regel 21 kalenderdagar. Saknas det kompletteringsbehov och ärendet är beslutsklart, lägger handläggaren upp ett utkast själv eller efter föredragning för en beslutsfattare. Återkopplingstiden är upp till 14 kalenderdagar.

Automatiska beslut fattas när 28 kalenderdagar passerat. Besluten skickas till folkbokföringsadressen. Endast om det finns skyddade personuppgifter eller om ärendet avgörs inom 28 kalenderdagar upprättas beslutet manuellt. Motiveringen av de automatiska besluten skiljer sig mellan de ärenden som är fördelade enligt ovan till handläggare från de, som ej hunnit fördelas ut för handläggning. Av beslutsmotiveringen framgår om handläggning påbörjats eller ej. Oavsett om det automatiska beslutet med beslutsmotivering går ut till sökanden, har denne i de flesta fall redan fått en återkoppling om att handläggning påbörjats i dennes ärende i samband med att kompletteringsbegäran eller begäran om att inkomma med passhandling skickats till sökande.

Migrationsverkets bedömning av automatiseringen

Migrationsverkets höga balanser i vissa ärendeslag medför att få ärenden avgörs inom 6 månader från ansökan. Förvaltningslagen öppnar då för att begäran om avgörande kan lämnas in, vilket också sker i merparten av de öppna ärendena. Denna ökning av arbetsuppgifter har krävt att Migrationsverket vidtagit olika åtgärder för att inte handläggningstiderna ska öka ytterligare. Automatisering av beslut i begäran om avgörande är en åtgärd. Efter JO:s beslut (JO 6744-2020) har Migrationsverket ändrat handläggningen vid begäran om avgörande och justerat beslutsmotiveringarna i automatiseringsbesluten.

[---]

Vid årsskiftet fanns 88 800 öppna medborgarskapsärenden ...och det hade inkommit begäran om avgörande i merparten av de ärenden som hade en handläggningstid som översteg 6 månader.

Det finns ingen lagstadgad handläggningstid i medborgarskapsärenden. Någon underrättelseskyldighet enligt 11 § förvaltningslagen har därför inte inträtt 6 månader efter ansökan.

[---]

Även om det automatiserade förfarande, som används idag, har standardiserade texter så föregås det av en sortering av ärendena. Ärenden som kan beslutas inom fyra veckor tas undan för beslut. Övriga ärenden, där det inte finns något särskilt att påtala på grund av att de inte är väsentligen försenade, avslås automatiskt med en standardiserad text där det framgår om handläggningen påbörjats eller ej. Ofta påbörjas handläggningen redan innan avslagsbeslutet meddelats för att inte förlänga tiden i onödan.

Migrationsverket anser att nuvarande rutiner för användning av automatiserade beslut är acceptabla och nödvändiga eftersom handläggningsbalansen i medborgarskapsärenden är så omfattande.

Det aktuella medborgarskapsärendet avgjordes 8 månader och 13 dagar efter ansökan, vilket är i enlighet med 9 § förvaltningslagen. Ärendet är inte heller väsentligen försenat såsom anges i 11 § förvaltningslagen. Eftersom ärendet inte varit väsentligen försenat och det krävdes ytterligare handlägg-

ningsåtgärder innan beslut kunde fattas fanns det inte grund för att bevilja enligt 12 § förvaltningslagen när fyra veckor gått från ansökan.

Förvaltningslagen öppnar i 28 § upp för möjligheten att använda sig av automatiserade beslut. Det kan inte vara lagstiftarens avsikt att myndigheten i samtliga ärenden som inte är väsentligen försenade ska lägga ned arbetstid på att skriva noggrant motiverade individuella beslutsmotiveringar när det inte är möjligt att fatta beslut inom fyra veckor.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 24 september 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Av 9 § förvaltningslagen (FL) framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Enligt 11 § FL ska en myndighet om den bedömer att avgörandet i ett ärende som har inlett av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten också redovisa anledningen till förseningen.

I 12 § FL regleras möjligheten för en enskild att föra en s.k. dröjsmålstalan. Om ett ärende som har inlett av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Ett avslagsbeslut kan överklagas.

Enligt 14 § första stycket FL får den som är part i ett ärende som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget. I de fall den enskilde har anlitat ombud för att företräda honom eller henne ska myndigheten i första hand skicka handlingar i ärendet, t.ex. kommuniseringsbrev och beslut, till ombudet och inte till den enskilde. JO har även uttalat att myndigheter som huvudregel bör välja ombudet som delgivningsmottagare. (Se bl.a. JO 2020/21 s. 561, dnr 5014-2018.)

Enligt 23 § första stycket FL ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Ett beslut kan enligt 28 § första stycket FL fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat.

I 32 § FL finns ett krav på klagörande motivering och där anges bl.a. att ett beslut ska innehålla vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Bedömning

Min tidigare granskning

I anmälan görs gällande att Migrationsverket, trots tidigare kritik från min sida, åter har börjat använda sig av en automatiserad behandling i medborgskapsärenden och rutinmässigt skickar icke-individualiserade avslagsbeslut vid en begäran avgörande enligt 12 § FL.

Min kritik avsåg en hantering hos Migrationsverket som innebar att ingen individuell bedömning gjordes av en dröjsmålstalan. Utgången var bestämd på

förhand och blev alltid att begäran avslogs. De automatiskt fattade besluten uppfyllde inte kravet på motivering i 32 § FL eftersom de inte innehöll någon redogörelse för de omständigheter som hade varit avgörande för Migrationsverkets ställningstagande. Endast ett fåtal ärenden fördelades till en handläggare för en individuell prövning. Jag uttalade att Migrationsverkets hantering inte kunde ses som något annat än ett kringgående av regleringen i 12 §, eftersom den enskilde inte fick den effektiva prövning av om ärendet uppehålls i onödan som lagstiftaren avsett.

Det framgick dock av utredningen att Migrationsverket sedan september 2021 börjat hantera framställningar enligt 12 § FL på ett delvis annat sätt. De förändringar som genomförts innebar bl.a. att det gjordes en inledande granskning och att de ärenden som bedömdes kunna avgöras inom fyra veckor sorterades ut. För de ärenden som vid den inledande granskningen ansågs kräva ytterligare utredning och därför initialt skulle ligga kvar i balans hade det tagits fram en klargörande beslutsmotivering. Jag såg positivt på förändringen och uttalade att jag skulle fortsätta att följa hur Migrationsverket hanterar framställningar enligt 12 § FL. (JO 2022/23 s. 481, dnr 6744-2020.)

Bedömning av den nuvarande hanteringen av dröjsmålstanan och automatiskt beslutsfattande

Av utredningen framgår att handläggningen av dröjsmålstanan numera huvudsakligen sker enligt den ordning som Migrationsverket införde hösten 2021. Det görs således en första granskning och alla ärenden som kan avgöras inom fyra veckor sorteras ut. Även ärenden som myndigheten bedömer vara väsentligt försenade enligt 11 § FL tas undan för manuell hantering.

Den automatiserade hanteringen synes alltså vara begränsad till avslagsbeslut som fattas i ärenden som inte fångas upp vid den inledande sorteringen. Det rör sig här alltså om ärenden som verket bedömer inte är väsentligt försenade enligt 11 § FL. Det ligger utanför min utredning huruvida Migrationsverkets bedömning i det avseendet ligger i linje med lagstiftarens avsikt med 11 § FL.

Enligt vad som kommit fram så är motiveringen i dessa ärenden i princip begränsad till upplysningar om att Migrationsverket behöver göra noggranna kontroller i ärenden om medborgarskap och att begäran avslås eftersom myndigheten inte hunnit sammanställa all nödvändig information inom fyra veckor.

Det kan diskuteras om Migrationsverkets hantering och beslutens utformning lever upp till lagstiftarens intentioner med dröjsmålstanan. I förarbetena understryks särskilt vikten av att beslut om avslag på en begäran om avgörande enligt 12 § FL förses med en klargörande motivering. En del i detta är att när myndigheten anger skälen för att ärendet inte kan avgöras måste den också överväga när ett avgörande kan beräknas ske. Det förutsätter att myndigheten gör klart för sig hur den bör gå vidare för att nå målet att kunna avsluta ärendet så snabbt och enkelt som möjligt. (Prop. 2016/17:180 s. 114 f.) Med den ordning som Migrationsverket tillämpar får ett stort antal beslut endast en relativt knapphändig motivering och det framstår som att det i många ärenden inte finns utrymme för att göra mer än en översiktlig bedömning.

Samtidigt är det sannolikt ofta så att den motivering som lämnas innehåller de huvudsakliga skälen till varför ärendet ännu inte avgjorts. Myndigheten har alltså typiskt sett inte någon ytterligare information att lämna, som på ett bättre sätt kan förklara för den enskilde varför ärendet inte avgjorts. Informationen är i den betydelsen således korrekt och det kan hävdas att den är så klargörande som det är möjligt. Vidare får det i den inledande sorteringen anses ligga ett visst mått av individuell bedömning i varje ärende, vilket är ett viktigt moment för att myndigheten ska skapa sig en bild av hur ärendet fortsättningsvis ska hanteras (a. prop. s. 115). Med beaktande av detta anser jag att det inte har någon självständig betydelse att själva beslutsfattandet görs på ett automatiserat sätt.

Den beskrivna hanteringen hos Migrationsverket får sammantaget anses utgöra en tillräcklig prövning av om det individuella ärendet uppehålls i onödan (a. prop. s. 105 och s. 109). Hanteringen får därför, även om det rör sig om ett gränsfall, godtas.

Beslut ska kommuniceras med ombud

I de fall en enskild har anlitat ett ombud ska myndigheten som utgångspunkt skicka handlingar i ärendet, t.ex. beslut, till ombudet och inte till den enskilde.

Migrationsverket har angett att automatiskt fattade beslut alltid skickas till folkbokföringsadressen och att endast manuellt fattade beslut kan skickas till andra adresser. Begränsningar i Migrationsverkets ärendehanteringssystem är inte ett giltigt skäl för att inte skicka ett beslut till den enskildes ombud. Det är givetvis oacceptabelt att myndigheten inte skickar beslut till ombud.

Utredningen visar att beslutet att avslå BB:s dröjsmålstalan enligt 12 § FL inte skickades till AA som var ombud i ärendet. Migrationsverket kritiserar för detta. Migrationsverket behöver vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att handlingar kommuniceras med ombud i de fall det ska ske.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Hanna Hansson. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Uttalanden om vilka krav på utformningen av partsbesked om återbetalning av utbetald ersättning som följer av serviceskyldigheten

(Dnr 9383-2024)

Beslutet i korthet: JO har granskat utformningen av meddelanden om återbetalning som Migrationsverket har skickat till enskilda som fått dagersättning utbetald. JO har kommit fram till att meddelandena är s.k. partsbesked och gör i beslutet uttalanden om vilka krav som därmed följer av serviceskyldigheten i förvaltningslagen.

JO framhåller bl.a. att en myndighet som uppmanar en enskild att göra en återbetalning behöver förklara sitt ställningstagande och att den enskilde enkelt ska kunna förstå varför myndigheten anser att det finns en betalnings-skyldighet. Det behöver även framgå att det handlar om myndighetens

uppfattning och att saken inte är slutligt avgjord. Begäran får inte kunna förväxlas med ett beslut varigenom myndigheten ålägger den enskilde att betala tillbaka ett visst belopp.

JO kritiserar Migrationsverket för att meddelandena inte levt upp till kraven som serviceskyldigheten ställer vid myndighetens kontakter med enskilda.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA och BB fram klagomål mot Migrationsverket för hur myndigheten utformat meddelanden om återbetalning av utbetald dagersättning som hade skickats till enskilda. De bifogade ett exempel på ett meddelande som hade skickats ut och förde fram bl.a. följande.

Meddelandena innehåller information om ”möjlighet att göra återbetalning” och instruktioner om hur den enskilde då ska gå till väga. Det handlar inte om återkravsbeslut som den enskilde har skyldighet att rätta sig efter men informationen i meddelandena måste för den enskilde framstå som en uppmaning till betalning. En upplysning om att den enskilde kan dömas för bidragsbrott är formulerad på ett sätt som förstärker bilden av att den enskilde måste rätta sig efter meddelandet.

Eftersom meddelandet kan uppfattas som ett bindande beslut för den enskilde, eller i alla fall påverkar dennes situation på ett inte obetydligt sätt, borde det innehålla en klagörande motivering. Det konstateras att den enskilde har fått en felaktig utbetalning men hänvisas inte till den lagstiftning som behandlar rätten till dagersättning. Det gör det svårt att avgöra varför utbetalningen varit felaktig. Vidare verkar det inte finnas någon utredning avseende omständigheter som kan innebära att den enskilde inte behöver betala tillbaka ersättningen.

Utredning

JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över anmälan. JO begärde också att Migrationsverket skulle besvara vissa frågor, bl.a. i vilken utsträckning meddelanden om återbetalning av aktuellt slag hade skickats ut under åren 2023 och 2024.

Migrationsverket (rättschefen) yttrade sig den 18 mars 2025. Migrationsverket redogjorde för handläggningen i ärendet gällande den person som det till anmälan bifogade meddelandet hade skickats till (i JO:s beslut benämnd CC) och för rättslig reglering om rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Verket förde vidare fram bl.a. följande.

Under 2023 och 2024 har sammanlagt 4 525 brev av aktuellt slag skickats till enskilda. Innehållet i det meddelande som bifogats anmälan är representativt för de meddelanden som har skickats ut. Det följer den mall som är upprättad på myndigheten och finns i ärendehanteringssystemet. Meddelandet är inte ett beslut om återkrav utan ett sätt att informera den enskilde om vad som skett samt ge möjlighet att återbeta beloppet som gått ut felaktigt. Det är ett sätt att uppfylla kravet i 6 § förvaltningslagen. Det är också ett steg i att hantera frågan

om eventuellt bidragsbrott, vilket följs av vidare utredning och eventuell kommunikering med den enskilde. Handläggningen kan variera beroende på ärendetyp och grund för avslag samt hur den felaktiga utbetalningen skett.

Migrationsverket bifogade bl.a. en rutinbeskrivning gällande hantering av återbetalning av felaktig utbetalning. Verket bifogade också en dokumentmall för den aktuella meddelandetypen, med i huvudsak följande innehåll.

[---]

Dokumentrubrik: **Meddelande om återbetalning av felaktig utbetalning**

[...]

Du har under perioden DAG MÅNAD ÅR till och med DAG MÅNAD ÅR fått en felaktig utbetalning från Migrationsverket. Du har erhållit dagersättning med X kronor per dag trots att du //har haft egna medel i form av FRITEXT//har flyttat till en egen adress och därmed har rätt till en lägre ersättning/inte längre har rätt till bistånd enligt LMA/ditt/dina barn fått felaktigt utbetald dagersättning då du har haft egna medel att förfoga över/*annan anledning*//.

FRITEXT (Beskriv vad som har hänt)

Du har totalt erhållit X kronor för mycket.

Du har möjlighet att göra en återbetalning av den ersättning som du har fått felaktigt. Då behöver du göra följande:

Betala in det felaktiga beloppet på Migrationsverkets bankgironummer ... Under meddelande skriver du ÅTERBET och ditt beteckningsnummer ...

Skicka sedan in kontoutdrag eller kvitto på inbetalningen till XX (aktuell enhet) snarast efter att inbetalning är genomförd.

*(Nedanstående text ska tas bort om sökande **inte** orsakat den felaktiga utbetalningen)*

Du är skyldig att meddela Migrationsverket sådana ändringar gällande din inkomst och andra förhållanden som kan påverka rätten till, eller storleken, på dagersättningen. En person som medvetet eller genom grov oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift, eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden, och på så sätt får mer pengar från Migrationsverket än personen har rätt till, kan dömas för bidragsbrott. Migrationsverket har som myndighet en skyldighet enligt lag att göra en polisanmälan vid misstanke om brott. Detta gäller oavsett om pengarna betalas tillbaka eller inte.

Om du har några frågor kan du kontakta Migrationsverket ... på telefonnummer

[...]

Migrationsverket redovisade bl.a. följande bedömning.

Handläggningen av ärendet gällande CC har skett i enlighet med Migrationsverkets rutiner. I samband med att Migrationsverket återkallat beslutet att bevilja CC dagersättning har han erbjudits att betala tillbaka den dagersättning som felaktigt utgått till honom. Av meddelandet framgår anledningen till den felaktiga utbetalningen och hur beloppet har räknats fram. Beloppet avser inte en misstagsbetalning, utan dagersättning som grundat sig på en ansökan från CC. Förutsättningarna för att få ersättningen har varit kända för honom och han har intygat att uppgifterna som han lämnat är riktiga. Vidare har han varit skyldig att meddela om hans ekonomiska situation förändras.

I ett beslut den 27 november 2025 anförde JO Per Lennerbrant följande:

Rättslig reglering m.m.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) innehåller bestämmelser om bistånd i form av bl.a. dagersättning till utlänningar som omfattas av lagen.

I 6 § förvaltningslagen regleras myndigheters serviceskyldighet. Där anges att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet samt utan onödigt dröjsmål.

En utgångspunkt för förvaltningslagen är att den moderna förvaltningen bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service. Ett effektivt och rättssäkert förfarande tillsammans med myndigheternas förmåga att även i övrigt ge god service till enskilda är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen. (Prop. 2016/17:180 s. 20 f.)

Bedömning

Utgångspunkter

Av utredningen framgår att Migrationsverket under åren 2023 och 2024 har skickat ut ett stort antal meddelanden till enskilda som verket ansett har fått felaktigt utbetalt bistånd enligt LMA.

LMA innehåller inga bestämmelser om återkrav av dagersättning eller annat bistånd som har betalats ut enligt lagen. Migrationsverket har också förklarat att meddelandena inte är formella beslut om återkrav utan endast information.

Min granskning tar sikte på utformningen av dessa meddelanden. Vid bedömningen har jag utgått från både Migrationsverkets dokumentmall för meddelandetypen och det exempel som bifogats anmälan, som enligt verket är representativt för hur kommunikationen med enskilda sett ut.

Meddelandena utgör partsbesked om återbetalning

Även när det saknas särskilda föreskrifter om återkrav kan det finnas möjlighet för en myndighet att på civilrättslig grund begära återbetalning av medel som myndigheten anser har betalats ut felaktigt. Det finns inga generellt tillämpliga regler i författning om hur en sådan begäran ska utformas. I normalfallet torde det handla om ett s.k. partsbesked. Ett partsbesked är inte ett rättsligt bindande beslut utan förmedlar endast myndighetens syn på hur frågan bör bedömas vid en eventuell prövning (t.ex. prop. 2016/17:180 s. 260).

Jag kan konstatera att de aktuella meddelandena inleds med rubriken ”Meddelande om återbetalning av felaktig utbetalning”. Både rubriken och texten i övrigt förmedlar att den enskilde har fått en utbetalning som han eller hon inte haft rätt till. Det finns visserligen inte något entydigt krav på återbetalning men det ligger nära till hands att förstå saken som att myndigheten anser att pengarna ska betalas tillbaka. Det lämnas också en instruktion om hur den enskilde ska gå till väga för att göra detta. Även om det anges att den enskilde har en ”möjlighet” att göra en återbetalning är helhetsintrycket att det är fråga om en betalningsuppsmaning. Jag delar därför inte Migrationsverkets uppfattning att

det rört sig om endast information. Jag uppfattar i stället meddelandena som partsbesked om återbetalning.

Serviceskyldigheten ställer krav vid partsbesked om återbetalning

Vid partsbesked är förvaltningslagens bestämmelser om t.ex. kommunikations- och motiveringsskyldighet inte tillämpliga (prop. 2016/17:180 s. 55). Däremot gäller den allmänna serviceskyldigheten, vilket ställer krav på myndigheten när det gäller både kommunicering och att förklara sitt ställningstagande.

Innan en myndighet framställer ett betalningsanspråk gentemot en enskild måste den naturligtvis ha gjort en utredning av omständigheterna och bedömt sig ha rättslig grund för anspråket. Myndigheten bör därvid beakta omständigheter som kan medföra jämkning eller på annat sätt påverka frågan om betalningsskyldighet.

Jag har tidigare uttalat att en myndighet som uppmanar en enskild att återbetala utbetald ersättning bör informera om relevanta uppgifter och ge den enskilde möjlighet att yttra sig över dem innan myndigheten slutligt tar ställning till frågan om återbetalning. Jag uttalade också att myndigheten behöver motivera tydligt varför den anser att betalningsskyldighet föreligger. Det sagda är viktigt för att den enskilde ska förstå vad som hänt och kunna göra en egen bedömning av bärkraften i myndighetens argument och i förlängningen förutsättningarna för en rättslig process. Det har också betydelse för tilltron till myndigheten. (JO 2022/23 s. 366, dnr 7494-2020)

Uttalandena i det nämnda beslutet är i alla väsentliga delar tillämpligt i ett sådant fall som det är fråga om nu. I kravet på att myndigheten ska förklara sitt ställningstagande ligger att det ska redovisas vilka omständigheter som ligger till grund för anspråket och de rättsregler som myndigheten anser är tillämpliga. Den enskilde ska enkelt kunna förstå varför myndigheten anser att det finns en betalningsskyldighet. Det behöver även framgå att det handlar om myndighetens uppfattning i frågan och att saken inte är slutligt avgjord. Självfallet får en begäran inte kunna förväxlas med ett beslut varigenom myndigheten ålägger den enskilde att betala tillbaka ett visst belopp. Det är också viktigt att det framgår tydligt vad som är myndighetens avsikt med meddelandet.

Meddelandena lever inte upp till serviceskyldighetens krav

Jag går inte in på Migrationsverkets handläggning inför att meddelandena skickades ut eller de rättsliga förutsättningarna för att över huvud taget begära återbetalning av dagersättning enligt LMA.

När det gäller själva utformningen av meddelandena kan jag konstatera att de saknar uppgifter om den rättsliga reglering som enligt myndigheten medför att det finns en återbetalningsskyldighet. Det är inte heller tydligt att det som redovisas är myndighetens uppfattning i en fråga som inte är slutligt avgjord. Vidare framstår det inte som uteslutet att upplysningen om Migrationsverkets skyldighet att göra en polisanmälan vid misstanke om bidragsbrott kan förstås som att en anmälan inte kommer göras om den enskilde betalar. Formuleringen kan därför tolkas som en otillbörlig påtryckning, särskilt som det i övrigt inte lämnats någon information om verkets fortsatta handläggning. Det sagda

tillsammans med den tvetydighet som jag pekat på om möjligheten att göra en återbetalning medför att det är svårt att förstå syftet med meddelandena.

Vid en samlad bedömning anser jag att meddelandena är alltför otydliga för att leva upp till de krav som serviceskyldigheten ställer vid en myndighets kontakter med enskilda. Migrationsverket kritiseras för detta. Jag förutsätter att verket överväger meddelandena i ljuset av det som jag nu uttalat.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Madeleine Sjödin. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

En förvarstagen glömdes kvar i ett besöksrum över natten vid förvaret i Mölndal

(Dnr 700-2025)

Beslutet i korthet: En förvarstagen glömdes kvar i ett besöksrum på Migrationsverkets förvar i Mölndal efter ett besök av närstående. Den förvarstagna fick tillbringa natten där och blev upptäckt av personal först på morgonen. Personen hade då varit kvar i besöksrummet i cirka 14 timmar.

Händelsen visar att förvaret inte hade tillräckliga rutiner på plats för att säkerställa att förvarstagna hämtades från besöksrummen efter avslutade besök. Redan i samband med inspektioner av förvaret i januari 2023 och februari 2024 noterade JO brister i förvarets rutiner.

JO konstaterar att händelsen visar att det fortsatt funnits allvarliga brister i förvarets rutiner, vilket i det här fallet har fått oacceptabla konsekvenser för behandlingen av en förvarstagen. Migrationsverket får allvarlig kritik för det inträffade.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 januari 2025 förde AA, BB och CC fram klagomål mot Migrationsverket för att en person glömts i ett besöksrum på ett förvar över natten. Av anmälan framgick bl.a. följande.

BB var förvarstagen på förvaret i Mölndal och tog på kvällen den 17 december 2024 emot ett besök av en anhörig och en vän i ett låst besöksrum. Rummet är endast några få kvadratmeter stort och inrett med ett bord och tre stolar som det inte går att flytta på. Det går inte heller att släcka lampan inifrån rummet och det finns inte tillgång till vare sig filter eller mat. När besökstiden var slut kl. 19.15 kom personal och hämtade besökarna, men inte BB. Hon tryckte på en larmknapp flera gånger för att meddela personalen att hon var kvar i besöksrummet, men blev inte upptäckt förrän kl. 09.00 nästföljande morgon. BB mådde mycket dåligt av att vara ensam i besöksrummet under så lång tid och kunde inte sova något under hela natten. Migrationsverket har brustit i sitt ansvar över BB och det är inte acceptabelt att händelsen har kunnat inträffa.

Utredning

JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Migrationsverket (rättschefen DD) yttrade sig den 23 juni 2025. Det framgick av yttrandet att berörd enhetschef, sektionschef och regiondirektör fått tillfälle att lämna synpunkter. Av yttrandet framgick bl.a. följande.

Bakgrund

Händelsen inträffade på förvaret i Mölndal. Det aktuella besöket genomfördes i ett s.k. kvinnorum, som är ett besöksrum där det finns en soffa och tillgång till toalett och vatten. När besöket avslutades någon gång mellan kl. 19.15 och 19.30 fördes besökarna ut från rummet av receptionspersonal. Personal i receptionen uppger att de ringde till avdelningspersonalen och informerade om att BB skulle hämtas. Ingen i personalen på avdelningen uppger sig ha tagit emot ett sådant samtal. När nattpersonalen trädde i tjänst kl. 19.50 pågick en incident på den avdelning som BB skulle återföras till. I samband med det missade kvällspersonalen att informera nattpersonalen om att BB fortfarande inte hade hämtats tillbaka från besöksavdelningen. Vid kl. 20.00 slutade även receptionspersonalen för dagen. Inte heller den personalen uppmärksammade nattpersonalen på att BB fortfarande väntade på att bli hämtad.

I besöksrummet finns en samtalsanläggning som tillåter samtal till receptionen. BB har efter händelsen uppgett att hon, när hon inte blev hämtad, ringde till receptionen och fick besked om att avdelningen var informerad men att hon inte kunde hämtas vid tillfället. Efter att receptionspersonalen avslutade sina arbetspass vid kl. 20.00 fanns det inte längre någon som kunde besvara samtal från besöksrummet. Kl. 08.45 dagen därpå uppmärksammade receptionspersonalen att BB fortfarande var kvar i besöksrummet. Receptionen kontaktade omedelbart avdelningspersonal som transporterade BB tillbaka till avdelningen. Avdelningspersonalen kontaktade också larmchef och teamledare.

Migrationsverkets arbetsrättsliga utredning

Migrationsverket har genomfört en arbetsrättslig utredning med anledning av händelsen. Vid denna framkom att tre personer i personalen gjort avsteg från rutiner om genomförande och intygande av tillsyn. Inledningsvis fanns också uppgifter som indikerade att receptionspersonalen enligt rutin skulle ha säkerställt att besöksrummen var tomma när receptionen stängde. I rutinerna var det dock oklart om det var receptionspersonalen eller avdelningspersonalen som hade ansvaret för kontrollen. Det framkom också att rutinerna inte tydligt fastställde vad syftet med kontrollerna egentligen var. Receptionspersonalen bedömdes därför inte ha åsidosatt vad som ålåg dem vid myndighetsutövning.

Migrationsverkets bedömning

Migrationsverket ser oerhört allvarligt på den uppkomna situationen. Det är oacceptabelt att BB har tvingats tillbringa natten i ett besöksrum. Det har inte funnits tillräckligt bra rutiner på förvaret som säkerställt att den uppkomna situationen inte skulle inträffa. Det ska självklart finnas rutiner som leder till att tiden i ett låst besöksrum blir så kort som möjligt och begränsas till den tid som

krävs för att praktiskt genomföra en transport tillbaka till avdelningen. Myndigheten förtjänar kritik för det inträffade.

Den ansvariga regionen har vidtagit åtgärder för att minimera risken för att liknande situationer uppkommer igen. Dessa åtgärder består bl.a. i att transportansvaret för boendeavdelningarna nu ligger på en utpekad position, att visitation av besöksavdelningen ska ske innan avdelningen stängs för dagen och att samtalsanläggningen vidarekopplas till en central operatörsplats när besöksavdelningen är stängd, så att det alltid finns någon som kan svara vid påringning.

AA, BB och CC yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 12 december 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Den som hålls i förvar ska behandlas humant och med respekt för sin värdighet. Dennes frihet får inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter. Det är Migrationsverket som ansvarar för behandlingen av en utlänning som hålls i förvar. (Se 1 kap. 8 § och 11 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen).

Av utredningen framgår att enskilda tjänstemäns individuella ansvar för händelsen har utretts i arbetsrättslig ordning. Jag går därför inte in på den frågan. Min granskning avser i stället Migrationsverkets övergripande och organisatoriska ansvar.

BB var bortglömd i cirka 14 timmar i besöksrummet. Hennes rörelsefrihet begränsades och hon fick ingen kontakt med personalen. Detta måste ha inneburit en betydande påfrestning för BB som, enligt vad jag noterat, medförde särskilda risker för hennes hälsa. Även om det inte rörde sig om ett avsiktligt handlande från förvarets sida ser jag mycket allvarligt på det inträffade.

Av Migrationsverkets yttrande framgår att förvaret i Mölndal vid tiden för händelsen saknade rutiner som tydligt fördelade ansvaret för dels hämtning av förvarstagna efter besök, dels kontroll av besöksrummen i samband med att receptionen stängde. Det fanns inte heller något utarbetat system för att personal skulle kunna uppmärksamma eventuella samtal från besöksrummen efter det att receptionspersonalen gått hem för dagen. Jag kan inte dra någon annan slutsats än att förvaret saknade tillräckliga rutiner för att säkerställa att förvarstagna hämtades från besöksrummen efter avslutade besök.

Jag inspekterade förvaret i januari 2023 och noterade allvarliga brister i bl.a. personalens kompetens och bemötande av de förvarstagna. Det fanns också brister i förvarets rutiner i flera avseenden. Jag uttalade då att Migrationsverket behövde säkerställa att verksamheten bedrevs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i förhållande till de förvarstagna. Jag påtalade också att myndigheten behövde vidta åtgärder för att ge personalen det stöd som de behövde i sitt arbete (dnr O 3-2023). Vid en uppföljande inspektion av förvaret i februari 2024 beskrev Migrationsverket bl.a. att det hade förtydligats vilka regler och rutiner som gällde på förvaret i olika sammanhang (dnr O 2-2024).

Det som kommit fram i detta ärende visar dessvärre att det även efter den uppföljande inspektionen har funnits allvarliga brister i förvarets rutiner, vilket

i det här fallet har fått oacceptabla konsekvenser för behandlingen av en förvarstagen. Migrationsverket förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Det är positivt att det nu har vidtagits åtgärder för att minimera risken för att en förvarstagen glöms kvar i ett besöksrum. Det är dock uppenbart att utvecklingsarbetet på förvaret måste fortsätta. Jag utgår från att myndigheten gör det som krävs för att något liknande inte ska hända igen.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Melinda Maxe. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Migrationsverket gjorde inte tillräckligt för att möjliggöra en planerad vigsel i ett förvar

(Dnr 873-2025)

Beslutet i korthet: En förvarstagen man och hans flickvän planerade att gifta sig i förvaret. Mannen begärde att få ta emot besök av flickvännen, en präst och två vittnen för att genomföra vigseln. Mot bakgrund av att mannens besök skulle vara övervakade medgav Migrationsverket inte något avsteg från rutinen om att högst två vuxna besökare fick vistas i ett besöksrum tillsammans med en förvarstagen. Den planerade vigseln kunde därför inte genomföras. Den förvarstagne utvisades drygt en månad senare.

JO konstaterar att vuxna mäns och kvinnors rätt att gifta sig har ett starkt skydd i svensk rätt, även om utövandet av rättigheten i ett förvar måste anpassas till Migrationsverkets regler och rutiner för att exempelvis upprätthålla ordningen och säkerheten. JO uttalar att ansvaret för att hitta en rimlig och rättvis balans mellan de olika hänsyn som behöver tas ligger hos Migrationsverket.

JO anser att tillräckliga ansträngningar inte gjordes för att möjliggöra vigseln och kritiserar Migrationsverket för det.

Anmälan

I en anmälan till JO den 25 januari 2025 klagade AA på att hon och hennes pojkvän BB inte fått gifta sig i Migrationsverkets förvar i Mölndal.

AA förde i huvudsak fram följande. Hon och hennes pojkvän, som då befann sig i förvaret i Mölndal, hade planerat för en vigsel fredagen den 24 januari 2025 och ordnat med hindersprövning, vittnen och präst. Besöket i förvaret hade bokats fredagen innan och godkänts. På onsdagen den 22 januari meddelades hennes pojkvän att det inte godkändes med fler än två besökare trots att två vittnen och en präst behövs för att genomföra en vigsel enligt svensk lag. Hennes pojkvän begärde vid flera tillfällen att få ett skriftligt beslut på att man inte får gifta sig i förvaret och på att deras planerade vigsel inte godkändes. Eftersom de inte fick något skriftligt beslut åkte hon, prästen och vittnena till förvaret men personalen stod fast vid beslutet och hon och hennes pojkvän kunde därför inte slutföra vigseln.

AA förde även fram att förvarets personal tipsade henne och hennes pojkvän om att välja en annan präst eller imam som kunde viga dem utan vittnen, trots att så krävs enligt svensk lag.

Utredning

På begäran av JO yttrade sig Migrationsverket (rättschefen CC) och redogjorde för myndighetens handläggning enligt sammanfattningsvis följande.

BB togs i förvar den 3 september 2024.

Den 5 januari 2025 beslutades att BB:s inbokade besök skulle vara övervakat.

Den 13 januari 2025 frågade BB om hans nästa besök skulle vara övervakat. Han frågade också om hans planerade vigsel skulle vara ett övervakat besök. Personalen återkopplade att vigseln troligtvis kommer vara övervakad.

Den 18 januari 2025 bokade BB in ett besök till den 24 januari 2025 i syfte att ingå äktenskap på förvaret. Enligt BB skulle två vittnen samt en präst komma.

Den 22 januari 2025 informerades BB av personal om att han inte kommer att få ta emot fyra besökare samtidigt med innebörden att vigseln därför inte kan ske som planerat. BB blev upprörd och ringde prästen för att se om bevittnandet kunde ske digitalt, vilket det inte kunde.

Den 23 januari 2025 hade BB återigen samtal med personal där han upplystes om att förvaret inte tillåter fler än två vuxna besökare åt gången och att ledningen inte funnit skäl för undantag från gällande rutiner.

Den 24 januari 2025 fattades beslut om att BB:s besök samma datum skulle övervakas av säkerhetsskäl. BB delgavs beslutet. Klockan 18:30 kom fyra personer för att besöka BB men BB fick, som tidigare förklarats för honom, bara ta emot två av dem, och då under övervakning. De följande dagarna efterfrågade BB ett skriftligt beslut avseende vägrat besök då två av besökarna som kom den 24 januari inte fick träffa honom.

Den 27 januari 2025 frågade BB återigen personal om han kunde få undantag avseende antalet personer på besök men fick samma svar som tidigare om att de lokala rutinerna inte tillät detta.

Den 31 januari 2025, efter att både BB och hans flickvän flera gånger påtalat att de ville ha ett skriftligt beslut om att inte få gifta sig, fattade en av förvarets teamledare ett skriftligt beslut avseende att vägra besök. BB överklagade beslutet och den 28 februari 2025 beslutade Migrationsdomstolen att skriva av ärendet då beslutet om förvar hade upphört att gälla genom att BB:s beslut om utvisning verkställdes den 26 februari 2025.

Migrationsverket gav följande svar på JO:s frågor. (JO har korrigerat uppenbara felskrivningar utan att det särskilt angetts.)

Hur ser verkets rutiner ut beträffande vilket antal besökare som tillåts per tillfälle och besöksrum i ett förvar? Görs en individuell prövning inför varje besök?

Av brandsäkerhetsskäl har Migrationsverket i Mölndal i sin lokala rutin begränsat antalet besökare som vistas i ett besöksrum tillsammans med en

förvarstagen till två vuxna personer. Vid händelse av brand kan Migrationsverket, utifrån de lokaler i Mölndal där förvaret bedrivs, enbart garantera säkerheten vid utrymning för en begränsad mängd besökare samtidigt. Besöksavdelningen i Mölndal har flera besök- och utredningsrum och flera besök och utredningar kan pågå samtidigt.

Det finns generella förutsättningar att genomföra vigslar på förvaret i Mölndal. Eftersom en individuell prövning görs i anslutning till varje besök, har undantag från regeln med endast två vuxna tidigare gjorts, bl.a. vid vigsel. I dessa fall har det dock varit frågan om icke övervakade besök. Om BB hade tillåtits ta emot fyra vuxna besökare hade det, inräknat den besökande personalen, inneburit totalt sju personer i besöksrummet.

Hur kommer det sig att det i BB:s fall dröjde nio dagar från det muntliga beskedet till att det fanns ett skriftligt beslut att han inte tilläts ta emot önskat antal besökare?

Migrationsverket har inte fattat något skriftligt beslut om att vägra BB att ta emot besök. Frågan om antalet besökare bestäms utifrån hur förvarets besöksrum är utformade och förvarets rutiner för verksamheten. Förvaret har av säkerhetsskäl begränsat antalet besökare som får vistas i ett besöksrum tillsammans med en förvarstagen till två vuxna personer. Avseende aktuellt besök var BB fri att välja vilka två av de fyra besökarna som han ville träffa. De övriga två hade möjlighet att besöka BB vid ett senare tillfälle.

Då både BB och hans flickvän AA framfört klagomål på att de inte fick gifta sig fattade en teamledare ändå ett skriftligt beslut i frågan den 31 januari. Migrationsverket finner detta olyckligt då ställningstagande av denna sort inte ska dokumenteras i form av skriftliga beslut enligt aktuella författningar.

Gav Migrationsverkets personal förslag på alternativa lösningar som inte innefattade närvaro av två vittnen vid vigseln?

Om det uppgivna stämmer, att personal tipsat om olagliga vigslar, är det uppenbart olämpligt då en svensk vigsel alltid kräver två myndiga vittnen. Det finns dock inget dokumenterat i journal eller tjänsteanteckningar om att förvarets personal gett förslag på sådana alternativa lösningar.

Migrationsverket redogjorde för följande bedömning.

Förvaret har inte förbjudit något giftermål eller gjort någon bedömning av äktenskapets lämplighet. Det förvaret har gjort är att besluta om villkoren samt de närmare formerna för besök med hänsyn till ordningen och säkerheten. [...]

Mot bakgrund av de ovan redovisade individuella förutsättningarna i ärendet anser Migrationsverket att ställningstagandet att inte tillåta fler besökare var rimligt och i linje med gällande regelverk och praxis.

AA fick möjlighet att kommentera Migrationsverkets yttrande.

JO har tagit del av en journalanteckning från den 22 januari 2025 av en av de tjänstemän som tjänstgjorde på förvaret. I den anges bland annat följande.

Personalen uppgav lite information hur det kan gå till väga istället och att det behöver inte närvara så många på en gång... Om han kan avvakta tills imorgon och googla lite så kommer det lösa sig för just denna vigselförrättaren inte ville godkänna vigsel så kan en annan göra det utan vittne.

JO har även tagit del av en journalanteckning från den 23 januari 2025. I anteckningen har dokumenterats att BB bitt personalen meddela teamledaren att ett förslag från honom är att personal kan vittna vid hans vigsel. Enligt anteckningen meddelades teamledaren detta.

Av utredningen framgår att AA, som ombud för BB, den 23 januari 2025 i ett e-postmeddelande till förvaret efterfrågade ett skriftligt beslut avseende besöket den 24 januari 2025.

I ett beslut den 3 december 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

I artikel 12 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som svensk lag, anges att giftasvuxna män och kvinnor har rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med de nationella lagar som reglerar utövandet av denna rättighet.

Europadomstolen har vid flera tillfällen slagit fast att denna rättighet även tillkommer frihetsberövade och att det inte är myndighetens sak att bedöma lämpligheten av ett äktenskap. Rätten att gifta sig får enligt domstolens praxis endast begränsas om det finns viktiga överväganden som följer av omständigheter såsom fara för säkerheten eller förebyggande av brottslighet och oordning. (Se t.ex. avgörandena i målen *Frasik och Jaremowicz mot Polen* [22933/02 och 24023/03] och *Hamer mot Storbritannien* [7114/75]).

Enligt 11 kap. 1 § första stycket utlänningslagen ska en utlänning som hålls i förvar behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. I bestämmelsens andra stycke anges att verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

Enligt 11 kap. 4 § samma lag ska en utlänning som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Bedömning

I anmälan till JO har AA klagat på Migrationsverket för att hon och hennes pojkvän BB, som befann sig i förvaret i Mölndal, inte fick gifta sig med varandra.

Av utredningen kan jag inte dra slutsatsen att Migrationsverket fattat ett beslut som gick ut på att AA och BB inte fick gifta sig med varandra. Inte heller finns någon utredning om att verket gjorde någon bedömning av lämpligheten av äktenskapet.

Vad som synes ligga till grund för anmälan var att Migrationsverket beslutat att BB:s besök skulle vara övervakade och sedan, när frågan om vigseln blev aktuell, inte medgav något avsteg från rutinen om att högst två vuxna besökare fick vistas i ett besöksrum tillsammans med en förvarstagen. BB föreslog då att personal vid förvaret skulle vara vittnen vid vigseln. Av vad som har kommit

fram fick han ingen återkoppling på förslaget. Vigseln mellan BB och AA kunde därför inte genomföras den 24 januari 2025, som de hade planerat. Vidare framgår av utredningen att BB flera gånger och även efter den 24 januari framfört önskemålet att få gifta sig i förvaret. Den 26 februari 2025 verkställdes beslutet att utvisa BB ur landet.

Vuxna mäns och kvinnors rätt att gifta sig har ett starkt skydd i svensk rätt. För en förvarstagen kan rätten att gifta sig dock inte anses innefatta en ovillkorlig rätt att få genomföra en vigsel vid den tidpunkt och på det sätt som han eller hon önskar. Utövandet av rättigheten i ett förvar måste anpassas till lokala förhållanden och Migrationsverkets regler och rutiner för att exempelvis upprätthålla ordningen och säkerheten. Ansvaret för att hitta en rimlig och rättvis balans mellan de olika hänsyn som behöver tas ligger dock hos Migrationsverket (jfr ovan nämnda Frasik, punkt 100, och Jaremowicz, punkt 64).

Migrationsverket har fört fram att det finns förutsättningar att genomföra vigslar i förvarets lokaler men att undantag från regeln med två vuxna besökare endast gjorts när det varit fråga om besök som inte är övervakade.

Jag uttalar mig inte om bedömningen av hur många besökare som BB fick ta emot. Ställningstagandet borde dock ha föranlett Migrationsverket att göra ansträngningar för att vigseln ändå skulle kunna genomföras i förvaret. Enligt äktenskapsbalken krävs att två vittnen är närvarande vid vigseln men dessa måste inte vara släkt eller ha någon annan särskild koppling till de blivande makarna (se 4 kap. 1 §). Det framstår därför som att BB kunde ha erbjudits andra alternativ att genomföra vigseln än i närvaro av just de personer som han önskade som vittnen. Exempelvis hade möjligheten att låta personal vid förvaret vara vittnen kunnat utforskas vidare.

Jag anser därför att det inte gjordes tillräckliga ansträngningar för att möjliggöra att en vigsel mellan BB och AA kunde komma till stånd. Migrationsverket kritiserar för detta.

AA har även fört fram att personal vid förvaret tipsade om att välja en annan präst eller imam som kunde viga dem utan vittnen. Migrationsverket har uppgett att det inte finns dokumenterat att personal vid förvaret har föreslagit olagliga vigslar.

Av en journalanteckning den 22 januari 2025 framgår dock att personal föreslagit för BB att eftersöka en vigselförrättare som kunde viga honom och AA utan vittnen. Ur journalanteckningen kan utläsas att förslaget lämnades mot bakgrund av att BB varit upprörd över beskedet angående den planerade vigseln. Oavsett varför förslaget lämnades vill jag säga att det naturligtvis inte är lämpligt att en tjänsteman föreslår ett tillvägagångssätt som inte är förenligt med svensk lag.

Vidare framgår det av utredningen att BB, sedan i vart fall den 23 januari 2025, ett flertal gånger efterfrågade ett skriftligt beslut angående antalet tillåtna besökare. Ett skriftligt beslut upprättades först den 31 januari 2025. Migrationsverket har fört fram att ställningstaganden av denna sort inte ska dokumenteras i form av skriftliga beslut enligt gällande författningar. Jag vill med anledning av det säga följande.

En förvarstagens rätt att ta emot besök regleras i 11 kap. 4 § utlänningslagen. Ett beslut i ett särskilt fall enligt den bestämmelsen får överklagas till migrationsdomstol (se 14 kap. 10 § utlänningslagen).

JO har tidigare uttalat att starka skäl talar för att ett beslut som kan överklagas fattas skriftligen (se JO 2024 s. 115, dnr 10090-2023). Ett skriftligt beslut är tydligare för den enskilde och att beslutet dokumenteras skriftligt är en förutsättning för en prövning i domstol, som också har att avgöra frågan om överklagbarhet. Även när det är oklart om ett beslut kan överklagas finns det därför skäl för att beslutet fattas skriftligen. Det förhållandet att det tagits fram lokala rutiner för besök utesluter inte i sig att ett ställningstagande om antal besökare kan utgöra ett överklagbart beslut.

Migrationsverket har inte närmare förklarat varför BB inte hade rätt till ett skriftligt beslut. Det är en brist i utredningen som begränsar mina möjligheter att uttala mig om detta förhållande. Jag är kritisk till detta.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Rebecka Rynning. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.