

Kritik mot Migrationsverket för bristfällig underrättelse om ett beslut

Beslutet i korthet: Migrationsverket avslag AA:s ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov den 17 juni 2016. AA underrättades dock inte om beslutet i samband med detta utan först den 6 februari 2018, d.v.s. ett år och åtta månader efter att beslutet fattats.

I beslutet konstaterar JO att Migrationsverkets handläggning av underrättelsen om beslutet varit förenad med flera brister. Migrationsverket har bl.a. frångått sina egna rutiner för underrättelse om beslut, lämnat felaktig information till AA:s offentliga biträde och inte registrerat allmänna handlingar på det sätt som borde ha skett. Migrationsverket har dessutom, trots påpekande från AA:s offentliga biträde, inte följt upp om AA underrättats om beslutet. JO uttalar att Migrationsverkets agerande har lett till att det tagit oacceptabelt lång tid att underrätta AA om beslutet. Migrationsverket kritiserar för den bristfälliga hanteringen.

Bakgrund

Migrationsverket beslutade den 29 januari 2014 att avslå AA:s ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd och att utvisa honom. I januari 2016 invände AA att det fanns verkställighetshinder, och den 20 februari samma år beviljades han ny prövning med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen. Efter ny prövning avslag verket den 17 juni 2016 AA:s ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Beslutet skickades till AA och hans offentliga biträde. Den 7 juli 2016 kontaktade AA:s offentliga biträde verket och frågade om AA hade delgetts beslutet av den 17 juni 2016. Verket svarade biträdet samma dag att AA ansågs underrättad om beslutet genom henne och att överklagandefristen därmed börjat löpa. Biträdet invände mot detta den 13 juli 2016. Dagen efter återkom verket till biträdet och bekräftade att AA inte kunde delges genom henne och att AA alltså inte var delgiven beslutet. Verket bad också om ursäkt för den felaktiga informationen och uppgav att uppgifterna i verkets system skulle ordnas till. Migrationsverket uppmärksammade senare att AA fortfarande inte hade underrättats om beslutet. Verket kallade den 22 december 2017 AA till ett s.k. underrättelsesamtal. AA underrättades om beslutet vid underrättelsesamtalet som ägde rum den 6 februari 2018.

Anmälan

I en anmälan till JO framfördes klagomål mot Migrationsverket. Anmälaren anförde i huvudsak följande. AA blev underrättad om beslutet av den 17 juni 2016 först efter ett och ett halvt år. Av en mejlkonversation mellan AA:s offentliga biträde och två handläggare vid Migrationsverket från juli 2016 framgår att verket haft kännedom om att AA inte fått ta del av beslutet. Delar av mejlkonversationen sparades inte i Migrationsverkets ärendehanteringssystem. Den bristfälliga handläggningen har orsakat AA stora olägenheter, bl.a. då han har fått leva i ovisshet och inte har fått möjlighet att överklaga beslutet tidigare.

Utredning

Migrationsverket (generaldirektören BB) yttrade sig efter att ha hämtat in uppgifter från berörd enhet och berörda befattningshavare.

Migrationsverket lämnade följande uppgifter om verkets hantering:

Frågan om delgivning och underrättelse av beslutet som fattades den 17 juni 2016

[— —] Migrationsverket avlog den 17 juni 2016 AA:s ansökan om uppehållstillstånd, resedokument, flyktningstatusförklaring och alternativ skyddsstatusförklaring. Beslutet expedierades samma dag till AA, det offentliga biträdet och polismyndigheten region Väst. Den 6 juli 2016 skickades beslutet från enheten förvaltningsprocess till mottagningsenhet 2 inom Migrationsverket. Enheten förvaltningsprocess skickade den 22 december 2017 ett e-postmeddelande till mottagningsenhet 2 att AA inte har blivit delgiven beslutet från den 17 juni 2016. Samma dag kallades AA till underrättelse av beslut i hans ärende. Den 6 februari 2018 underrättades AA om beslutet från den 17 juni 2016.

Hanteringen av e-postmeddelanden mellan verket och det offentliga biträdet

Den 7 juli 2016 skickade det offentliga biträdet CC ett e-postmeddelande till Migrationsverket och undrade när delgivning av beslutet den 17 juni 2016 skulle ske med AA. Samma dag fick hon besked att Migrationsverket ansåg att hon i egenskap av offentligt biträde för AA nu var underrättad om beslutet och att tiden för överklagande började löpa från och med den 7 juli 2016 och tre veckor framåt. CC återkom till Migrationsverket och informerade om att hon inte var ombud för AA och att hon inte kunde delges Migrationsverkets beslut och att det fortfarande ankom på Migrationsverket att delge AA beslutet. Den 14 juli 2016 informerade Migrationsverket det offentliga biträdet att hon hade fått felaktig information och att AA kommer att delges via Migrationsverket. Denna information har inte diarieförts i Migrationsverkets ärendehanteringssystem.

Migrationsverket redovisade följande bedömning:

Som huvudregel använder sig Migrationsverket av muntlig underrättelse i kombination med vanlig delgivning vid beslut i ett asylärende. Enligt 8 kap. 10 g § utlänningsförordningen finns ett krav på att utlänningen ska underrättas om beslutet på ett språk som han eller hon förstår. Utlänningen kallas därför till ett underrättelsesamtal (Migrationsverkets rättsutredning om delgivning och underrättelse vid mottagningen, dnr 1.3.4-2017-48337).

— — —

Av Migrationsverkets Handbok i migrationsärenden, avsnittet om offentligt biträde, framgår att ett biträde som inte har fullmakt i regel endast är behörig att agera på klientens vägnar i dennes närvaro. Det kan dock av annat framgå att parten godkänt agerandet.

Det framgår av utredningen att AA:s ärende om uppehållstillstånd avgjordes den 17 juni 2016 och att han delgavs beslutet den 6 februari 2018. Migrationsverket konstaterar att informationsöverföringen mellan olika enheter inom verket inte i alla delar har fungerat tillfredsställande eftersom det tog drygt ett och ett halvt år att delge AA hans beslut, vilket självfallet inte är godtagbart. Det offentliga biträdet har i ett e-postsvar fått information om att AA ansågs delgiven i samband med e-postsvaret. Migrationsverket har diariefört detta. När sedan det offentliga biträdet återigen tog kontakt med Migrationsverket för att klargöra att AA inte kan anses delgiven genom det offentliga biträdet så fick hon besked om att AA inte var delgiven. Denna e-postkonversation är inte diarieförd i ärendet. Migrationsverket borde givetvis ha diariefört e-postkonversationen. Det är självfallet inte tillfredsställande att det inte skedde. Migrationsverket anser att handläggningen av AA:s ärende vad avser delgivning och diarieföring inte har skett enligt gällande regler och Migrationsverkets styrdokument, vilket inte är acceptabelt och Migrationsverket beklagar givetvis detta.

Rättsliga utgångspunkter

Underrättelse om beslut

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag (2017:900) i kraft som ersatte den tidigare förvaltningslagen (1986:223), vilken gällde vid tidpunkten för Migrationsverkets handläggning i det aktuella ärendet. Nedan redovisas bestämmelserna om bl.a. underrättelse om beslut och allmänna krav på handläggningen i den tidigare förvaltningslagen. Delvis motsvarande bestämmelser finns i 9 och 33 §§ i den nu gällande förvaltningslagen.

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

En sökande, klagande eller annan part ska underrättas om innehållet i det beslut genom vilket myndigheten avgör ett ärende om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt. Det är myndigheten som bestämmer hur en underrättelse ska ske, d.v.s. om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. (Se 21 § förvaltningslagen.)

Bestämmelsen i 21 § förvaltningslagen anger emellertid inte när underrättelseskyldigheten ska fullgöras. Det har dock ansetts följa av 7 § samma lag att en sökande ska underrättas om ett beslut så snart som möjligt (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen, 31 maj 2010, Zeteo, kommentaren till 21 § och JO 2015/16 s. 556, dnr 1584-2014).

En myndighet anses ha uppfyllt sin underrättelseskyldighet när parten har nåtts av underrättelsen (se bl.a. JO 2017/18 s. 55, dnr 5254-2016).

En utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov enligt 4 kap. 1, 2 eller 2 a § utlänningslagen ska underrättas om Migrationsverkets beslut på ett språk som han eller hon kan förstå (se 8 kap. 10 g § utlänningsförordningen).

Registrering av allmänna handlingar

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringskyldighet gäller dock endast handlingar som omfattas av sekretess. I övrigt kan myndigheten själv välja om den vill registrera handlingarna eller hålla dem ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. När myndigheten har bestämt sig för ett av systemen i fråga om handlingar av ett visst slag måste detta dock tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten (se JO 2005/06 s. 422, dnr 151-2003).

Bedömning

Av utredningen framgår att Migrationsverket fattade beslut i AA:s ärende den 17 juni 2016. Beslutet utgjorde myndighetsutövning mot enskild. AA underrättades om beslutet först vid ett samtal den 6 februari 2018, d.v.s. ett år och åtta månader efter att beslutet fattades. En sådan fördröjning är oacceptabel.

Enligt Migrationsverkets rutin skulle AA i samband med att beslutet fattades i juni 2016 ha kallats till ett möte där myndigheten skulle ha underrättat honom om beslutet. Kallelsen till underrättelsesamtalet skickades nu först den 22 december 2017 när verket hade upptäckt att AA ännu inte hade underrättats om beslutet. Migrationsverket avvek alltså från sina egna rutiner när man inte kallade AA till underrättelsesamtal i anslutning till beslutet. Det är också anmärkningsvärt att underrättelsesamtalet kunde hållas först den 6 februari 2018.

När AA:s offentliga biträde kontaktade Migrationsverket den 7 juli 2016 fick hon information om att AA ansågs underrättad genom henne. Detta noterades i verkets dagboksblad. Efter att biträdet ifrågasatt uppgifterna konstaterade Migrationsverket att informationen var felaktig. Det är positivt att Migrationsverket återkom till biträdet med korrigerad information. Migrationsverket borde dock också, som verket uppgav till biträdet att man avsåg att göra, ha rättat de registrerade uppgifterna. Det finns anledning att anta att den felaktiga uppgiften i dagboksbladet bidragit till att det tog så lång tid för Migrationsverket att upptäcka att AA inte hade underrättats om beslutet.

I samband med det offentliga bitrådets kontakt med Migrationsverket i juli 2016 borde verket ha uppmärksammat att AA inte hade kallats till ett underrättelsesamtal och vidtagit åtgärder för att se till att han blev underrättad om beslutet.

Det framgår inte närmare av Migrationsverkets yttrande till JO hur verket normalt följer upp att underrättelse skett eller hur det uppmärksammades att AA inte hade underrättats om beslutet. Om verket hade följt upp hanteringen av underrättelsen borde verket tidigare än vad som skedde ha upptäckt att AA inte

hade kallats till ett samtal och underrättats om beslutet. Den fördröjning med underrättelsen som inträffade hade då kunnat undvikas.

Den del av mejlkonversationen där det offentliga biträdet invände att AA inte kunnat delges genom henne och Migrationsverkets svar på det har inte registrerats hos verket. Eftersom mejlen hade kommit in respektive upprättats hos verket är de allmänna handlingar. Av Migrationsverkets svar till JO framgår att handlingarna är sådana att de normalt skulle ha registrerats. Migrationsverket borde därför ha registrerat mejlen.

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att handläggningen av underrättelsen om beslutet varit förenad med flera brister. Migrationsverket har frångått sina egna rutiner för underrättelse om beslut. Verket har vidare, trots påpekande från AA:s offentliga biträde, inte följt upp om AA hade underrättats om beslutet. Migrationsverket har dessutom lämnat felaktig information till det offentliga biträdet och låtit bli att korrigera registreringen av den felaktiga informationen. Verket har inte heller registrerat allmänna handlingar på det sätt som borde ha skett. Migrationsverkets agerande har lett till att AA underrättades om beslutet först ett år och åtta månader efter att det fattades. Detta är, som sagt, oacceptabelt. Migrationsverket ska kritiseras för den bristfälliga hanteringen.

Ärendet avslutas.