

Kritik mot Migrationsverket för att ha ställt ingående frågor om en asylsökandes skyddsskäl utan att först ha förordnat ett offentligt biträde

Beslutet i korthet: Vid ett fördjupat ansökningssamtal med en asylsökande ställdes ingående frågor om sökandens skyddsbehov utan att ett offentligt biträde närvarade. I beslutet uttalar JO bl.a. följande. Om ett offentligt biträde förordnas först efter att ingående frågor har ställts om den sökandes asylskäl vid ett ansökningssamtal finns en risk för att den asylsökandes trovärdighet sätts i fråga om han eller hon senare kommer med ändringar eller tillägg. En del frågor om skyddsbehovet kan behöva ställas inledningsvis, men ansökningssamtalet får inte övergå till ett utredningssamtal där följdfrågor och fördjupade frågor ställs innan Migrationsverket har tagit ställning till sökandens behov av offentligt biträde. Det samtal som hölls i ärendet liknade mer en asylutredning än ett ansökningssamtal. Migrationsverket kritiserades för den bristfälliga handläggningen.

Bakgrund

AA ansökte om asyl den 14 maj 2018 och Migrationsverket genomförde ett första ansökningssamtal med honom den 23 maj 2018. Därefter genomfördes ett fördjupat ansökningssamtal den 31 maj 2018. Vid det fördjupade samtalet ställde Migrationsverket frågor om AA:s skyddsbehov och vad han kunde riskera om han återvände till hemlandet. Migrationsverket förordnade ett offentligt biträde för AA den 4 juni 2018. En första muntlig asylutredning genomfördes den 3 augusti 2018 i närvaro av det offentliga biträdet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade BB, som var förordnad som offentligt biträde för AA, på Migrationsverket. Han anförde bl.a. följande. Syftet med ett ansökningssamtal är att verket ska få en överblick över vilka asylskäl som sökanden åberopar. Ansökningssamtalen är dock ofta mer långtgående än vad de får vara. Vid samtalen ställs ingående frågor till de asylsökande utan att ett offentligt biträde närvarar. Handläggarna lägger sedan stor vikt vid ansökningssamtalen och använder dem för att konfrontera de asylsökande. I AA:s ärende ansåg BB att ansökningssamtalet blev till en asylutredning.

Utredning

Migrationsverket (generaldirektören CC) yttrade sig över anmälan efter att ha gett den berörda regionen tillfälle att lämna uppgifter.

Migrationsverket redovisade sammanfattningsvis följande om sina interna styrdokument.

I Migrationsverkets handbok i migrationsärenden om offentligt biträde framhålls bl.a. betydelsen av att en asylsökande ges tillgång till ett offentligt biträde så tidigt som möjligt under processen och att ett offentligt biträde ska förordnas snarast efter att registreringsunderlag och ansökningsprotokoll har upprättats, om det inte saknas behov av ett offentligt biträde.

I Migrationsverkets skriftliga handläggningsstöd för ansökningssamtal beskrivs förfarandet vid ansökningssamtal som sökanden ska genomgå efter att en asylansökan blivit registrerad. Syftet med samtalet är bl.a. att ta fram uppgifter om sökandens personliga förutsättningar och behov samt en inledande identifiering av utredningsbehovet för att kunna bedöma den fortsatta handläggningen av ärendet. Detta innebär att information lämnas om skyddsprocessen och att utredaren ska inhämta uppgifter som rör t.ex. identitet, resväg och anhöriga i Sverige och Europa. Uppgiftsinhämmandet avser också skyddsskäl, för att underlätta inför den kommande asylutredningen och för att kunna bedöma om det behövs ett offentligt biträde. Sökanden ska således ges möjlighet att kort redogöra för sina asylskäl. Detta innebär i huvudsak att man som sökande ombeds berätta om anledningen till att man lämnat sitt hemland och inte kan återvända dit, vad den skyddsgrundande behandlingen bestått av, vem som utförde den och av vilken anledning. En fullständig utredning ska inte genomföras om lämnade uppgifter ifrågasätts eftersom ett offentligt biträde vanligtvis inte blivit förordnat i detta skede.

Migrationsverket redovisade bl.a. följande om handläggningen av AA:s ansökan.

Under rubriken offentligt biträde i protokollet [*från ansökningssamtalet den 23 maj 2018, JO:s anmärkning*] framkommer att Migrationsverket ännu inte beslutat om AA hade rätt till offentligt biträde och att det kommer att avgöras senare. AA blev även tillfrågad om han hade önskemål om vilket offentligt biträde som Migrationsverket kunde komma att förordna för honom. Han svarade att han inte hade något särskilt önskemål om vem som verket förordnade och att han helst ville få ett biträde som talar turkiska. Samtalet avslutades med att AA uppgav att han förstått tolken under hela samtalet.

I protokoll från fördjupat ansökningssamtal daterat den 31 maj 2018 och upprättat vid asylprövningsenhet i Göteborg framkommer bl.a. följande. Utöver Migrationsverkets utredare närvarade en tolk och som språk anges azerbajdzjan. [...].

Under rubrikerna identitetshandlingar och skyddsbehov i protokollet framkommer bl.a. att AA har gett in identitetshandlingar i form av identitetskort och militärbok och tillfrågats om t.ex. domar avseende frihetsberövanden som han har kvar i hemlandet. Han har vidare ombetts berätta om sina politiska

aktiviteter, aktiviteter på nätet, deltagande i demonstrationer, misshandel, antalet frihetsberövanden och hur länge han varit frihetsberövad, vad han riskerar vid ett återvändande till hemlandet samt om inlämnande av handlingar till stöd för ansökan om uppehållstillstånd. AA bekräftade avslutningsvis att han förstått tolken under hela samtalet.

Migrationsverket, region Väst, ankomstenhet 2 i Göteborg, redovisade följande uppgifter.

[...] AA erhöll [vid det fördjupade ansökningssamtalet den 31 maj 2018, JO:s anmärkning] information om att Migrationsverket ännu inte fattat beslut om att förordna ett offentligt biträde för honom. Han fick också information om syftet med samtalet och den fortsatta asylprocessen samt uppgav att han förstått tolken.

Ansökningssamtalet är av betydelse för den fortsatta handläggningen av ärendet och utgör grund för vilka handläggningsåtgärder som ska vidtas innan sökanden blir kallad till en asylutredning. Enligt region Västs bedömning är utredningen något mer utförlig än vad som rutinerna föreskriver. Regionen har i ett utvecklingsarbete under hösten 2018 arbetat bl.a. med den initiala processen och gått igenom och granskat omfattningen av ansökningssamtalen och den rättsliga kvaliteten i handläggningen. Resultatet visar att den rättsliga kvaliteten är hög och att offentliga biträden förordnas vid rätt tidpunkt.

Migrationsverket redovisade följande bedömning.

I Migrationsverkets handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd där skyddsskäl åberopas kallar myndigheten initialt sökanden till inledande samtal som vanligtvis sker utan närvaro av ett offentligt biträde. Samtalen syftar till att inhämta t.ex. personuppgifter om sökanden, uppgifter om hemort och medborgarskap samt även kortfattat om asylskälen som ska utgöra underlag för den kommande asylutredningen och bedömning av om ett offentligt biträde ska förordnas i ärendet. Samtalet ska inte innebära eller innehålla ett ifrågasättande av lämnade uppgifter om skälen eller vara föremål för någon diskussion i vilken utredaren argumenterar emot eller mer ingående ifrågasätter sökandens berättelse.

Enligt vad som framkommer i protokollet från ansökningssamtalet den 31 maj 2018 har utredaren inledningsvis informerat AA om syftet med samtalet, försäkrat sig om att han förstår tolken som närvarade och att utredningen kan genomföras på det använda språket. Därefter följer ett antal frågor om t.ex. identitetshandlingar, utbildning och resväg. Under rubriken skyddsbehov blir AA ombedd att berätta bl.a. om sina politiska aktiviteter, frihetsberövanden, förekomsten av misshandel och vad han riskerar vid ett återvändande till hemlandet. AA blir också tillfrågad om han har något önskemål om vilket offentligt biträde som kan komma att bli förordnad och bekräftar avslutningsvis att han har förstått tolken under hela samtalet.

I enlighet med vad som finns antecknat i protokollet är utredningen tämligen omfattande såvitt avser angivna asylskäl och utredaren i ärendet har ställt ett flertal förhållandevis ingående frågor och följdfrågor till AA om hans skyddsskäl med följd att det kan ha uppfattats av AA som ett ifrågasättande av hans berättelse. I enlighet med Migrationsverkets rutiner borde därmed en del av de inhämtade uppgifterna och följdfrågor ha ställts vid kommande asylutredning i närvaro av ett offentligt biträde.

Rättslig reglering

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

Bestämmelsen innebär att det finns en presumtion för att det ska förordnas ett offentligt biträde i de angivna ärendena. Förhållandena kan dock undantagsvis vara sådana att det inte finns något behov av ett offentligt biträde. I sådana fall ska biträde inte förordnas. Så kan vara fallet om det är uppenbart att det saknas grund för uppehållstillstånd och att det inte finns hinder mot att avvisa eller utvisa utlännningen till hemlandet. (Se prop. 1977/78:90 s. 67 f.)

Det är Migrationsverket som fattar beslut om förordnande av offentligt biträde i asylärenden (se 2 § lagen om offentligt biträde). Ett offentligt biträde förordnas efter ansökan eller när det annars finns skäl till det (se 3 § samma lag).

Bedömning

Migrationsverket genomförde ett fördjupat ansökningssamtal med AA utan att ett offentligt biträde var närvarande. Enligt Migrationsverkets handläggningsstöd för ansökningssamtal är syftet med ett sådant samtal att få information om sökandens personliga förutsättningar och behov, samt att göra en första identifiering av behovet av fortsatt utredning. Sökanden ska ges möjlighet att kort redogöra för sina asylskäl. Eftersom något offentligt biträde inte har förordnats ska ingen fullständig utredning genomföras om sökandens uppgifter ifrågasätts.

Vid det fördjupade ansökningssamtalet ställde Migrationsverket frågor om AA:s skyddsbehov. Frågorna rörde bl.a. AA:s politiska aktivitet i hemlandet och hur denna hade kommit till uttryck. Verket ställde detaljerade frågor om hur många demonstrationer AA hade deltagit i och hur många gånger han hade frihetsberövats. Vid flera tillfällen upprepades frågorna för ett förtydligande och det ställdes också följdfrågor.

Den muntliga utredningen är central vid handläggningen av ett asylärende. Att sökanden biträds av en person med juridiska kunskaper och som är väl förtrogen med utlänningslagstiftningen främjar inte bara en rättssäker handläggning utan ökar också förutsättningarna för att utredningen ska bli fullständig.

Om ett offentligt biträde förordnas först efter att ingående frågor har ställts om den sökandes asylskäl vid ett ansökningssamtal finns en risk för tidsförluster, men framför allt för att den asylsökandes trovärdighet sätts i fråga om han eller hon senare kommer med ändringar eller tillägg. En del frågor om skyddsbehovet kan visserligen behöva ställas inledningsvis för att man ska få en översikt av ärendet. Ansökningssamtalet får dock inte övergå till att bli ett utredningssamtal där följdfrågor och fördjupade frågor ställs innan Migrationsverket har tagit ställning till sökandens behov av offentligt biträde.

(Se även JO 1995/96 s. 185, dnr 1723-1993, och JO:s inspektionsprotokoll, dnr 1865-2017, s. 9.)

Jag anser att frågorna som ställdes vid det fördjupade ansökningssamtalet var både ingående och detaljerade och att samtalet mer liknade en asylutredning än ett ansökningssamtal. De frågor som ställdes kan uppfattas som ett ifrågasättande av AA:s uppgifter och var av sådan karaktär att de skulle kunna användas vid en trovärdighetsbedömning. Som Migrationsverket själv funnit borde man inte ha genomfört en så långtgående utredning av AA:s skyddsbehov utan att först ha förordnat ett offentligt biträde för honom. Migrationsverket ska kritiseras för den bristfälliga handläggningen.

Vad BB anfört i övrigt föranleder inte någon ytterligare utredning eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.