

Kritik mot Migrationsverket för att ha skickat ett beslut med förenklad delgivning till en adress som mottagaren misstänktes ha avvikit från

Beslutet i korthet: Migrationsverket beslutade att AA inte längre hade rätt till dagarsättning enligt lagen om mottagande av asylsökande, då det fanns misstankar om att han hade avvikit. Beslutet skickades med förenklad delgivning till den adress som AA misstänktes ha avvikit från. I beslutet uttalar JO bl.a. att Migrationsverket inte rimligen kan ha trott att AA skulle nås av beslutet på den adress som man misstänkte att han hade avvikit från. Enligt JO var det olämpligt att skicka beslutet till den adressen och att använda förenklad delgivning i den aktuella situationen.

Bakgrund

Migrationsverket beslutade den 17 maj 2018 att AA, som var asylsökande, inte längre hade rätt till dagarsättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Som skäl för beslutet angavs att AA inte hade befunnit sig i bostaden vid en boendekontroll och att det inte fanns några tillhörigheter där. Migrationsverket misstänkte att AA hade avvikit och kunde inte bedöma hans behov av ekonomiskt bistånd. Beslutet skickades med s.k. förenklad delgivning till den adress som fanns angiven för AA i verkets ärendehanteringssystem. Ett kontrollmeddelande om att beslut meddelats skickades dagen efter beslutet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade BB, som var ombud för AA, på Migrationsverket. Han anförde bl.a. följande. Migrationsverkets beslut skickades med förenklad delgivning till den adress som AA misstänktes ha avvikit från. Vid den aktuella tidpunkten hade AA ett annat boende, men han hämtade regelbundet post i postfacket på det gamla boendet. AA fick inte del av beslutet. Inte heller BB fick information om att något beslut hade fattats. Eftersom AA:s bankkort spärrats förstod de dock att något hade hänt. AA och BB besökte därför Migrationsverket för att få information. De fick då träffa en handläggare som sa att AA kunde fylla i en ny ansökan om dagarsättning, vilket han gjorde. De fick ingen information om att ett beslut om dagarsättning hade fattats. Efter ytterligare kontakt med Migrationsverket fick de till slut del av beslutet.

Utredning

Migrationsverket (generaldirektören CC) yttrade sig över anmälan.

Migrationsverket lämnade följande redogörelse för handläggningen av ärenden om dagersättning.

När en person misstänks vara avviken

En person som ansökt om asyl ska vara tillgänglig för verket under hela processen. Vid de fall verket får en misstanke om att en person inte är tillgänglig ska en bedömning göras av rätt till dagersättning. Beroende på var personen i fråga är i processen sker detta på olika grund.

Misstänkt avviken innan verkställbart beslut

Om en person inte är tillgänglig för verket innan dess att ett beslut kan fattas i asylärendet kan bedömning behöva göras beträffande om personen i fråga är avviken.

Enligt nuvarande standard [*fotnot med källhänvisning här utelämnad, JO:s anmärkning*] ska, om det finns indikation på att sökanden är avviken, ett beslut om avslag på dagersättning fattas med stöd av 17 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA. Därefter ska verket avvakta i två veckor innan utskrivning sker från mottagningssystemet.

Om personen i fråga dyker upp i receptionen på grund av avsaknad av pengar ska denne snabbt kunna få pengar igen och dokumentation av vad som var anledningen till att personen i fråga inte var tillgänglig ska göras.

Om personen inte dyker upp inom dessa två veckor ska personen registreras som AO (Adress okänd) i ärendesystemet och skrivas ut från mottagningssystemet. Meddelande bör även lämnas till ansvarig prövningsenhet om att personen i fråga är bedömd avviken så att ställning kan tas till avskrivning av asylansökan.

Om personen i fråga därefter dyker upp ska ställning tas till inskrivning igen. Beroende på var personen är i processen kan denne fortsatt omfattas av LMA.

En person som misstänks vara avviken efter verkställbart beslut

Om en person misstänks ha avvikit efter det att det finns ett verkställbart beslut i asylärendet, kan beslut fattas om att skriva ut personen i fråga enligt 12 § LMA.

Enligt den rutin som finns i dag ska [*fotnot med källhänvisning här utelämnad, JO:s anmärkning*], om en person inte håller sig tillgänglig för Migrationsverket, försök göras för att få tag på personen. Misslyckas dessa försök och personen i fråga är fortsatt inte tillgänglig för Migrationsverket fattas ett skriftligt beslut om avslag på dagersättning och utskrivning sker från ärendesystemet. Även dessa individer registreras som AO i ärendesystemet.

När rätt till bistånd upphör för personer med laga kraftvunnet beslut

Enligt 11 § 2 stycket LMA upphör rätt till bistånd för en person med ett laga kraftvunnet av- eller utvisningsbeslut när tidsfristen för frivillig avresa löper ut. Enligt rutin [*fotnot med källhänvisning här utelämnad, JO:s anmärkning*] ska ett skriftligt beslut fattas och delges personen i fråga.

Delgivning av beslut enligt LMA

Förenklad delgivning tillämpas som huvudregel på beslut om bistånd enligt LMA. Information om att denna delgivningsform tillämpas lämnas i samband med ansökan om dagersättning. Det senare sker ofta i samband med asylansökan på ansökningsenhet. I ärendehanteringssystemet markeras att information lämnas genom en bock i åtgärd. Ansvarig handläggare för biståndsbeslutet har som ansvar att säkerställa att denna bock är ifylld så att förenklad delgivning kan tillämpas.

Om åtgärden inte bockats av bör information lämnas till personen i fråga att förenklad delgivning tillämpas alternativt att muntlig delgivning tillämpas. Om det sistnämnda blir aktuellt ska ett underrättelsekvitto signeras av personen i fråga och registrering göras i systemet att vederbörande är underrättad.

Beslut enligt LMA kan verkställas direkt, varför åtgärder i bidragshanteringssystemet kan göras i anslutning till att beslut fattas och handläggare behöver därmed inte invänta delgivning av beslut.

Migrationsverket redovisade följande om handläggningen av AA:s ärende

I journalanteckning daterad den 14 december 2017 framkommer att det finns misstanke om att AA är avviken. Bakgrund till misstanken är att när AA:s boende ska saneras finns inga tillhörigheter och sängen är tom. Inga vidare utredningsåtgärder genomförs i detta skede.

Den 14 maj 2018 utförde verket en formell boendekontroll på grund av misstanke om att AA är avviken.

Den 17 maj 2018 beslutade verket att AA från och med den 17 maj 2018 inte längre har rätt till dagersättning. I beslutet uppges att ”vid boendekontroll utförd 2018-05-14 har du inte befunnit dig på plats i bostaden. Det har inte heller funnits några tillhörigheter eller någon sängutrustning i boendet.

Migrationsverket kan därmed inte se att du bor i bostaden och du misstänks ha avvikit. Migrationsverket kan inte bedöma ditt behov av ekonomiskt bistånd eftersom du inte är tillgänglig”. [...] Migrationsverket bedömde ditt behov av dagersättning [och] uppgav att ”du har inte längre rätt till dagersättning eftersom du inte kontaktat Migrationsverket för att visa att du är i behov av ersättningen”. Beslutet skickades med förenklad delgivning till den adress som var angiven i ärendehanteringssystemet. Utskick skedde inte till ombud. Kontrollmeddelande skickades ut den 18 maj 2018.

Den 7 juni 2018 kom AA tillsammans med ombud till receptionen. Vid besöket uppges AA att dagbidraget upphört. Vidare noteras i journalanteckning att AA uppges bo i en sommarstuga. Det finns inte något dokumenterat i verkets system om att AA fått information om de[t] tidigare avslagsbeslute[t] från den 17 [...] maj. Samma dag, den 7 juni 2018, inger AA en ansökan om dagersättning.

Den 11 juni 2018 besökte AA tillsammans med ombudet återigen receptionen. AA lämnar då in en ny adress. Ingen information lämnas från verket om de[t] tidigare avslagsbeslute[t].

Migrationsverket redovisade följande bedömning.

Vidtagna utredningsåtgärder

Mer kraft borde ha lagts på att utreda var AA vistades. Exempelvis inkom en fullmakt från ombudet BB i december 2017. Av fullmakten framgår BB:s adress och det hade varit en enkel sak att efter boendekontrollen i december ta en kontakt med BB för att efterhöra om han kände till AA:s aktuella adress.

Samtidigt bör i sammanhanget beaktas att den sökande ska hålla sig tillgänglig. Om AA bytte adress redan i december 2017 borde han ha informerat verket om förändringen. AA synes också ha fortsatt att kontrollera sitt postfack.

Underrättelse om beslut om dagersättning

I ärendet finns en fullmakt som till sin lydelse även får anses innefatta ärenden rörande LMA. Ombudet borde därför ha underrättats om verkets beslut i ärendet.

Mot bakgrund av att det fanns indikationer på att AA inte längre var bosatt på den adress där han var registrerad borde verket ha kontaktat ombudet för att utröna om underrättelse skulle skickas till en annan adress.

Information till AA vid besök i verkets reception

Av dokumentationen i ärendet framgår inte om AA vid besöken den 7 juni respektive 11 juni 2018 uppmanats om att ansöka om dagbidrag på nytt. Verket konstaterar att dokumentationen i ärendet i dessa delar uppvisar brister som gör det svårt att i efterhand utläsa vad som sagts.

Enligt verkets uppfattning hade det varit rimligt att vid besöken i juni bedöma AA som icke delgiven och därmed givit honom möjlighet att överklaga avslagsbeslutet från den 17 maj 2018 i stället för att ta upp en ny ansökan om dagersättning, även om det i sig inte fanns några hinder mot att ansöka på nytt. Mot bakgrund av att AA tidigare varit i kontakt med verket angående sitt ärende skulle information vid detta tillfälle ha lämnats om beslutet om avslag på rätt till bistånd.

Sammanfattningsvis konstaterar verket att det finns brister i hur information har lämnats till AA och dennes ombud. Verket borde även ha varit mer aktivt i arbetet med att utreda vilken adress som var den korrekta. Det finns även brister vad gäller dokumentationen i ärendet. Verket beklagar det inträffade och kommer att vidta åtgärder för att förhindra en upprepning.

Rättsliga utgångspunkter

Underrättelse om beslut

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag (2017:900) i kraft och ersatte den tidigare förvaltningslagen (1986:223). Nedan hänvisas till den tidigare förvaltningslagen som gällde vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut i ärendet.

Bestämmelser om underrättelse om beslut finns i 21 § förvaltningslagen. Som huvudregel gäller att en sökande ska underrättas om innehållet i de beslut som en myndighet fattar. En underrättelse kan ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Delvis motsvarande bestämmelser om underrättelse om beslut finns i 33 och 34 §§ i den nu gällande förvaltningslagen.

Delgivning

I delgivningslagen finns bestämmelser om delgivning. Enligt lagen kan delgivning ske genom ett antal olika delgivningssätt. Delgivning får inte ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet (se 4 § andra stycket delgivningslagen, DelgL).

Ett delgivningssätt är förenklad delgivning. Vid förenklad delgivning skickas den handling som ska delges till mottagaren. Närmast följande arbetsdag skickas sedan ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats. (Se 22 § DelgL.) Handlingen och kontrollmeddelandet ska skickas till delgivningsmottagarens senast kända adress (se 23 § första stycket DelgL). Delgivning har skett när två veckor har förflutit från det att handlingen skickades, om kontrollmeddelandet har skickats på föreskrivet sätt och det inte

med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att handlingen kommit fram inom denna tid (se 26 § DelgL).

Högsta domstolen har uttalat att en annan delgivningsmetod ska användas om det finns särskild anledning att befara att en försändelse översänd genom förenklad delgivning inte kommer att nå fram till den sökta (se NJA 2017 s. 252).

Vidare har JO uttalat att den förenklade delgivningens rättsliga konstruktion gör det särskilt viktigt att handlingar sänds till rätta och aktuella adresser (se JO 1996/97 s. 295, dnr 320-1996.)

Vid delgivning med en fysisk person är han eller hon delgivningsmottagare. Har denne ett ombud som är behörigt att ta emot handlingen är även ombudet delgivningsmottagare. Om handlingen ändå lämnas till huvudmannen bör ombudet underrättas om detta. (Se 11 och 15 §§ DelgL.)

JO har framhållit att delgivning som huvudregel bör ske med ombudet när ett sådant finns (se JO 2013/14 s. 258, dnr 1057-2012, och JO 2017/18 s. 473, dnr 7218-2015).

Bedömning

Underrättelse och delgivning

Migrationsverket beslutade den 17 maj 2018 att AA inte längre hade rätt till dagensättning, då det fanns misstankar om att han hade avvikit. Beslutet skickades med förenklad delgivning till den adress som Migrationsverket misstänkte att AA hade avvikit från.

Enskilda ska underrättas om de beslut som en myndighet fattar. Genom underrättelsen får den enskilde en möjlighet att inrätta sitt handlande efter beslutet och bl.a. ta ställning till om beslutet ska överklagas. Delgivning är ett bevis på att en person faktiskt har nåtts av t.ex. en beslutsunderrättelse och när det skedde. Delgivningen har betydelse bl.a. för hur överklagandetiden ska beräknas eftersom tiden normalt börjar löpa när personen i fråga tog del av beslutet.

Migrationsverket kan rimligen inte ha trott att AA skulle nås av beslutet på den adress som man misstänkte att han hade avvikit från. Det var således olämpligt av Migrationsverket att försöka underrätta AA om beslutet genom att skicka det till den adressen.

Även Migrationsverkets val av delgivningssätt var olämpligt i den aktuella situationen. Vid förenklad delgivning kan en person anses delgiven utan att faktiskt ha tagit del av handlingen. Förenklad delgivning ska därför inte användas om det finns särskild anledning att befara att en försändelse inte kommer att nå fram till den sökta. Så måste sägas vara fallet när Migrationsverket misstänker att den enskilde har avvikit.

Av utredningen framgår att AA hade ett ombud som företrädde honom i ärendet. När ett ombud finns ska kommunikering i första hand ske med ombudet. Migrationsverket borde därför ha skickat beslutet till ombudet i stället för till AA själv, särskilt med tanke på att man misstänkte att AA hade avvikit. Ombudet hade då getts möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder för att tillvarata AA:s rätt och exempelvis överklaga. I den aktuella situationen borde Migrationsverket också ha övervägt om delgivning hade kunnat ske genom ombudet i stället för med AA själv. I vart fall borde ombudet ha informerats om att beslutet hade skickats till AA med förenklad delgivning. Någon sådan information lämnades dock inte.

Migrationsverket ska kritiseras för den bristfälliga handläggningen.

Information vid besök hos Migrationsverket

AA besökte Migrationsverkets reception tillsammans med sitt ombud vid två tillfällen för att fråga varför hans dagersättning hade upphört. Någon information om att verket hade beslutat att AA inte längre hade rätt till dagersättning lämnades dock inte vid något av besöken. Migrationsverket borde ha informerat AA om beslutet när han besökte receptionen första gången. Migrationsverket ska kritiseras för att det inte gjordes. Jag noterar också att det av de uppgifter som Migrationsverket har lämnat i ärendet framgår att dokumentationen om besöken varit bristfällig.

Migrationsverkets utredning inför beslutet om indragen dagersättning

Av utredningen framgår att Migrationsverket redan i december 2017 misstänkte att AA hade avvikit från boendet. Någon ytterligare utredning gjordes dock inte förrän i maj 2018 när verket utförde en boendekontroll som sedan låg till grund för beslutet att dra in AA:s rätt till dagersättning. Jag delar Migrationsverkets uppfattning att man borde ha varit mer omsorgsfull i sin utredning om var AA vistades innan beslutet fattades. Verket hade t.ex. kunnat ta kontakt med ombudet för att höra om han kände till AA:s aktuella adress. Migrationsverket kan inte undgå kritik för den bristfälliga utredningen.

Vad som har anförts i övrigt leder inte till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.