

## Kritik mot Sveriges ambassad i Dar es Salaam, Tanzania, och Migrationsverket för hanteringen av två ansökningar om uppehållstillstånd

---

**Beslutet i korthet:** AA och BB ansökte den 13 juli 2015 om uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anknytning. Efter att Migrationsverket under sommaren 2017 begärt hjälp med att genomföra intervjuer med AA och BB har bl.a. Sveriges ambassad i Dar es Salaam, Tanzania, deltagit i handläggningen av ärendena. JO konstaterar att Migrationsverkets och ambassaden i Dar es Salaams gemensamma hantering av ärendena varit mycket bristfällig. Ambassaden i Dar es Salaam kritiseras bl.a. för bristfällig motivering av ett beslut, att inte ha uppfyllt underrättelseskyldigheten och för sin hantering av AA:s och BB:s överklaganden av ambassadens beslut. Migrationsverket kritiseras bl.a. för att inte ha uppmärksammat ambassadens felaktiga hantering och för sin passivitet när AA och BB överklagade.

### Bakgrund

AA och BB, som är medborgare i Madagaskar, ansökte den 13 juli 2015 om uppehålls- och arbetstillstånd grundat på anknytning till sin dotter, CC. Dottern fick en fullmakt att hantera ansökningarna. Migrationsverket skickade den 5 juli 2017 en begäran om hjälp med att genomföra intervjuer med AA och BB till Sveriges ambassad i Dar es Salaam, Tanzania. Verket flyttade också över ärendena till ambassaden i det elektroniska ärendehanteringssystemet för besöks- och bosättningsprocessen, Wilma.

Den 11 juli 2017 uppgav ambassaden att ärendena borde flyttas över till Sveriges ambassad i Maputo, Moçambique. Med anledning av detta vände sig Migrationsverket den 3 augusti 2017 till ambassaden i Maputo och bad om hjälp att genomföra intervjuerna. Ambassaden i Maputo inledde arbetet med att försöka genomföra intervjuerna. AA:s och BB:s ärenden flyttades dock inte i ärendehanteringssystemet över till ambassaden i Maputo, utan låg kvar hos ambassaden i Dar es Salaam.

Den 14 september 2017 skrev ambassaden i Dar es Salaam av BB:s ansökan om uppehållstillstånd. Beslutet innehöll ingen motivering och det skickades inte till

BB eller CC. I början av januari 2018 frågade Migrationsverket om ambassaden kunde fatta ett beslut även i AA:s ärende. Med anledning av verkets fråga beslutade ambassaden i Dar es Salaam den 15 januari 2018 att skriva av även AA:s ansökan. Inte heller det beslutet innehöll någon motivering.

Migrationsverket skickade båda besluten till CC den 17 januari 2018, efter att hon uppgett att varken hon eller hennes föräldrar hade underrättats om besluten.

Den 23 januari 2018 skickade ambassaden i Dar es Salaam ett meddelande till Migrationsverket och uppgav att det skett en miss samt bad verket att öppna AA:s och BB:s ärenden igen och föra över dem till ambassaden i Maputo.

Den 29 januari 2018 lämnade CC in AA:s och BB:s överklaganden av avskrivningsbesluten till Migrationsverket. Nästa dag bad verket ambassaden i Dar es Salaam att hantera överklagandena eftersom ambassaden hade fattat avskrivningsbesluten. I samband med detta svarade Migrationsverket också på meddelandet från den 23 januari 2018 och informerade ambassaden om att den fick utföra de åtgärder som bedömdes som nödvändiga i ärendena.

Den 31 januari 2018 bad ambassaden på nytt Migrationsverket att öppna ärendena, men fick återigen till svar att det var ambassaden som skulle hantera överklagandena. Ambassaden informerade då verket om att ambassaden skulle be AA och BB att söka på nytt och frågade hur ansökningsavgiften kunde hanteras, vilket Migrationsverket inte svarade på.

I mitten av april 2018 uppmärksammade Migrationsverket att överklagandena inte hade hanterats. Verket beslutade då att överlämna överklagandena till migrationsdomstolen. I ett yttrande till domstolen uppgav verket att ärendena inte utretts tillräckligt och medgav att besluten skulle upphävas och att ärendena skulle återgå till Migrationsverket. Migrationsdomstolen instämde i verkets bedömning att ärendena inte utretts tillräckligt och konstaterade att besluten var bristfälligt motiverade. Mot den bakgrunden beslutade domstolen den 20 april 2018 att upphäva besluten och att skicka tillbaka ärendena till Migrationsverket för utredning och prövning i sak. Migrationsverket återupptog därefter handläggningen av ansökningarna.

### **Anmälan**

I en anmälan till JO den 27 mars 2018 förde CC fram klagomål mot Migrationsverket. Hon anförde i huvudsak följande. Hennes föräldrar ansökte om uppehållstillstånd i juli 2015. Hon fick fullmakt att hantera ärendena och kontaktade Migrationsverket med frågor om hur det gick i ärendena vid ett flertal tillfällen under 2016 och 2017, men fick endast till svar att ärendena var under utredning. Den 17 januari 2018 fick hon del av två beslut enligt vilka föräldrarnas ärenden skrivits av. Beslutet avseende hennes far är daterat den 14 september 2017. Det innebär att det fanns ett beslut som hon inte fick reda på när hon var i kontakt med Migrationsverket under perioden september–december 2017. Det framgår inte av besluten varför ansökningarna skrevs av.

De överklagade besluten den 25 januari 2018. Handläggningstiden har varit alltför lång.

### Utredning

JO begärde att Migrationsverket och Regeringskansliet, Utrikesdepartementet skulle yttra sig över det som förts fram i anmälan.

#### Migrationsverket

Migrationsverket (generaldirektören DD) yttrade sig efter att ha gett berörd enhet och befattningshavare tillfälle att lämna upplysningar.

Migrationsverket redogjorde bl.a. för följande bakgrund.

Eftersom de sökande var äldre och de inte kunde resa till Dar es Salaam begärde handläggaren att personal på ambassaden i Dar es Salaam skulle genomföra en telefonintervju med dem. Ambassadpersonalen i Dar es Salaam svarade dagen efter att verket begärt om telefonintervju att verket skulle ställa frågan om telefonintervju till ambassaden i Maputo, vilket enligt verkets instruktioner är felaktigt [---].

Migrationsverket redovisade följande bedömning.

Det framgår av utredningen att CC:s föräldrars ärenden avskrevs den 14 september 2017 respektive den 15 januari 2018. Enligt uppgift fick varken föräldrarna eller CC del av besluten innan CC kontaktade verket för att få veta hur det gått med föräldrarnas ärenden. Migrationsverket kan bara konstatera att informationsöverföringen mellan verket och ambassaden i Dar es Salaam inte har fungerat eftersom det tog fem månader innan CC fick del av beslutet gällande hennes far. Vad gäller själva avskrivningen av ärendena är det omständigheter som ambassaden i Dar es Salaam bör ta ansvar för. Ambassaden meddelade den 23 januari 2018 handläggaren på Migrationsverket att ett fel gjorts av ambassaden och bad Migrationsverket åter öppna ärendet. Migrationsverket övervägde möjligheten att på nytt öppna ärendet men bedömde att det var ambassaden som skulle rätta till det felaktiga beslutet. När CC sedan överklagade avskrivningsbesluten den 29 januari 2018 meddelade verket ambassaden att överklagandena kommit in och att verket ansåg att ambassaden var skyldig att hantera överklagandena. Migrationsverket kan därefter bara konstatera att ambassaden har fått information om att överklagandena hade kommit in men valt att inte agera.

Slutligen konstaterar Migrationsverket att en handläggningstid som närmar sig tre år inte är acceptabel. En starkt bidragande orsak till den långa handläggningstiden är dock det stora antalet asylsökande som kom under hösten 2015, vilket medförde att verket tvingades prioritera asylärenden under lång tid. Det framgår tydligt att handläggningen i princip har stått stilla under perioden november 2015 till juli 2017. Det förhållandet att inga handläggningsåtgärder har vidtagits under drygt ett och ett halvt års tid är givetvis inte rimligt. Verket borde ha kommunicerat till sökandena att handläggningen skulle komma att dra ut på tiden. Migrationsverket anser att handläggningen av CC:s föräldrars ärenden inte har skett enligt gällande regler, vilket inte är acceptabelt och Migrationsverket beklagar givetvis detta.

#### Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet (rättschefen EE) yttrade sig den 22 augusti 2018 efter att ha hämtat in upplysningar från Sveriges ambassad i Dar es Salaam, Tanzania, respektive Maputo, Moçambique. Där uppgavs att ambassaden i Dar es Salaam

fattat beslut om att avskriva båda ärendena från ambassadens handläggning efter att ambassaden begärt att ärendena skulle flyttas till annan ambassad och i tron att så hade skett. Ambassaden expedierade inte besluten till sökandena eftersom besluten inte avgjorde ärendena i sak.

Med anledning av det som kommit fram i utredningen hos JO uppmanades Utrikesdepartementet att komma in med ett kompletterande yttrande. Yttrandet skulle bl.a. innehålla Utrikesdepartementets bedömning av ambassaden i Dar es Salaams avskrivningsbeslut och ambassadens hantering av överklagandena av avskrivningsbesluten.

Utrikesdepartementet (rättschefen EE) yttrade sig den 16 november 2018 efter att ha hämtat in upplysningar från Sveriges ambassad i Dar es Salaam, Tanzania.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning.

Av utredningen i ärendet framgår sammanfattningsvis följande. Ambassaden i Dar es Salaam har varit förhindrad att i Wilma flytta över ärendena till Maputo, där de enligt ambassaden rätteligen skulle handläggas, och ambassaden har som en följd av detta meddelat två felaktiga avskrivningsbeslut. Ambassaden har heller inte vidtagit erforderliga åtgärder med anledning av sökandenas överklagande.

Vid bedömningen av ambassadens handläggning bör följande beaktas. Ambassaden har begärt Migrationsverkets hjälp med att flytta över ärendena i Wilma, det första avskrivningsbeslutet har skett efter att handläggningen i Maputo av ärendena bevisligen hade inletts och det andra avskrivningsbeslutet fattades på direkt uppmaning av Migrationsverket. När ärendena överklagades begärde ambassaden att Migrationsverket skulle öppna upp ärendena igen, eftersom detta inte var tekniskt möjligt för ambassaden själv att göra.

Utrikesdepartementets bedömning är alltjämt att ambassadens handläggning endast har syftat till att försöka få ärendena överflyttade till rätt ambassad så att ambassaden i Dar es Salaam kunde avsluta sin handläggning. Tyvärr har det i efterhand visat sig att ambassadens avskrivningsbeslut inte har fått den avsedda effekten. Därtill gjorde ambassaden fel som inte mer noggrant följde upp Migrationsverkets uppmaning att hantera överklagandena, när det stod klart att Migrationsverket inte hade för avsikt att se ambassadens begäran om att öppna upp ärendena igen som en omprövning av avskrivningsbesluten.

För en utlandsmyndighet som handlägger migrationsärenden kan ett antal lärdomar dras från hanteringen av de aktuella ärendena. Det finns skäl för Utrikesdepartementet att på lämpligt sätt påminna ambassadanställda om vikten av att noga följa Migrationsverkets lathundar och dylika rutindokument och av att därtill följa upp att en vidtagen åtgärd i ett ärende verkligen får den eftersträfvade effekten.

## **Rättslig reglering**

### **Beslutande myndighet**

Beslut om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd meddelas som huvudregel av Migrationsverket (se 5 kap. 20 § och 6 kap. 5 § utlänningslagen).

Beskickningar och konsulat ska handlägga migrationsärenden enligt EU:s förordningar och utlänningslagstiftningen samt biträda bl.a. Migrationsverket i

ärenden enligt utlänningslagstiftningen (se 3 kap. 9 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen). Det kan t.ex. handla om att ta emot ansökningshandlingar, kontrollera sökandens identitet, verifiera dokument och att intervjua sökanden.

### Förvaltningslagen

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 och ambassadernas handläggning i det aktuella ärendet. Nedan hänvisas till vissa bestämmelser i den tidigare förvaltningslagen, FL. Delvis motsvarande bestämmelser finns i den nu gällande förvaltningslagen.

### Bedömning

Ambassaden i Dar es Salaams beslut att skriva av BB:s ansökan

AA och BB ansökte den 13 juli 2015 om uppehålls- och arbetstillstånd. Av utredningen i ärendet framgår att Migrationsverket i juli 2017 vände sig till ambassaden i Dar es Salaam och bad om hjälp att genomföra intervjuer med AA och BB. Migrationsverket fick dock till svar att verket skulle vända sig till ambassaden i Maputo. Migrationsverket har i sitt yttrande till JO uppgett att detta inte var i enlighet med Migrationsverkets instruktion om ärendefördelning. Verket följde dock ambassadens uppmaning och vände sig med sin begäran till ambassaden i Maputo, som inledde arbetet med att tillgodose begäran.

Det framstår därmed som att Migrationsverket och ambassaderna vid det tillfället var överens om att ärendena skulle hanteras vid ambassaden i Maputo. Vare sig Migrationsverket eller ambassaden i Dar es Salaam flyttade dock över ärendena till ambassaden i Maputo i ärendehanteringssystemet Wilma. AA:s och BB:s ärenden låg i stället kvar hos ambassaden i Dar es Salaam, som skrev av BB:s ansökan den 14 september 2017.

Ambassaden i Dar es Salaam har uppgett att avsikten med beslutet den 14 september 2017 var att skriva av BB:s ärende från vidare handläggning hos ambassaden. Av beslutets utformning framgår dock att ambassaden skrev av BB:s ansökan om uppehållstillstånd. Beslutet innehåller inte någon motivering och skickades inte till BB eller hans ombud CC. Som Utrikesdepartementet och Migrationsverket uppgett saknade ambassaden rätt att fatta ett sådant beslut. Beslutet avser myndighetsutövning mot enskild och avslutade BB:s ärende. BB hade inte återkallat sin ansökan och beslutet gick därmed honom emot. Med hänsyn till detta och till de konsekvenser beslutet fick för BB skulle ambassaden naturligtvis ha motiverat beslutet och underrättat BB om det genom ombudet CC (se 20 och 21 §§ FL). Ambassaden i Dar es Salaam ska kritiseras för att ha skrivit av BB:s ansökan, den bristfälliga motiveringen och för att inte ha uppfyllt underrättelseskyldigheten.

### Migrationsverkets hantering efter att BB:s ansökan skrivits av

Migrationsverket upptäckte i januari 2018 att BB:s ansökan hade skrivits av. Den enda åtgärden som verket vidtog var att i ett meddelande fråga ambassaden i Dar es Salaam om ambassaden kunde fatta ett beslut även i AA:s ärende. Migrationsverket uppgav samtidigt att AA och BB sökt tillsammans och att det förmodligen skulle bli ett likadant beslut som i BB:s ärende. Ambassaden i Dar es Salaam skrev av AA:s ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd den 15 januari 2018.

Som sagts ovan saknade ambassaden rätt att skriva av BB:s ansökan. Trots att det var ambassaden som fattat det felaktiga beslutet hade Migrationsverket fortfarande det övergripande ansvaret för ärendena och att de hanterades korrekt. Migrationsverket borde tidigare ha uppmärksammat att ansökan felaktigt skrivits av och vidtagit åtgärder för att korrigera misstaget. Migrationsverket ska kritiseras för detta.

### Ambassaden i Dar es Salaams beslut att skriva av AA:s ansökan

Utrikesdepartementet har uppgett att ambassaden i Dar es Salaam skrev av AA:s ansökan på direkt uppmaning av Migrationsverket. Jag kan för min del inte uppfatta Migrationsverkets meddelande som en direkt uppmaning från verkets sida om att ambassaden skulle skriva av AA:s ansökan. Oavsett hur meddelandet kan förstås så var det ambassadens uppgift att självständigt ta ställning till om det fanns förutsättningar att skriva av ärendet eller inte.

Ambassaden i Dar es Salaam borde i samband med Migrationsverkets meddelande även ha uppmärksammat att man felaktigt skrivit av BB:s ansökan om uppehållstillstånd och kontaktat Migrationsverket för att lösa situationen. I stället fattade ambassaden på nytt ett felaktigt beslut. Ambassaden i Dar es Salaam kan inte undgå kritik för detta.

### Hanteringen av överklagandena

Det är den myndighet som fattat ett beslut som ska pröva om ett överklagande av beslutet kommit in i rätt tid (se 24 § FL). Med hänsyn till det har jag inga synpunkter på att Migrationsverket bad ambassaden i Dar es Salaam att hantera de överklaganden som CC gav in. Det framgick inte uttryckligen av ambassadens frågor att myndigheten ville ha Migrationsverkets hjälp för att kunna ompröva sina beslut. Jag har därför förståelse för att verket svarade att det var ambassadens ansvar att vidta nödvändiga åtgärder.

Migrationsverket kände dock vid det här tillfället till att det blivit fel i handläggningen och borde ha kontaktat ambassaden för att reda ut vad som inträffat. Som sagts hade Migrationsverket fortfarande det övergripande ansvaret för ärendena trots att det var ambassaden som fattat de felaktiga besluten. Migrationsverket borde därför ha ansträngt sig mer för att se till att den fortsatta handläggningen blev korrekt. Verket borde bl.a. ha kontaktat ambassaden och frågat hur de avsåg att hantera överklagandena när verket fick

ambassadens meddelande den 31 januari 2018. Migrationsverket ska kritiseras för sin passivitet vid hanteringen av överklagandena.

Utrikesdepartementet har, som det får förstås, uppgett att ambassaden bedömde att det fanns förutsättningar att ompröva besluten att skriva av ansökningarna. Eftersom ambassaden inte själva kunde öppna ärendena i Wilma bad ambassaden Migrationsverket om hjälp att göra detta. Om en myndighet anser att det finns skäl att ompröva ett beslut är det inte rimligt att tekniska begränsningar i ärendehanteringssystemet hindrar detta. Krävs det hjälp av en annan myndighet för att en omprövning rent tekniskt ska gå att genomföra bör myndigheten be om sådan hjälp. Jag är därför positiv till att ambassaden vände sig till Migrationsverket. När Migrationsverket svarade att det var ambassadens ansvar att utföra de nödvändiga åtgärderna skulle dock ambassaden inte låtit sig nöja med detta. Ambassaden borde i stället ha tagit en förnyad kontakt med Migrationsverket och förtydligat att myndigheten saknade tekniska möjligheter att genomföra de åtgärder som bedömdes nödvändiga. Ambassaden valde nu i stället att inte ompröva besluten och att inte hantera överklagandena. Att avvakta två månader med att hantera ett överklagande är oacceptabelt. Med hänsyn till att ambassaden var medveten om att det blivit fel i handläggningen och gjort bedömningen att det funnits skäl att ompröva besluten är ambassadens passivitet anmärkningsvärd. Ambassaden i Dar es Salaam förtjänar kritik för sin hantering av överklagandena.

#### Handläggningstiden m.m.

Handläggningstiden av AA:s och BB:s ärenden uppgick vid tillfället för Migrationsverkets yttrande till JO till knappt tre år. Som Migrationsverket uppgett skedde inga aktiva handläggningsåtgärder under perioden november 2015–juli 2017. Jag instämmer i verkets bedömning att det inte är rimligt. De brister i Migrationsverkets och ambassadens handläggning som jag behandlat ovan har medfört att handläggningen av ärendena dragit ut på tiden även efter juli 2017. Min granskning har dock avsett Migrationsverkets och ambassadernas gemensamma hantering av AA:s och BB:s ärenden. Den utdragna handläggningstiden och vad som har anförts i övrigt föranleder därför inte något ytterligare uttalande från min sida.

#### Avslutande synpunkter

Jag kan konstatera att Migrationsverkets och ambassaden i Dar es Salaams gemensamma hantering av AA:s och BB:s ärenden har varit mycket bristfällig. Ärendet visar på vikten av tydlig kommunikation och att myndigheterna agerar gemensamt för att åtgärda fel som upptäcks i handläggningen. Ärendet illustrerar även de svårigheter som kan finnas när flera myndigheter, i olika länder, ska samverka i handläggningen av ett ärende.

I betänkandet Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna (SOU 2017:14) och Statskontorets rapport Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna – En analys av vad det skulle kosta om Migrationsverket tar över ansvaret (2017:23)

föreslogs att regeringen skulle ge Migrationsverket huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

I sitt remissyttrande över betänkandet och rapporten anförde JO Cecilia Renfors att hon i sin tillsyn uppmärksammat brister i handläggningen av migrationsärenden hos både Migrationsverket och utlandsmyndigheterna där en orsak till bristerna har varit att samverkan mellan myndigheterna inte har fungerat helt tillfredsställande. Mot den bakgrunden välkomnade hon att det görs ansatser att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. (Se JO:s remissyttrande den 17 september 2018, R 51-2018.)

Migrationsverket fick i april 2019 i uppdrag av regeringen att vidta nödvändiga åtgärder för att förbereda övertagandet av huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna fr.o.m. den 1 januari 2020.

Flera av felen i hanteringen av AA:s och BB:s ärenden har sin grund i en bristande samverkan mellan Migrationsverket och ambassaderna, vilket visar att de brister som JO Renfors uppmärksammat fortfarande är aktuella. Jag välkomnar därför att ansvaret förtydligats och förväntar mig att Migrationsverkets övertagande av huvudansvaret ska bidra till att förhindra att liknande situationer som den i AA:s och BB:s ärenden uppstår igen.

En del av felen har dock sin grund i okunskap om vilka beslut en ambassad har rätt att fatta och det förvaltningsrättsliga regelverket. Jag förutsätter att Migrationsverket och Utrikesdepartementet utbildar personalen i dessa frågor så att liknande misstag inte inträffar igen.

Ärendet avslutas.