

## Kritik mot Sveriges ambassad i London för bristande service och tillgänglighet i fråga om bokningsbara tider för ansökan om pass

**Beslutet i korthet:** JO har under en längre tid fått in anmälningar mot Sveriges ambassad i London om långa väntetider för att ansöka om pass till följd av en brist på bokningsbara tider.

Enligt JO framstår det som att passverksamheten vid ambassaden är underdimensionerad och att detta varit en starkt bidragande orsak till de långa väntetiderna. Informationen på webbplatsen om de begränsade bokningsmöjligheterna borde enligt JO ha varit tydligare.

JO kritiserar ambassaden för bristande service och tillgänglighet.

### Bakgrund och anmälningarna

JO har under en längre tid tagit emot klagomål om att det vid Sveriges ambassad i London, Storbritannien, saknas bokningsbara tider för att ansöka om pass.

I beslut den 13 april 2023 (dnr 999-2023 och 1413-2023) konstaterade jag att det som då hade kommit fram inte gav mig tillräcklig anledning att göra något uttalande men att jag avsåg att följa frågan om ambassadens svårigheter att tillhandahålla bokningsbara tider. Jag skickade en kopia av besluten och anmälningarna till ambassaden och Utrikesdepartementet för kännedom.

Det har därefter fortsatt att komma in anmälningar till JO om svårigheter med att boka tid för att ansöka om pass vid ambassaden. Mot den bakgrunden inledde JO en utredning. De anmälningar som omfattas av utredningen gjordes av AA och BB i maj 2023. I anmälningarna anges bl.a. följande.

#### AA:s anmälan

AA:s dotter CC bor och arbetar i England sedan tio år. CC försökte boka en tid för att förnya sitt pass. Det fanns dock inga lediga tider över huvud taget att boka från hösten 2021 och framåt. Beskedet från ambassaden var att de regelbundet lade ut tider på webbplatsen. CC gick in på webbplatsen kontinuerligt men det fanns inga lediga tider att tillgå. Passet gick ut under

våren 2022. I samband därmed blev CC erbjuden ett nytt arbete som innebar en hel del tjänsteresor utomlands. Eftersom hon inte hade något pass och det inte gick att se vilka möjligheter det fanns att få ett pass inom överskådlig tid så var hon tvungen att tacka nej till arbetet. Rådet från ambassaden var att åka till Sverige med ett temporärt pass för att kunna få ett nytt pass. Det är inte rimligt att en person som bor utomlands måste åka till Sverige för att förnya sitt pass.

### **BB:s anmälan**

BB har i över tre månader försökt att få en tid vid ambassaden för att förnya sitt svenska pass. Hon har använt den enda tillgängliga bokningsmetoden som fanns via ambassadens webbplats. Där finns inga nya tider för passansökan tillgängliga, men det informeras om att nya datum och tider görs tillgängliga på webbplatsen regelbundet. Hon har också besökt ambassaden personligen, men ambassadpersonalen var inte hjälpsam. Bokningssystemet är enligt BB omöjligt att använda och det verkar utsiktslöst att få en tid för ansökan om pass.

### **Utredning**

Utrikesdepartementet (rättschefen DD) yttrade sig till JO den 18 september 2023, och redogjorde inledningsvis för ambassadens upplysningar enligt följande.

Ambassaden i London är den största svenska passmyndigheten utanför Sverige. Förändringar i giltighetstid för svenska pass, ökade krav på passmyndigheter att registrera handlingar och att göra anteckningar i passansökan, aktiveringen av samordningsnummer samt Brexit, är faktorer som har påverkat passverksamheten. Över 109 000 svenskar har ansökt om uppehållstillstånd (EU Settlement Scheme – EUSS) för att stanna i Storbritannien efter Brexit. De behöver tillgång till giltiga pass då EUSS kopplas till passet. Gruppen dubbelmedborgare (svensk/brittisk) har även det bidragit till ett ökat behov av svenskt pass då de önskar vistas, arbeta och studera i Sverige/EU som EU-medborgare.

Utlämning av pass/nationella ID-kort har ökat från cirka 3 300 före Brexit till över 10 000 (2022). I dagsläget har ambassaden lämnat ut över 7 000 pass/nationella id-kort. Därtill kommer resehandlingar som lämnas ut av honorära konsuler, som har ökat markant. Konsulatet i Manchester lämnade tidigare ut cirka 700 resehandlingar (2022) per år. I år har Manchester redan lämnat ut över 700 resehandlingar. Det finns även andra faktorer som har ökat arbetsbördan för ambassaden.

Ambassaden släpper tider slumpmässigt för att inte bokningssidan ska krascha av trycket i Storbritannien. Bokningssidan skulle behöva utvecklas men den administreras av en annan myndighet än Regeringskansliet/UD. Ambassaden har sedan hösten 2019 försökt få till förbättringar av bokningssidan.

Ambassaden måste ha tidsbokning för att kunna styra hur många sökanden som kommer på förmiddagen, respektive på eftermiddagen. Det måste finnas tillräckligt med passhandläggare för att ta emot sökande. Under en längre period tog ambassaden emot passkunder fem förmiddagar och fem eftermiddagar per vecka. Vid en del tillfällen under den perioden arbetade passhandläggarna även sex dagar i veckan med pass eller hade förlängd arbetsdag för att ta emot passkunder även på kvällen. Det innebar att andra arbetsuppgifter, som ingår i det konsulära uppdraget men även är författningsreglerat, fick läggas åt sidan. Ambassaden måste fördela resurserna så att alla delar av verksamheten hanteras.

Ambassadens konsulära enhet hanterar olika typer av ärenden, passhanteringen är en del av verksamheten. Tillfälliga resursförstärkningar från UD har lett till att

fler pass kunnat utfärdas. Ju fler pass som utfärdas desto mer efterarbete tillkommer. UD har beviljat en extra tjänst (lokalanställd utan behörighet att utfärda pass) under två år. Provisoriska pass utfärdas utan tidsbokning så att svenska medborgare skyndsamt kan ta sig till Sverige eller annan svensk ambassad för att förnya sina pass.

Ambassaden har på olika sätt försökt få utökade resurser för passverksamheten, både för att möta den högre efterfrågan av passtider som är en effekt av Brexit, och för att ge befintlig personal en rimlig arbetssituation. Utöver beviljade resurser har ambassaden använt alla till buds stående medel, såsom del av kontorskostnadsbudget för att täcka upp med förstärkningstjänster.

Det finns sammanfattningsvis enligt ambassaden inte tillräckligt med resurser för att utfärda pass i den mängd som svenska medborgare förväntar sig i Storbritannien. Ambassaden informerar därför på hemsidan att det smidigaste sättet för personer bosatta i Storbritannien är att ansöka om en tid för ansökan om pass i Sverige, helst innan det tidigare passet går ut.

Efter att ha redogjort för sin interna utredning och den rättsliga regleringen, redovisade Utrikesdepartementet följande bedömning.

Svenska medborgare har ... som utgångspunkt rätt att på ansökan erhålla ett pass. De allra flesta passen utfärdas av Polismyndigheten i Sverige men utom riket fullgör beskickningar och karriärkonsulat i olika utsträckning uppgifter som passmyndighet. Det är inte närmare reglerat på vilket sätt eller i vilken omfattning som svenska medborgare ska kunna ansöka om pass i utlandet. Väntetiden för att ansöka om pass varierar också över tid och mellan olika utlandsmyndigheter.

Ambassaden i London är den största passmyndigheten utanför Sverige. Inte minst med hänsyn till det stora antalet svenska medborgare som bor och arbetar i Storbritannien är det angeläget att den verksamheten är väl fungerande. UD är medvetet om att det finns utmaningar med passverksamheten vid ambassaden och det är beklagligt att personer fått vänta länge på att kunna boka passtider. I sammanhanget kan det nämnas att även Polismyndigheten trots sin storlek och resurser haft utmaningar att klara efterfrågan på passtider, vilket också är något som påverkat ambassaden i London och andra ambassader i närområdet.

Ambassaden i London har utförligt redovisat de åtgärder som har vidtagits av ambassaden för att, med de förutsättningar som finns där, arbeta så effektivt som möjligt för att möta det mycket omfattande behovet av passutfärdanden till svenska medborgare som är bosatta i Storbritannien. Antalet utlämnanden av pass har också ökat kraftigt efter Storbritanniens utträde ur EU. Det har dock visat sig inte vara möjligt att möta behovet fullt ut. Med hänsyn till de rättsliga förutsättningarna och praktiska begränsningar kopplat till sin storlek som en utlandsmyndighet anser UD att ambassaden knappast kan lastas för den uppkomna situationen.

UD ska utifrån den genomlysning som har gjorts av passverksamheten fokusera på att utveckla verksamheten och skapa bättre förutsättningar att utföra det passuppdrag som utrikesförvaltningen har. UD avser bl.a. att verka för att standardisera arbetsmoment, tydligare informera om den passökandes eget ansvar för att tillhandahålla de handlingar som behövs för att utfärda pass samt tydligare definiera utrikesrepresentationens skyldighet att utfärda pass. UD ska även undersöka om Polismyndighetens ärendehanteringssystem kan användas av utrikesförvaltningen vid passhanteringen. Målsättningen är att väntetiden vid ansökningar om pass hos ambassaden i London på sikt ska kortas avsevärt.

AA kommenterade Utrikesdepartementets yttrande.

Utrikesdepartementet kompletterade sitt yttrande med information om att departementet har beslutat om ett uppdrag om att utveckla passverksamheten inom utrikesförvaltningen.

JO har noterat att det lagts ut uppdaterad information på ambassadens webbplats och upplysning om bl.a. att det sedan februari 2024 pågår ett försök med manuell bokning av passtider.

### **Rättsliga utgångspunkter**

#### **Ambassadors verksamhet**

En beskickning (ambassad) är en utlandsmyndighet som ingår i utrikesrepresentationen (se 1 kap. 2 och 4 §§ förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen, IFUR).

Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet. Utlandsmyndigheterna är i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet. (Se 1 kap. 6 § IFUR.)

Beskickningar ska som förvaltningsmyndigheter handlägga och besluta i författningsreglerade ärenden, bl.a. passärenden (se 3 kap. 2 och 10 §§ IFUR).

Chefen för en utlandsmyndighet ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den (se 2 kap. 9 § IFUR).

#### **Passärenden**

Pass utfärdas av en passmyndighet. Utom riket fullgör bl.a. beskickningar uppgifter som passmyndighet i den utsträckning som beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. (Se 2 § första och tredje stycket passlagen.)

Svenska medborgare har rätt att på ansökan erhålla vanligt pass, om inte annat följer av passlagen (se 4 § första stycket passlagen).

Passansökningar görs hos en passmyndighet och sökanden är skyldig att inställa sig personligen (se 6 § första stycket passlagen).

#### **Krav på service och tillgänglighet**

Frågan om service regleras i 6 § förvaltningslagen, där det anges att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska utan onödigt dröjsmål lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning den är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Av 7 § första stycket förvaltningslagen framgår att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ förvaltningslagen hänger samman på så sätt att en myndighet måste vara tillgänglig för allmänheten och rent faktiskt vara möjlig att nå, för att kunna uppfylla sin serviceskyldighet. En central del i god förvaltning är att en enskild kan komma i kontakt med myndigheten. (Se bl.a. JO 2022/23 s. 372, dnr 568-2021, och JO 2023 s. 39, dnr 7766-2022, 9432-2022.)

### **Bedömning**

I anmälningarna har det beskrivits hur enskilda under flera månader försökt att boka tid för att ansöka om pass hos Sveriges ambassad i London. Anmälarna har uppgett att det inte funnits några bokningsbara tider att tillgå över huvud taget, trots regelbundna besök på webbplatsen. Jag har inte uppfattat att Utrikesdepartementet ifrågasatt dessa uppgifter i och för sig.

Jag har riktat in min granskning på om väntetiderna och ambassadens sätt att informera om möjligheterna att boka tid för en ansökan om pass är förenliga med förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet.

Det framgår av utredningen att passansökningarna vid ambassaden har ökat kraftigt på senare år. Ambassaden har pekat på flera faktorer som påverkat passverksamheten och bidragit till de långa väntetiderna, bl.a. Storbritanniens utträde ur EU (brexit) och förändringar i giltighetstid för svenska pass.

När JO inledde sin utredning i juni 2023 gavs inte någon annan information på webbplatsen än att bokningsbara tider lades ut löpande. Det nämndes också att det smidigaste sättet för personer bosatta i Storbritannien att ansöka om pass är att göra det i Sverige. Det har inte gått att boka en tid på annat sätt än via ambassadens webbplats och någon möjlighet till personlig kontakt i tidsbokningsärenden har inte funnits.

Ambassaden har uppgett att bokningsbara tider släppts slumpmässigt för att systemet inte skulle krascha. Det har dock inte förklarats hur många bokningsbara tider som gjorts tillgängliga och det finns inte någon uppgift om den genomsnittliga väntetiden för att kunna boka en tid. Det hade varit värdefullt för granskningen om den informationen redovisats för JO.

Vid bedömningen av vad som ska krävas av en myndighet när det gäller service och tillgänglighet bör vikt läggas vid förvaltningslagens primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut. I propositionen till förvaltningslagen uttalades att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.).

Det står klart att ambassaden inte förmått möta den stora efterfrågan på bokningsbara tider för att ansöka om pass. Jag ifrågasätter inte att de beskrivna yttre faktorerna har bidragit till det. Av utredningen framgår dock att belastningen på passverksamheten har varit hög under en längre tid. Vid sådana förhållanden har myndigheten en skyldighet att organisera sin verksamhet så att

den ändå kan utföra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt (se JO:s beslut den 10 juni 2019, dnr 3392-2018, 4016-2018). Det framstår som att passverksamheten vid ambassaden är underdimensionerad och att det varit en starkt bidragande orsak till de långa väntetiderna.

Vidare måste en myndighet vara tydlig i sin information om hur myndigheten är tillgänglig. Annars begränsas enskildas möjligheter till informerade val utifrån de handlingsalternativ som faktiskt står till buds. Det är självfallet angeläget att svenska medborgare utomlands kan bilda sig en välgrundad uppfattning om möjligheterna att ansöka om pass vid en ambassad eller om ansökan behöver göras i Sverige.

Utredningen visar att det under flera månader inte lämnats någon information som med någon rimlig grad av förutsebarhet angav när en tid kunde förväntas bli tillgänglig. Det är inte acceptabelt. Även om ambassaden inte kunnat erbjuda tider i högre utsträckning än vad den gjort borde informationen om de begränsade bokningsmöjligheterna ha varit tydligare. De förklaringar som ambassaden och Utrikesdepartementet lämnat är inte godtagbara med hänsyn till att problemen förekommit under lång tid.

Bristen på bokningsbara passtider i kombination med den bristfälliga informationen strider mot förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet. Ambassaden förtjänar kritik för det.

Utrikesdepartementet har redogjort för ett antal åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att komma till rätta med de långa väntetiderna. Jag ser positivt på detta men förutsätter att åtgärderna följs upp och utvärderas.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Anna Sundström har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.