

## **Initiativärende mot Migrationsverket och Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, med anledning av ärendehantering vid utlandsmyndigheterna**

---

### **Initiativet**

Vid Riksdagens ombudsmannaexpedition upprättades den 7 juni 2001 en promemoria med följande lydelse.

#### **Ärendehantering vid utlandsmyndigheter**

Med anledning av ett beslut den 15 februari 2000 av stf JO Leif Ekberg (dnr 3145-1999) rörande handläggningen av ansökningar om asyl/uppehållstillstånd vid Sveriges ambassad i Bonn/Berlin tillställde Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, den 9 mars 2000 samtliga ambassader och karriärkonsulat samt handelskontoret i Taipei följande cirkulär.

---

Av JO:s bedömning framgår, att en utlandsmyndighet alltid är skyldig ta emot en klar begäran om asyl/uppehållstillstånd för prövning av Statens Invandrarverk. Detta gäller vare sig om begäran sker genom personligt besök hos myndigheten eller skriftligen. Någon förhandsbedömning eller skälighetsprövning av sådana ansökningar hos myndigheterna får inte förekomma.

Samtidigt underrättas utlandsmyndigheterna om att texten i RättsH III 6.2.5 är ofullständig. Även om sökanden uppger sig önska ansöka om asyl, är myndigheten skyldig informera om möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd via ambassaden. Där så är möjligt skall sökanden dock i första hand hänvisas till FN:s flyktingkommissarie (UNHCR).

Detta cirkulär skall delges samtlig personal som emottar ansökningar om inresa och vistelse i Sverige.

Genom uppgifter i medier och vid muntliga kontakter med företrädare för Utrikesdepartementet har framkommit att särskilt Sveriges ambassad i Islamabad och Migrationsverket sedan sommaren år 2000 fått vidkännas en stark ökning av asylansökningar från afghaner. Enligt vad som uppgetts skulle JO:s beslut och Utrikesdepartementets cirkulär vara en bidragande orsak till det svåra balansläge som uppstått vid myndigheterna till följd av dessa ansökningar.

Mot bakgrund härav bör i ett nytt JO-ärende en övergripande utredning göras med syfte att allsidigt belysa handläggningen av ansökningar om asyl/uppehållstillstånd vid svenska utlandsmyndigheter. Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, och Migrationsverket bör därvid anmodas att yttra sig i saken.

## Utredning

Yttranden enligt promemorian begärdes från Utrikesdepartementet respektive Migrationsverket.

I remissvar den 13 september 2001 uttalade Utrikesdepartementet, rättschefen AA, följande (bilagor här utelämnade).

### Yttrande enligt Promemoria 2001-06-07 Ärendehantering vid utlandsmyndigheter (4 bil.)

Justitieombudsmannen har i remiss den 8 juni 2001, dnr 2169-2001, anmodat departementet att yttra sig enligt PM 2001-06-07 i en övergripande utredning om handläggningen av ansökningar om asyl/uppehållstillstånd vid svenska utlandsmyndigheter. Sedan sommaren 2000 har antalet asylsökande afghaner vid Sveriges ambassad i Islamabad ökat starkt. Av PM:n framgår att en bidragande orsak uppges vara JO:s beslut 3145-1999 och departementets cirkulär 16 2000-03-09 i anledning av beslutet.

Departementet redovisade tidigare i sitt remissyttrande den 29 november 1999 i ovan nämnda ärende att två olika asylbegrepp, territoriell asyl och diplomatisk asyl, ofta används. Den form av asyl som Sverige har möjlighet att ge är territoriell asyl. Utlänningsnämndens praxisbeslut av den 22 december 1997, UN 310-97, bifogas, se bil. 1. En utlänning som kan återopa anknytning till Sverige genom anhöriga som är bosatta här kan ha möjlighet att få uppehållstillstånd efter att ansökan lämnats in vid en utlandsmyndighet och en intervju med sökanden företagits. Efter JO:s ovan nämnda beslut påpekades för utlandsmyndigheterna att sökande även alltid har rätt att få en klar begäran om asyl prövad. Detta antas ha bidragit till det aktuella tillståndet vid ambassaden i Islamabad.

Ambassaden har beretts tillfälle att yttra sig, yttrandet bifogas, se bil. 2. Härav framgår hur den rådande situationen ser ut samt bakgrunden härtill. Ambassaden gör stora ansträngningar för att hantera dessa ärenden på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt. Som ambassaden framhåller i sitt yttrande är det orimligt att, ofta fattiga, människor med falska förhoppningar bekostar ansökningar.

Utrikesdepartementets inspektörer gör regelbundna besök på utlandsmyndigheterna. Den 11–16 juni 2001 besökte inspektörerna tillsammans med en representant från Migrationsverket ambassaden i Islamabad. Deras rapport bifogas, se bil. 3. I rapporten konstateras att ambassaden är underbemannad för hanteringen av dessa ärenden samt att man trots omfattande arbetsinsatser tvingas eftersätta övrig verksamhet. Inspektörerna bedömer också att ambassadens handläggning inger stort hopp för de sökande trots att ingen hittills beviljats uppehållstillstånd på dessa grunder. Utrikesdepartementet har sänt en person som tillfällig förstärkning till ambassaden men saknar för tillfället ekonomisk möjlighet att permanent öka bemanningen.

Migrationsverkets representant har efter inspektionen sammanställt en separat rapport som bifogas, se bil. 4. Av denna framgår detaljerna i ambassadens handläggningsordning. Migrationsverket ger i sin rapport ett antal rekommendationer till ambassaden. Migrationsverket bedömer emellertid inte att dessa är tillräckliga för att ambassaden skall komma till rätta med problemen.

Sammanfattningsvis är den rådande situationen vid ambassaden i Islamabad mycket olycklig för samtliga inblandade parter:

De sökande lägger ned stora summor på ansökningar som har praktiskt taget obefintliga chanser att få bifall. Sedan den 15 juli i år skall utlandsmyndigheterna dessutom ta ut ansökningsavgifter i ärenden avseende uppehållstillstånd. Avgiften är 1 000 kr för personer som fyllt 18 år (se SFS 2001:535).

Ambassaden lägger ned ett mycket omfattande arbete med att hantera dessa ansökningar, vilket leder till att övrig verksamhet vid ambassaden blir lidande. Mot bakgrund av att mer än 2 miljoner afghanska flyktingar befinner sig i Pakistan kan

ärendemängden öka i det oändliga och det är därför orimligt att försöka lösa problemet med ökade personella resurser vid ambassaden.

Migrationsverket måste avsätta resurser för att handlägga ärendena vilket i sin tur leder till att väntetiderna ökar i andra ärendekategorier.

Mot bakgrund av ovanstående framstår den nuvarande handläggningsordningen inte som ändamålsenlig. Det är angeläget att problemet kan få en lösning som å ena sidan inte leder till oacceptabla konsekvenser för utlandsmyndigheten och de sökande och å andra sidan tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet.

I remissvar den 12 oktober 2001 uttalade Migrationsverket, generaldirektören BB, följande (bilagor här utelämnade).

**Yttrande i ärende angående ärendehantering vid utlandsmyndigheter. JO:s ärende nr 2169-2001.**

Migrationsverket har i remiss den 8 juni 2001 anmodats yttra sig enligt Justitieombudsmannens promemoria 2001-06-07 (ab 3) om ärendehantering vid utlandsmyndigheter med anledning av att antalet asylsökande vid Sveriges ambassader ökat. Justitieombudsmannens remiss har tillställts verkets praxisenhet samt Region mitt för yttrande.

**Bakgrund**

Ansökningar om asyl i Sverige som ges in till en svensk utlandsmyndighet är i sig ingen ny företeelse. Nytt är däremot den ökning av antalet asylansökningar, illustrerat av situationen vid Sveriges ambassad i Islamabad, där åtskilliga tusen asylansökningar kommit in från afghanska medborgare som vistas i Pakistan. Svenska utlandsmyndigheter, bland annat i Mellanöstern och Afrika, har av och till fått ta emot stora mängder asylansökningar, dock aldrig i samma omfattning som den i Pakistan.

Dåvarande Migrationsverket [Statens invandrarverk, JO:s anm.] uppmärksammades förra året på den ökande inströmningen av antalet ansökningar med åberopande av politiska [skäl] till ambassaden i Islamabad. Orsaken till den ökande inströmning[en] tros vara att det då blev känt att svenska ambassaden, till skillnad från andra länders ambassader, i enlighet med Justitieombudsmannens beslut 2000-02-15 (dnr 3145-1999) fritt lämnade ut ansökningsblanketter till den som ville söka. Till verket inkom 1 651 ansökningar under år 2000. I år har antalet ansökningar som inkommit till verket ökat till ca. 8 000. Ytterligare ca. 2 000 ansökningar är att vänta från ambassaden i Islamabad.

Vid den tid då verket blev uppmärksammat på den ökade inströmningen av ärenden i Islamabad lämnade verket, i en skrivelse till ambassaden, allmänna synpunkter och rekommendationer (se bil. 1) för att möta situationen.

Invandrarverket gav i skrivelsen ambassaden rådet att svara på allmänt hållna framställningar om asyl i Sverige med ett standardbrev. Verket poängterar samtidigt att om ett inkommet brev eller personligen framförda upplysningar innehåller en klar och motiverad begäran om asyl eller uppgifter att den enskilde har anhöriga i Sverige kan myndigheten behöva agera annorlunda. I det senare fallet bör släktskapsförhållandena utredas i ett ärende om uppehållstillstånd som avgörs av verket. I det förra fallet bör ambassaden i första hand upplysa om de svenska reglerna för asylinvandring och hänvisa till UNHCR. Om sökanden trots allt vill ha sin asylsak prövad av svenska myndigheter, bör ärendet utredas och beslutas av verket.

Även om Invandrarverket, i skrivelsen, pekade på att det finns gränser för en myndighets serviceskyldighet ansåg sig verket inte kunna rekommendera ambassaden att göra några egentliga avsteg från normal handläggningsordning oavsett den rådande ärendesituationen. Invandrarverket hade – liksom Migrationsverket har nu – egen erfarenhet av kraftigt ökande ärendemängder och vilka möjliga åtgärder som finns för att hantera dessa.

När det gäller utgången av ansökan om uppehållstillstånd vid en svensk utlandsmyndighet där politiska skäl åberopas har Utlänningsnämnden i ett vägledande beslut (se bil. 2) från 1997 (UN 310-97) slagit fast följande.

”För det internationella skyddet av flyktingar ansvarar världens stater och FN:s flyktingkommissarie, UNHCR. Skyddet regleras i internationella överenskommelser, av vilka den viktigaste är 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning.” Sverige har anslutit sig till konventionen.

Den grundläggande definitionen av vem som är flykting finns i artikel 1 i konventionen – en person är flykting när han eller hon uppfyller de i artikeln angivna kriterierna.

1951 års konvention innehåller inte några regler om beviljande av asyl eller uppehållstillstånd i övrigt för en flykting. Enligt konventionen finns således inte någon uttalad skyldighet att bevilja en flykting asyl. Konventionens stadganden i fråga om skydd för flykting utgörs i stället av artikel 32 och 33, som reglerar konventionsstats möjlighet att avvisa eller utvisa flykting. Fördragsslutande stat får inte utvisa en flykting, som lovligen uppehåller sig på statens område annat än på grund av skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen (artikel 32 mom. 1). Fördragsslutande stat får vidare inte – med vissa undantag – avvisa eller utvisa flykting till gränsen mot område där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning (artikel 33 mom. 1).”

Konventionens skyddsregler tar således sikte på situationen då flyktingen befinner sig i skydds- eller ansökningslandet och kan inte åberopas i andra situationer. Detsamma gäller bestämmelserna i den svenska utlänningslagstiftningen (se 2 kap. 5 § och 3 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529)). I de fall en framställan om skydd i Sverige görs i annat land än hemlandet skall som regel en sådan framställan ske genom UNHCR som i sin tur kan begära hos Migrationsverket att sökande, som UNHCR bedömer vara skyddsvärd, får bosätta sig i Sverige inom ramen för Sveriges flyktingkvot.

Ansökan om uppehållstillstånd grundad på politiska skäl ingiven direkt till svensk myndighet av en sökande kan därför som regel inte beviljas mot bakgrund av gällande ordning. Av detta följer att en sådan ansökan om asyl i princip aldrig kan bifallas så länge utlänningskvoten finns utanför Sverige.

Endast i ett mycket fåtal fall och när synnerligen speciella omständigheter föreligger, har beslut om överföring till Sverige genom kvotuttagningen skett utan att UNHCR varit inblandat. Oftast har det då rört sig om fall när utlänningskvoten är kvar i hemlandet och där UNHCR inte har mandat att agera.

Det förekommer också att den sökande utöver asylskälen åberopar andra skäl för att få bosätta sig i Sverige, t.ex. anknytning till släkting bosatt i Sverige. Dessa yrkanden måste verket också ta ställning till, även om man redan i ett tidigt skede kan konstatera att skälen är otillräckliga och att ansökan kommer att avslås.

#### Kommentar

Migrationsverket vill inledningsvis slå fast att det inte råder någon som helst tveksamhet om att en svensk myndighet i Sverige eller utomlands alltid är skyldig att ta emot en ansökan som inges till myndigheten vare sig den är ingiven på en formell ansökningsblankett eller i brev. Ett utlämnande av ansökningsblanketter på sätt som i dag sker vid ambassaden i Islamabad är dock, enligt verket, mindre lämpligt då detta får oönskade konsekvenser för såväl sökanden som för verket.

Då regelverket, som redovisats ovan, för beviljande av uppehållstillstånd med åberopande av politiska skäl är ytterst restriktivt, innebär ett fritt utlämnande av blanketter att sökande inges falska förhoppningar om möjligheterna att erhålla uppehållstillstånd i Sverige. De försök som gjorts att informera eventuella sökande om möjligheterna till uppehållstillstånd har inte varit tillräckligt effektiva då ett samtidigt utlämnande av blanketter givit andra signaler till dem som önskar bosätta sig i Sverige.

Som förvaltningsmyndighet har såväl verket som utlandsmyndigheterna krav på sig att undersöka och fastställa i vilken utsträckning ett ärende behöver kompletteras. Likaså har den sökande rätt till ett motiverat beslut. Ett förvaltningsbeslut skall inte vara enbart materiellt riktigt utan måste också ha tillkommit på rätt sätt.

Det kan dock konstateras att den tid och omsorg som läggs ned på dessa ärenden är inte rimlig med tanke på dels de resurser som Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har till sitt förfogande, dels att en ansökan om asyl som inges till en svensk utlandsmyndighet, enligt nu gällande rättsordning, inte kan bifallas. Verket inser dock att så länge ansökningshandlingar delas ut på det sätt som görs i dag vid ambassaderna måste ärendena hanteras enligt gällande regelsystem.

Avslutningsvis kan verket med anledning av vad som sagts ovan konstatera att läget för närvarande är ansträngt vid såväl ambassaderna som vid Migrationsverket. För Migrationsverkets del innebär nuvarande ordning att verket, för att klara ärendeinströmningen, måste omlokalisera redan knappa resurser för att kunna handlägga ärendena inom rimlig tid, vilket i sig kommer att medföra att handläggningstiderna i andra ärendekategorier kommer att öka.

Regeringen beslutade genom förordning (2001:535) om ändring i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna, att från den 15 juli 2001 ta ut en avgift av den som i utlandet ansöker om uppehållstillstånd i Sverige, bl.a. av asylskäl.

*JO Berggren* anförde i ett beslut den 30 januari 2003 följande.

### **Rättslig reglering**

Migrationsverket är central utlänningsmyndighet och skall verka för att handläggningen av frågor enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är rättssäker och effektiv. I utlänningslagen (1989:529) finns regler om utlänningsansökan, inresa, utresa, vistelse och arbete i Sverige samt om rätten till asyl här.

Ärenden som rör ansökningar om visering samt uppehålls- och arbetstillstånd utreds och prövas enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § utlänningslagen av Migrationsverket. Paragrafen innehåller även regler om att beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av Utrikesdepartementet och om att regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Migrationsverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om sådana tillstånd.

Med stöd av utlänningslagen har i 3 kap. 3 a § utlänningsförordningen (1989:547) föreskrivits att svenska beskickningar och konsulat får bevilja uppehållstillstånd för högst tre år i viss omfattning. Enligt 4 kap. 4 a § får de även bevilja arbetstillstånd. I förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen finns bestämmelser om vilka uppgifter som en utlandsmyndighet normalt skall utföra. Enligt 7 a § skall beskickningar och konsulat handlägga ärenden enligt utlänningslagstiftningen samt biträda Migrationsverket, Utlänningsnämnden och polismyndigheter med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Utlandsmyndigheterna är självständiga förvaltningsmyndigheter som har att fatta egna beslut i förvaltningsärenden. Härav följer att den förvaltningsrättsliga lagstiftningen skall tillämpas av utlandsmyndigheterna.

Upphållstillstånd innebär enligt 2 kap. 2 § utlänningslagen tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning.

I 3 kap. 4 § utlänningslagen föreskrivs att flyktingar och skyddsbehövande i övrigt med vissa angivna undantag har rätt till uppehållstillstånd (asyl). I 2 och 3 §§ nämnda kapitel finns legaldefinitioner för vad som i utlänningslagen avses med flykting respektive skyddsbehövande i övrigt. Med flykting avses en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Motsvarande gäller den som är statslös och som befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort. Skyddsbehövande i övrigt omfattar personer som riskerar dödsstraff, tortyr eller omänsklig behandling, flyr undan väpnade konflikter eller miljökatastrofer eller förföljs på grund av sitt kön eller sin homosexualitet.

I 2 kap. 4 § utlänningslagen finns regler om att uppehållstillstånd får ges till utlänningar på vissa, ej skyddsrelaterade grunder. Dessa omfattar anhöriga till någon som bor i Sverige, utlänningar som annars har särskild anknytning hit eller som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, vissa personer med arbetsmarknadsskäl såsom specialister, säsongarbetare, artister m.fl., studenter och forskare samt adoptivbarn.

Enligt 2 kap. 5 § första stycket utlänningslagen gäller som huvudregel att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får med vissa angivna undantag inte bifallas efter inresan. Enligt 3 kap. 7 § utlänningsförordningen skall en ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där han annars är stadigvarande bosatt.

Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt förutsätts – vilket dock inte uttryckligen framgår av lagtexten – ha tagit sig till Sverige för att en bedömning av rätten till uppehållstillstånd skall kunna ske (2 kap. 5 § andra stycket 1 och 3 kap. 4 § utlänningslagen, jfr prop. 1979/80:96 s. 3 och 39, prop. 1983/84: 144 s. 19 f. samt Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer, 7 u., s. 173 och 181 f.). Utlänningsnämnden har, med hänvisning till 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning, i ett vägledande beslut (UN 310-97) slagit fast denna princip.

## **Bedömning**

### **Allmänt**

Konflikter och krigsutbrott i skilda delar av världen, liksom naturkatastrofer och hungersnöd, har lett till stora flyktingströmmar under framför allt 1990-talet. Invandringen till Sverige har under senare år till största delen bestått av personer som drabbats av dessa katastrofer och anhöriga till dessa. Invandringen till Sverige är sedan år 1967 reglerad utom för medborgare i de nordiska länderna och för medborgare i EU-länderna samt de stater som tillträtt EES-avtalet.

Det är varje suverän stats rättighet att med regler och andra åtgärder påverka invandringen. Någon rätt att fritt få bestämma att man vill invandra till ett visst land finns i princip inte. Rätten att få skydd utomlands undan förföljelse och att förenas med sina anhöriga erkänns dock av de flesta länder. Flykting- och invandringspolitik är i dag en global fråga som regleras mellan länderna genom ett stort antal konventioner och andra internationella avtal. För arbetet med skydd av och annan hjälp åt världens flyktingar är de internationella organisationernas verksamhet av stor betydelse.

Sedan år 1950 har Sverige genom organiserad överföring tagit emot flyktingar inom ramen för en särskild flyktingkvot. Migrationsverket ansvarar för uttagning och överföring av flyktingar till Sverige i samverkan med bl.a. FN:s flyktingkommissarie, UNHCR. Dessa personer får vid ankomsten till Sverige utan närmare prövning permanent uppehållstillstånd. Vid massflyktssituationer, dvs. när en stor mängd människor hastigt lämnar hemlandet på grund av yttre omständigheter som en väpnad konflikt eller en miljökatastrof, får regeringen med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd enligt 3 kap. utlänningslagen och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. De utläningar som tillhör ifrågavarande grupp presumeras ha behov av tillfälligt skydd här, och det skall inte göras någon prövning av hans individuella skyddsskäl.

Under speciellt det senaste årtiondet har det blivit alltmer vanligt att personer, som på grund av krig eller andra likvärdiga förhållanden lämnat sina hemländer och fått skydd i närliggande stater, vänt sig till olika staters ambassader i dessa länder i hopp om att få rätt att utvandra. Det stora flertalet av dessa personer torde falla in under definitionen flyktingar enligt Genèvekonventionen och således åtnjuta skydd i tillflyktslandet enligt bestämmelserna i konventionen.

I ärendet aktualiseras vilka regler som är tillämpliga när en utlänning som inte befinner sig här i landet vänder sig till en svensk utlandsmyndighet med begäran att få tillstånd att bosätta sig i Sverige.

#### Ansökningar om uppehållstillstånd grundade på skyddsbehov

Som framgått av redovisningen ovan om den rättsliga regleringen har flyktingar och andra skyddsbehövande enligt huvudregeln en ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd i Sverige. En ansökan om uppehållstillstånd grundad på flyktingskäl skall prövas av Migrationsverket. Frågan blir då hur en utlandsmyndighet skall förfara när en sådan ansökan kommer in från en utlänning som befinner sig utanför sitt hemland men inte i Sverige.

Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen finns bestämmelser om rätten till asyl/uppehållstillstånd i 2 och 3 kap. utlänningslagen. Av dessa bestämmelser framgår att en ansökan om uppehållstillstånd grundad på politiska skäl från en utlänning som finns utanför Sverige i princip inte kan bifallas.

I det JO-beslut (JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 256) som gett upphov till i remissvaren beskrivna åtgärder, var fråga om handläggningen vid Sveriges

ambassad i Bonn/Berlin av en skrivelse från familjen CC, innehållande en ansökan om asyl/uppehållstillstånd. Ett ansökningsärende hade således härigenom anhängiggjorts. Stf. justitieombudsmannen Leif Ekberg uttalade i sin bedömning följande.

Jag konstaterar, för min del, att familjen CC:s skrivelse, förutom en beskrivning av levnadsförhållanden m.m., omfattar en klar begäran om asyl/uppehållstillstånd och att familjen åberopar humanitära skäl för sin begäran. Vid sådant förhållande har de haft en ovillkorlig rätt att få sina ansökningar prövade i normal ordning. En utlandsmyndighet är alltid skyldig att ta emot en ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd och, i de fall myndigheten inte själv är behörig att göra prövningen, sända in den till behörig beslutsfattare

— — — . Det bör däremot inte förekomma att myndigheten gör någon slags förhandsbedömning och utifrån den avgör om en ansökan skall sändas vidare eller inte.

Ambassaden har givetvis varit i sin fulla rätt att informera familjen CC om tillämpliga regler för asyl m.m. på sätt som skett. Därutöver har det emellertid ålegat ambassaden att formellt behandla den ingivna skrivelsen som en ansökan om asyl/uppehållstillstånd. Ett första steg kunde då ha varit att – tillsammans med informationsskrivelsen – tillställa familjen CC de särskilda ansökningsformulären för uppehållstillstånd.

Genom att ambassaden handlagt familjen CC:s skrivelse på ett ofullständigt sätt har familjen betagits rätten att få ett formligt beslut som den, vid avslag, kunnat överklaga. Ambassaden kan inte undgå kritik för det inträffade.

Vad som kommit fram i det nu upptagna ärendet föranleder följande yttrande av mig.

En utgångspunkt för JO-beslutet år 2000 är att utlandsmyndigheterna alltid är skyldiga att ta emot en ansökan om asyl/uppehållstillstånd även om den inte upptagits i det särskilda ansökningsformuläret, en uppfattning som Utrikesdepartementet och Migrationsverket uppenbarligen delar. Jag kan liksom Utrikesdepartementet konstatera att den ändrade handläggningsordningen hos ambassaden i Islamabad som infördes år 2000 bidrog till en situation som var olycklig för samtliga inblandade parter och som naturligtvis med motsvarande handläggningsordning kan uppstå också på andra håll. Av utredningen framgår också att syftet med den nya ordningen varit att handläggningen skulle anpassas till vad som uttalats i JO-beslutet. Det kan noteras att JO:s uttalande om översändande av ansökningsformulär gällde ett ärende som redan anhängiggjorts vid ambassaden genom skriftlig ansökan. Utrikesdepartementet har efterlyst en lösning som å ena sidan inte leder till oacceptabla konsekvenser för utlandsmyndigheterna och de sökande och å andra sidan tillgodose rimliga krav på rättssäkerhet. Migrationsverket har bl.a. anmärkt att ett utlämnande av ansökningsblanketter på sätt som skett vid ambassaden i Islamabad är mindre lämpligt eftersom det får oönskade konsekvenser för såväl sökanden som för verket. Varken Utrikesdepartementet eller Migrationsverket har dock i sina yttranden redogjort för någon alternativ handläggningsordning som skulle vara ägnad att tillgodose önskvärda krav på effektivitet och rättssäkerhet.

Vad som nyss har sagts om utlandsmyndigheternas skyldigheter i nu angivna hänseende hindrar enligt min mening inte att myndigheterna i största möjliga



utsträckning informerar dem som vill ansöka om asyl angående tillämpliga regler. Detta kan ske innan de ger in ansökan eller tillställs ansökningshandlingar.

Det ankommer inte på JO att ge generella direktiv eller anvisningar till myndigheterna rörande deras rättstillämpning i praktiken. Jag stannar därför vid de nyss gjorda uttalandena.

Ärendet avslutas.