

Fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO klagomål mot Migrationsverket angående handläggningen av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten. Han var kritisk till att Migrationsverket ålägger det offentliga biträdet att göra en utredning tillsammans med sin klient. Han var också kritisk till Migrationsverkets handläggning av dessa ärenden när den sökande och dennes biträde inte accepterar verkets krav på utredning. AA redogjorde för två ärenden där han förordnats som offentligt biträde och där modellverksamheten tillämpats. Vidare uppgav han att Migrationsverket hade ställt skrivelser direkt till de sökande när dessa företrädde av ett ombud tillika offentligt biträde.

Utredning

Anmälan remitterades till Migrationsverket för utredning och yttrande beträffande vad som framförts i AA:s anmälan till JO. I yttrandet den 25 januari 2005 uppgavs i huvudsak följande.

Migrationsverket har något ändrat rutinerna för handläggningen av asylärenden. De ärenden där uppehållstillstånd bedöms kunna beviljas och ärenden där ansökan bedöms vara uppenbart ogrundad eller av annan anledning är av okomplicerad natur handläggs i en särskild ordning. Syftet med det är att handläggningstiden inte skall vara längre än vad som är motiverat med hänsyn till ärendets svårighetsgrad. På detta sätt frigörs resurser för handläggningen av de ärenden som är mer komplicerade.

Övriga ärenden, som kan leda till antingen ett avvisningsbeslut eller ett beslut om uppehållstillstånd, handläggs på följande sätt. Ett offentligt biträde förordnas för sökanden och handlingarna i ärendet, bl.a. den inledande utredning som har gjorts i samband med tillståndsansökan vid en transitenhet, kommuniceras med biträdet. Biträdet får normalt tre veckor på sig att träffa sökanden och tillsammans med denna upprätta en skrivelse med yrkanden och grunder för ansökan. Sökanden får härigenom tillfälle att tillsammans med biträdet gå igenom alla omständigheter som har betydelse för asylprövningen samt ange dem skriftligen redan före den muntliga handläggningen. Därefter kallas sökanden och biträdet till ett sammanträde.

Vid sammanträdet görs en fördjupad utredning med avseende på de särskilda omständigheter som har ifrågasatts och på sådant som ytterligare kan belysa sökandens uppgifter. Vid sammanträdet deltar från Migrationsverket både

handläggaren och beslutsfattaren i ärendet. Tjänsteanteckningar förs fortlöpande från dessa sammanträden. Anteckningarna skickas alltid till sökanden och biträdet, som får möjlighet att komma in med en slutskrift. Om biträdet vid sammanträdet inte har något ytterligare att anföra strävar Migrationsverket efter att meddela beslut vid eller i nära anslutning till sammanträdet.

Genom den nyss beskrivna ordningen lyfts rätts- och bevisfrågorna i asylärenden fram på ett tidigare stadium än tidigare. Dessutom deltar beslutsfattarna i den muntliga handläggningen i större utsträckning än vad som förekom tidigare. De nya rutinerna medför att handläggningstiderna kan förkortas och att beslutsunderlaget blir bättre, vilket sammantaget medför att sökandens ställning i asylärenden stärks.

Enligt Migrationsverkets mening överensstämmer handläggningen av asylärenden numera bättre än tidigare med både förvaltningslagens (1986:223) och utlänningslagens (1989:529) bestämmelser. Handläggningen ligger också helt i linje med verkets ansvar för att leda utredningen i sådana ärenden och se till att nödvändigt material kommer in till myndigheten.

Handläggningen av enskilda asylärenden

I ärendet beträffande BB (9-863880) finns på flera handlingar en s.k. kommuniceringsstämpel daterad den 13 juni 2003. Först efter samtal med AA den 27 september 2003 upptäcktes att han inte hade fått samtliga handlingar i ärendet. Dessa faxades då till honom. AA informeras den 1 september 2004 om att BB:s ärende skulle komma att handläggas på det sätt som Migrationsverket har beskrivit i detta yttrande. I en skrivelse daterad den 27 september 2004 ställd till BB informerades denne att den muntliga handläggningen måste ställas in, eftersom AA hade förklarat att han inte tänkte medverka till att ärendet handlades på det angivna sättet och att han inte avsåg att komma in med ny inläga som kunde ligga till grund för en muntlig genomgång. AA fick en kopia av den skrivelsen. Han informerades samtidigt om att den muntliga genomgången med BB hade ställts in.

I ärendet beträffande CC (10-013130) m.fl. förordnades AA som offentligt biträde den 23 januari 2004. I en skrivelse den 1 september 2004 informerades AA och sökanden om att ärendet skulle handläggas på det sätt som har beskrivits i detta yttrande. I en skrivelse den 24 september 2004 informerades CC om att den muntliga genomgången med denne måste ställas in med hänsyn till att den inläga som AA hade gett in till Migrationsverket var för bristfällig för att kunna ligga till grund för en muntlig genomgång av ärendet och till att AA inte ville komma in med en ny inläga. En kopia av skrivelsen skickades till AA. Ett skriftligt meddelande om att den muntliga genomgången hade ställts in skickades till AA den 6 oktober 2004. Samma dag beslutade Migrationsverket att entlediga AA som offentligt biträde för CC m.fl. Utlänningsnämnden fastställde det beslutet den 10 november 2004. Migrationsverket beviljade CC uppehållstillstånd den 30 december 2004.

AA:s frågor i skrivelsen till JO

Som framgår av redogörelsen ovan ålägger Migrationsverket inte sökanden eller biträdet någon utredningsskyldighet i egentlig mening; sökanden anmodas endast att lämna upplysningar samt ge in de dokument som klargör grunden för ansökan.

Som redan har angetts gör Migrationsverket på ett tidigt stadium av handläggningen av asylärenden en uppdelning av ärendena med utgångspunkt i en preliminär bedömning av deras svårighetsgrad. Det förekommer inte att ärenden handläggs långsammare ”på grund av att den sökande och dennes biträde inte accepterar att utredas enligt modellprojektet”. Ärenden där sökanden inte lämnar upplysningar som har betydelse för asylprövningen är dock generellt sett mer svårutredda än ärenden i vilka sökanden medverkar aktivt, och handläggnings-

tiden beträffande den förra kategorin av ärenden kan av den anledningen bli längre.

Enligt 11 kap. 1 a § utlänningslagen skall det, om det inte är olämpligt, klarläggas vad ett barn som berörs av ett beslut i ett asylärende har att anföra, och det skall tas den hänsyn till det anförda som barnets ålder och mognad motiverar. Bestämmelsen innebär att också barn regelmässigt skall höras i samband med utredningar i asylärenden och att det skall ske en anpassning av handläggningen av ärendet till barnets förmåga att lämna upplysningar. Normalt handläggs även ärenden där barn berörs av beslutet på det sätt som har beskrivits i det föregående, dvs. sökanden får möjlighet att med hjälp av biträdet före den muntliga handläggningen skriftligen ange yrkanden och grunder.

Om Migrationsverket skickar en skrivelse till en sökande som har biträde skall en kopia av skrivelsen alltid skickas till biträdet. Att AA inte har fått en kopia av en skrivelse i det ärende som han hänvisar till (diarienumr-863880) beror på ett förbiseende från Migrationsverket. Verket har redan vidtagit åtgärder för att de fastlagda rutinerna för handläggningen av asylärenden i fortsättningen följs.

AA kommenterade remissvaret och vidhöll anmälan.

I ett beslut den 14 december 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Arbets sättet för asylutredningar

Den fråga som är av huvudsakligt intresse i ärendet är om Migrationsverkets ändrade rutiner för handläggning av asylärenden överensstämmer med de regler som gäller för förfarandet.

Jag vill inledningsvis ge en bakgrund till och en utförligare beskrivning av Migrationsverkets nya arbets sätt vid asylutredningar. Förfarandet beskrivs också i proposition 2004/05:170 s. 150 f.

Regeringen beslutade den 15 januari 2004 att ett nytt arbets sätt vid asylutredningar skulle införas vid Migrationsverket (UD2004/547/MAP). I sitt beslut, under rubriken Bakgrund, uttalade regeringen bl.a. följande.

Vid Migrationsverket Region Syd bedrivs sedan en tid en försöks verksamhet med ett nytt arbets sätt vid asylutredningar. Tanken med arbets sättet är att lyfta fram rätts- och bevisfrågorna i asylärendet och att öka närvaron av beslutsfattare vid den muntliga handläggningen. En sortering av ärendena i olika ärendekategorier sker för att de ärenden där det är särskilt viktigt att beslutsfattaren är närvarande vid den muntliga handläggningen skall kunna identifieras.

De ärenden där uppehållstillstånd bedöms kunna beviljas liksom ärenden som bedöms som uppenbart ogrundade eller av annan anledning är av okomplicerad natur, handläggs i särskild ordning. Övriga ärenden, som kan mynna ut i antingen ett avvisningsbeslut eller ett beslut om uppehållstillstånd, handläggs på följande sätt enligt Region Syds metod. Ett offentligt biträde förordnas för sökanden och handlingarna, bl.a. den utredning som gjorts i samband med ansökan vid transitenheten, kommuniceras. Biträdet får tre veckor på sig att träffa sökanden och tillsammans med honom eller henne upprätta en skrivelse där yrkanden och grunder för ansökan framförs. Skrivelsen bör innehålla alla från sökandens synpunkt relevanta omständigheter och bakgrundsfakta. Därefter kallas sökanden med biträde till en muntlig genomgång av ärendet där en fördjupad utredning kan ske. Under genomgången ställs kompletterande frågor

och eventuella tveksamheter utreds. Såväl rätts- som bevisfrågor behandlas vid mötet där både handläggaren och beslutsfattaren deltar. Ett protokoll från mötet kommuniceras med biträdet som får en vecka på sig att tillsammans med sökanden inkomma med slutligt yttrande. Om inte kompletteringar behövs, fattas sedan beslut så fort som möjligt, ofta inom en vecka efter det att yttrandet kommit in.

Regeringen beslutade att den ovan redovisade försöksverksamheten skulle utvärderas och utvidgas samt att målsättningen skulle vara att ett nytt arbetssätt, avseende framför allt närvaron av beslutsfattare samt det offentliga bitrådets roll vid asylutredningar, skulle tillämpas vid Migrationsverkets alla asylenheter före den 1 juli 2005.

Migrationsverket överlämnade den 14 september 2004 till regeringen en rapport (HK-11-2004-63) angående utvärdering av införandet av en förändrad asylprocess vid Migrationsverket. I rapporten uttalas bl.a. följande.

En viktig del i förändringen är att man utnyttjar sökandens ansökan och den skriftliga förberedelsen så att den muntliga handläggningen fyller syftet att vara effektiv och att den leder fram till beslut snarast efter den muntliga delens slut. Sökanden och dennes biträde får i den förändrade processen en mer aktiv roll. En konsekvens av synsättet blir att de som agerar i processen måste vara medvetna om vilka krav som ställs och mot vem dessa riktar sig. Det innebär t.ex. att sökanden måste vara informerad om de skyldigheter han har att uppges de skäl som finns för vistelsen i Sverige. Processramen bör i princip ges av den ansökan som inges.

Den skriftliga förberedelsen bör, för att spara på personal, användas i så stor utsträckning som möjligt och i princip fram till dess samtliga fakta är framtagna. Den information som verket avser att lägga till grund för beslutet i ärendet skall klargöras för den sökande i ett så tidigt skede som möjligt och senast i den muntliga delen så att sökanden har möjlighet att ta del av och bemöta materialet. I flertalet ärenden kan kommunikation ske redan under den skriftliga förberedelsen. I vissa fall kan ett klargörande av rättsläget underlätta och förtydliga processen fram till beslut. Om det av olika skäl inte varit möjligt tidigare i handläggningen kan det göras under den muntliga delen för att sedan övergå till beslut om ärendet är färdigberett.

Migrationsverket har en övergripande utredningsskyldighet i ärenden och den kvarstår självfallet även om ett större ansvar läggs på sökanden och dess ombud. Det mest väsentliga i sammanhanget kan sägas vara att ge den sökande möjlighet att fullt ut presentera sitt ärende och ge det offentliga biträdet möjlighet att bistå honom med den rättsliga grund som är tillämplig i det enskilda fallet.

Generaldirektören för Migrationsverket, DD, beslutade den 27 oktober 2004 Instruktion för handläggning av ärenden inom ramen för asylprocessen. Under rubrikerna Officialprincipen respektive Det offentliga bitrådets roll sägs i huvudsak följande.

Migrationsverkets skyldighet enligt officialprincipen gäller alltså, dvs. att Migrationsverket leder beredningen och ser till att nödvändigt material kommer in. Den innebär dock inte att denna helt och hållet måste ske genom muntlig handläggning. Allmänt kan sägas att myndighetens utredningsplikt sträcker sig längre när det är myndigheten som tar initiativ till ett ingripande mot en enskild än när det är en enskild som anhängiggör ärendet. I den senare kategorien av ärenden har den sökande ett större ansvar för att skaffa in de uppgifter som behövs. Myndigheten kan i många fall nöja sig med att ange vad som behöver kompletteras.

Detta innebär ett ökat ansvar och aktivitet för att sökanden och dennes offentliga biträde tydliggör yrkanden och grunderna för ansökan. Detta ligger väl i linje med önskan att frångå de drag av förundersökning som tidigare präglat utredandet av asylärenden. Detta ligger även i linje med UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning. Av artikel 195 framgår att de relevanta uppgifterna i första hand måste tillhandahållas av den sökande själv.

Ett av flera skäl till att ett offentligt biträde förordnas i just asylärenden är att i ett tidigt skede klargöra yrkanden och utveckla grunderna för ansökan. Det offentliga biträdet lyfter fram de omständigheter som talar för klientens sak. Ett annat skäl är att sökanden inte kan förväntas ha några större kunskaper om det svenska rättssystemet och i övrigt i många fall kan befinna sig i en svår rättslig position.

Arbets sättet ställer naturligtvis krav på det offentliga biträdet. Biträdet får en aktivare roll att tillsammans med sökanden lyfta fram yrkanden, grunder och de omständigheter som kan föreligga i ärendet.

Processramen ges således, i princip, av den ansökan som ges in.

- I inlagan från det offentliga biträdet skall finnas en fullständig redogörelse för sökandens yrkanden och åberopade grunder. Vidare skall den bevisning som åberopas finnas med.
- Inom ramen för rättssäkerheten ligger också att se till att det offentliga biträdet som verket förordnar har tillräckliga möjligheter att utföra sitt arbete på ett tillfredsställande sätt.
- Personer som inte har tillräckliga kunskaper i utlänningsrätt skall inte ges förordnande som offentligt biträde.

Som framgått beslutade regeringen om det förändrade arbets sättet vid Migrationsverket för handläggningen av asylärenden. Regeringen står inte under JO:s tillsyn och regeringens befattning med ärendet föranleder därför som sådan inte någon synpunkt av mig. AA:s klagomål och vad som i övrigt kommit fram i detta ärende ger mig dock beträffande tillämpningen av den ändrade handläggningen anledning att allmänt anmärka följande.

Varje förvaltningsmyndighet har på sedvanerättslig grund en utredningsplikt, dvs. ansvar för att ärendena blir tillräckligt utredda (prop. 1985/86:80 s. 19). Denna princip, som kallas officialprincipen, innebär att myndigheten skall leda utredningen och se till att den får ett tillräckligt underlag för besluten. Myndigheten måste dock inte alltid sköta utredningen själv utan har möjlighet att ge en sökande eller annan part tillfälle att komplettera utredningen. Myndighetens utredningsansvar går emellertid olika långt i olika typer av ärenden. Vad som är lämpligt bör bedömas med hänsyn till flera faktorer. I centrum står givetvis den enskildes behov av hjälp. Frågans art bör också beaktas liksom bl.a. resursernas omfattning (a.a. s. 20).

Det är självfallet av stor vikt, framför allt för den sökande, att ett asylärende blir tillräckligt utrett och att Migrationsverket inför sitt beslut har ett så fullgott beslutsunderlag som möjligt. Migrationsverket har den övergripande utredningsskyldigheten i ett sådant ärende. Detta betyder emellertid inte att myndigheten själv måste ombesörja hela utredningen. Av den enskilde som sökande i ett asylärende måste kunna krävas att han berättar om grunden för sin ansökan och även om sådana övriga omständigheter som kan vara relevanta för

prövningen samt också att han ger in de bevis som han menar styrker hans utsago. När den sökande har ett offentligt biträde och/eller ombud ligger det i sakens natur att biträdet/ombudet hjälper den sökande med redogörelsen och de rättsliga bedömningar som behöver göras.

Vad som har kommit fram om det nya arbetssättet för asylutredningar ger enligt min mening inte vid handen att arbetssättet skulle vara oförenligt med vad jag nyss har angett. Jag har då särskilt noterat att det i den av generaldirektören beslutade instruktionen poängteras vikten av att varje ärende skall handläggas utifrån sina specifika förutsättningar.

AA har uttryckt farhågor för att biträdena skall behöva redovisa uppgifter till sina klienters nackdel. Jag har förståelse för denna synpunkt, och det finns enligt min mening starka skäl att fästa särskilt avseende vid Sveriges advokatsamfunds uttalande i saken den 9 december 2004 enligt vilket en advokat inte utan klientens samtycke till Migrationsverket får redovisa uppgifter som talar till klientens nackdel. Under Migrationsverkets handläggning enligt den s.k. modellverksamheten måste särskild hänsyn tas till detta förhållande.

Jag kommer naturligtvis i mitt fortsatta tillsynsarbete att följa verkets praktiska arbete inom området.

Klagomålen föranleder inte några ytterligare uttalanden eller någon annan åtgärd av mig.