

## **Migrationsverkets handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd. Bland annat fråga om verkets åtgärd att avskryva det ursprungliga ärendet när sökanden åberopade en ny grund för uppehållstillstånd**

---

### **Anmälan**

Advokaten AA anmälde i en skrivelse den 2 september 2005 Migrationsverket. Han klagade på handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd och uppgav bl.a. följande. När ansökningar om uppehållstillstånd ges in till Migrationsverket sker en uppdelning mellan tillståndsrespektive asylsenheten. Hans klient BB ansökte i en skrivelse den 14 januari 2004 om uppehållstillstånd på grund av anknytning samt begärde att offentligt biträde skulle förordnas i ärendet. Verket beslutade den 12 november 2004 att avslå begäran om förordnande av offentligt biträde. Muntlig utredning företogs sedan den 21 april 2005 varefter offentligt biträde förordnades den 12 maj 2005. I en skrivelse den 7 juni 2005 till verket uppgav BB att han hade asylskäl. Migrationsverket beslutade därför den 30 augusti 2005 att avskryva BB:s ansökan om uppehållstillstånd m.m. Det kunde ifrågasättas om verket hade rätt att avskryva ett ärende för att nya grunder för en ansökan om uppehållstillstånd hade tillkommit.

AA begärde att JO skulle bedöma om verkets handläggning var förenlig med gällande författningsföreskrifter och om den i övrigt var lämplig.

### **Utredning**

Akten i BB:s ärende hos Migrationsverket hämtades in.

Anmälan remitterades därefter till Migrationsverket för utredning och yttrande.

Verket, genom generaldirektören CC, anförde i ett yttrande den 9 januari 2006 bl.a. följande.

### **Bakgrund**

BB ansökte skriftligen, genom sitt ombud AA, i januari 2004 om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin hustru. Ansökan skickades till en tillståndsenhet i Solna. I ansökan yrkades att AA skulle förordnas som offentligt biträde åt BB. Enheten vidtog inte någon annan åtgärd med anledning av ansökan än att begära in ansökningsavgift och skicka ut bekräftelse på att ansökan hade tagits emot. I november 2004 avslogs begäran om att AA skulle förordnas som offentligt biträde.

BB lämnade vid besök hos enheten i februari 2005 kompletterande uppgifter i ärendet.

I april 2005 gjordes en s.k. anknytningsutredning med BB och hans hustru. Några dagar efter utredningen förordnades AA som offentligt biträde. Genom AA:s yttrande i ärendet i juni samt genom kompletterande uppgifter från honom per telefon kom det fram att BB också åberopade skyddsbehov som grund för ansökan om uppehållstillstånd. Av anteckningar i akten framgår att BB i första hand yrkade att få uppehållstillstånd på grund av anknytning samt att AA informerades om att eventuellt skyddsbehov skulle prövas först och att BB därför borde lämna in en asylansökan. AA informerades också om att ärendet skulle överlämnas till en asylenhet och att både asyl- och anknytningskäl skulle komma att prövas där.

Den 30 augusti 2005 lämnade BB in en formell asylansökan. Samma dag avskrev tillståndsenheten i Solna hans ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anknytning samt det utvisningsärende som hade lagts upp med anledning av ansökan. Dagen därpå fattade verket ett nytt beslut med samma innehåll. Verket gjorde en (muntlig) asylutredning beträffande BB den 8 november 2005. Ärendet kommer sannolikt att avgöras under innevarande månad.

#### **Avskrivningen av ärendet om uppehållstillstånd, m.m.**

Utredningarna beträffande en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person i Sverige och beträffande en ansökan grundad på skyddsskäl skiljer sig åt i flera avseenden. Av det skälet handläggs dessa ansökningar av olika enheter, som har skilda arbetssätt. En annan ordning skulle avsevärt försämra effektiviteten och kvaliteten i ärendehantering.

När en person som tidigare ansökt om tillstånd på grund av anknytning åberopar skyddsskäl, registreras regelmässigt ett nytt ärende beträffande den nya grunden. Det sker av praktiska skäl. Den kod som registreras vid ansökan visar från vilket datum vederbörande är asylsökande. Detta har bl.a. betydelse för tillämpning av andra författningar än utlänningslagen, t.ex. lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Genom registreringen framgår från vilket datum den sökande omfattas av LMA, och detta har betydelse för såväl verkets som kommunernas handläggning av bistånd enligt LMA. Registreringen har också betydelse för verkets möjligheter att ta fram statistik beträffande asylsökande. Vissa rutiner i Migrationsverkets handläggning förenklas också om en ny ansökan registreras. För att inte verket ska ha två öppna ärenden om uppehållstillstånd för samma person avskrivs det första ärendet. Samtliga grunder som den sökande har angett prövas av den asylenhet som ärendet överlämnas till.

När BB angav en ny grund för sin ansökan och hans ärende av den anledningen överlämnades från en tillståndsenhet till en asylenhet borde enligt Migrationsverkets mening den sammanhängande ansökningstiden ha beaktats vid prioriteringen av BB:s asylansökan; han borde inte ha hamnat i ett sämre läge av det skälet att han åberopade en ny grund för sin ansökan. Jag kommer nu att se till att en sådan prioritering görs i fortsättningen. Rutiner om detta kommer att tas in i Migrationsverkets utlänningshandbok. Verket utreder dessutom möjligheten att ändra ärendehanteringssystemet så att en ny ansökan inte behöver registreras i dessa fall. Något avskrivningsbeslut kommer inte heller att fattas.

Tillståndsenhetens beslut att avskriva utvisningsärendet hänger samman med beslutet att avskriva uppehållstillståndsärendet och att asylenheten registrerat nya ärenden om uppehållstillstånd och utvisning, som dock rätteligen skulle ha varit ett ärende om avvisning.

Genom ett förbiseende uppmärksammade inte medarbetarna på den asylenhet som övertog ärendet att tillståndsenheten redan hade avskrivit ärendena om uppehållstillstånd och om utvisning. Av det skälet fattades ett nytt beslut den 31 augusti 2005 med samma innehåll.

### Begäran om offentligt biträde

En begäran om att ett offentligt biträde ska förordnas skall prövas så snart som möjligt. Detta framgår bl.a. av verkets handbok för utlänningsärenden. I BB:s ärende dröjde beslutet i biträdesfrågan närmare tio månader. Detta är naturligtvis helt oacceptabelt. Att döma av de uppgifter som tillståndsenheten i Solna har lämnat har ett förbiseende lett till att det tog så lång tid i detta fall. Vid tidpunkten för ansökan togs ansökningar som lämnats in till enheten per post emot av enhetens assistenter och vidarebefordrades till en tjänsteman för granskning. Syftet var att uppmärksamma yrkanden m.m. som krävde att verket vidtog åtgärder genast. Det har inte gått att få klarhet i vad som har hänt med BB:s ansökan, men det är sannolikt så att ärendet av misstag har placerats bland icke utredda ärenden utan att ha granskats på rätt sätt beträffande särskilda yrkanden.

Tillståndsenheten i Solna tillämnar sedan i våras andra rutiner för att granska nyinkomna ärenden noggrannare. Numera arbetar en jourgrupp med att sortera ärenden efter rätt kategori och uppmärksamma t.ex. yrkanden som kräver omedelbara ställningstaganden från verkets sida. Med det nya arbetssättet minskar risken för sådana förbiseenden som förekommit i BB:s fall.

AA kommenterade remissvaret samt upplyste bl.a. att BB den 23 januari 2006 hade beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning.

I beslut den 4 oktober 2006 anförde *JO Berggren* följande.

### Bedömning

Migrationsverket har i remissyttrandet beskrivit handläggningen av BB:s ansökan om uppehållstillstånd. Verket har i yttrandet också lämnat en allmän redogörelse angående handläggningen när en person som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning senare åberopar också asylskäl. Jag anser att Migrationsverkets rutin att i den nu aktuella situationen skriva av det först inkomna ärendet om uppehållstillstånd kan ifrågasättas utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer. Ett beslut om avskrivning av ett ärende innebär nämligen normalt att ärendet är avslutat och att de frågor som ärendet rörde således är slutbehandlade. Så har emellertid inte varit avsikten med verkets avskrivningsbeslut. Den av BB ursprungligen åberopade grunden för uppehållstillstånd skulle enligt verket kunna prövas i det nya ärendet som rörde frågan om uppehållstillstånd skulle beviljas på grund av att det fanns asylskäl. Enligt min mening borde verkets avskrivningsbeslut den 30 augusti 2005 ha innehållit en tydlig upplysning om detta förhållande, vilket det inte gjorde. Jag har dock noterat att AA enligt en tjänsteanteckning vid ett telefonsamtal den 10 augusti 2005 fick information om hur BB:s ansökan skulle handläggas samt att verket tagit upp frågan om ändrad handläggning i ärenden av denna art. Jag stannar i denna del vid de nyss gjorda påpekandena.

När det gäller handläggningen i övrigt instämmer jag i Migrationsverkets uppfattning att det är oacceptabelt att det dröjde närmare tio månader innan verket prövade BB:s begäran om att offentligt biträde skulle förordnas. Verket har uppgett att det inträffade berodde på ett förbiseende.

Vid den tidpunkt då BB till stöd för sin ansökan åberopade också asylskäl hade handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd redan dragit ut på tiden alltför länge. Migrationsverket borde därför, som myndigheten också anförde i yttrandet,

redan inledningsvis vid handläggningen hos asylenheten ha gett ärendet en hög prioritet, vilket det tydligen inte fick.

Vad som har kommit fram i övrigt angående handläggningen av BB:s ärende ger inte tillräcklig anledning till något uttalande av mig. Jag finner inte heller anledning att uttala mig om hur verket har organiserat sin prövning avseende olika grunder för uppehållstillstånd.

Ärendet avslutas.