

Anmälan mot Sveriges ambassad i Bangkok och Utrikesdepartementet om krav på personlig inställelse i ett intygsärende m.m.

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO klagomål mot Sveriges ambassad i Bangkok och mot Utrikesdepartementet. Klagomålen avsåg främst krav på personlig inställelse i ett intygsärende.

AA uppgav bl.a. följande. Genom en rekommenderad försändelse ansökte han hos ambassaden om ett intyg. Handlingarna och expeditionsavgiften återsändes dock till honom i ett inte rekommenderat brev. Ambassaden krävde i stället att han skulle uppsöka ambassaden och på plats betala avgiften. I Sverige är det i intygsärenden tillräckligt att den sökande skickar underlaget per post till Utrikesdepartementet. Om man däremot befinner sig i Thailand kräver Sveriges ambassad att man personligen inställer sig. För hans del innebar kravet om personlig inställelse en resa på 700 km och kostnader om ca 2 000 kr. Han har framfört klagomål till Utrikesdepartementet på ambassadens hantering i intygsärenden men departementet har inte besvarat hans brev.

Till anmälan fogade AA skriftväxling i ärendet han haft per e-post med Utrikesdepartementet och ambassaden.

Utredning

Utrikesdepartementet anmodades att göra en utredning och yttra sig över AA:s anmälan.

Utrikesdepartementet gav genom rättschefen BB in följande yttrande.

Ärendet

Justitieombudsmannen (JO) har i en remiss den 5 november 2007 beslutat att inhämta yttrande från Utrikesdepartementet (departementet) i rubricerat ärende. I ärendet har AA, såsom det får förstås, anfört att Ambassaden i Bangkok (ambassaden) har handlagt hans intygsärende på ett felaktigt sätt. Han har gjort gällande att departementet och ambassaden tillämpar olika regler i handläggningen av intygsärenden och särskilt anfört att det är felaktigt av ambassaden att begära personlig inställelse i intygsärendet. Till detta har AA anfört att departementet inte har svarat på klagomål han riktat mot ambassaden samt att ambassaden förfarit

felaktigt vid återsändandet av handlingar och kontanter till honom via vanlig postgång.

Departementet har inhämtat ett yttrande i ärendet från ambassaden.

Ambassaden har i sitt yttrande anfört:

”Ambassaden utfärdar årligen drygt 1 500 intyg. Det är levnadsintyg, intyg om visum och uppehållstillstånd, intyg för körkort, intyg för att ingå äktenskap i Thailand m.m. För samtliga intyg kräver ambassaden personlig inställelse. Sökanden ska legitimera sig. Till intygen biläggs som regel kopia av sökandens pass. Avgiften för intygen erläggs på det bankkontor där ambassaden har sina konton. Det är idag inte möjligt att göra inbetalningar till andra lokalkontor. Ambassaden hanterar dessutom inga kontantinbetalningar. På ambassadens hemsida informeras att handläggningstiden för intyg är en dag. Normalt handlägger ambassaden varje intygsärende under mottagningstid. D.v.s. en sökande som kommer till ambassaden tidigt under förmiddagen får sitt intyg före kl. 12.00 samma dag. Den handläggningens ordning som vi tillämpar på ambassaden har visat sig vara mest effektiv. På ambassadens hemsida framgår vilka underlag som behövs för de olika intygen. Trots detta så är det inte sällan en sökande inte har kompletta underlag. En hantering via post innebär ett administrativt betungande merarbete med telefonsamtal och korrespondens och risken är att handläggningen blir ohanterlig. Undantag kan göras när intygssökanden är väl kända av ambassaden eller om personer av hög ålder, handikapp eller sjukdom inte kan transportera sig till ambassaden eller närliggande konsulat. Som regel önskar ambassaden då att läkarintyg bifogas. Antalet intygsärenden ökar kraftigt varje år till följd av såväl den ökande turistströmmen till Thailand som antalet svenskar som väljer att bosätta sig i landet. Den ordning ambassaden tillämpar idag fungerar bra.”

Ambassaden har vid kontakter med departementet också lagt till följande:

AA:s beskrivning av händelseförloppet vid ambassaden och handläggningen där ifrågasätts inte. Ambassaden har inga ytterligare handlingar i ärendet. Normalt sänder ambassaden dessa, till antalet mycket få (inte fler än 6–8 stycken), tillbaka med Express Mail Service (EMS). Förklaringen till detta är att det är det säkraste sättet att nå fram i Thailand. Normalpost är ganska opålitlig men av erfarenhet kan påpekas att även EMS inte alltid kommer fram. Tyvärr blev det i AA:s fall fel i handläggningen och hans papper sändes med vanlig post. Ärendet handlade om ett s.k. pensionsintyg för att erhålla ettårigt visum i Thailand. Av ett sådant intyg framgår inkomst och ålder. Ambassaden utfärdar årligen mellan 450 och 900 sådana intyg.

Departementets bedömning

Personlig inställelse

Ambassaden har redogjort bl.a. för rutinerna vid handläggningen av intygsärenden vid ambassaden. Handläggningsrutinerna kan variera något mellan olika ambassader på grund av skillnader i lokala förhållanden. Det är vanligt att utlandsmyndigheterna, liksom ambassaden, kräver personlig inställelse av sökanden och att betalning av ansökningsavgifter o.d. ska göras i bank. Detta anses ofta nödvändigt för att kunna säkerställa sökandens identitet och för att av säkerhetsskäl begränsa hanteringen av kontanter. Det finns också administrativa fördelar med ett sådant förfarande. Handläggningsförfarandet av intygsärenden vid departementet i Stockholm kan i vissa avseenden skilja sig från det vid en utlandsmyndighet. En utlandsmyndighet kan således på grund av att tillgång till vissa register saknas, begränsad tillförlitlighet i postgången eller av andra skäl finna att det på stationeringsorten är nödvändigt med personlig inställelse i fall där sådan inställelse inte hade varit nödvändig vid departementet.

När det gäller rutinen att kräva personlig inställelse vid intygs utfärdande tillämpar ambassaden den rutinen på alla sina utfärdanden av intyg. Utlandsmyndigheten bör anses vara bäst lämpad att avgöra vilket förfarande som bör tillämpas i respektive land för att på ett rättssäkert och effektivt sätt hantera sådana ärenden.

Departementet ser ingen anledning att ifrågasätta ambassadens bedömning vad gäller kravet på personlig inställelse.

Återsändande av handlingar m.m.

I AA:s fall har ambassaden inte handlagt ärendet i enlighet med sina gängse rutiner vad gäller återsändandet av handlingar och kontanter. Det har dock inte medfört någon skada för AA.

Besvarande av klagomål

När det gäller AA:s klagomål mot departementets hantering av hans e-post och den långa tidsutdräkten för svar har departementets utredning bekräftat att AA har skickat e-post till Regeringskansliet vid ett flertal tillfällen under sommaren och hösten 2007. Hans e-post har huvudsakligen rört ambassadens handläggning av hans intygsärende och dessa frågor har besvarats av ambassaden. Den e-post som skickats till Regeringskansliet har inte besvarats av departementet. AA har endast fått besked om att hans frågor har vidarebefordrats inom departementet för besvarande. En bidragande orsak till den långa tidsutdräkten är sannolikt att ambassaden, åtminstone delvis, redan har besvarat de frågor som ställts till departementet. Departementet beklagar att AA inte fått svar direkt av departementet. Ett sådant svar kommer att skickas till AA inom kort.

AA kommenterade remissvaret och kom in med ytterligare skrifter, däribland det svar han fått från Utrikesdepartementet, samt framförde nya klagomål. Han anförde bl.a. följande. På svenska ambassadens webbplats framgår inte att personlig inställelse krävs för den typ av intyg det är fråga om (s.k. pensionsintyg). Däremot framgår där att vid ansökan om ”resident visum i Thailand” krävs personlig inställelse vid ambassaden. Möjligheten att medges undantag från kravet på personlig inställelse förutsätter enligt ambassadens personal att ett ombud med stöd av ett läkarintyg ansöker om intyget. Det finns ingen anledning att åberopa s.k. säkerhetsskäl när det gäller att erhålla okomplicerade intyg genom postbefordran. Thailand har ett utmärkt och väl fungerande postbefordringssystem. Han får nästintill dagligen rekommenderad normalpost (EMS-post) till sin adress. Det har inte fallerat vid något tillfälle.

Bedömning

Ambassaden i Bangkok har inte godtagit att AA:s ärende handläggs skriftligt utan krävt att han personligen uppsöker ambassaden för att det aktuella intyget skulle kunna utfärdas. Intyget var ett s.k. pensionsintyg för att få ettårigt visum i Thailand. Enligt vad som uppgetts ska av ett sådant intyg framgå inkomst och ålder.

Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Av bestämmelsen framgår även att myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra. Enligt förarbetena till förvaltningslagen klargörs bl.a. genom den bestämmelsen att det är den enskildes intresse av enkelhet som ska stå i centrum (prop. 1985/86:80 s. 62).

Av 14 § förvaltningslagen framgår följande om muntlig handläggning. Vill en sökande, klagande eller annan part lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild, ska han få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. I andra fall bestämmer myndigheten om

handläggningen ska vara muntlig. Myndigheten ska särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för enskilda att ha med den att göra. Bestämmelsen innebär i förhållande till äldre lagstiftning och praxis en betoning av myndighetens ansvar för valet av handläggningsform. Valet får inte ske slentrianmässigt eller med hänsyn enbart till vad som är praktiskt för myndigheten. (Hellners och Malmqvist – Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl., 2007, s. 165.)

Av betydelse i sammanhanget är även rätten enligt 9 § förvaltningslagen för den som för talan i ett ärende att anlita ombud eller biträde. Bestämmelsen innebär att som huvudregel behöver den enskilde inte medverka personligen i ett ärende. Ibland krävs dock att den enskilde medverkar personligen som t.ex. om denne ska höras av myndigheten eller underteckna en handling. Därför finns i bestämmelsen ett undantag från rätten att anlita ombud. Enligt undantagsregeln ska den som har ombud medverka personligen om myndigheten begär det. Med hänsyn till att skyldigheten att inställa sig personligen utgör ett undantag, bör det vila på myndigheten att på ett eller annat sätt kunna visa att den har skäl för krav på personlig inställelse.

Utrikesdepartementet har i sitt yttrande anfört att utlandsmyndigheten bör anses vara bäst lämpad att avgöra vilket förfarande som bör tillämpas i respektive land för att på ett rättssäkert och effektivt sätt hantera den typ av ärenden saken här gäller. Jag har förståelse för att förhållandena i de enskilda värdländerna måste ges betydelse när beskickningarnas verksamhet organiseras. De principer för hur en myndighet ska arbeta gäller dock på samma sätt för de svenska utlandsmyndigheterna som myndigheter här hemma.

Som framgått lyfter regleringen i förvaltningslagen fram den enskildes intressen vid handläggning av ärenden. I den beskrivning ambassaden gjort av hur den arbetar finns inga överväganden i det hänseendet. De skäl som framförts till stöd för kravet på personlig inställelse verkar mest ha att göra med behovet av effektivitet i handläggningen. Någon tillfredsställande förklaring till kravet på personlig inställelse i den typ av ärende som var aktuell för AA har inte lämnats av vare sig ambassaden eller Utrikesdepartementet.

Det finns sammanfattningsvis skäl att ställa sig tveksam till om handläggningen i tillräcklig grad anpassats till förvaltningslagens krav. Jag utgår i alla händelser från att Utrikesdepartementet och beskickningarna fortsättningsvis beaktar dessa.

AA:s klagomål i övrigt ger inte anledning till något ytterligare uttalande av mig.

Ärendet avslutas.