

Kritik mot Migrationsverket som i flera fall förordnat offentligt biträde alltför sent

Anmälan

AA anmälde i en skrivelse Migrationsverket. I anmälan angavs i huvudsak följande.

Migrationsverket har i ett antal ärenden förordnat AA som offentligt biträde först då all utredning i ärendet var genomförd. Han har flera gånger påtalat det felaktiga i att Migrationsverket inte i ett tidigare skede förordnar offentligt biträde, men har inte fått någon förståelse för denna synpunkt. Enligt AA har de upprättade ansökningsprotokollen i de aktuella ärendena varit av sådan standard att frågan om behovet av offentligt biträde hade kunnat avgöras redan efter den utredningen.

Utredning

Anmälan remitterades till Migrationsverket för utredning och yttrande. I sitt remissvar anförde Migrationsverket genom generaldirektören BB i huvudsak följande.

Tidpunkten för förordnande av offentligt biträde m.m.

Ett offentligt biträde bör förordnas för sökanden så snart det är utrett att det föreligger förutsättningar härför enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen. Det krävs emellertid viss utredning innan ett sådant ställningstagande låter sig göras. Företas muntlig utredning sedan ett offentligt biträde förordnats bör denne självfallet beredas möjlighet att närvara vid utredningen. I vissa ärenden är det dock inte nödvändigt att företa ytterligare muntlig utredning sedan offentligt biträde förordnats. Så kan exempelvis vara fallet då kravet på muntlighet redan är uppfyllt då det offentliga biträdet förordnas och det är fråga om ett s.k. tillräcklighetsärende; dvs. ett ärende som inte innefattar trovärdighetsaspekter och där sökandens berättelse kan läggas till grund för Migrationsverkets avgörande.

Jag övergår nu till att kommentera Migrationsverkets handläggning av de ärenden som den aktuella JO-anmälan avser.

Ärende nr 9-219475 m.fl.

Ärendet rör en familj hemmahörande i Ryssland och kan inte betecknas som ett s.k. trovärdighetsärende. Migrationsverket har inte ifrågasatt den redogörelse som familjen lämnat till stöd för sitt åberopade skyddsbehov och har lagt deras berättelse till grund för beslutet. Det offentliga biträdet har i inlagan som föregick beslutet inte

åberopat några nya omständigheter och har inte heller yrkat ytterligare muntlig handläggning eller begärt anstånd med att inkomma med skriftlig bevisning. Med hänvisning till vad jag anført ovan anser jag att detta ärende har handlagts korrekt även om det offentliga biträdet förordnades först efter den muntliga utredningen och följaktligen inte närvarat vid densamma.

Ärende nr 10-957222 och 10-957229

Ärendet rör en man och dennes 12-årige son, båda hemmahörande i Yemen. Ärendet får anses vara ett s.k. trovärdighetsärende, varför en muntlig utredning lämpligen borde ha hållits med ett offentligt biträde närvarande.

Ärende nr 10-989734 m.fl.

Ärendet rör en familj hemmahörande i Azerbajdzjan. Även detta ärende får anses vara ett s.k. trovärdighetsärende. En muntlig utredning med ett offentligt biträde närvarande borde således ha hållits.

Ärende nr 11-012809

Ärendet rör en ensamstående man hemmahörande i Libyen. Ärendet får anses vara ett s.k. trovärdighetsärende. En muntlig utredning med ett offentligt biträde närvarande borde därför ha hållits även i detta ärende.

Ärende nr 11-021061

Ärendet rör en ensamstående man hemmahörande på Västbanken. Ärendet kan inte anses vara ett rent s.k. trovärdighetsärende. Med beaktande av de brister i asylberättelsen som påtalas i Migrationsverkets beslut, borde ändå en muntlig utredning med ett offentligt biträde närvarande ha hållits.

Jag medger således att Migrationsverket i fyra av de anmälda ärendena lämpligen borde ha förordnat offentligt biträde för sökandena tidigare än vad som varit fallet, alternativt föranstaltat om ytterligare muntlig utredning sedan offentligt biträde förordnats. Samtliga ärenden är nu föremål för överprövning i migrationsdomstol. Såvitt jag kan bedöma har de brister i handläggningen som sålunda framkommit inte påverkat utgången i ärendena vid verket. Det förtjänar också att nämnas att verket inte i något av de anmälda ärendena har avslagit något yrkande om ytterligare muntlig utredning eller om ytterligare tid för att inge kompletterande bevisning.

Enligt min mening är det inte tillfredsställande att i asylärenden med trovärdighetsaspekter underlåta att hålla en muntlig utredning med ett offentligt biträde närvarande som kan ta tillvara den sökandes intressen, exempelvis genom att hjälpa sökanden att förklara de oklarheter och tveksamheter som verket påtalar. Den form av beredning som skett i de anmälda ärendena är emellertid inte ... kännetecknande för Migrationsverkets handläggning av sådana ärenden.

Jag har bett berörd verksamhetschef att överväga om en anmälan till personalansvarsnämnden skall göras med anledning av det inträffade.

Migrationsverket redogjorde också för den översyn som verket har genomfört av asylprocessen, vilken resulterade i ett förslag till nytt arbetssätt inom verket.

AA yttrade sig över Migrationsverkets remissvar. Han uppgav härvid i huvudsak att Migrationsverket även i ärendet med dnr. 9-219475 borde ha förordnat offentligt biträde innan verket genomförde asylutredningen. Även i detta ärende hade familjen behov av stöd och hjälp av ett offentligt biträde inför och under asylutredningen. Att detta behov förelåg gick enkelt att avgöra efter att ha tagit del av innehållet i de omfattande ansökningsprotokollen.

JO har med anledning av Migrationsverkets och AAs uppgifter infortrat och granskat Migrationsverkets handlingar i ärendet med dnr. 9-219475.

Bedömning

När ska offentligt biträde förordnas?

Enligt 2 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde beslutar den myndighet som handlägger ärendet i frågan om förordnande av offentligt biträde. I här aktuella ärenden är det således Migrationsverket som har att fatta beslut. Enligt 3 § samma lag förordnas offentligt biträde efter ansökan eller när det annars finns anledning till det. Enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716), UtlL, ska offentligt biträde förordnas i bl.a. vissa angivna ärenden om avvisning och utvisning, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Bestämmelsen innebär att det föreligger en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas. Denna presumptionsregel infördes redan den 1 juli 1978 (SFS 1978:363). I bestämmelsens förarbeten anges.

... få saker är bättre ägnade att öka utlännings rättssäkerhet än att han på ett tidigt stadium får ett kunnigt biträde. Av särskild vikt är att biträdet finns med redan vid polisutredningen. Den omständigheten att utlännings biträds av en med utlänningslagstiftningen förtrogen person torde i hög grad bidra till att göra utredningen fullständig.

... huvudprincipen bör vara att ingen – utom såvitt gäller de avvisningar som utan längre frihetsberövanden beslutas av polisen – skall kunna avlägsnas ur riket utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde. Erbjudandet bör ske så snart man börjar sätta i fråga att utlännings skall avlägsnas. Görs den bedömningen, som oftast är fallet, av polismyndigheten, bör utlännings redan på detta stadium erbjudas offentligt biträde. Offentligt biträde skall självfallet också vid behov förordnas på initiativ av polismyndigheten. Framstår det som klart att utlännings skall få stanna bör biträde inte utses. Förhållandena kan även annars undantagsvis vara sådana att något behov av biträde inte föreligger. I sådana fall skall biträde inte heller förordnas. Så kan vara fallet om det är uppenbart att någon grund för uppehållstillstånd inte föreligger och att hinder inte finns mot förpassning till hemlandet. (prop. 1977/78:90 s. 67)

De förändringar i utlänningslagstiftningen som härefter genomförts har inte inneburit någon ändring av rätten till offentligt biträde (se prop. 2004/05:170 s 239 ff., prop. 1996/97:9 s. 190 f. och 1988/89:86 s. 132 ff.).

Sammantaget gäller att offentligt biträde enligt huvudregeln i 18 kap. 1 § UtlL och 3 § lagen om offentligt biträde ska förordnas så snart det föreligger omständigheter som medför att utlännings kan komma att avvisas eller utvisas. Denna bedömning torde dock som regel kräva viss utredning (se prop. 1988/89:86 s. 135). Det centrala är att biträdet förordnas i ett tidigt skede.

Förordnande av offentligt biträde i de här aktuella ärendena

Migrationsverket har i sitt yttrande till JO vidgått att offentligt biträde borde ha förordnats tidigare än vad som nu skett i fyra av de anmälda ärendena. I ett ärende, dnr. 9-219475 m.fl., har Migrationsverket däremot gjort gällande att verket har agerat korrekt.

Av Migrationsverkets handlingar i ärende med dnr. 9-219475 framgår att ett ansökningsprotokoll upprättades den 25 april 2008, att utredningsprotokoll

upprättades den 6 augusti 2008, vilket angavs avsluta Migrationsverkets utredning i ärendet, och att ett offentligt biträde förordnades den 8 september 2008. Den 9 oktober 2008 avslog Migrationsverket asylansökan och beslutade att den sökande skulle utvisas.

Av det relativt detaljerade ansökningsprotokollet framgick de omständigheter som åberopades till stöd för ansökan. Uppgifterna utvecklades något i utredningsprotokollet, men ändrades inte i sak. I sitt beslut lade Migrationsverket den sökandes under utredningen lämnade uppgifter till grund för bedömningen. Mycket talar för att det redan efter upprättandet av ansökningsprotokollet stått klart att frågan om utvisning skulle uppkomma i ärendet och att offentligt biträde borde ha förordnats då. I stället dröjde det mer än fyra månader efter att ansökningsprotokollet hade upprättats och mer än en månad efter att Migrationsverkets utredning hade slutförts. Det är inte förenligt med de regler som gäller.

JO har tidigare riktat kritik mot dåvarande Statens Invandrarverks handläggning av förordnanden av offentliga biträden. I JO 1995/96 s. 185 anfördes att det är av väsentlig betydelse för den enskilde att ha tillgång till rättshjälp under utredningen och att det i högsta grad är otillfredsställande om ett ställningstagande i denna fråga görs först när asylutredningen är klar. En sådan ordning uppgavs, förutom tidsförluster, medföra risker för att den sökandes trovärdighet kunde komma att sättas i fråga om denne genom sitt biträde inkom med ändringar eller tillägg som inte tidigare åberopats i myndighetens utredning. I beslutet angavs också att stor hänsyn bör tas till det behov av stöd och hjälp som de flesta asylsökande torde ha inför och under en asylutredning.

Dessa uttalanden äger alltså aktualitet. Det finns därför anledning att se allvarligt på de brister som AA påtalat.