

Stf justitieombudsmannen
Cecilia Nordenfelt

Datum
2013-06-19

Dnr
4253-2012

Allvarlig kritik mot Sveriges ambassad i Amman för handläggningen av en begäran om biträde med utredning

Beslutet i korthet: AA levde och arbetade i Sverige med permanent uppehållstillstånd. Efter det att Migrationsverket, genom Sveriges ambassad i Amman, fått uppgift från det jordanska utrikesministeriet om att AA var jordansk medborgare återkallade verket hans uppehållstillstånd och beslutade att han skulle utvisas till Jordanien. Polismyndigheten i Stockholms län, som ansvarade för verkställigheten av utvisningsbeslutet, ansåg inte att beslutet kunde verkställas på befintligt underlag. Polismyndigheten begärde därför biträde med utredning av Sveriges ambassad i Amman. Trots flera förfrågningar och upprepade påminnelser från polismyndighetens sida har ambassaden under drygt ett och ett halvt års tid inte lämnat något svar som fört ärendet framåt. AA har genom ambassadens bristfälliga handläggning försatts i en mycket svår situation. För detta får ambassaden allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan framförde AA klagomål på hanteringen av hans verkställighets- ärende. Han var kritisk till den långa handläggningstiden och anförde huvudsakligen följande.

I april 2011 fastslog Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, att hans permanenta uppehållstillstånd i Sverige skulle återkallas och att han skulle utvisas till Jordanien. Ärendet överlämnades i september 2011 till Polismyndigheten i Stockholms län för verkställighet av utvisningsbeslutet. Vid tidpunkten för anmälan till JO, den 31 juli 2012, hade polismyndigheten ännu inte lyckats verkställa beslutet. – Den senfärdiga handläggningen har drabbat honom hårt. Sedan hans uppehållstillstånd återkallades har han bl.a. inte fått arbeta.

Utredning

Handlingar och muntliga upplysningar hämtades in från Polismyndigheten i Stockholms län, gränspolisavdelningen. Därefter anmodades Utrikesdepartementet att yttra sig över Sveriges ambassads i Amman hantering av AA:s ärende samt gränspolisens förfrågan. Utrikesdepartementet, som inhämtade ett underyttrande från ambassaden, lämnade sitt remissvar till JO den 30 oktober 2012. Yttrandet

kompletterades den 22 november 2012. Ytterligare uppgifter inhämtades därefter från gränspolisens.

Bakgrund

I april 2009 upprättades vid Sveriges ambassad i Amman en promemoria med titeln *Rutiner kring verkställigheter till Jordanien och Västbanken*. I promemorian anförs såvitt här är aktuellt följande.

Den 31 juli 1988 avsade sig Jordanien formellt Västbanken. Detta innebär att palestinier som bodde på Västbanken under perioden februari 1954– juli 1988 var också jordanska medborgare. Men i och med Jordaniens tillbakadragande från Västbanken i juli 1988 försvann möjligheten för de palestinier som fortsatte att bo på Västbanken att behålla sitt jordanska medborgarskap. Jordanien drog alltså tillbaka medborgarskap för denna grupp.

Jordanien har allt sedan den 31 juli 1988 då alla administrativa band med Västbanken upphörde, utfärdat jordanska resedokument för Västbankspalestinier utan s.k. nationellt id-nummer, med en giltighetstid på fem år, (liknande dokument fast med en giltighetstid på två år utfärdas till palestinier från Gaza sedan 1967). Personer med ett jordanskt resedokument utan nationellt id-nummer är inte jordanska medborgare men har rätt att vistas i Jordanien. Jordanien anses utfärda dessa resedokument av rent humanitära skäl för att underlätta för palestinier att kunna resa. De palestinier som bor på Västbanken eller Gaza har ingen rätt att vistas i Jordanien utan tillstånd. Enligt information från jordanska inrikesministeriet kan en utländsk kvinna som är gift med en jordansk man erhålla uppehållstillstånd i landet i stort sett per automatik. Däremot måste en utländsk man som är gift med en jordansk kvinna först visa för myndigheterna att han kan försörja familjen innan han kan erhålla uppehållstillstånd i landet. Barn till jordansk far får automatisk jordansk medborgarskap medan barn födda av jordansk mor och en palestinsk far, kan ej erhålla jordanskt medborgarskap.

En person av palestinskt ursprung som har jordanskt medborgarskap, vilket det jordanska nationella id-numret indikerar, är medborgare i Jordanien.

Verkställigheter till Jordanien

Personer med palestinska resedokument (PA-pass) är inte jordanska medborgare och kan inte sändas tillbaka från Sverige till Jordanien efter ett utvisningsbeslut. En person som är innehavare av ett palestinskt resedokument är enligt jordanska inrikesministeriet likställd med varande palestinier och denne kan därför inte verkställas till Jordanien utan bör i stället sändas tillbaka till Västbanken eller Gaza.

Personer med ett jordanskt resedokument utan s.k. nationellt id-nummer som Jordanien utfärdar till palestinier från Västbanken och Gaza kan sändas tillbaka till Jordanien enbart under förutsättningen att resedokument fortfarande är giltigt. Om ett sådant resedokument har gått ut finns det möjligheter för innehavaren att ansöka om en förlängning på jordanska ambassaden i utlandet. En sådan ansökan om förlängning skickas till inrikesministeriet i Jordanien för beslut. Om personen som skall sändas tillbaka till Jordanien inte är villig att förlänga sitt jordanska resedokument eller om det inte finns några möjligheter till det, kan ambassaden i Amman via begäran från Migrationsverket eller polismyndigheten skicka en formell begäran till jordanska utrikesministeriet att ta tillbaka den utvisade. Enligt de kontakter ambassaden talat med inom det jordanska inrikesministeriet är en sådan process ganska tidskrävande och leder oftast till att personen nekas återresa till Jordanien, speciellt om denne varit utrest i över fyra år.

Personer med ett s.k. nationellt id-nummer är medborgare i Jordanien och kan sändas tillbaka till Jordanien.

[---]

En jordansk medborgare som aktivt sökt och erhållit PA-pass skall i enlighet med jordansk lagstiftning avsäga sig sitt jordanska medborgarskap. Den jordanska medborgarskapslagstiftningen tillåter inte att en person uppbär två arabiska medborgarskap. Om en person underlåter att informera de jordanska myndigheterna men de jordanska myndigheterna på annat sätt informeras om att personen erhållit ett PA-pass, kommer de automatiskt att dra tillbaka det jordanska medborgarskapet. Enligt information från det jordanska inrikesministeriet kommer en jordansk medborgare som skickas tillbaka till Jordanien och som vid ankomst visar upp ett PA-pass för de jordanska myndigheterna att behandlas som en palestinier och inte jordanier och kommer därmed inte att accepteras inresa i Jordanien.

Promemorian delgavs Migrationsverket år 2009. Gränspoliserna har också haft tillgång till promemorian i det nu aktuella ärendet.

Ärendet

AA, som är född 1987, beviljades i augusti 2006 permanent uppehållstillstånd i Sverige som varande statslös palestinier från Västbanken. I samband med att hans familj ansökte om uppehållstillstånd i Sverige framkom uppgifter om att AA kunde vara jordansk medborgare. Med anledning av dessa uppgifter väckte Migrationsverket frågan om återkallelse av hans permanenta uppehållstillstånd och utvisning. När frågan om AA:s medborgarskap väcktes skickade Migrationsverket en förfrågan, daterad den 26 januari 2010, till Sveriges ambassad i Amman. Av handlingen, som ingetts i ärendet av Utrikesdepartementet, framgår bl.a. att verket lämnade personuppgifter om AA samt om kända familjemedlemmar. Verket upplyste också att AA:s palestinska resedokument fanns tillgängliga i ett för Migrationsverket och ambassaderna gemensamt ärendehanteringssystem samt framförde att verket önskade information om huruvida AA, i likhet med sin familj, innehade jordanskt medborgarskap. Ambassaden vidarebefordrade denna fråga den 28 januari 2010 i en note no. 20/2010 till de jordanska myndigheterna samtidigt som man upplyste om AA:s födelsedatum och om hans föräldrars namn och jordanska, nationella identitetsnummer. Det finns ingen anteckning om att kopior av AA:s palestinska resedokument bifogades eller att de jordanska myndigheterna på annat sätt upplystes om dessa. Ambassadens förfrågan besvarades den 11 mars 2010 av det jordanska utrikesministeriet som förklarade att AA var jordansk medborgare och hade ett nationellt, närmare angivet, identitetsnummer.

Denna upplysning kom att ligga till grund för Migrationsverkets beslut den 19 augusti 2010 att återkalla AA:s permanenta uppehållstillstånd och att utvisa honom till Jordanien. AA överklagade beslutet. Under processen vid migrationsdomstolen återopade AA ett intyg från den jordanska ambassaden i Berlin i vilket det angavs att han, eftersom han innehade palestinska resedokument, endast kunde erhålla ett tillfälligt jordanskt pass, utan nationellt identitetsnummer. Domstolen, som inte ansåg att intyget gav anledning att ifrågasätta uppgifterna från det jordanska utrikesministeriet, avslag överklagandet. Migrationsöverdomstolen

meddelade inte prövningstillstånd. Efter det att beslutet vunnit laga kraft överlämnades ärendet den 4 augusti 2011 enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716) till gränspolisen för verkställighet.

Eftersom AA innehade palestinska resedokument gjorde polismyndigheten bedömningen att utvisningsbeslutet inte kunde verkställas med mindre än att AA uppvisade ett jordanskt pass, alternativt att gränspolisen företedde en officiell handling från jordanska myndigheter som utvisade att AA skulle tas emot som jordansk medborgare. I annat fall skulle AA endast släppas in i landet för vidare transport till Västbanken.

Den 10 oktober 2011 tillskrev polismyndigheten Sveriges ambassad i Amman och bad ambassaden att kontakta jordanska myndigheter och be om en officiell handling, som bekräftade att AA var välkommen till Jordanien som medborgare. I skrivelsen upplyste polismyndigheten om att AA enligt tidigare lämnade uppgifter var jordansk medborgare med visst identitetsnummer, att han innehade palestinska resedokument och att han fått besked bl.a. från den jordanska ambassaden i Berlin om att han kunde få visering till Jordanien men att han inte fick bosätta sig där. Polismyndigheten tillskrev Migrationsverket den 13 oktober 2011 och upplyste om sin begäran samt uppgav att de upplysningar Sveriges ambassad i Amman lämnat i sitt tidigare brev inte räckte för att AA skulle tas emot av Jordanien.

AA vände sig därefter på nytt till den jordanska ambassaden i Berlin och fick den 21 oktober 2011 till svar att han inte var jordansk medborgare. Svaret skickades över till Sveriges ambassad i Amman den 31 oktober 2011.

I november och december 2011 tog polismyndigheten telefonkontakt med den svenska ambassaden för att förhöra sig om handläggningen av myndighetens begäran. Ambassaden uppgav att den skulle återkomma. Polismyndigheten skickade därefter påminnelser om sin begäran den 3 februari, 10 februari, 20 mars, 10 maj, 30 maj och 20 juni 2012. I dessa framhöll polismyndigheten att AA inte hade något emot att resa till Jordanien, under förutsättning att han fick besked om att han blev mottagen som jordansk medborgare. Det poängterades även att situationen för AA var ansträngd i Sverige eftersom han inte fick arbeta men hade skulder att betala. I några av skrivelserna till ambassaden angav polismyndigheten felaktigt att AA varit i kontakt med den jordanska ambassaden i Bonn i stället för, rätteligen, i Berlin.

Sveriges ambassad i Amman skickade den 10 juni 2012 en note till det jordanska utrikesministeriet. I denna angavs att utrikesministeriet tidigare uppgett att AA var jordansk medborgare med visst identitetsnummer, men att AA nu fått uppgift från den jordanska ambassaden i Bonn (*se ovan, JO:s anm.*) att han inte fick återvända till Jordanien för att bosätta sig där om inte ett officiellt dokument utfärdades för honom. Någon uppgift om att AA innehade palestinska resedokument lämnades inte. Notan avslutades med följande begäran.

The Embassy of Sweden requests the Ministry's kind assistance in addressing the concerned authorities to give permission for the return of Mr [AA] to the Hashemite Kingdom of Jordan and if necessary give permission for the issuance of necessary travel documents for him. [– – –]

Den 24 juni 2012 inkom svar från det jordanska utrikesministeriet, som meddelade att AA kunde kontakta närmaste jordanska ambassad för utfärdande av resehandling. I svaret angavs följande.

The Ministry has the honour to inform the Embassy that there is no Embassy for The Hashemite Kingdom of Jordan in the city of Bonn/Germany. The above mentioned [AA] can contact the nearest Jordanian Embassy to issue a passport.

Skrivelsen innehöll inget besked i frågan om AA var jordansk medborgare. Polismyndigheten delgavs svaret tillsammans med utrikesministeriets note och ambassadens fria översättning därav samma dag.

Av de upplysningar ambassaden lämnat till Utrikesdepartementet, inom ramen för det här aktuella ärendet, framgår bl.a. följande. Under 2011 beslutade departementet att dra in den befintliga migrationshandläggartjänsten på ambassaden per den 1 september 2011. Detta skedde trots att ambassaden på ett tidigt stadium hade påpekat, att en indragning av tjänsten skulle medföra att ambassaden inte längre skulle kunna assistera Migrationsverket och polisen i samma utsträckning som tidigare. Den ökade arbetsbörda som detta innebar i en redan ansträngd arbetssituation fick till konsekvens att polisens begäran i AA:s fall inte kunde behandlas när den inkom. I april 2012 återinrättades migrationshandläggartjänsten. Ambassaden har idag åter den kompetens och personalstyrka som behövs för att denna kategori av ärenden ska kunna handläggas snabbt och effektivt.

Beträffande hanteringen av AA:s ärende uppgav ambassaden sammanfattningsvis att noter hade erhållits från det jordanska utrikesministeriet både 2010 och 2012, av vilka det framgick att AA var jordansk medborgare och att han – för att medges återresa till Jordanien – skulle kontakta närmaste jordanska ambassad för utfärdande av passhandling.

Utrikesdepartementet (rättschefen BB) redovisade följande bedömning.

I detta fall tog det åtta månader innan ambassaden vidtog någon åtgärd i anledning av polisens begäran om biträde. Detta synes ha berott på ett förbiseende hos ansvariga tjänstemän som enligt ambassaden kan förklaras av den då mycket ansträngda personalsituationen. Oavsett personalläge måste emellertid alltid tillses att verksamheten organiseras på sådant sätt att ambassaden förmår fullgöra sina grundläggande uppgifter.

Kompletterande uppgifter om handläggningen efter juni 2012 inhämtades därefter från polismyndigheten, som upplyste följande. I augusti 2012 tillskrev gränspolisen den jordanska ambassaden i Berlin och bad ambassaden att utfärda ett pass för AA. Till skrivelsen fogades det dokument som erhållits från det jordanska utrikesministeriet i juni 2012. Polismyndigheten informerade även ambassaden om de upp-

lysningar det jordanska utrikesministeriet tidigare hade lämnat om AA:s medborgarskap och hans nationella identitetsnummer. Gränspolisen fick i september 2012 till svar att AA inte hade något jordanskt nationellt identitetsnummer. Något jordanskt pass utfärdades därför inte. Härefter skickades en skrivelse enligt 12 kap. 17 § utlänningslagen till Migrationsverket i vilken gränspolisen begärde anvisningar om hur verkställighet skulle ske. I november 2012 meddelade Migrationsverket att det enligt verkets bedömning inte förelåg hinder mot att verkställa det lagakraftvunna utvisningsbeslutet. I beslutet angavs att det inte fanns någon anledning för verket att ifrågasätta de uppgifter som tidigare lämnats av de jordanska myndigheterna om AA:s medborgarskap. I anledning av detta tillskrev gränspolisen återigen Sveriges ambassad i Amman och bad ambassaden att på nytt kontakta jordanska myndigheter för att få besked om AA:s medborgarskap. Skrivelsen till ambassaden skickades i slutet av december 2012 eller början av januari 2013. Ambassaden uppgav att ärendet skulle hanteras skyndsamt. I början av maj 2013 skickade gränspolisen en påminnelse till ambassaden. Den 13 juni 2013 hade något svar från ambassaden ännu inte erhållits.

Rättslig reglering

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Om den som ska utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighets medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet kan Migrationsverket lämna över utvisningsärendet till polismyndigheten för verkställighet. (Se 12 kap. 14 § utlänningslagen.)

Beslut om utvisning ska verkställas snarast möjligt (12 kap. 15 § utlänningslagen, i dess lydelse före den 1 maj 2012).

Om Migrationsverket beslutat att lämna över ansvaret för verkställigheten till polismyndigheten kan ärendet inte återlämnas. Polismyndigheten ska dock underrätta Migrationsverket om den inte kan verkställa beslutet, om den behöver ytterligare besked eller om det finns hinder mot verkställigheten. Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar eller vidta andra åtgärder. Om det kommer fram nya omständigheter, som innebär att det finns hinder mot verkställighet, kan Migrationsverket inhibera verkställigheten eller bevilja tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd. (Se prop. 1997/98:173 s. 63 och 12 kap. 17 – 18 §§ utlänningslagen).

Av 7 a § förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen följer att ambassader ska biträda Migrationsverket och polismyndigheter med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Bedömning

Migrationsverkets lagakraftvunna beslut om att utvisa AA till Jordanien grundas på uppgiften från det jordanska utrikesministeriet om att han är jordansk medborgare. I efterhand kan man konstatera att de jordanska myndigheterna knappast hade

lämnat detta besked om Sveriges ambassad i Amman i januari 2010 hade informerat dem om att AA innehade palestinska resedokument. Det är oklart varför ambassaden inte vidarebefordrade samtliga uppgifter om AA till de jordanska myndigheterna. – Här lades enligt min mening grunden för de verkställighetsproblem som därefter drabbat AA.

När det sedan gäller ambassadens handläggning av polismyndighetens begäran om biträde med utredning för att säkerställa verkställighet av beslutet framgår följande.

Trots upprepade påminnelser från polismyndighetens sida, i vilka ärendets angelägenhetsgrad framhölls, tog det åtta månader innan ambassaden vidtog några åtgärder med anledning av polismyndighetens begäran. Ambassaden har förklarat den långa handläggningstiden med bristen på resurser och påpekat att det var Utrikesdepartementets beslut att dra in migrationshandläggartjänsten. Av utredningen framgår att det var först sedan migrationshandläggartjänsten återinrättades som ambassaden påbörjade behandlingen av polismyndighetens begäran. Att, med hänvisning till resursbrist, helt upphöra med handläggningen av en viss ärendekategori är inte acceptabelt. Det åligger naturligtvis ambassaden att prioritera bland sina uppgifter. Ambassaden kan därvid inte helt prioritera bort en författningsreglerad arbetsuppgift. Det inträffade ter sig än allvarligare när, som i detta ärende, den bortprioriterade frågan har mycket stor betydelse för den enskilde.

När ambassaden i juni 2012 väl agerade och skickade en förfrågan till de jordanska myndigheterna utelämnades återigen uppgiften om AA:s palestinska resedokument, trots att det vid denna tidpunkt stod klart att AA hade visat upp dessa för bl.a. den jordanska ambassaden i Berlin och att det var anledningen till att den jordanska ambassaden inte ansåg honom vara jordansk medborgare. Jag har inte kunnat finna någon rimlig förklaring till den svenska ambassadens handläggning.

Klart är vidare att ambassaden, när den fick svaret från de jordanska myndigheterna, borde ha insett att man inte fått svar på polismyndighetens fråga om AA skulle tas emot som jordansk medborgare. Det framgår med all önskvärd tydlighet att svaret från det jordanska utrikesministeriet bygger på ett missförstånd och att det inte på något sätt förde ärendet framåt. Att ambassaden inte uppmärksammade detta utan endast vidarebefordrade svaret till polismyndigheten är anmärkningsvärt och fördröjde ärendets handläggning avsevärt.

Det är också ytterst förvånande att polismyndighetens senaste förfrågan vid årsskiftet 2012/2013 ännu inte har besvarats trots att ambassaden, enligt egen uppgift, numera har den kompetens och personalstyrka som behövs för att handlägga ärenden snabbt och effektivt samt dessutom har uppgett att det aktuella ärendet skulle hanteras skyndsamt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ambassadens hantering av AA:s ärende har varit behäftad med flera allvarliga brister. Detta har fått till följd att AA hamnat i en mycket svår situation. För den bristfälliga handläggningen förtjänar ambassaden allvarlig kritik. Jag förutsätter att ambassaden ser över rutinerna för hur denna typ av ärenden handläggs och försäkrar sig om att handläggarna har erforderlig kompetens och skicklighet för arbetsuppgifterna. För att så sker har även Utrikesdepartementet ett ansvar.

Med anledning av vad som framkommit i ärendet har jag övervägt att inleda ett tillsynsärende mot Migrationsverket. Jag nöjer mig dock med att översända detta beslut för kännedom och de eventuella åtgärder som verket finner påkallade.