

Stf justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm

Kritik mot Migrationsverket för långsam handläggning av ett återvändandeärende

Anmälan

I en anmälan till JO den 28 september 2009 klagade AA på Migrationsverket för långsam handläggning av ett återvändandeärende m.m. Han uppgav bl.a. följande. I september 2008 kallades han till Migrationsverkets kontor i Trollhättan för ett utvisningssamtal. Han fick besked om att han troligen skulle utvisas från Sverige inom en vecka och ombads packa. Han är dock alltjämt kvar i Sverige och har inte fått någon information om vad som händer i hans ärende. Ovissheten beträffande om och när han ska utvisas från Sverige är påfrestande för honom.

Utredning

Handlingar i det aktuella ärendet infordrades från Migrationsverket. Vissa muntliga upplysningar inhämtades också. Handläggaren BB vid Migrationsverkets kontor i Karlstad uppgav därvid bl.a. följande.

Hon fick ärendet på sitt bord i augusti 2009. Dessförinnan hade det handlagts av Migrationsverkets kontor i Källered och Trollhättan där AA bott tidigare. Hon kan av journalanteckningarna inte utläsa att något återvändandesamtal hölls med AA i september 2008, men så kan ändå ha skett. Hon träffade själv AA första gången den 2 september 2009 och därefter återigen den 25 september 2009. Vid det senare mötet informerade hon AA om de åtgärder verket vidtagit för att påskynda ärendets slutförande. Den 7 oktober 2009 besökte AA henne på nytt och lämnade in vissa intyg, vilka hon vidarebefordrade till operativa stödenheten. UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) ska nu ha gett klartecken för AA:s återresa till Kosovo och nödvändiga resehandlingar ska ha utfärdats. AA kommer att få återvända till Kosovo inom kort.

Migrationsverket anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över AA:s anmälan. I Migrationsverkets yttrande, vilket undertecknats av generaldirektören CC, angavs bl.a. följande.

Bakgrund

Migrationsverket avslog AA:s ansökan om uppehållstillstånd den 2 april 2007 och beslutade att han skulle utvisas till Kosovo. Migrationsdomstolen fastställde verkets beslut den 12 juli 2007 och beslutet vann laga kraft den 18 september 2007.

Återvändandeärenden

Den som har fått ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning är skyldig att lämna landet. Skyldigheten att lämna landet åvilar i första hand den som omfattas av beslutet och det förväntas att vederbörande respekterar detta. Migrationsverkets planering för ett återvändande börjar tidigt i asylprocessen så att sökanden ska känna till vad som sker när ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger för att på så sätt kunna förbereda sig inför ett möjligt återvändande. För att kunna återvända måste personen vanligtvis ha giltiga resehandlingar och det är dennes ansvar att skaffa nödvändiga handlingar. Migrationsverket kan vara behjälpligt med att ordna resehandlingar om vederbörande inte själv kan göra detta och även hjälpa till med att t.ex. kontakta myndigheter för att möjliggöra återvändandet. Sverige har tecknat avtal med ett antal länder för att ett återvändande ska kunna genomföras bl.a. till Kosovo där det krävs en accept av Inrikesministeriet i vissa situationer för att sökanden som är hemmahörande i Kosovo ska kunna återvända. Är personen under 18 år och utan vårdnadshavare vid tidpunkten för återresan ska Migrationsverket säkerställa att barnet blir mottaget vid återvändandet. Migrationsverkets handbok om utlänningsärenden innehåller bl.a. rutiner för hur återvändandeärenden ska behandlas och information om tillämpliga författningar och styrdokument. Handboken ger vidare stöd i handläggningen med bl.a. en beskrivning av återtagandeavtal och andra projekt inom området.

Utredning

Av Migrationsverkets utredning och verkets handlingar i ärendet har i huvudsak följande framkommit. Migrationsverket kallade AA till ett återvändandesamtal den 12 december 2007. Eftersom han inte uppvisat några resehandlingar eller identitetshandling som styrker att han är hemmahörande i Kosovo har Migrationsverket vänt sig till berörd myndighet i Kosovo för att möjliggöra hans hemresa. Den 29 maj 2008 påbörjade Migrationsverket arbetet med att förbereda de handlingar som krävdes för att han skulle kunna återvända till Kosovo. Efter att Migrationsverket gjort vissa nödvändiga kompletteringar i ärendet skickade verket en begäran om återtagande till United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK, den 17 oktober 2008. Migrationsverket har därefter påmint UNMIK och Kosovos inrikesministerium, Department for Border Asylum and Migration, DBAM, som numera ansvarar för återvändandet till Kosovo. Den 9 oktober 2009 skickade verket en ny begäran om återtagande och Inrikesministeriet i Kosovo accepterade verkets begäran den 23 oktober 2009. Den 29 oktober 2009 beviljade Migrationsverket AA ett EU laissez passer och han lämnade Sverige den 17 november 2009.

Verksamhetsområde mottagning medger att handläggningstiden bitvis varit lång, t.ex. fram till att Migrationsverket kontaktat behörig myndighet i Kosovo och till att en ny begäran om återtagande skickats till Inrikesministeriet.

Bedömning

Av Migrationsverkets utredning i ärendet framkommer att AA saknat sådana handlingar som krävts för att han skulle kunna återvända till Kosovo. Migrationsverket har därför gjort en framställan om återtagande till berörda myndigheter för att säkerställa hans återvändande.

Den omständigheten att AA inte företett tillräckliga handlingar för att själv kunna återvända till hemlandet har inneburit att handläggningen av återvändandeärendet dragit ut på tiden. Vidare har Migrationsverkets agerande genom att t.ex. skicka en begäran om återtagande först omkring ett år efter att beslutet om utvisning vunnit laga kraft fördröjt handläggningen av ärendet. Migrationsverket beklagar att verkets handläggningstid i vissa avsnitt av hanteringen varit obefogat lång och att detta inneburit att AA levit i ovisshet om när han kunde återvända.

De rättsliga förutsättningarna för hur ett återvändande till Kosovo kan genomföras har förändrats sedan handläggningen av AA:s ärende. Detta innebär att liknande situationer inte längre kan uppkomma. Härutöver har myndigheten skjutit till resurser för att säkerställa en effektivare hantering av återvändandearbetet.

Samarbetet med andra berörda myndigheter som polis- och kriminalvårdsmyndigheterna har också utökats vilket sammantaget innebär att riskerna för att handläggningen av återvändandearbenden ska dra ut på tiden framöver har väsentligt begränsats.

AA kommenterade inte remissvaret.

Rättslig reglering

I 12 kap. 15 § första - tredje stycket utlänningslagen (2005:716) stadgas följande.

En polismyndighets beslut om avvisning, Migrationsverkets beslut om avvisning enligt 8 kap. 4 § andra stycket, Migrationsverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet och en allmän domstols lagakraftvunna dom eller beslut om utvisning på grund av brott skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall skall en utlänning som avvisas lämna landet inom två veckor och en utlänning som utvisas lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft, om inte annat bestämts i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det måste antas att utlänningen inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall beslutet verkställas snarast möjligt av den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten.

Vad som avses med att ett beslut enligt tredje stycket ska verkställas "snarast möjligt" är inte närmare preciserat i utlänningslagen. I förarbetena till regleringen anges att en avvisning eller utvisning bör ske "utan onödigt dröjsmål" och att det ur humanitär aspekt är angeläget att tiden mellan det att utlänningen får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och återvändandet blir kort (prop. 1997/98:173 s. 19.). Vidare anges att det är viktigt att tillämpningen av utlänningslagstiftningen är konsekvent och att den som har nekats uppehållstillstånd får ett tydligt besked om att det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning är slutgiltigt (a. prop. s. s.). I samma proposition uttalas också att återvändandet så långt som möjligt bör planeras tillsammans med utlänningen samt att ärenden där barn är inblandade särskilt bör uppmärksammas (a. prop. s. 37 ff.).

Bedömning

Utvisningsbeslutet beträffande AA vann laga kraft den 18 september 2007. AA var vid tidpunkten 17 år gammal. Han lämnade Sverige drygt två år senare. Av utredningen framgår att det dröjde mer än ett år från det att utvisningsbeslutet vann laga kraft till dess att Migrationsverket kontaktade behörig myndighet i Kosovo och tillställde denna en begäran om återtagande. Därefter tog det ytterligare knappt ett år innan en ny begäran tillställdes myndigheten. Huruvida AA redan i september 2008 uppmanades av Migrationsverket att förbereda sig på att lämna Sverige, och i vilken utsträckning han involverats i eller informerats om handläggningen av ärendet, har inte kunnat klarläggas. Utredningen ger upphov till ett antal frågor om hur återvändandearbetet har genomförts och om vidtagna åtgärder har dokumenteras. Oklarheterna ger dock inte anledning till några ytterligare utredningsåtgärder från JO:s sida. Det kan på befintligt underlag konstateras att handläggningstiden har varit oacceptabelt lång. För detta förtjänar Migrationsverket kritik.