

Kritik mot Migrationsverket för bristande service och tillgänglighet samt för ett felaktigt beslut

Beslutet i korthet: Under 2013 kom det in ovanligt många klagomål till JO som rörde brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet. I beslutet behandlas en av anmälningarna och möjligheterna generellt att komma i kontakt med verket per telefon och e-post.

Av utredningen framgår att Migrationsverket har haft problem med att hantera enskildas telefonsamtal och e-postförfrågningar på ett godtagbart sätt, men också att verket vidtagit vissa åtgärder för att komma till rätta med problemen, bl.a. genom att införa ett s.k. callbacksystem hos verkets kundtjänst. För att förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet ska tillgodoses krävs dock även att enskilda kan få kontakt med personal vid verkets olika enheter inom rimlig tid. De klagomål som kommit in till JO visar att Migrationsverket inte alltid lever upp till detta krav.

Migrationsverket kritiseras för att ha brustit i service och tillgänglighet. Verket kan inte heller undgå kritik för att ha meddelat ett felaktigt beslut om registrering av uppehållsrätt.

Med anledning av att antalet anmälningar om brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet alltså är relativt högt finns det anledning för JO att ägna fortsatt uppmärksamhet åt frågan.

Bakgrund

Under 2013 kom det in ovanligt många klagomål till JO som rörde brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet. Klagomålen handlade om att det var svårt att få kontakt med verket, att tjänstemän regelmässigt kopplade bort sina telefoner, att meddelanden med önskemål om återuppringning inte åtgärdades och att e-postmeddelanden inte besvarades. Jag valde att utreda ett av dessa ärenden närmare och att vid denna utredning även granska möjligheterna generellt för enskilda att komma i kontakt med verket per telefon och e-post. De klagomål på Migrationsverkets service och tillgänglighet som därefter kom in till JO avslutades med hänvisning till den pågående utredningen.

Anmälan

I en anmälan till JO den 18 juni 2013 framförde AA klagomål mot Migrationsverket. Av anmälan framgick följande.

Under hösten 2012 ansökte AA om registrering av uppehållsrätt. Hon ville registreras som en person med tillräckliga tillgångar för sin försörjning. I början av februari 2013 fick hon ett registreringsbevis från Migrationsverket där det felaktigt angavs att hon hade uppehållsrätt som studerande. Den felaktiga registreringen fick bl.a. till följd att hon inte kunde få ett personnummer, eftersom Skatteverket kräver att studenter visar upp ett intyg på att de studerar i Sverige. När hon försökte kontakta Migrationsverket per telefon för att få grunden för uppehållsrätten ändrad dröjde det ibland upp till två timmar innan hon kopplades fram. Väl framme kopplades hon vidare till den person som hade handlagt hennes ärende. Den personen svarade emellertid aldrig. I stället meddelade en telefonsvarare att handläggaren av olika anledningar inte var tillgänglig. I slutet av mars 2013 skickade hon ett e-postmeddelande till handläggaren och frågade om det var möjligt att ändra grunden för hennes uppehållsrätt. Hon fick inte något svar. I början av juni 2013 skickade hon ytterligare ett e-postmeddelande till Migrationsverket, via kontaktformuläret på verkets webbplats, och bad om att få byta handläggare eftersom den hon hade aldrig var tillgänglig. Inte heller denna gång fick hon något svar.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in. JO begärde därefter att Migrationsverket skulle yttra sig över anmälan och redogöra för möjligheterna generellt att komma i kontakt med verket per telefon och e-post.

Migrationsverket yttrade sig genom ställföreträdande generaldirektören BB.

Yttrande över AA:s anmälan

Av bakgrundsbeskrivningen i Migrationsverkets yttrande framgick bl.a. följande.

AA:s ärende handlades vid verkets tillståndsenhet i Växjö. Handläggaren bedömde AA som student på grund av det studieintyg som fanns i ärendet. Intyget tillhörde dock AA:s sambo. Den 18 februari 2013 antecknade Migrationsverkets kundtjänst att en anhörig till AA hade hört av sig och meddelat att registreringen var felaktig och att AA ville att den skulle ändras. I anteckningen uppges att Migrationsverket ska kontakta AA. Den person som handlade ärendet var sjukskriven under perioden 8 mars–30 april 2013. Handläggarens telefonsvarare lyssnades inte av under den tiden.

I fråga om registreringen av AA:s uppehållsrätt redovisade Migrationsverket följande bedömning:

Tillståndsenheten i Växjö har felaktigt registrerat uppehållsrätt för AA som studerande i stället för som en person med egna tillgångar för försörjningen. Detta fel borde ha åtgärdats av verket så snart det uppmärksammades. Felet har inneburit stora konsekvenser för AA, eftersom hon inte kunnat folkbokföra sig och få ett svenskt personnummer. [– – –]

Migrationsverket beklagar det inträffade och kommer att åtgärda detta omgående. Verket kommer att be AA om ursäkt för vad hon utsatts för.

Vad gäller AA:s problem med att komma i kontakt med Migrationsverket gjorde myndigheten följande bedömning:

Enligt [Migrationsverkets telefonpolicy] har handläggare i Växjö telefontid måndag–fredag klockan 9.00–10.00. Enhetschefen ska ha sin telefon öppen hela dagen. Varje medarbetare ansvarar för att dennes telefon och e-post bevakas, spärras eller vidarekopplas vid en eventuell frånvaro. Enhetschefen är alltid ytterst ansvarig.

Det får anses klarlagt att enheten i det aktuella ärendet har brustit i tillämpningen av verkets interna telefonpolicy. En förnyad genomgång av telefonpolicyn ska snarast ske på den aktuella enheten.

Migrationsverkets service och tillgänglighet

I sitt yttrande uppgav Migrationsverket följande om möjligheterna generellt att komma i kontakt med verket per telefon och e-post:

Migrationsverket har de senaste åren på olika sätt arbetat med att öka kapaciteten i verkets servicekanaler (telefon, e-post, webb, personligt besök) Antalet mottagna samtal på kundtjänsten har tredubblats på fyra år. Under samma tid har efterfrågan från kund att komma i kontakt med verket ökat i takt med att ärendebalanserna stigit, främst på tillståndssidan. Antalet samtal från andra myndigheter har också ökat i omfattning.

Migrationsverket är medvetet om att trycket i telefon är högt och att det kan vara svårt både att nå verket och att kötiderna ibland kan vara långa.

Svårigheterna att nå verket har varit större än normalt då myndigheten under våren 2013 bytte telefonoperatör. Detta medförde en hel del tekniska problem för ett stort antal användare. Kundtjänsten drabbades särskilt hårt, vilket gjorde att förmågan till snabb hantering av telefonsamtal och e-post försvårades väsentligt. Den aktuella perioden ökade också väntetiderna kraftigt på att få svar på e-post. Flera kunder valde då att ringa om sitt ärende i stället.

Genom ett antal förbättringsåtgärder har verket nu en väntetid på ca två till tre dagar för svar på e-post. Kundtjänsten besvarar nu ca 9 000 samtal per vecka med en genomsnittlig väntetid på 17–19 minuter. Andra myndigheter samt arbetsgivare har en särskilt prioriterad linje in till kundtjänsten där väntetiden i snitt ligger på ca två minuter. Myndighetens växel har alltid haft en hög servicegrad och besvarar samtliga samtal inom ca en minut.

Som ett led i ökad kundnöjdhet har Migrationsverket ett s.k. callbacksystem under införande. Kunden kan [...] välja att behålla sin plats i kön, [och bli] uppringd när det blir dennes tur.

Migrationsverket är en myndighet med höga krav på service och tillgänglighet. Telefonkulturen är en viktig del i detta. Telefonsamtal är en central kanal för kommunikation med enskilda och en angelägen del av myndighetens ansikte utåt. Myndigheten ska se till att den enskilde som ringer får svar på sina frågor så snabbt som möjligt. Vid telefonkontakter gäller sekretesslagens regler för utlämnande av information. Utgångspunkten ska vara ett professionellt och serviceinriktat bemötande samt en hög kvalitet.

Enligt verkets telefonpolicy ska tjänstemannen vara tillgänglig för telefonsamtal. När tjänstemannen inte är det ska han/hon se till att det finns ett meddelande om när han/hon kan nås eller en hänvisning. Tjänstemannen ska snabbt ringa tillbaka till den som lämnat meddelande på telefonsvararen. Den som tar emot ett samtal har ansvar för att den som ringer får kontakt med rätt person eller funktion genom att samtalet vidarekopplas eller hänvisar till rätt person eller funktion.

Rättslig reglering

I 4 § förvaltningslagen anges att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Enligt 5 § förvaltningslagen ska myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.

Bedömning

I det följande behandlar jag först Migrationsverkets registrering av AA som studerande med uppehållsrätt. Därefter behandlar jag Migrationsverkets service och tillgänglighet, först i AA:s fall och sedan generellt.

Registreringen av uppehållsrätt

Vid tidpunkten för Migrationsverkets registrering av AA hade verket i uppgift att utfärda registreringsbevis till en medborgare i en EES-stat med uppehållsrätt (se 3 a kap. 7 § utlänningsförordningen i dess lydelse t.o.m. den 31 april 2014). Av utredningen framgår att beslutet att registrera AA som en person med uppehållsrätt som studerande var felaktigt. Myndigheten kan inte undgå kritik för detta.

Migrationsverkets service och tillgänglighet

AA har beskrivit hur hon försökte komma i kontakt med Migrationsverket för att påtala den felaktiga registreringen. Under mer än fyra månaders tid var det inte möjligt för AA att komma i kontakt med handläggaren, och hon fick inte kontakt med någon annan på den berörda enheten. Det finns inte någon anledning att ifrågasätta AA:s uppgifter, och Migrationsverket har i sitt yttrande bekräftat att tillståndsenheten i Växjö brustit i tillämpningen av verkets telefonpolicy.

Utöver AA:s anmälan har JO fått in ett flertal klagomål på brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet. Det har i huvudsak handlat om att det varit svårt att få kontakt med verket, att tjänstemän regelmässigt kopplat bort sina telefoner, att meddelanden med önskemål om återuppringning inte har åtgärdats och att e-postmeddelanden inte har besvarats. Utredningen bekräftar att Migrationsverket haft problem med att hantera enskildas telefonsamtal och e-postförfrågningar på ett godtagbart sätt.

Migrationsverkets beslut är ofta av stor betydelse för hur enskilda inrättar sina liv och planerar sin framtid. I en sådan verksamhet ökar enskildas behov av att kunna komma i kontakt med myndighetens personal för att få information om bl.a. ärendehandläggningen. Detta gäller naturligtvis särskilt om handläggningen av någon orsak drar ut på tiden. Att Migrationsverket upprätthåller förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet är alltså mycket angeläget.

Jag är medveten om att belastningen på Migrationsverket har ökat kraftigt de senaste åren och att man har problem med långa handläggningstider (se bl.a. JO:s beslut den 17 december 2014, dnr 5497-2013). En ansträngd arbetssituation påverkar naturligtvis förutsättningarna för god service och tillgänglighet negativt. Det bör dock betonas att verket måste ha beredskap för att kunna hantera förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet även vid en ökad arbetsbelastning.

I sitt yttrande har Migrationsverket redogjort för förbättringar inom verkets kundtjänst, bl.a. införandet av ett callbacksystem. Att bli uppringd i stället för att tvingas stå i telefonkö underlättar påtagligt för de människor som vill komma i kontakt med kundtjänsten. Alla frågor kan dock inte besvaras av dem. För att förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet ska tillgodoses krävs även att enskilda kan få kontakt med personal vid verkets olika enheter inom rimlig tid. Följs Migrationsverkets telefonpolicy bör detta inte vara något problem. Av de många klagomål som kommit in till JO om bristande återkoppling när det gäller telefonmeddelanden och e-postförfrågningar framgår dock att det finns brister på flera av verkets enheter när det gäller service och tillgänglighet. Det är därför angeläget att verket går igenom förvaltningslagens bestämmelser med sin personal och vidtar de åtgärder som krävs för att telefonpolicyn ska efterlevas.

Migrationsverket ska sammanfattningsvis kritiseras för de brister i service och tillgänglighet som konstaterats i AA:s ärende och för att verket generellt inte har lyckats upprätthålla en godtagbar nivå när det gäller service och tillgänglighet.

Jag utgår från att Migrationsverkets arbete för att uppnå en godtagbar nivå i dessa avseenden kommer att få effekt och att de problem som påtalats därmed ska vara övergående. Antalet anmälningar till JO om brister i service och tillgänglighet är dock alltför relativt högt. Det finns därför anledning för mig att ägna fortsatt uppmärksamhet åt frågan.