

Allvarlig kritik mot en tjänsteman vid Migrationsverket som lämnat ut uppgifter till utländska myndigheter i ett asylärende, m.m.

Beslutet i korthet: En asylsökande hade fått avslag på sin ansökan och Migrationsverket hade påbörjat planering och förberedelser för hans återvändande till hemlandet. En handläggare vid verket tog på eget initiativ kontakt med myndigheter i den asylsökandes hemland och lämnade ut uppgifter om asylsökanden för att kontrollera om vissa handlingar han gett in var äkta. Handläggaren var inte behörig att kontakta de utländska myndigheterna och någon sekretessprövning gjordes inte innan uppgifterna lämnades ut. Handläggaren får allvarlig kritik för sitt agerande. Även Migrationsverket kritiserar, eftersom verket har ett ansvar för att personalen handlägger ärenden enligt de regler och rutiner som gäller.

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO den 14 november 2013 klagomål mot en handläggare vid Migrationsverket för att han hade lämnat ut uppgifter om en underårig asylsökande, BB, till myndigheterna i dennes hemland. I anmälan och en kompletterade skrivelse daterad den 10 februari 2014 angavs bl.a. följande.

AA förordnades i mars 2013 som god man för BB, som skulle utvisas till Guinea enligt ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut. Vid samtal med handläggaren i ärendet om återvändande, CC, i augusti 2013 och februari 2014 kom det fram att han hade kontrollerat olika dokument som BB gett in genom att kontakta lokala myndigheter i Guinea och överlämna handlingar till dem. Myndigheterna hade enligt CC uppgett att dokumenten var förfälskade. Av de uppgifter CC lämnade framgick inte om någon officiell förfrågan om kontroll av dokumenten hade gjorts. Det verkade som om handläggaren agerat på eget bevåg.

Enligt AA hade kontrollerna allvarligt ökat risken för att BB skulle utsättas för fysisk och psykisk skada vid återvändandet och hon ifrågasatte om de hade utförts på ett korrekt sätt. Hon var även kritisk till hur de åtgärder som vidtagits hade dokumenterats. AA uppgav slutligen att hon hade påtalat bristerna i handläggningen i ett e-postmeddelande till enhetschefen, som inte hade vidtagit någon åtgärd.

Utredning

JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över anmälan. Migrationsverket (generaldirektören DD) kom in med ett yttrande. Av yttrandet och inhämtade handlingar framgick följande.

Migrationsverkets organisation för arbetet med återvändande

Arbetet med att planera och förbereda återvändandet för underåriga asylsökande sker inom verksamhetsområde Mottagning. Till verksamhetsområdet hör den operativa stödenheten, som består av ambassad- och resesamordningen.

Ambassadsamordningen hjälper bl.a. till med att skaffa resehandlingar och har behörighet att sköta Migrationsverkets kontakter med utländska ambassader och beskickningar i syfte att ordna resehandlingar till personer som ska återvända.

Resesamordningen bistår med uppgifter om möjliga resvägar och liknande.

Ärenden om utlämnande av handlingar och andra kontakter med utländska myndigheter har delegerats till chefen för den operativa stödenheten.

När det gäller underåriga asylsökande utan vårdnadshavare ska

Migrationsverket säkerställa att mottagandet i hemlandet kan ske på ett godtagbart sätt. I ärenden där det inte finns några anhöriga som kan ta emot den underåriga vid återresan ska verkets mottagningsenheter vända sig till den operativa stödenheten för att få hjälp med mottagandet.

Handläggningen av det aktuella ärendet

Migrationsverket beslutade i mars 2012 att avslå BB:s ansökan om uppehållstillstånd och utvisa honom till Guinea. Beslutet vann laga kraft i september samma år.

I februari 2013 hölls ett återvändandesamtal med BB vid Migrationsverkets mottagningsenhet för barn i Stockholm. Det konstaterades att BB inte hade några identitetshandlingar och inte heller någon som kunde ta emot honom i hemlandet. Migrationsverket skulle därför bistå med resehandlingar och mottagande i Guinea. En begäran om bistånd skickades från handläggaren vid barnenheten till den operativa stödenheten. Den operativa stödenheten bedömde att det var nödvändigt att lämna ut vissa av BB:s personuppgifter till Guineas ambassad i Berlin för att arbetet med återvändandet skulle kunna fullgöras. Innan BB:s personuppgifter (namn, födelsedatum, föräldrarnas namn, födelseort och foto) lämnades ut gjordes en sekretessprövning, som dokumenterades i en tjänsteanteckning den 24 juni 2013.

Någon gång under våren 2013 verkar CC, handläggare på mottagningsenhet 2 i Stockholm, ha tagit över handläggningen av återvändandeärendet. Från och med sommaren 2013 höll han i vart fall alla återvändandesamtal i ärendet.

Dessförinnan, i april 2013, var han på en tjänsteresa i Guinea. Han kontaktade då Guineas migrationsmyndighet, Migration Service, på flygplatsen i Conakry (Guineas huvudstad) och bad myndigheten undersöka äktheten av ett skolintyg som BB lämnat in under asylprocessen. Av en tjänsteanteckning daterad den 2

september 2013 framgår att CC den 30 augusti 2013 kontaktades av en tjänsteman från migrationsmyndigheten i Guinea som berättade att man hade besökt skolan för att undersöka intyget och att intyget var falskt.

I november 2013 skickade BB ett e-postmeddelande till CC. Till meddelandet hade han bifogat dokument från polisen i Conakry som visade att han var efterlyst i Guinea. Enligt en tjänsteanteckning upprättad den 23 december 2013 kontaktade CC polisen i Conakry för att kontrollera äktheten av handlingarna och fick då besked om att dokumenten var falska.

CC var vidare i december 2013 i kontakt med en organisation i Guinea (Sabou Guinee) som åtog sig att leta efter BB:s föräldrar och undersöka vilka skolor som skulle kunna vara lämpliga för BB.

Den 12 februari 2014 fattades beslut om utreseform för BB. Av beslutet framgick att migrationsmyndigheterna i Guinea var informerade om när han skulle anlända. Kort därefter avvek BB och ärendet överlämnades till polisen för verkställighet.

CC hade lämnat följande uppgifter om sina kontakter i ärendet:

Han har ingen formell delegering för att kontakta utländska myndigheter och organisationer. Han har emellertid uppfattat att han har haft ett informellt mandat utom för kontakterna med polismyndigheten. Han har inte överlämnat något dokument utan enbart uppgifter och har inte gjort någon sekretessprövning innan han kontaktade myndigheterna. Dokumentationerna i kontakterna med polismyndigheten är vidare otillräckliga.

Verksamhetsområde Mottagning anförde följande:

Den 24 juni 2013 kontaktade ambassadsamordningen Guineas ambassad för att få hjälp med att fastställa BB:s identitet och efterforska anhöriga i landet och därmed ordna med mottagandet av BB vid återresan till Guinea. Migrationsverket gjorde en sekretessprövning inför begäran som är dokumenterad. Samtidigt har CC arbetat med att ordna återvändandet för BB genom att kontakta Migration Service, polismyndigheten samt organisationen Sabou Guinee. Det framgår inte på vems uppdrag eller vilken bedömning som föranlett detta eller om en sekretessprövning skett.

Kontakterna med utländska myndigheter vid mottagningsenheten har skett utan att CC haft behörighet till detta. Dokumentationerna är vidare undermålig vilket inneburit att det är svårt att följa gången i ärendet. Det har också förekommit brister i kontakterna och kommunikationen inom området.

Verksamhetsområdet tar det som inträffat mycket allvarligt. Det måste vara tydligt vilka mandat personalen har och det är allvarligt om en tjänsteman agerar utanför detta. Det är vidare allvarligt att dokumentationen i ärendet är undermålig. För att säkerställa att de brister som påtalats inte upprepas kommer området att hantera dessa tillsammans med berörd tjänsteman och enheter.

Migrationsverkets bedömning av handläggningen

Migrationsverket redovisade följande bedömning:

Det är vanligt förekommande att verket måste ta kontakter med utländska beskickningar och myndigheter för att kunna bistå vid hemresan och mottagande

i hemlandet. I verkets arbetsordning framgår vilket verksamhetsområde som har behörighet att sköta dessa uppgifter.

Av den utredning som gjorts framkommer att ärendet i betydlig omfattning inte har handlagts i enlighet med verkets rutiner för ärendena och enligt arbetsordningen. Ambassadsamordningen som har behörighet att sköta utländska kontakter har arbetat med återvändandet för BB och dokumenterat detta medan en enskild handläggare utan mandat att utföra uppgifterna tagit egna kontakter med myndigheter och en organisation i Guinea. Hanteringen strider mot verkets regler och rutiner. Handläggningen är följaktligen inte korrekt vilket är allvarligt. För att säkerställa att det inte upprepas har chefen för verksamhetsområde Mottagning fått i uppdrag att tillsammans med berörda handläggare och enheter vidta åtgärder i syfte att förhindra detta.

Rättslig reglering

För en uppgift som rör en utlänning gäller sekretess, om det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föränleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar (21 kap. 5 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar. Sekretessen gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (37 kap. 1 § första stycket OSL). Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses bl.a. asylärenden.

Att sekretess gäller hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).

JO har tidigare uttalat att det är viktigt att en myndighet som vidtar utredningsåtgärder i den asylsökandes hemland iakttar de sekretessbestämmelser som gäller och bedriver utredningen så att den asylsökandes skyddsintresse inte åsidosätts. Innan utredningsåtgärder vidtas ska en noggrann sekretessprövning göras och det bör i varje enskilt fall övervägas vilka risker den enskilde eller dennes närstående kan komma att utsättas för genom myndighetens handlande. De överväganden som görs bör dessutom dokumenteras tydligt. (Se bl.a. JO 2012/13 s. 265, dnr 258-2011.)

Enligt 15 § förvaltningslagen ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

JO har upprepade gånger uttalat att det inte är tillräckligt att endast anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende. Alla beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör redovisas. Även uppgifter som enbart rör ärendets gång och som

inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan t.ex. gälla att det har förekommit kontakter med parter, andra personer eller myndigheter. (Se bl.a. JO 2014/15 s. 330, dnr 3972-2012.)

Bedömning

Genom utredningen har det kommit fram att ärendet om återvändande först handlades av Migrationsverkets mottagningsenhet för barn i Stockholm. När barnenheten behövde hjälp med att ordna resehandlingar och mottagande i Guinea för BB vände man sig till den operativa stödenheten, i enlighet med verkets rutiner. Den operativa stödenheten bedömde att det var nödvändigt att lämna ut vissa av BB:s personuppgifter för att fullgöra sitt uppdrag. Inför utlämnandet gjorde enheten en sekretessprövning, vilken dokumenterades. Det har inte kommit fram annat än att handläggningen av BB:s ärende i den här delen har skett i enlighet med verkets rutiner för hur återvändandearbetet ska bedrivas och att de bestämmelser som gäller har beaktats.

Exakt när och varför ärendet började handläggas av CC på mottagningsenhet 2 i Stockholm har inte klarlagts genom utredningen. Det är dock utrett att CC, parallellt med den operativa stödenhetens arbete, tog egna kontakter med myndigheter i Guinea för att bl.a. kontrollera äktheten av ett skolintyg och vissa handlingar från polisen i Conakry som BB lämnat in till verket.

Av Migrationsverkets yttrande framgår att behörigheten att kontakta utländska myndigheter och lämna ut handlingar till dem i återvändandearbete har delegerats till chefen för den operativa stödenheten. CC har uppgett att han kände till att han inte var behörig att ta kontakt med polismyndigheten i Guinea, men att han uppfattat det som att han hade ett informellt mandat att ta kontakt med vissa andra utländska myndigheter. Han har dock inte utvecklat sitt påstående och uppgiften har tillbakavisats av Migrationsverket. Jag kan inte dra någon annan slutsats än att CC inte hade rätt att kontakta några myndigheter i Guinea i samband med handläggningen av BB:s återvändandearbete.

CC har vidare uppgett att han inte gjorde någon sekretessprövning innan han vidtog sina utredningsåtgärder. Handläggningen är anmärkningsvärd. Självklart måste en noggrann sekretessprövning göras innan uppgifter av den känsliga natur som det varit fråga om lämnas till utländska myndigheter. Bedömningen i sekretessfrågan ska vidare dokumenteras. Detta borde CC känna till. CC har uppgett att han inte lämnat över några handlingar om BB till Guineas myndigheter. Med hänsyn till innehållet i hans tjänsteanteckning den 2 september 2013 kan det emellertid inte uteslutas att detta ändå har skett.

CC har medgett att dokumentationen kring de kontakter han tagit med myndigheterna i Guinea är bristfällig. Detta bekräftas av de handlingar JO tagit del av. Det framgår t.ex. inte vilka tjänstemän på de olika myndigheterna som har kontaktats.

Sammanfattningsvis står det klart att CC, utan att ha haft rätt till det, har lämnat ut känsliga personuppgifter till utländska myndigheter utan att ta hänsyn till att de kunde omfattas av sekretess och utan att dokumentera sina överväganden. Han har inte heller dokumenterat sina kontakter i ärendet på ett tillfredsställande sätt.

Det finns anledning att se mycket allvarligt på CC:s åtgärder. Enligt min mening kan det inte uteslutas att BB skadats eller kan komma att skadas till följd av CC:s agerande. Oavsett hur det förhåller sig med den saken ska CC ha allvarlig kritik för hur han hanterat ärendet. Migrationsverket, ytterst dess ledning, har ett ansvar för att se till att dess personal handlägger ärenden enligt de regler och rutiner som gäller. Även Migrationsverket ska därför kritiseras för de brister som konstaterats.

Migrationsverket har inte bemött AA:s uppgift om att hon påtalat CC:s agerande för dennes chef, som inte vidtagit någon åtgärd. Om det förhåller sig på det sättet är det anmärkningsvärt. Mot bakgrund av att Migrationsverket har uppgett att verksamhetsområdeschefen kommer att vidta åtgärder för att säkerställa att det inträffade inte upprepas finns det dock inte tillräckliga skäl för mig att utreda frågan vidare.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.