

Kritik mot Migrationsverket för bristfällig information om ett beslut och för att inte ha iakttagit tillräcklig noggrannhet vid en rättidsprövning

Beslutet i korthet: JO har granskat Migrationsverkets rutin att skicka första sidan av beslut i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning till referentpersonen för kännedom. JO konstaterar att ett utskick till en referentperson som inte har fullmakt att företräda sökanden får betraktas som en serviceåtgärd. Åtgärden kan underlätta för sökanden att ta till vara sin rätt. JO är dock tveksam till att myndigheter skickar ut inkompleta handlingar, bl.a. eftersom det lätt kan leda till missförstånd. Behåller Migrationsverket sin rutin bör det framgå av utskicket att det enbart är beslutets första sida som skickas till referentpersonen och att den skickas för kännedom.

I beslutet riktar JO även kritik mot att Migrationsverket utan närmare kontroll lade en ambassads uppgift om en underrättelse av ett beslut till grund för en rättidsprövning, trots att det på grund av omständigheterna i ärendet fanns skäl att ställa sig tveksam till uppgiften. JO uttalar att det är Migrationsverkets ansvar att vid sin rättidsprövning av ett överklagande ta ställning i frågan om när klaganden fick del av beslutet och göra en självständig bedömning av det underlag man har.

Anmälan

I en anmälan förde makarna AA och BB fram klagomål mot Migrationsverket angående hanteringen av CC:s, född den 1 maj 1996, och DD:s, född den 17 december 1996, ansökningar om uppehållstillstånd och uppgav i huvudsak följande.

Den 18 november 2014 avslog Migrationsverket CC:s och DD:s ansökningar om uppehållstillstånd. Besluten saknade motivering. Efter att CC och DD överklagat besluten avvisade Migrationsverket CC:s överklagande med motiveringen att CC enligt en notering i verkets centrala utlänningsdatabas fick del av beslutet den 18 november 2014 och att överklagandet därför kommit in för sent.

Besluten sändes till Sveriges ambassad i Dar es-Salaam i Tanzania. Det måste anses uppenbart att besluten inte kan ha delgetts CC och DD samma dag som de meddelades eftersom CC och DD är bosatta i Burundi och Sverige saknar fast representation där. Noteringen i databasen måste vara en felregistrering.

Utredning

Migrationsverket (generaldirektören EE) yttrade sig över anmälan och anförde i huvudsak följande om handläggningen av ärendena.

Den 6 februari 2013 gjorde BB en elektronisk ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning till AA. CC och DD var medsökande. I ansökan uppgav BB att familjen var bosatt i Burundi och att hon önskade besöka Sveriges ambassad i Dar es-Salaam i fråga om sådant som rörde ansökningarna. Migrationsverket beviljade BB ett tidsbegränsat uppehållstillstånd den 22 juli 2014 och underrättade henne om beslutet genom att skicka det till Sveriges ambassad i Dar es-Salaam.

Den 18 november 2014 avslog Migrationsverket CC:s och DD:s ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd. Besluten skickades till Sveriges ambassad i Dar es-Salaam med CC och DD som huvudmottagare. Till besluten bifogades en överklagandehänvisning. Kopior av första sidan i respektive beslut skickades till AA. CC:s och DD:s överklaganden kom in till Migrationsverket den 15 december 2014. Den 16 december 2014 lämnade verket DD:s överklagande till migrationsdomstolen. Samma dag avvisade verket CC:s överklagande. Beslutet att avvisa överklagandet har inte överklagats.

Migrationsverket lämnade därefter i huvudsak följande redogörelse för de rutiner som legat till grund för hanteringen.

Rutiner för handläggningen av ärendena vid Migrationsverket finns bland annat i verkets rutinhandbok för tillståndsärenden. När en ansökan inkommit till verket genomför handläggande enhet inledningsvis ett antal kontroller av handlingarna, till exempel om referentpersonen i Sverige [*dvs. den person i Sverige som den sökande har anknytning till eller som han eller hon uppgett som kontaktperson i t.ex. ett anknytningsärende, JO:s anm.*] har fullmakt att företräda sökanden. Om referenten inte har en fullmakt ska sökanden anges som huvudmottagare av hela beslutet och referenten får en kopia av första sidan.

En beskrivning av hur tillståndsärenden handläggs vid utlandsmyndigheter finns i huvudsak i Migrationsverkets handbok för handläggning av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. I handboken framkommer att beslut till utlandsmyndigheterna ska expedieras huvudsakligen med e-post genom ärendehanteringssystemet Wilma. De uppgifter som registreras i Wilma lagras i verkets databas. När Migrationsverket skickat ett beslut om avslag på ansökan om uppehållstillstånd och sökanden står som huvudmottagare ska myndigheten underrätta om innehållet, skälen för beslutet och hur det kan överklagas. Sökanden ska få en kopia av beslutet och bör bekräfta mottagandet skriftligen. För att kunna ta ställning till om ett överklagande inkommer i rätt tid är det viktigt att dokumentera vilket datum som sökanden tog del av beslutet och hur underrättelsen skett, till exempel vid besök, telefon eller på annat sätt. Beskickningen registrerar underrättelsen i Wilma eller meddelar Migrationsverket datumet på annat sätt.

Migrationsverket gjorde följande bedömning.

I ansökan om arbets- och uppehållstillstånd har BB uppgett att hon önskar uppsöka den svenska ambassaden i Dar es-Salaam i sådant som rör ansökningarna. Migrationsverket har expedierat beslut i hennes samt CC:s och DD:s [ärenden] till ambassaden för underrättelse av besluten.

Besluten är motiverade. Enligt utredningen i ärendet och vad som framgår av Migrationsverkets centrala utlänningsdatabas expedierade verket CC:s och DD:s beslut den 18 november 2014. Underrättelser av besluten är registrerade samma datum. Datum för registreringen utgör underlag för verkets bedömning när ett överklagande inkommit för att kunna besluta om det ska överlämnas till domstol eller fatta beslut om avvisning av överklagandet.

Vid bedömningen om överklagandena inkommit i rätt tid har beslutsfattaren beräknat tiden inom vilket överklagandet ska ha kommit in till verket med utgångspunkt från underrättelsedatum och bedömt att överklagandet inkommit för sent i CC:s ärende. På grund av ett förbiseende har beslutsfattaren inte noterat att samma underrättelsedatum gällde för DD.

Migrationsverket har således gjort en bedömning och beräknat tiden för när överklagandet inkom i endast ett av ärendena.

Migrationsverket beklagar detta och handläggande enhet har vidtagit åtgärder för att försäkra sig om att hanteringen sker enligt gällande standard framöver. Huruvida Sveriges ambassad i Dar es-Salaam gjort en felaktig registrering av när underrättelserna skett är inte något som Migrationsverket kan kommentera.

JO tog del av handlingarna i CC:s och DD:s ärenden hos Migrationsverket.

Rättslig reglering

Ett beslut om uppehållstillstånd ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet (se 13 kap. 10 § utlänningslagen).

En sökande, klagande eller annan part ska underrättas om innehållet i det beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild och en underrättelse inte är uppenbart obehövlig. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, ska parten underrättas om hur han eller hon kan överklaga det. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen ska dock alltid ske skriftligt, om parten begär det. (Se 21 § förvaltningslagen.)

Den som vill överklaga ett beslut ska lämna in överklagandet till den myndighet som meddelat beslutet inom tre veckor från den dag han eller hon fick del av beslutet. Myndigheten ska pröva om överklagandet kommit in i rätt tid. Om överklagandet kommit in för sent ska myndigheten normalt avvisa det. (Se 23 och 24 §§ förvaltningslagen.)

Bedömning

Av utredningen framgår att Migrationsverket skickade första sidan i besluten till AA. Av den sidan framgår Migrationsverkets ställningstagande men inte skälen för beslutet. Jag har förståelse för att man av utskicket kan få uppfattningen att sidan utgjorde hela beslutet och att det därmed saknade motivering.

Det finns inte någon skyldighet att underrätta en referentperson i ett anknytningsärende om innehållet i beslutet, om han eller hon inte har fullmakt att företräda sökanden som ombud. Att första sidan av beslutet skickas till referentpersonen för kännedom får närmast betraktas som en serviceåtgärd, vilket i och för sig är positivt och kan göra det lättare för en sökande att ta till

vara sin rätt. Jag är dock principiellt tveksam till att en myndighet skickar ut handlingar som inte är kompletta till enskilda. Som framgår av anmälan i detta ärende kan det ge upphov till missförstånd. Om rutinen att skicka ut första sidan av beslutet behålls bör den kompletteras så att det framgår av utskicket att det är just en kopia på beslutets första sida och att den skickas till referentpersonen för kännedom.

Även om det i de aktuella ärendena var ambassaden som i enlighet med verkets rutiner skulle genomföra underrättelsen till CC och DD, måste det anses följa av 21 § förvaltningslagen att det är den myndighet som fattat beslutet som har det yttersta ansvaret för att sökanden underrättas om innehållet i beslutet (jfr 7 § delgivningslagen). Vidare är det givetvis verkets ansvar att vid sin rättidsprövning av ett överklagande ta ställning i frågan om när klaganden fick del av beslutet och självständigt göra en bedömning av det underlag man har.

Av utredningen framgår att ambassaden angett i ärendehanteringssystemet att CC och DD underrättades samma dag som Migrationsverket fattade besluten. Det är givetvis inte omöjligt att så kan ha skett, men mot bakgrund av omständigheterna i ärendena fanns det skäl för Migrationsverket att ställa sig tveksam till uppgiften. Såvitt framgår av utredningen lämnade ambassaden inte heller några upplysningar om hur underrättelserna hade genomförts. Som Migrationsverket anfört i sitt yttrande är det viktigt att även sådana uppgifter dokumenteras för att man ska kunna ta ställning till om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Enligt min mening borde Migrationsverket hämtat in ytterligare uppgifter från ambassaden för att förvissa sig om att sökandena verkligen fick del av besluten den 18 november 2014.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till att Migrationsverket skickade första sidan av besluten till AA utan att informera om att det var just kopior av förstasidorna som skickades till honom för kännedom, samt till att verket inte iakttagit tillräcklig noggrannhet vid rättidsprövningen av CC:s överklagande.

Mot bakgrund av vad Migrationsverket anfört i sitt yttrande om underrättelsen till DD vill jag även peka på att DD vid tidpunkten för beslutet att avslå hans ansökan om uppehållstillstånd inte hade fyllt 18 år och alltså inte kunde föra sin talan själv.

Ärendet avslutas.