

Kritik mot Sveriges ambassad i Teheran för långa väntetider och svårigheter att boka tid för besök på ambassaden i samband med ansökningar om visum

Bakgrund

Den som vill besöka Sverige och inte är EU- eller EES-medborgare behöver normalt ett visum. Visum är ett tillstånd att resa in i och vara i Sverige under en kortare tid. En ansökan om visering ska göras tidigast tre månader innan det planerade besöket (se artikel 9 i EG-förordning nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar, den s.k. viseringskodexen).

En ansökan om visum vid Sveriges ambassad i Teheran, Iran, ska registreras elektroniskt via Migrationsverkets webbplats. För att ansökan ska kunna behandlas måste sökanden besöka ambassaden. Ett sådant besök måste bokas i förväg.

AA:s och BB:s släktingar ansökte om visum vid ambassaden i Teheran under våren 2018. AA:s släktingar planerade att resa till Sverige den 1 juli 2018. Resorna för BB:s släktingar var planerade till den 8 augusti 2018 respektive den 12 augusti 2018.

Anmälningarna

I anmälningar till JO förde AA och BB fram klagomål mot ambassaden. Klagomålen rörde framför allt möjligheterna att boka och få tid för besök på ambassaden i samband med ansökan om visum.

AA:s anmälan

AA anförde bl.a. följande. Det tog över två veckor för hans svägerska med familj att boka tid för besök på ambassaden. Familjemedlemmarna erbjöds inte heller tid för besök samma dag. Två av dem fick tid den 28 maj 2018, medan den tredje fick tid först den 24 juli 2018. I över en månad försökte familjen att boka om den tredje tiden till det tidigare tillfället, men ambassaden vägrade att hjälpa till. Att tiden inte kunde bokas om innebar att resan inte kunde genomföras som planerat.

BB:s anmälan

BB anförde bl.a. följande. Hon och hennes man planerade en bröllopsfest i augusti 2018. Några av deras släktingar behövde visum för att kunna resa till Sverige och delta på festen. Ansökningarna om visum gjordes på dagen tre månader före den planerade resan i enlighet med information på Migrationsverkets och ambassadens webbplatser. När ansökningsavgifterna hade betalats upptäcktes att tidsbokningssystemet var låst. Efter nästan två veckors försök lyckades två av släktingarna boka tid för besök den 12 augusti 2018. För de resterande tre personerna kunde tider bokas till den 15 augusti 2018. Den långa handläggningstiden medförde att släktingarna inte kunde delta på bröllopsfesten. Vid kontakt med ambassaden fick de till svar att ambassaden inte kunde hjälpa till på något sätt.

Utredning

Utrikesdepartementet (rättschefen CC) yttrade sig i respektive ärende efter att ha gett ambassaden tillfälle att yttra sig över anmälningarna.

Ambassadens uppgifter

Under högsäsongen (april–augusti) 2018 uppgick väntetiderna för ett besök på ambassaden tidvis till 90 dagar och under större delen av högsäsongen till ca 75 dagar. Nya tider som låg ca 90 dagar fram i tiden släpptes flera gånger per vecka, men bokades upp omgående. Vissa dagar släpptes 130 tider som bokades upp inom 30 minuter. Ambassaden släppte emellanåt även nya tider någon vecka framåt i tiden när det fanns ökad kapacitet att ta emot fler besökare en viss dag eller vecka. Det handlade dock om ett mer begränsat antal tider, t.ex. 10–30 extra tider för en dag, vilka bokades upp mycket snabbt.

Ambassaden får förstärkning under högsäsongen med fyra utsända beslutsfattare och fyra lokalanställda migrationsassistenter, men väntetiderna är trots det alltför långa. Det huvudsakliga problemet är kapacitetsbrist i ambassadbyggnaden. Det finns inte plats för fler personer som kan arbeta med visumärenden och inte heller för flera utredningsrum.

AA:s släktingar ansökte om visum den 22 april 2018. Vid den tidpunkten var det en väntetid på ca 90 dagar för att besöka ambassaden. Det är sannolikt att familjen vid sin bokning lyckades boka två av de extra tider som ambassaden lade ut med kortare varsel, men att den tredje personen inte fick en av dessa utan den tid som låg närmast av de ordinarie tiderna. Det alternativ som fanns var att hela familjen bokade tid för besök på ambassaden den 24 juli 2018.

Under perioden den 22 april–16 juni 2018 tog ambassaden emot ett antal mejl från AA. Ambassaden besvarade skrivelserna och beklagade att den bokade tiden i juli inte gick att flytta till maj, då samtliga tider var uppbokade. Ambassaden förklarade också varför familjemedlemmarna fick tider så långt ifrån varandra och informerade om att det inte fanns kapacitet att ta emot fler ansökningar eller ändra bokade tider.

Även vid tidpunkten för BB:s släktingars ansökningar förekom väntetider på ca 90 dagar för att besöka ambassaden. Sedan BB:s släktingar gjorde sina ansökningar har Migrationsverket uppgraderat sin webbplatsform så att det inte ska gå att betala avgiften för ansökan om det inte finns några lediga besökstider att boka.

Utrikesdepartementets bedömning

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning av handläggningen i de två aktuella ärendena.

Ambassaden i Teheran har ett väldigt högt söktryck och det gäller speciellt under högsäsongen. Man tar årligen emot ca 18 000 viseringsansökningar.

Enligt artikel 9 i viseringskodexen ska en ansökan om visum lämnas in tidigast tre månader före det planerade besöket. Eftersom besked i viseringsärenden kan lämnas tidigast två veckor efter att en intervju på ambassaden har genomförts innebär en väntetid på 90 dagar för att besöka ambassaden att en bokad resa inte kan genomföras som planerat. Väntetiderna är inte förenliga med viseringskodexen och ambassaden brast i detta avseende under sommaren 2018.

Eftersom de flesta tiderna var fullbokade upp till 90 dagar i förväg hade ambassaden ingen möjlighet att boka om tider till ett tidigare datum i de fall familjemedlemmar fått intervjutider på olika dagar. Ambassaden informerade AA om detta när han hörde av sig för att försöka boka om de intervjutider som släktingarna hade tilldelats.

Ambassaden brottas med långa väntetider och anser sig inte kunna göra mer för att snabba på hanteringen under rådande förhållanden. Under högsäsongen är ambassaden så tätt bemannad som den fysiska ambassadbyggnaden tillåter. Utrikesdepartementet arbetar tillsammans med Migrationsverket och ambassaden för att ytterligare försöka förenkla arbetssättet på ambassaden och skapa förutsättningar för att minska väntetiderna. Utrikesdepartementet arbetar också aktivt med att hitta en hållbar lösning på lokalfrågan.

Rättslig reglering

Myndigheters serviceskyldighet

Enligt den bestämmelse om myndigheters serviceskyldighet som gällde vid tidpunkten för de aktuella visumansökningarna ska en myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde, se 4 § förvaltningslagen (1986:223). 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. En motsvarande bestämmelse finns i 6 § förvaltningslagen (2017:900), som trädde i kraft den 1 juli 2018 och har ersatt 1986 års lag.

Ansökan om visum

Bestämmelser om Schengenviseringar finns i viseringskodexen. Enligt den ska ansökningar lämnas in tidigast tre månader före den tidpunkt då det planerade besöket ska inledas (artikel 9.1). Vidare gäller att det får ställas krav på att sökandena ska avtala om ett besök för att lämna in sin ansökan, och besöket ska i regel äga rum inom två veckor från den dag då besöket begärdes (artikel 9.2). Beslut ska normalt fattas inom 15 kalenderdagar från det att en ansökan som kan tas upp till prövning har lämnats in (artikel 23.1).

Bedömning

AA och BB har uppgett att deras släktingar hade svårt att boka tid för besök på ambassaden efter att deras ansökningar hade registrerats elektroniskt. Både AA och BB har beskrivit att det tog ungefär två veckor innan någon tid över huvud taget kunde bokas. De tider som fanns att tillgå låg så långt fram i tiden att resorna till Sverige inte kunde genomföras som planerat. Utrikesdepartementet har uppgett att väntetiden för att få komma på besök på ambassaden under den aktuella tidsperioden kunde uppgå till 90 dagar.

Varje myndighet har en skyldighet att se till att författningsreglerade uppgifter utförs på ett godtagbart sätt och att det finns en beredskap för att i rimlig utsträckning kunna hantera oförutsedda händelser (se JO 2015/16 s. 326, dnr 5497-2013). Av utredningen framgår att de långa väntetiderna framför allt är ett resultat av att ambassaden tar emot ett mycket stort antal viseringsansökningar. Det framgår dock inte att antalet viseringsansökningar var avsevärt fler under den nu aktuella tidsperioden jämfört med tidigare år. Jag får i stället uppfattningen att antalet ansökningar vid ambassaden har varit högt under en längre tid. Vid sådana förhållanden har en myndighet en skyldighet att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att den kan utföra sina uppgifter trots att arbetsbelastningen är hög. Myndigheten måste också göra en bedömning av om uppgifterna kan utföras med befintliga resurser och vid behov lyfta frågan om ytterligare resurser.

De långa väntetiderna resulterade i att några av AA:s och BB:s släktingar erbjöds tid för besök på ambassaden först efter att de planerade resorna till Sverige skulle ha påbörjats. Detta är inte acceptabelt, även med beaktande av det stora antalet ansökningar som ambassaden tar emot. Väntetiderna innebär i praktiken att det inte är möjligt att ansöka om visum till Sverige vid ambassaden i Teheran, då en sådan ansökan enligt viseringskodexen kan lämnas in tidigast tre månader före den planerade resan. Ambassaden ska kritiseras för de långa väntetiderna och för de svårigheter att genomföra tidsbokningen som förekommit.

Av utredningen framgår vidare att AA:s släktingar – en familj – erbjöds tid för besök vid olika tidpunkter. Med tanke på att ambassadbesök ofta är förenade med långa resor är det enligt min uppfattning en rimlig utgångspunkt att ansökningar som görs av personer som tillhör en och samma familj hålls samman under handläggningen, så långt det är möjligt. Det framstår också som

en effektivare handläggning ur resurssynpunkt. Jag har dock förståelse för att det kan inträffa att det inte finns tillräckligt många lediga besökstider på samma dag vid själva bokningstillfället. Ambassaden bör då inom ramen för serviceskyldigheten göra vad man kan för att boka om tiderna så att familjen kan komma tillsammans. Om en ombokning inte är möjlig bör ambassaden förklara varför det inte kan ske. Ett sådant förhållningssätt bidrar till att upprätthålla förtroendet för ambassadens verksamhet och kan dessutom innebära att antalet frågor och andra kontakter om bokningar minskar.

Av utredningen framgår inte entydigt vilken information som lämnades till AA om möjligheten att boka om de besökstider man fått. Det finns inte skäl att vidta några ytterligare utredningsåtgärder i den frågan, och jag lämnar saken med hänvisning till vad jag anfört ovan.

Avslutningsvis vill jag framhålla att det är av stor vikt att aktiva åtgärder vidtas för att minska väntetiderna vid ambassaden, och jag är positiv till att arbete nu pågår för att förenkla arbetsättet. Det är också positivt att Utrikesdepartementet aktivt arbetar med lokalfrågan, även om det är en åtgärd som kan ta längre tid att genomföra.

Jag noterar avslutningsvis att regeringen den 11 april 2019 gav Migrationsverket i uppdrag att förbereda för att ta över huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna fr.o.m. den 1 januari 2020. Uppdraget är föranlett av förslagen i betänkandet Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna (SOU 2017:14) och Statskontorets rapport Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (2017:23). Jag förutsätter att de problem som de nu aktuella ärendena illustrerar inte kvarstår när den förändringen genomförs.

Ärendena avslutas.