

Migrationsverket



EKONOMISTYRNINGSVERKET

## **Rapport**

# Utvärdering av sökandeombudsmannen vid Migrationsverket

**ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.**

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från [www.esv.se](http://www.esv.se). Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

**Datum:** 2008-09-02

**Dnr:** 18-303/2008

**ESV-nr:** 2008:30

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Bo Henriksson, Johan Brandt

## Förord

Ekonomistyrningsverket har fått i uppdrag av Migrationsverket att utvärdera funktionen sökandeombudsmannen vid Migrationsverket. Utvärderingen redovisas i denna rapport.

I detta ärende har avdelningschef Susanne Jansson beslutat.  
Utredare Bo Henriksson och utredare Johan Brandt har varit föredragande.

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning och förslag</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Inledning</b> .....	<b>8</b>
2.1 Genomförande .....	8
2.1.1 Dokumentation.....	8
2.1.2 Intervjuer .....	8
<b>3 Bakgrund</b> .....	<b>10</b>
3.1 Ombudsmannens tillkomst.....	10
3.1.1 Händelserna vid enheterna i Solna, Hedemora och Kristianstad .....	10
3.1.2 Sexpunktsprogrammet.....	11
<b>4 Ombudsmannens uppdrag och förutsättningar</b> .....	<b>13</b>
4.1 Beskrivningar om sökandeombudsmannens roll.....	13
4.2 Styrningen genom arbetsordningen .....	13
4.2.1 Den tidigare arbetsordningen.....	13
4.2.2 Den nuvarande arbetsordningen.....	14
4.3 Organisation.....	15
4.4 Resurser.....	15
4.5 Lokalisering.....	16
<b>5 Hur verksamheten har fungerat</b> .....	<b>17</b>
5.1 Information och utbildning .....	17
5.1.1 Insatser inom Migrationsverket .....	17
5.1.2 Insatser gentemot externa aktörer .....	23
5.2 Hantering av klagomålsärenden.....	27
5.2.1 Antal ärenden.....	27
5.2.2 Hur ärenden tas om hand .....	29
5.2.3 Hur bemötandeärenden utreds .....	31
5.2.4 Andra kanaler för bemötandeärenden .....	32
5.3 Utrednings- och utvecklingsuppdrag .....	33
<b>6 Bedömningar och förslag</b> .....	<b>35</b>
6.1 Resultat av sökandeombudsmannens arbete .....	35
6.2 Kombination av oförenliga roller?.....	36
6.3 Förslag och rekommendationer.....	37
6.3.1 Fortsatt utveckling av en central klagomålhanteringsfunktion.....	37
6.3.2 Fortsatt fokus på att granska och utveckla verkets bemötande och etikarbete ..	37
6.3.3 Förtydliga att oberoendet gäller ärendehantering, inte Migrationsverket .....	38
6.3.4 Ansvar för informationen bör tas av hela verket.....	38
6.3.5 Tydligare mandat och uppdrag .....	39
6.3.6 Rimliga förutsättningar gällande resurser .....	39
6.3.7 Dra nytta av samverkan med frivilligorganisationer.....	39
<b>Referenser</b> .....	<b>41</b>

<b>Bilaga 1</b> .....	<b>43</b>
Intervjuguide sökandeombudsmannafunktionen.....	43
Intervjuguide chefer och fokusgrupper på enheter vid Migrationsverket .....	45
Intervjuguide verksledning/verksamhetsområdeschefer .....	47
Intervjuguide externa aktörer (frivilligorganisationer och juridiska ombud) .....	48
<b>Bilaga 2</b> .....	<b>50</b>
Migrationsverkets enheter som sökandeombudsmannen besökt (2006-2008).....	50

# 1 Sammanfattning och förslag

Ekonomistyrningsverket, ESV, har fått i uppdrag av Migrationsverket att utvärdera funktionen sökandeombudsmannen. Syftet har varit att beskriva hur verksamheten fungerat och vilken betydelse funktionen har haft för såväl de sökande som Migrationsverket samt att analysera behovet av framtida förändringar av sökandeombudsmannens verksamhet. Utvärderingen baserar sig på intervjuer med ett 20-tal personer inom och utanför verket samt insamlat dokumentationsmaterial.

Beslutet om ombudsmannens tillkomst togs på initiativ av dåvarande generaldirektören Janna Valik med anledning av en rad händelser inom Migrationsverket som uppmärksammades av media i slutet av år 2005. Ombudsmannen presenterades som en del av det så kallade sexpunktsprogrammet som syftade till att stärka verkets arbete med etik och bemötande. Idag har funktionen varit verksam i drygt två och ett halvt år.

Sökandeombudsmannen hanterar de klagomål som sökanden kan ha gällande bemötande från verkets personal. Sökandeombudsmannen har också bedrivit information om funktionen internt och externt samt deltagit vid utbildningar gällande bemötande och etik för verkets personal.

Med reservation från de begränsade möjligheter som underlaget ger för att dra generella slutsatser anser ESV att följande synpunkter kan framföras.

- Det finns ett behov av att kunna framföra klagomål rörande Migrationsverkets verksamhet, relaterade till bemötande och service, men också relaterade till andra typer av ärenden.
- Trots omfattande informationsinsatser från sökandeombudsmannens sida, kan det finnas vissa brister gällande kunskapen om funktionens verksamhet internt och externt, i synnerhet gäller det brister i förmedlingen av lärdomar av tidigare bemötandearenden till verkets personal.
- Klagomål rörande bemötande har funktionen hanterat på ett tillfredställande sätt, med en nödvändig integritet i förhållande till berörda chefer och medarbetare inom verket.
- Bland sökande och frivilligorganisationer kan det, trots detta, sannolikt finnas en misstro mot att en ombudsmannafunktion, som är organisatoriskt och finansiellt knuten till verket, kan hantera klagomål på bemötande från verkets personal, med den integritet och det oberoende som fodras.

ESV framför följande förslag och rekommendationer.

- Det behövs en fortsatt utveckling av en central klagomålshantering, antingen i form av dagens sökandeombudsmannafunktion eller i någon annan form.
- Det behövs ett fortsatt arbete med att granska och utveckla Migrationsverkets bemötande och etik. För att kunna ta tillvara på den kunskap som byggs upp i en klagomålshanteringsfunktion bör gransknings- och utvecklingsarbetet kunna utföras av, eller i samverkan med, delar av denna funktion.
- Kunskaperna från klagomålshanteringen bör kunna vidareförmedlas ut i organisationen via regelbundet återkommande utbildningar och besök. Utbildnings- och informationsinsatserna bör, precis som idag, kompletteras med insatser från andra interna och externa aktörer som har kompetens om etik och bemötande.
- I information internt och externt bör funktionens oberoende till den ärendehantering som sker på enhetsnivå inom verket tydliggöras, men även det faktum att funktionen utgör en del av Migrationsverkets centrala verksamhet. Migrationsverket bör ta ställning till om benämningen *ombudsman* återspeglar funktionens roll.
- Ansvar för information om funktionens roll och verksamhet, såväl internt som externt, bör tas av hela verket. Cheferna bör ges ett tydligt ansvar för detta.
- Funktionens mandat och uppdrag bör förtydligas i arbetsordning eller motsvarande dokument.
- Frågan om funktionens lokalisering bör få en hållbar och långsiktig lösning.
- Den centrala samverkan som sker mellan frivilligorganisationer och Migrationsverket bör i ökad utsträckning kunna utnyttjas i funktionens verksamhet. En utvecklad central samverkan skulle kunna innebära en väsentlig kanal för att få information om etik och bemötanderelaterade problem som uppmärksammas av frivilligorganisationerna, men även för att få ökad spridning av informationen om funktionens verksamhet.

## 2 Inledning

Ekonomistyrningsverket har av Migrationsverket fått i uppdrag att göra en utvärdering av verkets sökandeombudsman. Funktionen har bl.a. till uppgift att utreda och hantera klagomål från de sökande som kommer i kontakt med Migrationsverket, gällande bemötandet hos verkets personal. Den 9 januari år 2006 inrättade verkets dåvarande generaldirektör, Janna Valik ombudsmannafunktionen tillfälligt, som en del av en rad åtgärder för att stärka etikarbetet inom verket. Ombudsmannen har idag funnits på plats i drygt två och ett halvt år och har sedan den 1 april 2006 utgjort en bestående del av Migrationsverket.

Syftet med studien har varit att beskriva hur sökandeombudsmannens verksamhet har fungerat, beskriva vilken inverkan funktionen haft samt att analysera behovet av framtida förändringar av sökandeombudsmannens verksamhet t.ex. rörande ombudsmannens uppdrag, organisation och finansiella resurser etc. Ambitionen har varit att beakta såväl de sökandes som Migrationsverkets behov i analysen.

### 2.1 Genomförande

Utvärderingen har genomförts under maj-augusti 2008 och bygger i huvudsak på insamlat dokumentationsmaterial samt ett antal intervjuer genomförda med personer som på olika sätt berörs av sökandeombudsmannens verksamhet.

#### 2.1.1 Dokumentation

Dokumentunderlaget har bestått av en mängd olika typer av material, varav merparten har tillhandahållits av Migrationsverket och sökandeombudsmannafunktionen. Materialet har bl.a. utgjorts av styrdokument, informationsmaterial, olika typer av avsiktsförklaringar, samt olika interna granskningsrapporter.<sup>1</sup> Funktionens egna verksamhetsredovisningar har också varit betydelsefulla för utvärderingen. Dessa rapporter har utgjort de enda dokumenten som beskrivit sökandeombudsmannens verksamhet på ett någorlunda heltäckande sätt.<sup>2</sup>

#### 2.1.2 Intervjuer

För studien har vi totalt intervjuat 22 personer antingen enskilt eller i grupp<sup>3</sup>, varav flertalet under platsbesök, andra per telefon. Intervjuerna har i flertalet fall varit semistrukturerade, i betydelsen att vi har använt oss av på förhand formulerade frågeguider som vägledning.<sup>4</sup> Urvalet av intervjupersoner har delvis skett med stöd

<sup>1</sup> En mer uttömmande företeckning av den dokumentation som använts återfinns under Referenser.

<sup>2</sup> "Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman" November 2006; "Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman 2007" April 2008

<sup>3</sup> Se referenserna för ytterligare information

<sup>4</sup> Frågeguiderna återfinns i bilaga 1

från Migrationsverket, men med utgångspunkt i vår ambition att nå personer på olika nivåer inom verket – chefer såväl som enhetspersonal – samt representanter för externa aktörer som frivilligorganisationer och juridiska ombud. Av praktiska orsaker har vi valt att fånga in de sökandes intressen indirekt från de övriga intervjuades perspektiv. Frivilligorganisationerna och de juridiska ombuden har i detta sammanhang varit av stor betydelse. Sammanställningen nedan redogör för intervjupersonernas funktion/befattning och lokalisering.

**Tabell 1 Antal intervjupersoner fördelade på funktion och lokalisering**

<b>Internt</b>	<b>Intervju- personer</b>	<b>Lokalisering</b>
Sökandeombudsmannen (funktionen )	2	Göteborg
Central ledning/verksamhetschef	3	
Enhetschef Förvar	1	Flen
Enhetschef Mottagning	1	Solna
Enhetschef Asylprövning	1	Uppsala
Enhetspersonal Förvar (gruppintervju)	4	Flen
Enhetspersonal Asylprövning (gruppintervju)	4	Uppsala
Övrig personal (tfn)	2	
<b>Externt (frivilligorg. samt juridiska ombud<sup>5</sup>)</b>		
Röda Korset (tfn)	1	Flen
Caritas (tfn)	1	Göteborg
Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar (tfn)	2	Stockholm
<b>Totalt</b>	<b>22</b>	

Antalet intervjuer har med nödvändighet varit begränsat. Detta medför att underlaget inte per automatik kan generaliseras till att gälla sökandeombudsmannens funktion i förhållande till samtliga delar av Migrationsverket eller frivilligorganisationer och juridiska ombud. Intervjumetoden har varit ett sätt att skapa en något djupare förståelse för sökandeombudsmannens verksamhet i dess verkliga kontext, även om generaliseringsmöjligheterna är begränsade. Vår bedömning är att intervjuerna tillsammans med dokumentationen ger ett bra underlag för att kunna föra en diskussion om sökandeombudsmannens roll.

<sup>5</sup>Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar skulle både kunna representera kategorin frivilligorganisation och juridiska ombud. Organisationen finansieras gemensamt av en rad olika frivilligorganisationer, däribland Caritas, LO, Amnesty, Rädda barnen, Svenska Kyrkan, Sveriges Frikyrkosamråd. En del av dess verksamhet utgörs av att tillhandahålla juridiska ombud för de sökande.

## 3 Bakgrund

### 3.1 Ombudsmannens tillkomst

Av avgörande betydelse för sökandeombudsmannens tillkomst i början av år 2006 var den dåvarande generaldirektören Janna Valiks ambition att utveckla Migrationsverkets arbete med etik och bemötandefrågor. Sökandeombudsmannen nämns bl.a. i verksamhetsplanen för år 2006 som arbetades fram under år 2005. För en bredare publik introducerades sökandeombudsmannen i december 2005 som en del av det åtgärdsprogram – det s.k. sexpunktsprogrammet – som följde de uppmärksammade händelserna på enheter i Solna, Kristianstad och Hedemora som framkom i media under vintern 2005.

#### 3.1.1 Händelserna vid enheterna i Solna, Hedemora och Kristianstad

Beskrivningarna av händelserna som redovisas nedan är, om inget annat framgår, hämtade från Migrationsverkets interna granskning från februari år 2006.<sup>6</sup>

*Händelsen i Solna* beskrevs i media som att enheten hade firat en avvisning av en enskild familj. Uppgifterna byggde på ett e-postmeddelande som skickades ut av en beslutsfattare till ett antal kolleger i november år 2004. I meddelandet stod bl.a. att:

*”...vi tänkte infria vårt löfte om champagne efter det att en viss familj lämnat Sverige.”<sup>7</sup>*

Av ett nytt e-postmeddelande som beslutsfattaren skickade dagen därpå tydliggjorde avsändaren att firandet gällde utvecklandet av ett specifikt arbetssätt som enhetspersonalen hade utarbetat under arbetet med den omnämnda familjen.

*”Det vi firar är ett mödosamt arbete med att få till ett samarbete med psykiatrin och polisen. Och som säkert många vet har det inte varit helt enkelt och vi har lagt ner väldigt mycket arbete och tid på att få till ett bra samarbete med alla inblandade aktörer.”<sup>8</sup>*

Tillvägagångssättet gällde återvändandearbete med familjer som behövde utökat stöd under vistelsen i Sverige och där fler myndigheter var engagerade. Händelsen kom till ledningens kännedom under våren år 2005.

<sup>6</sup>Rapport om enskilda händelser vid enheter i Solna, Hedemora och Kristianstad” 2006-02-01

<sup>7</sup>Citerat från [www.dn.se](http://www.dn.se) "Migrationsverket firade avvisad" 2005-12-20

<sup>8</sup>Ibid.

*Händelsen i Hedemora* gällde en synskadad asylsökande som en enhetschef tilltalade på ett olämpligt sätt. Den sökande hade efter ett möte med enhetspersonal, som hade blivit längre än planerat, vägrat lämna lokalen. Enhetschefen hade samtidigt ett möte med läkaren på det vårdhem där mannen hade vistats. Av läkaren fick enhetschefen då intrycket att mannens synnedläggelse var lindrigare än vad mannen själv gav intryck av, vilket gjorde enhetschefen irriterad då hon upplevde att enheten lagt ner resurser på mannen i onödan. När chefens möte med läkaren var avslutat hade chefen lagt märke till mötet med den synskadade fortfarande pågick och blivit informerad om att den sökande vägrat lämna lokalen. Hon hade gått in i rummet där mannen satt med nedböjt huvud. Enhetschefen hade då sagt åt honom att han måste lämna lokalen och att mannen skulle titta på henne när hon pratade med honom. Uttalandet spelades in på mobiltelefon av en vän till asylsökanden som deltog vid mötet. Inslaget uppmärksammades av nyhetsprogrammet Aktuellt den 21 december år 2005.

*Händelsen i Kristianstad* rörde ett e-postmeddelande som en enhetschef skickat till sina medarbetare den 4 mars år 2004. I meddelandet stod bl.a.:

*I går verkställde (tre handläggares namn) vår besvärliga kvinna i Östra Göinge. Vi firar med tårta och önskar samtidigt henne och hennes barn allt gott i hemlandet!<sup>9</sup>*

Meddelandet publicerades i Dagens Nyheter den 22 december år 2005. Det firandet avsåg var, enligt enhetschefen, att arbetet avslutats på ett bra sätt för alla parter och att familjen kunde återvända till hemlandet där barnen kunde få omvårdnad. Enligt Migrationsverkets utredning hade kvinnan frivilligt återkallat sin ansökan om asyl och bestämt sig för att återvända till hemlandet. Återresan avlöpte utan några incidenter.

### 3.1.2 Sexpunktsprogrammet

Som en följd av den allmänna uppmärksamhet händelserna väckte, presenterade Janna Valik, i december år 2005, ett åtgärdsprogram. Avsikten med programmet var att stärka Migrationsverkets arbete med etik och bemötande och programmet bestod av följande sex punkter:

- *Verksamhetschefen för asylområdet får i uppdrag att se över myndighetsutövningen vid verkets samtliga mottagningsenheter. I*

---

<sup>9</sup> Citerat från Migrationsverket "Rapport om enskilda händelser vid enheter i Solna, Hedemora och Kristianstad" 2006-02-01

*myndighetsutövningen ingår etik och förhållningssätt. Start i januari 2006.*

- *Vi inrättar en sökandeombudsman med uppgift att ta tillvara de sökandes intressen. Rättschefen ansvarar för beredningen.*
- *Vi sätter ökat fokus på etik och bemötande i verkets interna utbildningsprogram. Det ingår redan som ett obligatoriskt moment.*
- *Vi får ett förstärkt etiskt råd som tillträder den 1 februari 2006.*
- *Vi gör särskilda förbättringsinsatser vid förvarsenheterna med utgångspunkt i en översyn som har gjorts avseende bl.a. etik och förhållningssätt.*
- *Vi tillsätter en intern utredning som ska lämna förslag till ytterligare åtgärder för att stärka etikarbetet. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2006.<sup>10</sup>*

Ledningens engagemang kring etik och bemötandefrågor blev tydligt accentuerat med anledning av de uppmärksammade händelserna. Som framgår av programmets andra punkt var inrättandet av en sökandeombudsman en av de åtgärder som Migrationsverket avsåg att vidta. Enligt vår bedömning utgjorde den massmediala uppmärksamheten kring händelserna en avgörande orsak till att Migrationsverkets ledning tillsatte ombudsmannafunktionen redan i januari 2006 och inte vid ett senare tillfälle.

---

<sup>10</sup> Citerat från Migrationsverket "Inrättandet av en sökandeombudsman – en del av Migrationsverkets arbete med etiska frågor" 2006-02-27

## 4 Ombudsmannens uppdrag och förutsättningar

### 4.1 Beskrivningar om sökandeombudsmannens roll

Beskrivningar av sökandeombudsmannens roll och verksamhet återfinns i en rad dokument som vi har analyserat, bl.a. i Migrationsverkets arbetsordning, utbildnings- och informationsmaterial, arbetspapper, mötesanteckningar etc. En förhållandevis god beskrivning av vad sökandeombudsmannafunktionen innebär utgör verkets hemsida. Här framgår bl.a. att sökandeombudsmannen har till uppgift att:

*ta hand om de sökande som anser sig ha blivit illa bemötta av någon anställd på Migrationsverket*

*ta emot och utreda synpunkter och klagomål på bemötande och förhållningssätt [...] däremot inte [...] frågor kring prövning och beslut i enskilda ärenden*

*ha en pågående kontakt med frivilligorganisationer och andra representanter för de sökande*

Samt att sökandeombudsmannen:

*sammanställer de synpunkter och klagomål som kommer in [och att dessa senare används] i utbildningar av verkets personal och i utveckling av verksamheten<sup>11</sup>*

Beskrivningen specificerar inte om det är sökandeombudsmannens funktion eller andra aktörer som ska bedriva utbildnings- eller utvecklingsverksamheten, enbart att det ska kunna göras med utgångspunkt i sökandeombudsmannens sammanställningar.

### 4.2 Styrningen genom arbetsordningen

#### 4.2.1 Den tidigare arbetsordningen

Formellt har arbetsordningen för Migrationsverket, som beslutas av verkets generaldirektör, reglerat sökandeombudsmannens mandat och organisatoriska placering.<sup>12</sup> Med stöd av dokumentation och intervjuuppgifter kan vi konstatera att ledningen för Migrationsverket genomfört vissa förändringar i formuleringarna i arbetsordningen fram tills idag. Från början av 2006 fanns en någorlunda fyllig

<sup>11</sup> Citaten hämtade från [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se), länken "Sökandeombudsmannen" 2008-07-08

<sup>12</sup> Se Myndighetsförordningen 2007:515 2§ och 4§ samt Migrationsverkets instruktion 2007:996 4§

beskrivning av sökandeombudsmannafunktionen i detta dokument, en beskrivning som endast förändrades marginellt fram till våren år 2007.<sup>13</sup> I den tidigare arbetsordningen formulerades bland annat följande:

*I rättsenheten ingår sökandeombudsmannen som har till uppgift att bevaka frågor om Migrationsverkets bemötande och service i förhållande till enskilda. Sökandeombudsmannen ska verka för att Migrationsverkets etiska regelverk tillämpas i all verksamhet som rör kontakter med enskilda. Ombudsmannen ska utifrån uppmärksammade behov ta initiativ till åtgärder som syftar till att hävda den enskildes rättigheter. Arbetet avrapporteras bl.a. till verkets styrelse.<sup>14</sup>*

Av arbetsordningen framgår att sökandeombudsmannen, då precis som idag, är organisatoriskt knuten till rättsenheten, en enhet som utgör en central funktion för övergripande rättsliga frågor på Migrationsverket. I den tidiga arbetsordningen tydliggörs även att ombudsmannen ska ha kontakter med frivilligorganisationer, kommuner och andra myndigheter samt att det är ombudsmannens uppgift att avgöra vilka ärenden som ska handläggas av funktionen.<sup>15</sup>

Den tidigare arbetsordningen anger sökandeombudsmannens uppgifter endast i allmänna ordalag (se föregående citat). Tillskillnad från informationen på hemsidan, som bl.a. beskriver den ärendehantering som sökandeombudsmannen bedriver, anges här inte mer precist *hur* sökandeombudsmannen ska utöva sin verksamhet, mer än att funktionen ska ”bevaka”, ”verka för”, ”ta in initiativ till åtgärder” etc. Dokumentet tydliggör t.ex. inte i vilken mån funktionen ska arbeta med utbildning, granskning och utveckling av etik och bemötande i verket. Sammantaget innebär detta att den tidiga arbetsordningen utgjort ett övergripande styrdokument som inte närmare angivit vilken inriktning funktionens arbete i praktiken ska ha.

#### 4.2.2 Den nuvarande arbetsordningen

I april 2007 ändrade verket formuleringen om sökandeombudsmannen i arbetsordningen på ett mer genomgripande sätt. Beskrivning av sökandeombudsmannens roll och uppgifter togs bort och ersattes av en enklare formulering som i princip förblivit oförändrad fram till idag. Enligt dagens arbetsordning framhålls endast att ”*rättschefen ansvarar för rättsenheten dit*

<sup>13</sup> Utdrag av arbetsordningen återges bland annat i ”Redovisning av resultatet av Migrationsverkets åtgärdsprogram” Migrationsverket 2006-06-29, ”Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman November 2006”, ”Granskning av förankring och uppföljning av verkets åtgärdsprogram för etikarbete (sexpunktsprogrammet)” Migrationsverket 2007-02-05

<sup>14</sup> Utdrag ur Migrationsverkets arbetsordning hämtat från rapporten ”Granskning av förankring och uppföljning av verkets åtgärdsprogram för etikarbete (sexpunktsprogrammet)” Migrationsverket 2007-02-05

<sup>15</sup> Utdrag ur arbetsordningen i bilaga 2 i Migrationsverkets ”Redovisning av resultatet av Migrationsverkets åtgärdsprogram” 2006-06-29

*sökandeombudsmannen är knuten*<sup>16</sup>. Någon hänvisning till andra, för funktionen styrande, dokument görs inte. Av intervjuer med sökandeombudsmannafunktionen framgår dock att personalen själva uppfattar den tidigare arbetsordningen, som fanns före april 2007, som en gångbar beskrivning av sökandeombudsmannens roll och uppgift. Hur sökandeombudsmannafunktionens mandat idag formellt regleras i andra interna styrdokument och hur dessa relaterar till varandra framstår dock som oklart.

### 4.3 Organisation

En av de grundläggande tankarna vid utformningen av sökandeombudsmannens verksamhet var att skapa en självständig funktion inom verkets ramar. Att organisationen skulle kunna påvisa ett oberoende i förhållande till den övriga verksamheten var väsentligt för legitimiteten för funktionen. I intervjuer framkommer att det sågs som en praktisk nödvändighet att knyta an sökandeombudsmannens verksamhet till en befintlig del av Migrationsverket för att kunna administrera löner, utlägg etc. Den organisatoriska lösning som ledningen beslutade om var att placera funktionen under rättsenheten, som enligt en intervjuad skulle passa funktionens inriktning.

Av den nuvarande arbetsordningen framgår att generaldirektören, enligt 3 § myndighetsförordningen, ansvarar för verksamheten på verket inför regeringen. Men också att det är verkets rättschef som har delegerats ett ansvar för rättsenheten dit sökandeombudsmannen är ”knuten”. I vilken utsträckning sökandeombudsmannen ska betraktas som anställd inom rättsenheten, eller på vilket sätt funktionen annars har en särställning till rättsenheten tydliggör arbetsordningen inte särskilt väl. I praktiken visar studien att rättschefen administrativt fungerat som funktionens närmaste chef. Funktionen förefaller dock ha haft en betydande handlingsfrihet. Av intervjuerna framgår att det finns meningsskiljaktigheter mellan sökandeombudsmannen och delar av ledningen när det gäller sökandeombudsmannens förhållande till Migrationsverket. Rättschefen framhåller att han formellt har både ett administrativt och verksamhetsmässigt ansvar för funktionen (se även avsnitt 5.3). Sökandeombudsmannen framhåller däremot sin oberoende ställning i förhållande till Migrationsverket och att hans verksamhet styrs av den tidigare arbetsordningen och det mandat och uppdrag som han fick av generaldirektören vid inrättandet av funktionen.

### 4.4 Resurser

Sökandeombudsmannafunktionen omfattas idag av tjänsten som sökandeombudsman, som innehas av Christer Munter, samt en experttjänst, som innehas av Monika Lamkén. Enligt uppgift ansåg Christer Munter redan initialt att

---

<sup>16</sup> Citat från ”Arbetsordning för Migrationsverket med delegeringar”, reviderad 2008-04-29

det skulle krävas två heltidstjänster på funktionen och att den ena tjänsten skulle erbjudas den tidigare medarbetaren Monika Lamkén. Ombudsmannens tjänst omfattar i dagsläget 80 procent och experttjänsten 50 procent. Experten arbetar resterade 50 procent i annan verksamhet inom verket. Med utgångspunkt i hur verksamheten bedrivs upplever personalen vid funktionen idag att resurstilldelningen är välavvägd. Det har inte heller framkommit några synpunkter vad gäller andra resurser, såsom möjligheter att resa, medel för informationsmaterial etc. Flertalet av de personer vi har diskuterat frågan med uppger att de inte upplever att sökandeombudsmannafunktionen tar särskilt stora resurser i anspråk.

## 4.5 Lokalisering

Sökandeombudsmannen har varit placerad i Göteborg sedan inrättandet, men i ett antal olika lokaler. Enligt uppgift från sökandeombudsmannen har funktionen omlokaliserat sin verksamhet fem gånger sedan starten i januari år 2006 och ytterligare en flytt är planerad i augusti 2008. Detta är enligt sökandeombudsmannafunktionen frustrerande och uppges inverka negativt på arbetsron. Sökandeombudsmannens placering, bl.a. samlokaliserat med en mottagningsenhet, har också upplevts som olämplig av funktionens personal, framförallt med hänsyn tagen till hur verksamhetens ärendehantering bedrivs.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> I avsnitt 5.2.2 och 5.2.3 beskrivs hur funktionens ärendehantering ser ut.

## 5 Hur verksamheten har fungerat

Sökandeombudsmannen har sedan funktionen inrättades i början av år 2006 till största delen bedrivit två verksamheter. Dels har funktionen skött hanteringen av inkommande ärenden från sökande samt den utredningsverksamhet som har följt vid fall av missnöje mot bemötande av personalen på Migrationsverket etc. Ambitionen har också varit att hantera liknande klagomål mot personal stationerad vid svenska ambassader och konsulat. Dels har sökandeombudsmannen bedrivit utbildnings- och informationsarbete både inom och utanför Migrationsverkets övriga verksamhet. Därutöver har sökandeombudsmannen vid ett fåtal tillfällen hanterat uppdrag av utrednings- och utvecklingskaraktär från Migrationsverkets ledning bl.a. i samverkan med andra medarbetare på verket. I följande avsnitt följer en redogörelse av hur ombudsmannens verksamhet har sett ut och fungerat.

### 5.1 Information och utbildning

Informationsinsatserna är av särskilt intresse för utvärderingen då kännedomen om och legitimiteten för ombudsmannen utgör en nödvändig grund för sökandeombudsmannens övriga arbete. Med sin bakgrund som journalist och informatör har sökandeombudsmannen Christer Munter tagit ansvaret för det informations- och utbildningsarbete som funktionen bedrivit under åren 2006-2008. Olika typer av insatser har genomförts till en rad olika adressater både inom och utanför verket. Enligt uppgift har sökandeombudsmannen utnyttjat ca hälften av sin arbetstid på informations- och utbildningsinsatser, varav en stor del av tiden vid besök på olika delar i landet.

#### 5.1.1 Insatser inom Migrationsverket

##### 5.1.1.1 Besök inom verket

Sökandeombudsmannen har spenderat en stor del av sin arbetstid med att på plats besöka många av Migrationsverkets verksamheter. Ett särskilt fokus har funktionen lagt på att nå personal vid verkets olika enheter. Vid enheterna har ombudsmannen spenderat omkring 1,5-3 timmar med personalen för att diskutera etik och bemötande samt informera om ombudsmannens roll, förklara hur ärenden hanteras etc. Ombudsmannen uppger att diskussionerna på enheterna har förts med utgångspunkt i personalens vardag och den respons som han får på enheterna har han upplevt som positiv. Under den tid Christer Munter varit på resande fot har hanteringen av inkommande klagomål skötts av funktionens andra medarbetare, experten Monica Lamkén.

Fram tills maj år 2008 har ombudsmannen besökt nästan hälften av verkets omkring 70 enheter i landet.<sup>18</sup> Nedan följer en kort sammanställning av besöken fördelade på respektive enhetstyp.<sup>19</sup>

**Tabell 1 Enheter besökta av sökandeombudsmannen 2006-2008 (funktionsindelning)**

Asylprövning	Ansökning	Mottagning	Förvar	Tillstånd	Totalt
2	1	19	2	11	35

Som framgår av tabellen har funktionen besökt mottagningsenheter i betydligt större utsträckning än andra typer av enheter. Näst flest besök har ombudsmannen gjort på tillståndsenheter. Enligt den bild vi har fått under studiens gång har besöken framförallt förekommit på enheter som i större utsträckning varit utsatta för klagomål (se avsnitt 5.2.1.1). Sökandeombudsmannens besök har oftast skett på initiativ av enhetscheferna.

#### 5.1.1.2 Informationsmaterial

Information om sökandeombudsmannen har förmedlats via hemsidan samt genom foldrar/kort och affischer som har skickats ut till samtliga enheter. Mycket av denna information har främst varit riktad mot de sökande, men av våra intervjuer att döma tycks den även ha spelat viss roll för att sprida kännedomen internt om sökandeombudsmannens funktion. Det är oklart i vilken utsträckning olika enheter utnyttjat informationsmaterialet. Information från våra intervjuer och platsbesök antyder att det kan finnas skillnader i hur aktiva olika enheter och verksamheter är ifråga om att förmedla informationsmaterialet vidare till de sökande. Av de vi har talat med är det några som hänvisar till informationsmaterialet när vi frågar om deras kännedom om funktionen. Även information som publicerats i personaltidningen nämns. En möjlig källa till något djupare information har sökandeombudsmannens egna rapporter varit, som bl.a. funnits tillgängliga på verkets hemsida.<sup>20</sup> I rapporterna ges bl.a. en beskrivning av sökandeombudsmannens roll och om hur verksamheten sett ut och fungerat under 2006 respektive 2007. Ingen bland den enhetspersonal vi har intervjuat uppger att de känt till rapporterna.

#### 5.1.1.3 Verkets introduktionsutbildning

Under år 2007-08 har sökandeombudsmannen utgjort ett återkommande inslag i de centralt organiserade introduktionsutbildningar som genomförs för nyanställda på verket. Sedan februari 2007 fram till sommaren 2008 har Migrationsverket

<sup>18</sup> Enligt statistik lämnad av sökandeombudsmannen. I "Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman 2007" April 2008 uppges att omkring 40 enheter besökts enbart under 2006-2007

<sup>19</sup> se bilaga 2 för en mer utförlig uppräknig av besökta enheter

<sup>20</sup> "Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman" November 2006; "Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman 2007" April 2008

genomfört ca 16-17 utbildningar med omkring 25-30 deltagare per tillfälle. Enligt uppgift från funktionen har Christer Munter, i egenskap av sökandeombudsman deltagit på samtliga utbildningstillfällen. En intervjuad vid personalfunktionen, som hanterar introduktionsutbildningarna, framhåller att de utvärderingar som deltagarna genomfört i samband med kurserna, nästan uteslutande beskrivit sökandeombudsmannens insatser i positiva ordalag. Innehållsmässigt uppger intervjupersoner att sökandeombudsmannens utbildningsmoment framförallt varit fokuserade på information om sökandeombudsmannens roll och verksamhet, såsom vilka typer av ärenden funktionen hanterar, däremot mindre om konkreta erfarenheter av bemötandeärenden och etiska frågor. Endast en person som vi har intervjuat uppger att hon har deltagit vid de centralt anordnade introduktionsutbildningarna. Några uppger att de har deltagit vid introduktionsutbildningar som tidigare arrangerats lokalt/regionalt, dock utan insatser av sökandeombudsmannen. Sammantaget förefaller det sannolikt att sökandeombudsmannens deltagande i verkets introduktionsutbildningar medfört att en betydande andel av de nyanställda fått kännedom om sökandeombudsmannens verksamhet och uppgifter.

#### 5.1.1.4 Information och återkoppling till ledning, styrelse och etiskt råd

I minnesanteckningar från den arbetsgrupp som arbetade fram förslaget om sökandeombudsmannen i början av 2006 framgår tankar om att ombudsmannen regelbundet skulle informera om sin verksamhet till verkets ledning, styrelse samt etiska råd<sup>21</sup>. I anteckningarna anges bl.a. att sökandeombudsmannen skulle rapportera till verksledningen, ”en gång i kvartalet eller vid behov”. En viktig del av informationsåterkopplingen skulle utgöras av den skriftliga rapportering som en gång per år skulle lämnas över årets verksamhet. Enligt ett förslag som formulerades av Christer Munter, som var delaktig i arbetsgruppen, skulle de årliga verksamhetsberättelserna adresseras till generaldirektören. I arbetsordningen som senare utarbetades fastställdes att berättelsen skulle lämnas till verkets styrelse, och detta senast den 1 april varje år. Hur detta motiverades har inte framkommit i studien. På vilket sett information i övrigt skulle delges styrelsen, verksledningen och det etiska rådet reglerades inte närmare av arbetsordningen.

Under intervjuerna har det framkommit att sökandeombudsmannen informerat såväl styrelsen som det etiska rådet under möten vid en handfull tillfällen sedan 2006, det etiska rådet vid två och styrelsen vid tre tidpunkter. Utöver detta har enskilda kontakter vid några tillfällen tagits av styrelsemedlemmar i syfte att förhöra sig om

<sup>21</sup> Det etiska rådet vid Migrationsverket har till uppgift att avge yttranden i frågor som berör utformningen av Migrationsverkets verksamhet och som kan kräva etiska överväganden. Rådets medlemmar utses av regeringen och rådets ställning regleras i Migrationsverkets instruktion. Rådets roll stärktes i samband med det sexpunktprogram som presenterades av Migrationsverket i december 2005 (se avsnitt 3.1.2).

ombudsmannens arbete. Sökandeombudsmannen framhåller att styrelsen har varit mycket intresserad av det arbete sökandeombudsmannen bedriver. Sökandeombudsmannens verksamhetsberättelser har avrapporterats vid två tillfällen sedan starten. Den första rapporten kom i november 2006 och den andra i april 2008.<sup>22</sup>

Ombudsmannens kontakter med verkets ledning har varierat, med olika delar av ledningen. Kontakter med rättschefen, som fungerat som ombudsmannens administrativt överordnade chef, har enligt ombudsmannen själv, förekommit oregelbundet, via sporadiska möten. Vid dessa möten har inga formella avrapporteringar av funktionens verksamhet gjorts. När det gäller relationen till generaldirektören har de direkta kontakterna varit ytterst begränsade. Ett möte mellan sökandeombudsmannen och den nuvarande generaldirektören har hållits vid ett tillfälle, inget möte har däremot hållits med den tidigare generaldirektören Janna Valik. Sökandeombudsmannen har inte informerat om sin verksamhet vid något av de regelbundna sammanträden som har hållits med verkets ledningsgrupp eller chefsgrupp.<sup>23</sup>

Mer frekvent tycks ombudsmannens deltagande vid de möten som hålls månadsvis vid rättsenheten ha varit. På rättsenhetsmötena, som hålls med rättsenhetschefen och enhetens medarbetare, har sökandeombudsmannen deltagit vid ett större antal tillfällen. Vid dessa tillfällen har sökandeombudsmannen muntligt rapporterat om verksamheten som har bedrivits.

I övrigt har sökandeombudsmannen vid ett tillfälle haft möjlighet att informera om sin verksamhet vid den så kallade chefsnätverksträffen, en konferens som halvårsvis hålls för samtliga chefer inom verket. Sökandeombudsmannen har visat intresse för att delta vid nätverket vid ytterligare några tillfällen men uppger att ledningen prioriterat att uppmärksamma andra verksamheter.

I ett flertal intervjuer framgår att ombudsmannafunktionen utgjort en högre prioriterad verksamhet för den tidigare ledningen av Migrationsverket, även om återkopplingen till den tidigare ledningen inte förefaller ha varit mer frekvent än under den nuvarande. En intervjuad uppger att ledningen idag prioriterar frågor som berör minskade handläggningstider och produktionsfrågor snarare än frågor som berör bemötande gentemot de sökande.

<sup>22</sup> "Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman" November 2006; "Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman 2007" April 2008

<sup>23</sup> *Ledningsgruppen* behandlar övergripande strategiska frågor inför beslut av generaldirektören och består av generaldirektören, rättschefen, ekonomichefen, samt ett antal verksamhetsområdeschefer. *Chefsgruppen* sammanträder en gång i månaden och består av ytterligare några centrala chefer utöver de som ingår i ledningsgruppen (Arbetsordning för Migrationsverket med delegeringar", reviderad 2008-04-29). Indelningen av verkets ledningsnivå i en ledningsgrupp och en chefsgrupp skapades av den nuvarande generaldirektören Dan Eliasson.

### 5.1.1.5 *Variationer i kunskapen om sökandeombudsmannens verksamhet?*

Utöver intervjuerna med ombudsmannafunktionens två medarbetare baserar sig intervjuerna inom verket framförallt på ett urval av personal vid två enheter – förvarsenheten i Flen och asylprövningsenheten i Uppsala – samt därutöver fem chefer med olika befattningar inom verket (se avsnitt 2.1.2). Vårt begränsade intervjuunderlag minskar möjligheten att kunna generalisera påståenden om kunskapen om sökandeombudsmannen och funktionens verksamhet inom verket. Däremot kan det som framkommit i intervjuerna ge indikationer på områden som bör lyftas fram eller undersökas vidare.

Ett flertal av den intervjuade personalen vid förvarsenheten i Flen och asylprövningsenheten i Uppsala uppvisar liten kunskap om sökandeombudsmannens verksamhet, även om de flesta uppger att de är medvetna om att ombudsmannafunktionen existerar. Detta till trots att de två enheterna tillhör några av de enheter sökandeombudsmannen besökt vid ett tidigare tillfälle och där informerat om sökandeombudsmannens verksamhet (se avsnitt 5.1.1.1). Ett antal av de intervjuade uppger att de av olika anledningar inte haft möjlighet att närvara vid ombudsmannens besök. En mindre del av personalen uppger att de känner till funktionen och dess roll i viss utsträckning. Bland dessa uppger ett fåtal personer att de vid något enstaka tillfälle hänvisat sökande som uttryckt missnöje till funktionen.

Generellt kan dock sägas att det råder brist på information bland personalen vi har intervjuat om vilket arbete funktionen i praktiken har bedrivit. Ingen säger sig ha någon närmare kännedom om den verksamhet som funktionen har genomfört under åren, t.ex. om de typer av fall som har hanterats. En intervjuad poängterar att sökandeombudsmannen vid besöket på enheten 2006 gav ett kompetent och sympatiskt intryck, men instämmer i den generella uppfattningen att ombudsmannen sedan besöket har utgjort en anonym funktion. Vid mottagningsenheten i Solna, menar enhetschefen vi talat med att handläggarna och beslutsfattarna definitivt känner till sökandeombudsmannen. Vi har dock inte intervjuat personalen på enheten i Solna.

Som tidigare beskrivits har sökandeombudsmannen vid ett tillfälle informerat om funktionens verksamhet vid en chefnätverksträff, där samtliga chefer i verket haft möjlighet att delta. Av våra intervjuer att döma förefaller chefskollektivet ha en någorlunda god kunskap om att sökandeombudsmannafunktionen finns och vad funktionen har för roll. Denna iakttagelse stärks av en redogörelse från ett chefsmöte inom verksamhetsområdet asylmottagning där frågan om sökandeombudsmannen kom upp till diskussion. Chefsmöten är sammankomster som hålls en gång per halvår

där både verksamhetsområdeschefer och enhetschefer inom olika verksamhetsområden deltar. Intervjupersonen, som närvarade vid mötet, uppgav att flertalet enhetschefer tycktes ha kännedom om sökandeombudsmannafunktionen. Några säkra bedömningar om detta kan dock inte göras med studiens underlag.

Sammantaget antyder intervjuunderlaget att det kan finnas variationer mellan olika enheter och nivåer inom verket när det gäller kunskapen om sökandeombudsmannens funktion och verksamhet. T.ex. förefaller de chefer vi har talat med ha något större kunskaper om sökandeombudsmannens existens och funktion än den enhetspersonal vi har intervjuat.

#### 5.1.1.6 Återkoppling av erfarenheter efterfrågas

Ytterligare en iakttagelse är att ett antal intervjuade, såväl chefer som enhetspersonal, efterfrågar bättre återkoppling till verksamheten av sökandeombudsmannens erfarenheter av bemötandeproblematiken. Bland annat framför personal vi talat med önskemål om att den kunskap sökandeombudsmannen antas bygga upp kring bemötandefrågor ska återföras, så att den kan utnyttjas mer direkt i möten mellan personal och sökanden. En handläggare föreslår att sökandeombudsmannen borde skriva återkommande reflektioner på verkets intranät om aktuella bemötanderelaterade frågor, som en slags intern blogg som är tillgänglig för verkets anställda. Vår bild är heller inte att sökandeombudsmannens årliga rapportering om sin verksamhet, som återfinns på verkets hemsida, i normalfallet läses av Migrationsverkets personal. En intervjuad, som läst sökandeombudsmannens rapporter med anledning av intervjun, uppger att de redogörelser som görs i rapporterna inte är formulerade på sådant sätt att de kan utnyttjas för att lära sig mer om hur bemötande ska hanteras i praktiken.<sup>24</sup>

#### 5.1.1.7 Etik och bemötande – centrala frågor i verket

Intervjuerna visar tydligt att problematiken kring bemötande, etik och förhållningsätt inte upplevs som obekant av den personal och de chefer vi har talat med, istället hävdar flertalet att dessa frågor uppmärksammas någorlunda kontinuerligt i olika sammanhang, såsom vid handledningar, utbildningar, arbetsplatsmöten etc. Många upplever också en ökad fokusering sedan de tre uppmärksammade bemötandefrågorna kom upp i media under 2005. Några poängterar dock att det kanske inte förändrat deras etikarbete särskilt mycket i praktiken. En handläggare säger:

---

<sup>24</sup> Se "Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman" November 2006; "Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman 2007" April 2008

*Migrationsverket har varit ganska påpassat i media. Begås det misstag och det kommer ut så blir det skrivelser. Därför tog ledningen tag i det, det skrevs policydokument. Men på enheterna har det inte blivit så annorlunda, det har varit viktigt hela tiden, men diskussionen blir mer levande på enheten när det sker något. Affärerna är ju bara pinsamma.*

En person inom förvarsverksamheten beskriver det som att verket ”alltid” haft en diskussion om bemötande till de sökande/intagna, men att diskussionen kring frågorna kan ha blivit något mer strukturerad under senare år. Här nämns bl.a. personalhandledningen som på senare år inbegripit diskussioner om bemötande och förhållningssätt. Av flertalet uppfattas medvetenheten om bemötande och etik vara en naturlig del av arbetet, några poängterar dock att de inte tänker på frågorna explicit i termer som etik och bemötande. Ett antal intervjupersoner framhåller att medvetenheten kring bemötandefrågor på verket troligtvis är större på vissa enheter än andra. Speciellt medvetna om dessa frågor uppger några intervjuade att personalen på förvarsenheterna är. Som förklaring hävdas bl.a. att bemötandefrågorna här inte enbart handlar om etik och moral utan även är en fråga om säkerhet. Några poängterar att Migrationsverkets speciella verksamhet ställer särskilda krav på att etik- och bemötandefrågorna uppmärksammas samt att diskussionen kring dessa frågor inte avstannar internt.

### **5.1.2 Insatser gentemot externa aktörer**

Den informationsverksamhet som varit direkt riktad mot externa aktörer har framförallt fokuserat på att nå olika typer av frivilligorganisationer som engagerar sig för de sökande, samt i någon utsträckning de juridiska ombud som biträder de sökande i asylprocessen. Därutöver har kontakter tagits med bl.a. kommunala medborgarkontor.

#### *5.1.2.1 Frivilligorganisationer*

Enligt uppgift från sökandeombudsmannen har ett antal lokala och nationella frivilligorganisationer i landet vid ett par tillfällen fått informationsutskick sedan funktion startade sin verksamhet 2006. Förhoppningen har varit att organisationerna genom informationen ska kunna uppmana de sökande att ta kontakt om de upplevt att de blivit illa bemötta av Migrationsverkets personal. Bland frivilligorganisationerna som funktionen informerat nämner sökandeombudsmannen bl.a. Röda Korset, FARR, Caritas samt Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar. Därutöver har sökandeombudsmannen gjort platsbesök bl.a. på Rådgivningsbyrån för asylsökande i Stockholm. Med undantag av Caritas i Göteborg, som sökandeombudsmannen har haft kontakt med över längre tid, uppger ombudsmannen att han sällan har haft direkt kontakt med frivilligorganisationerna.

Av de två representanterna från de lokala frivilligorganisationer som vi intervjuat vid Röda Korsets lokalavdelning i Flen och Caritas i Göteborg, har båda en lång erfarenhet av att arbeta för de sökande och av kontakter med Migrationsverket. Röda Korsets representant känner inte till sökandeombudsmannens funktion och kan inte påminna sig ha fått någon information om ombudsmannen, från vare sig Röda Korset centralt, Migrationsverket eller sökandeombudsmannen själv. Hon uppger att en ombudsman kan ha nämnts vid en konferens som anordnats årligen med deltagare från Migrationsverkets förvarsenheter och frivilligorganisationerna, men är osäker på detta. För övrigt har hon regelbunden kontakt med de sökande vid Migrationsverkets förvarsenhet i Flen samt enhetens personal.

För Caritas representant i Göteborg är Christer Munter och ombudsmannafunktionen väl känd. En avgörande orsak har varit att hon tidigare samarbetat med Christer Munter, bl.a. i hans roll som informatör för Migrationsverket västra region i det så kallade V5-projektet.<sup>25</sup> Hon har känt till honom redan sedan tidigt 90-tal och säger att han ”redan då var en tongivande figur som vågade vara öppen och se bristerna i den egna organisationen”. Den första informationen om sökandeombudsmannen fick hon via kontakterna hon fått via V5-gruppen. Hon har därefter sett information på verkets hemsida, samt informationsmaterial som vid ett tillfälle skickats till Caritas lokalt i Göteborg. Varken det nationella förbundet Caritas Sverige, eller den övriga personal på Migrationsverket har förmedlat någon information om sökandeombudsmannen. Caritas representant anser inte att informationen varit tillräckligt, om hon bortser från de personliga kontakter hon haft med Christer Munter. Hon hävdar att större vikt borde läggas vid att återkommande skicka ut information till de olika frivilligorganisationerna och att förvissa sig om att informationen kommit fram. Vidare menar hon att informationen borde omfatta en djupare bakgrund till sökandeombudsmannens funktion och roll för att de ska få genomslag bland frivilligorganisationerna.

#### 5.1.2.2 Juridiska ombud

Ett antal juridiska ombud har, enligt uppgift från ombudsmannen, fått skriftlig information om sökandeombudsmannen skickad till sig vid något enstaka tillfälle. Av ombudsmannafunktionen har det dock inte upplevts som självklart att marknadsföra funktionen till de juridiska ombuden. Praktiska svårigheter kring hur man på ett bra sätt når de många och ofta löst organiserade juridiska ombuden uppmärksammas också i intervjuerna.

<sup>25</sup> Den så kallade V5-gruppen bestod av ett antal representanter från frivilligorganisationer och hade till uppgift att se över Migrationsverkets verksamhet i den Västra regionen, bl.a. genom platsbesök på enheterna (2004-05). Projektet drevs igenom av dåvarande generaldirektör Janna Valik med avsikt att allmänheten, frivilligorganisationer m.fl. skulle få ökad insyn i Migrationsverkets verksamhet.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar utgör en frivilligorganisation som förmedlar kostnadsfritt juridiskt stöd inom migrationsområdet. I intervjun med två av dess representanter framkommer att de väl känner till ombudsmannens roll sedan ett besök av Christer Munter. En av de intervjuade uppger också att han har läst sökandeombudsmannens årliga rapporter.

### 5.1.2.3 Sökande

På grund av sökandeombudsmannafunktionens begränsade storlek och kapacitet är funktionen mycket beroende av att såväl externa aktörer som att Migrationsverkets övriga verksamhet bistår ombudsmannen med att vidareförmedla information till de sökande. Ambitionen har varit att de sökande på så sätt ska kunna nå genom flera olika kanaler, såsom affischer och övrigt informationsmaterial på enheterna de sökande kommer till, muntlig information från enhetens personal, information från frivilligorganisationer och juridiska ombud etc.

Av våra intervjuer att döma förefaller informationskanalerna inte alltid ha fungerat väl. Rådgivningsbyrån för asylsökande uppger att de hittills inte har informerat de sökande om ombudsmannen, men att det kan övervägas för framtiden. I de fall sökande har uttryckt missnöje med bemötande från Migrationsverket har de juridiska ombuden på Rådgivningsbyrån stöttat de sökande. Oftast handlar missnöjet om att de sökande inte fått träffa en handläggare, att det tagit för lång tid att få till stånd möten etc. I dessa fall har ombuden hjälpt de sökande med förnyade kontakter med Migrationsverket. Röda Korset i Flen har inte känt till funktionens existens. De har däremot haft regelbundna träffar med de sökande på förvaret i Flen där de bl.a. frågat om hur de sökande upplever enhetspersonalens behandling. Röda Korsets representant anser för övrigt att personalen på förvarsenheten generellt sett bemöter de sökande på ett bra sätt. Representanten från Caritas i Göteborg informerar de sökande om sökandeombudsmannens roll återkommande på frivilligcentralen i Hjällbo, som utgör en mötesplats för många sökande i området.

### 5.1.2.4 Olika informationsrutiner på olika enheter

Huruvida information om sökandeombudsmannens förmedlas *rutinmässigt* av enhetspersonalen till de sökande förefaller vara olika på olika enheter och verksamheter. I Flen uppger personalen på förvarsenheten att de informerar de sökande om ombudsmannens funktion vid ett första möte där de också ger annan information som den sökande behöver. Informationen om sökandeombudsmannen utgör en av flera punkter på en checklista som personalen går igenom. Vid mottagningsenheten i Solna tillämpas också en lista över information som ska delges den sökande av personalen, men information om sökandeombudsmannen återfinns inte på listan. På asylprövningsenheten i Uppsala uppger personalen att de inte rutinmässigt infor-

merar om funktionen. Personalen menar att det sannolikt sker av mottagningsenheten som ligger i angränsande lokaler och som de sökande mött tidigare innan de kommer till asylprövningsenheten. Caritas representant i Göteborg uppskattar att omkring varannan sökande hon talat med har varit informerad om att sökandeombudsmannen finns.

#### 5.1.2.5 *En ventil för verkets personal*

Några av de intervjuade på de olika enheterna uppger att de hänvisat den sökande vidare till sökandeombudsmannen då de upplevt att *det funnits behov* för det, oavsett om information tidigare har getts mer rutinemässigt eller ej. Ingen av personalen har dock någon uppfattning om vad som skett efter att de hänvisat till sökandeombudsmannen, om den sökande verkligen tagit kontakt och på vilket sätt ombudsmannen i så fall har hanterat ärendet. Av dessa handläggare uppger vissa att det varit positivt att kunna hänvisa den sökande vidare till en ombudsmannafunktion inom verket som specialiserat sig på dessa ärenden och som varit oberoende av enhetens handlägningsprocess.

#### 5.1.2.6 *Problem med överinformation samt språkliga och kulturella hinder*

I fråga om informationen som ges till de sökande tycks det allmänt finnas ett problem med överbelastning, eller ”korvstoppning” som ett antal av de intervjuade kallar det. Av enhetspersonalen ska mycket information förmedlas på kort tid och ofta med begränsade förutsättningar för de sökande att förstå och ta tillvara informationen. Ytterligare försvårande omständigheter utgör de sökandes utsatta läge samt de språkliga och kulturella skillnaderna som finns mellan de sökande och personalen. Informationen som personalen delger de sökande muntligt hanteras ofta med hjälp av tolkar, antingen på plats eller via telefon, men användningen av tolk varierar med olika verksamheter.

#### 5.1.2.7 *Missuppfattningar om ombudsmannens mandat*

Ett återkommande problem som de intervjuade uppger är att de sökande ofta uppvisar bristande insikt om att ombudsmannen är tänkt att hantera bemötandefrågor och inte andra typer av klagomål. Många sökande tycks istället uppfatta sökandeombudsmannen som en funktion som ska bistå den sökande generellt och i synnerhet gällande klagomål på de beslut som Migrationsverket fattar. Vid samtal om den information som personalen ger till de sökande på enheten tillägger en handläggare att sökande ”någon enstaka gång har frågat mer [om ombudsmannens roll], men då om sökandeombudsmannen kan bistå i beslutsprövningen.”

En representant från en frivilligorganisation uppger att det är fullständigt naturligt att de sökande griper tag i de möjligheter som ges dem. För sökande är beslutet det

absolut viktigaste, överordnat bemötandet av Migrationsverkets personal. ”Deras värld är helt upptagen av ärendeprocessen, om det kommer bli ja eller nej”, menar representanten. I den mån de sökande tror att sökandeombudsmannen kan ha minsta möjlighet att påverka beslutet i positiv riktning kan de uppleva att det är värt att ta kontakten. Samma intervjuperson förklarar:

*Som sökande är man oerhört förvirrad över vem som bestämmer vad. Om man då beskriver att man har en sökandeombudsman så räcker det inte att säga att han enbart hanterar bemötandefrågor en gång. Det är naturligt att man tolkar fel som sökande, det är det desperata hoppet. Speciellt inte om man har fått ett nej i prövningen. Man tror att en ny person kan hjälpa i ärendeprocessen.*

I intervjuerna framkommer också att de sökande som kontaktar sökandeombudsmannen till en början ofta drar sig för att framföra klagomål mot Migrationsverket, av rädsla för att det ska påverka beslutsprocessen negativt. Som sökandeombudsmannen själv skriver i sin rapport från 2006 har det absoluta flertalet av de sökande som kontaktar sökandeombudsmannen redan fått sitt första negativa beslut och hoppas att ombudsmannen kan bistå med en ”överprövning” av beslutet.<sup>26</sup> Samma iakttagelser har gjorts av andra intervjupersoner.

Några vi har talat med poängterar att det finns ett behov av att se över på vilket sätt de sökande informeras om funktionen av Migrationsverkets personal. En handläggare säger exempelvis:

*Jag tror inte att de sökande förstår vad sökandeombudsmannen har för funktion så som det ser ut idag. Det handlar om hur det uttrycks till den sökande, hur man formulerar det, förklarar funktionen. [...] Frågan är om man inte ska ha någon uppföljning av den första kontakten om sökandeombudsmannens funktion. Man har ju ändå kontinuerliga samtal med den sökande.*

## **5.2 Hantering av klagomålsärenden**

### **5.2.1 Antal ärenden**

Sökandeombudsmannen har handlagt hundratals ärenden under år 2006 och 2007. Den ärendestatistik som vi har fått ta del av visar dock inte alla kontakter som sökandeombudsmannen har haft. Enligt uppgift från sökandeombudsmannen har funktionen haft 3-5 telefonsamtal och 3-5 e-postbrev per arbetsdag. Under andra halvåret år 2007 var det något mindre. De telefonsamtal och e-postbrev som kommit direkt till sökandeombudsmannen har noterats, men kontakter till funktionen har

<sup>26</sup> "Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman" November 2006 s. 4.

också kommit via andra telefoner och e-postadresser. Den statistik som finns att tillgå anger att det under år 2007 har noterats 620 telefonsamtal. Under år 2006 har 178 ärenden handlagts varav 21 varit bemötandeärenden. Av dessa gällde 13 stycken tillstånd och 8 asyl/förvar/mottagning. Under år 2007 handlades 176 ärenden varav 11 var bemötandeärenden. Av dessa gällde 9 tillstånd och 2 gällde mottagning.

**Tabell 2 Antal handlagda ärenden (procent inom parantes)**

	Bemötandeärenden	Övriga ärenden	Totalt
År 2006	21 (12)	157 (88)	<b>178</b>
År 2007	11 (6)	165 (94)	<b>176</b>
<b>Totalt</b>	<b>32 (9)</b>	<b>322 (91)</b>	<b>354</b>

Som framgår av tabellen har den absolut största andelen, sammantaget omkring 91 procent, av kontakterna tagits av sökande som vill ha hjälp med det ärende som Migrationsverkets handläggare beslutar om (övriga ärenden). Enligt ombudsmannen har många av de sökande som tar kontakt upplevt att de har blivit bemötta på ett bra sätt av Migrationsverkets personal. Sammantaget tyder informationen på att sökande ofta inte har en klar bild av sökandeombudsmannens mandat att hantera missnöje gällande bemötande (se 5.1.2.7). Att en betydande del av ärendena inte skulle utgöra bemötandeärenden är något som sökandeombudsmannen uppger att han förväntade sig innan funktionens verksamhet startade.

Bedömningen av vad som utgör ett fall av bemötande och vad som är ett övrigt ärende, har sökandeombudsmannen själv fått göra. Denna rätt har också fastställts i den tidigare arbetsordningen.<sup>27</sup> Sökandeombudsmannen har dock inte uppfattat bedömningarna som särskilt svåra. Normalt sett har ombudsmannen valt att se även fall som ligger i en ”gråzon” som bemötandefall, och därmed utrett dessa vidare. Detta kan exempelvis gälla fall då sökanden upplevt allt för långa väntetider och brist på tillgänglighet från verkets personal, något som definitionsmässigt skulle kunna ses som ”icke-bemötande”.

#### 5.2.1.1 Ojämn fördelning av bemötandeärenden på verksamheterna

Av de sammanlagt 32 fall av bemötandeärenden som har utretts under år 2006 och 2007 har flertalet, 22 fall, berört tillståndsenheter. Den övriga fördelningen på de olika verksamheterna under åren 2006-07 går inte att utläsa ur den statistik som finns tillgänglig. Av intervjuerna framgår dock att ett antal fall berör mottagning, färre ärenden berör asylprövning, förvar eller den övriga verksamhet. Av intervjuerna framgår olika tänkbara förklaringar till denna fördelning.

<sup>27</sup> Se t.ex. arbetsordningen i bilagan i Migrationsverkets ”Redovisning av resultatet av Migrationsverkets åtgärdsprogram” 2006-06-29,

En självklar förklaring till den ojämna fördelningen av bemötandefall utgörs av att antalet sökandeärenden skiljer sig mellan de olika verksamheterna och att verksamheter med många sökande tenderar att få ett större antal klagomål än andra. Av denna anledning är det inte förvånande att flertalet klagomål berör tillståndsenheterna, som är en mycket omfattande verksamhet, och att en betydligt mindre andel berör mindre verksamheter som t.ex. förvarsverksamheten.

I samtalen med några av våra intervjuade har det också framkommit andra möjliga förklaringar. En betydelsefull förklaring utgör sannolikt de olika sökandegruppernas bakgrund och kännedom om det svenska samhället. På tillståndsenheterna, där t.ex. ansökan om anhöriginvandring sker, har sökande ofta befunnit sig i Sverige under en längre tid än t.ex. asylsökande vid mottagnings- och asylprövningsenheterna. Hos tillståndssökande är sannolikt kunskaperna om rättigheter och möjligheter i det svenska migrationssystemet större och de språkliga och kulturella barriärerna lägre. Av denna anledning kan tillståndssökande ha större reella möjligheter att utnyttja sökandeombudsmannafunktionen.

Av diskussioner med några av våra intervjuade har också olikheterna i miljön vid verksamheterna framförts som en möjlig förklaringsfaktor. Bemötandesituationerna skulle t.ex. kunna påverkas av om det är långa väntetider på platsen, om det råder tidspress, om det finns rimliga möjligheter till tolkstöd och hur handläggarnas arbetssituation i allmänhet ser ut.

### **5.2.2 Hur ärenden tas om hand**

Den vanligaste kontakten med sökandeombudsmannen sker genom telefon men det är inte heller ovanlig att sökande tar kontakt genom e-post. Sökandeombudsmannen ägnar ungefär halva sin tid (av 80 procent) åt kontakter med sökanden och bemötandeärendehantering, den övriga tiden ägnar han framförallt åt information och utbildning. Den andra experttjänsten, som är på halvtid, försöker om det är möjligt att vara på plats när sökandeombudsmannen reser iväg för deltagande i utbildnings- och informationsverksamhet. En telefonsvarare är i princip alltid inkopplad där den sökande kan lämna ett meddelande. Någon av sökandeombudsmannafunktionens två medarbetare försöker då så snart som möjligt ringa upp sökanden eller den som lämnat meddelandet. Sökandeombudsmannen har angett att han kontrollerar om nya meddelanden lämnats och tar kontakt med dessa personer en till två gånger per dag. Ombudsmannen motiverar detta arbetssätt med att funktionen på så sätt lättare kan strukturera sitt arbete. Oftast är det sökanden som själv tagit kontakt men det förekommer också att någon som bistår den sökande ringer. Det finns också enstaka exempel på att handläggare har kontaktat ombudsmannen direkt.

### 5.2.2.1 Övrig ärendehantering

För sökande som kontaktar sökandeombudsmannen i ärenden som inte berör bemötande förefaller funktionen utgöra ett inte obetydligt stöd, trots att hanteringen av dessa typer av fall inte utgör funktionens egentliga ansvarsområde. När sökande kontaktar sökandeombudsmannen i dessa fall har ombudsmannen förklarat för sökanden att dess mandat begränsas till att hantera bemötandefrågor. Men ombudsmannen har också haft som princip att alltid lyssna och låta den sökande berätta om sitt ärende och problem. I samband med detta har funktionen bistått med stöd i form av bl.a. information och vidare vägledning till behörig aktör. Samtalens längd har varierat avsevärt i tid. Enligt uppgift från ombudsmannafunktionen har de sökande varit positiva till den hjälp funktionen gett.

### 5.2.2.2 Ärenden från personal stationerad utomlands

Bland de ärenden ombudsmannen efterhand har fått ansvar för att hantera, återfinns klagomål på bemötande av personal vid olika svenska beskickningar i utlandet, dvs. vid ambassader och konsulat. Personalen är anställd av Utrikesdepartementet och hanterar bland annat visumansökningar. Tanken har i huvudsak varit att sökandeombudsmannen ska kunna ta emot klagomål och vidarebefordra dessa till den arbetsgrupp som finns bestående av personal från Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Arbetsgruppen har in sin tur haft till uppgift att se till att klagomålet förmedlas till den aktuella beskickningen som vidtar lämplig åtgärd.

Denna typ av klagomål har i någon utsträckning förmedlats till sökandeombudsmannen från och med maj månad år 2006. Enligt den tillgängliga statistiken har det under år 2006-2007 inkommit ett 60-tal ärenden rörande utländska beskickningar till sökandeombudsmannen. Uppgifter om hur många av dessa fall som är relaterade till bemötande saknas. Sammantaget utgör de inkomna ärendena en mindre del av den totala ärendemängden ombudsmannen hanterar.

Ombudsmannafunktionen har uppgett att uppgiften gentemot de utländska beskickningarna är något problematisk. Ett problem förefaller vara bristen på insyn och kommunikation med Utrikesdepartementet samt olika ambassader och konsulat. Detta gäller bl.a. kunskap om hur fallen hanteras i arbetsgruppen och sedan vidare på respektive beskickning, men även svårigheter att få tillgång till information om det ärende den sökande har haft vid beskickningen. I ombudsmannens rapporter år 2006 och år 2007 framhåller funktionen också att kontakten med Utrikesdepartementet ska utvecklas ytterligare.

### 5.2.3 Hur bemötandeärenden utreds

När en sökande tagit kontakt med sökandeombudsmannen och fått redogöra för sitt ärende får ombudsmannen ta ställning till om ärendet är ett bemötandeärende. Om sökandeombudsmannen bedömer att det är ett ärende som ombudsmannen ska hantera, tillfrågas sökanden om denne vill skriva ner sin berättelse. Om sökanden inte kan eller vill göra detta skriver ombudsmannen ned berättelsen istället. Ombudsmannen skickar sedan den skriftliga berättelsen till berörd chef som i sin tur har ett samtal med den personal som klagomålet gäller. Ombudsmannen begär en redogörelse för resultatet av samtalet mellan chefen och den anställda.

När chefen genom redogörelsen återkopplar till sökandeombudsmannen och de är överens om att eventuella åtgärder som vidtas är lämpliga, kommer de överens om vem som ska kontakta sökanden igen. Om ombudsmannen inte varit nöjd med det svar chefen har gett honom har han ombett chefen att skriva ett nytt svar. Oftast tar chefen kontakt med sökanden och rapporterar om vad Migrationsverket gjort. Enligt uppgift från ombudsmannafunktionen har de sökande i princip genomgående upplevt sig nöjda med den återkoppling de får av hur ärendet har hanterats. Någon ytterligare återkoppling till de sökande gör sökandeombudsmannen inte. Om fler åtgärder vidtas på enheten sker det under enhetschefens kontroll, det följs inte upp av sökandeombudsmannen. I de fall sökandeombudsmannen uppfattar en händelse som allvarlig och om ombudsmannen inte är överens med chefen om åtgärderna som vidtas i fallet uppmanar ombudsmannen den berörda chefen att ta upp ärendet med sin överordnade verksamhetsområdeschef. De två cheferna får sedan avgöra om de ska föra ärendet vidare, t.ex. till personalansvarsnämnden. Om sökandeombudsmannen är skiljaktig med båda cheferna kan ombudsmannen föra ärendet vidare till Migrationsverkets ledning. Enligt intervjun med sökandeombudsmannen har ombudsmannen vid ett tillfälle fört ett ärende vidare till överordnad verksamhetsområdeschef p.g.a. att ombudsmannen varit missnöjd med en enhetschefs svar. Samma ärende togs slutligen upp på generaldirektörsnivå, då ombudsmannen även upplevde sig missnöjd med det svar han fick av den överordnade verksamhetsområdeschefen.

Sökandeombudsmannen har inte några formella sanktionsmöjligheter när han driver frågor. Av uppgifter vi har fått av sökandeombudsmannen har ombudsmannen möjligheter att föreslå ärenden för personalansvarsnämnden. Denna möjlighet har sökandeombudsmannen hittills inte utnyttjat. Enligt uppgift från en intervjuad har andra bemötanderelaterade ärenden, som vidareförmedlats genom andra kanaler än sökandeombudsmannen, tagits upp i personalansvarsnämnden

Att sökandeombudsmannen går via chefen och inte direkt vänder sig till den utpekade personalen motiverar ombudsmannen med att chefen bäst känner sin personal och verksamheten. Om det finns rimliga förklaringar till den påtalade händelsen bör

chefen känna till detta. Sökandeombudsmannen anser att detta sätt att arbeta på har fungerat bra. Ytterligare en intervjuad uppger att chefer som har varit involverade i ärenden med sökandeombudsmannen uppfattar att dialogen som förs med sökandeombudsmannen varit god. Sökandeombudsmannens ingripande har vid tillfällen kunnat användas av enhetschefer för att lyfta diskussionen om bemötande bland personalen på enheten.

#### **5.2.4 Andra kanaler för bemötandeärenden**

Bemötandeärenden i verket hanteras inte enbart av sökandeombudsmannen. Vid intervjuer har det framkommit att flertalet bemötandeärenden, liksom andra typer av klagomål ofta hanteras direkt av personal och chefer på enheterna vi har besökt. Frågornas karaktär skiljer sig åt beroende på vilken enhet som dessa frågor dyker upp på. I många fall kan det vara frågor av vardagsmässig karaktär, på förvarsenheten kan diskussioner t.ex. uppstå om de sökandes tillgång till Internet eller TV etc. Personalen kan lösa frågor och hantera klagomål sinsemellan och dessa förs inte alltid upp till närmaste chef. Vid dessa tillfällen, uppger en intervjuad, att den regelbundet återkommande handledningen, som Migrationsverket erbjuder enhetspersonalen genom externa konsulter, har utgjort ett viktigt alternativ till samtal med chefen. Vid handledningarna som på de besökta enheterna sker gruppvis med personalen kan bland annat bemötanderelaterade frågor tas upp för diskussion. Om personalen upplever att problemet är tillräckligt väsentligt kopplar de ofta in chefen som i sin tur får besluta om åtgärder om chefen anser att detta är nödvändigt. Traditionellt hanterar Migrationsverket särskilt besvärliga incidenter i den gängse chefshierarkin via enhetschef och verksamhetsområdeschef uppåt i organisationen. Som vi tidigare nämnt har ärenden av bemötandekaraktär på detta sätt nått personalansvarsnämnden vid enstaka tillfällen, ärenden som istället skulle kunna ha kanaliseras uppåt via ombudsmannafunktionens verksamhet.

##### *5.2.4.1 Bilden av sökandeombudsmannens oberoende*

Ett problem som tydliggjorts under intervjuerna har varit de sökandes rädsla att klagomål mot Migrationsverkets personal kan leda till att beslutsprocessen påverkas negativt. I de fall sökanden upplevt sig illa bemötta av verkets personal uppfattar många av dem vi talat med att de sökande ofta väntar med att framföra klagomål till ombudsmannen tills dess att ärendet är avgjort och ett beslut fattat.

Problemet berör frågan om vilket oberoende ombudsmannen uppfattas ha till processerna i Migrationsverkets verksamhet. I jämförelse med sökandeombudsmannen har frivilligorganisationerna en klar fördel när det gäller den legitimitet och förtroende organisationerna inger hos de sökande. Till skillnad från sökandeombudsmannen är organisationerna, såsom Caritas och Röda Korset ofta väl kända inter-

nationellt och uppfattas per definition vara oberoende den nationella migrationsmyndigheten i landet. Sökandeombudsmannen har haft ett mycket svårare utgångsläge och har istället varit tvungen att försöka att påvisa sitt oberoende för att få förtroende. Bland vissa grupper, framförallt de sökande som upplever stark misstro mot offentliga myndigheter, kan hindren tänkas vara betydande.

#### 5.2.4.2 *Föreställning om beroende har sannolikt begränsat antalet klagomål*

Av intervjuerna att döma finns det sannolikt en grundläggande skepsis bland många frivilligorganisationer och sökande till en ombudsmannafunktion som utgör en del av den myndighet som klagomål riktas mot. Uppfattningen återkommer hos ett stort antal av de personer vi har talat med. Bristen på förtroende har av intervjuunderlaget att döma oftare med en ”föreställning” om funktionens beroende till Migrationsverkets beslutsfattande att göra, än med det faktiska oberoendet funktionen kunnat uppvisa genom sitt agerande. Hur utbredd denna skepsis är har vi inte närmare kunnat belysa i studien. Vi bedömer det dock som sannolikt att en sådan misstro medfört att en andel av de sökande inte valt att uttrycka sitt missnöje till sökandeombudsmannen, eller Migrationsverket i övrigt. Detta skulle kunna utgöra en delförklaring till att många intervjuade uppfattat antalet bemötandearenden som anmärkningsvärt få.

Det bör också tilläggas att ett antal intervjuade både inom och utanför Migrationsverket framhåller att sökandeombudsmannen Christer Munter som person haft ett engagemang, en ärlighet och integritet som gjort honom särskilt lämpad att inneha befattningen som ombudsman. Sannolikt har Christer Munter också kunnat uppväga åtminstone något av denna förmodade misstro hos de sökande. En extern aktör som intervjuats uppger exempelvis att Christer Munter utgör den avgörande orsaken till att organisationen rekommenderar sökande att ta kontakt med ombudsmannafunktionen. I övrigt är intervjupersonen skeptisk till funktionens organisatoriska anknytning till Migrationsverket.

### 5.3 **Utrednings- och utvecklingsuppdrag**

Utöver den verksamhet som varit knuten till ärendehantering, utbildning och information har sökandeombudsmannen i viss utsträckning involverats i granskning och utveckling av verkets bemötande till de sökande. Bland uppdragen återfinns en utredning av hur personalen vid verkets telefonväxel arbetar med etik och bemötande som avrapporterades i juni år 2007<sup>28</sup>. Bland insatserna som sökandeombudsmannen

<sup>28</sup> Uppdraget publicerades i rapporten ”Hur arbetar Migrationsverkets telefonister med etik och bemötande” juni 2007

varit involverade i återfinns även arbete med den antidiskrimineringsstrategi som Migrationsverket fick i uppdrag att utveckla enligt regleringsbrevet för år 2007. Sökandeombudsmannen utformade detta arbete tillsammans med en rad andra medarbetare på verket.<sup>29</sup> Under år 2008 har sökandeombudsmannen i samverkan med en medarbetare på rättsenheten bildat den s.k. etksamordningsgruppen, på initiativ av verkets rättschef<sup>30</sup>. Tillsammans har gruppen sett över hur personalen följer Migrationsverkets telefonpolicy. Gruppen redovisade arbetet i en kortfattad promemoria i maj år 2008.<sup>31</sup> Enligt uppgift från sökandeombudsmannen ska arbetet i gruppen ta ca tre arbetsdagar per månad i anspråk. Av vårt underlag att döma har utrednings- och utvecklingsverksamheten sammantaget utgjort en mycket liten del av sökandeombudsmannafunktionens arbete.

Ur intervjuunderlaget har det framkommit att det funnits skilda uppfattningar mellan sökandeombudsmannen och delar av ledningen kring vilken roll funktionen är avsedd att ha gällande dessa typer av gransknings- och utvecklingsuppdrag. Rättschefen framhåller att ombudsmannen, utöver sin uppgift att hantera bemötandearbete etc., haft till uppgift att utföra gransknings- och utvecklingsuppdrag relaterade till frågor om service och bemötande inom Migrationsverket. Sökandeombudsmannen uttrycker däremot farhågor kring att funktionens legitimitet, som en oberoende funktion, kan påverkas negativt, om ombudsmannens verksamhet i allt för stor utsträckning upptas av gransknings- och utvecklingsuppdrag. Enligt uppgift har ombudsmannen vid olika tillfällen motsatt sig att hantera några sådana uppdrag. Arbetsordning tydliggör inte sökandeombudsmannens uppgifter i dessa frågor särskilt väl (se kapitel 4).

<sup>29</sup> "Antidiskrimineringsstrategi för Migrationsverket", 2007-10-15

<sup>30</sup> Enligt ett förslag vi har tagit del har tanken med etksamordningsgruppen varit att den ska kunna ge en samlad bild av det etiska arbetet som bedrivs i verket, samt kunna ge förslag till hur etikarbetet ska kunna utveckla verksamheten. Avsikten är gruppen ska vara rådgivande till rättschefen.

<sup>31</sup> "Rapport om Migrationsverkets telefonpolicy" Maj 2008

## 6 Bedömningar och förslag

### 6.1 Resultat av sökandeombudsmannens arbete

Sökandeombudsmannen framhåller i sin rapport för år 2007 att minskning i antalet inkomna bemötandeärenden mellan åren 2006-2007 skulle indikera att ombudsmannens arbete med bemötande och etik inom Migrationsverket skulle ha gett positiva effekter. Vi ställer oss dock frågande till om denna slutsats kan dras av underlaget. Problemet är att en rad olika faktorer påverkat den tillgängliga statistiken och att det är svårt att särskilja dessa påverkande faktorer åt. Ett minskat antal inkomna bemötandeärenden skulle rent hypotetiskt kunna förklaras av brister i informationsinsatser eller dylikt. Att tidsperioden för statistiken är begränsad och antalet bemötandeärenden är relativt få medför också att frågetecknen kan ställas kring dess användbarhet i detta sammanhang. Med den tillgängliga statistiken som enda underlag är det svårt att säga något säkert om vilka resultat sökandeombudsmannens arbete har gett upphov till för Migrationsverket och de sökande. För att få en något djupare kunskap om resultatet av sökandeombudsmannens verksamhet har intervjuerna utgjort ett nödvändigt komplement till statistikmaterialet.

Att döma av intervjuunderlaget har sökandeombudsmannen utgjort en viktig funktion för de sökande som tagit kontakt med ombudsmannen. Det gäller i synnerhet de sökande som uttryckt missnöje med bemötandet hos Migrationsverkets personal, där ombudsmannen följt upp ärendena med närmaste berörda chef. Att det i dessa fall har funnits en ombudsmannafunktion som, oberoende av handlägningsprocessen, granskat bemötandet och, vid behov, hjälpt den sökande att få upprättelse har varit betydelsefullt. Att sökandeombudsmannen i ett enstaka fall valt att inte godta de närmaste chefernas svar och därmed gått vidare till övre chefsnivåer indikerar även att funktionen hanterat ärenden med nödvändig integritet. Därutöver förefaller ombudsmannen ha spelat en viktig roll för de större antal sökande som kontaktat ombudsmannen i icke bemötanderelaterade ärenden, ärenden som ofta berör missnöje med beslut fattade av Migrationsverket. Trots att dessa övriga ärenden inte ingår i sökandeombudsmannens egentliga uppgift, är det vår bedömning att det stöd ombudsmannen har gett för denna grupp av sökande, i form av samtal, vägledning och information etc., fyllt ett väsentligt behov för dessa personer. Flertalet av de intervjuade uppger också att det fortsatt finns ett behov för Migrationsverket att kunna ta emot och hantera olika typer av klagomål rörande verksamheten, relaterade bland annat till bemötande och service. En del av Migrationsverkets anställda som vi har talat med framför också att sökandeombudsmannen funnits i bakgrunden som en ventil som personalen vid behov kan hänvisa missnöjda sökande till. Traditionellt

hanteras dock klagomål ofta av medarbetare och chefer i den ordinarie linjeorganisationen.

Intervjuerna ger bilden av att sökandeombudsmannen uppfattas som en relativt anonym funktion av en betydande andel av Migrationsverkets medarbetare, samt att det finns vissa kunskapsluckor gällande sökandeombudsmannens roll och verksamhet både inom och utanför verket. Detta trots att sökandeombudsmannen har bedrivit ett tämligen omfattande informationsarbete, med bl.a. ett stort antal platsbesök runt om i landet, under åren. Ett antal intervjuade medarbetare efterfrågar dessutom att lärdomar av sökandeombudsmannens arbete bör förmedlas på ett bättre sätt än idag till enheterna. Vi kan dock inte belägga utbredningen av dessa förmodade informations- och kunskapsrelaterade brister, varken inom eller utanför verket.

Intervjuerna visar också att det bland de sökande sannolikt finns en hel del misstro mot det faktiska oberoendet hos en ombudsmannafunktion som är organisatoriskt och finansiellt knuten till den verksamhet som klagomålet berör. Vår bedömning är att detta medfört att ett färre antal sökande framfört klagomål på bemötande till sökandeombudsmannen än vad som annars skulle ha varit fallet. Orsaken har framförallt handlat om de sökandes rädsla att klagomål skulle leda till negativa följder för dem. Samtidigt visar några intervjuer att denna rädsla inte uteslutande bottnar i en misstro mot funktionens oberoende. Samma rädsla kan uppstå inför den hantering som nödvändigtvis följer ett klagomål, oavsett vilken organisatorisk anknytning och oberoende en ombudsmannafunktion har till verket. För att kunna hantera ett ärende måste ärendet först bli känt för inblandade handläggare, beslutsfattare eller chefer. Också av denna anledning är det sannolikt att ett antal av de sökande avstått från att uttrycka sitt missnöje till sökandeombudsmannen.

## 6.2 Kombination av oförenliga roller?

Sammantaget framstår tanken om sökandeombudsmannafunktionen i mångt och mycket som en hybrid av olika roller. Bland dessa roller återfinns hanteringen och utredningen av klagomål på bemötande, rollen som granskare av verkets etik- och bemötandearbete, samt rollen att utveckla verkets bemötande av sökande, t.ex. i form av utbildningsinsatser för verkets personal. Dessa roller kan var och en vara berättigade, men i praktiken har de visat sig något problematiska att sammanföra i en funktion. Några av dessa roller fordrar ett visst mått av oberoende till Migrationsverkets verksamhet, bland annat för att skapa förtroende för ombudsmannens förmåga att hantera klagomålen på ett opartiskt sett. Samtidigt fordrar flertalet av rollerna att ombudsmannafunktionen samtidigt har goda kunskaper om verksamheten och utvecklade kontakter inom och utanför verket, något som inte enkelt förenas med ett tydligt oberoende.

Enlig vår bedömning har studien visat att ett visst mått av motsägelser mellan dessa roller är nödvändiga om man samtidigt vill åtnjuta de fördelar som en sökandeombudsmanfunktion trots allt ger. Samtidigt menar vi att det finns visst utrymme att utveckla funktionen så att problemen relaterade till ombudsmannens roller minimeras. I följande avsnitt framförs några rekommendationer och förslag som syftar till att överkomma några av dessa problem.

## **6.3 Förslag och rekommendationer**

### **6.3.1 Fortsatt utveckling av en central klagomålhanteringsfunktion**

I studien tydliggörs att det finns behov av en välutvecklad central klagomålhanteringsfunktion inom Migrationsverket, antingen i form av dagens sökandeombudsman eller i form av något annat. Funktionen bör kunna hantera olika typer av klagomål från sökande, i de fall klagomålet inte kan eller bör hanteras direkt av handläggare eller dennes chef. I en sådan klagomålhantering bör bemötandefrågor fortsätta vara en prioriterad verksamhet, men det är vår bedömning att klagomål ofrånkomligen kommer att beröra missnöje kring den sökandes ärende och det beslut som Migrationsverkets fattat. Att ge stöd, i form av vägledning och information etc., till sökande som har icke-bemötanderelaterade klagomål skulle kunna ses som en uppgift för funktionen, trots att verksamheter som Migrationsverkets upplysning och telefonväxeln också har liknande uppgifter.

### **6.3.2 Fortsatt fokus på att granska och utveckla verkets bemötande och etikarbete**

Vi ser också motiv till att Migrationsverket fortsatt bör fokusera på såväl granskning som utveckling av hur verkets personal bemöter de sökande och hanterar etiska frågor. Idén motsvarar i hög grad tanken bakom den tillsatta etiksamordningsgruppen som sökandeombudsmannen är delaktig i och som utgör en rådgivande funktion för rättchefen. Enligt vår bedömning kan det finnas fördelar att granskande och utvecklande uppgifter utförs av delar av, eller i samverkan med, den klagomålhanteringsfunktion som diskuteras ovan. Detta för att verksamheterna ska kunna ta del av den kompetens som kan antas byggas upp inom respektive område. Vi ser det också som ytterst väsentligt att kunskapen och kompetensen kring bemötande även fortsatt förmedlas via regelbundna interna utbildningar till verkets personal, t.ex. via introduktionsutbildningar för nyanställda etc. När det gäller utbildningsverksamheten bör funktionens insatser, precis som idag, kompletteras av insatser från andra interna och externa aktörer med kompetens om etik och bemötande. Studien tydliggör också att det finns ett fortsatt behov att utveckla metoder för att på ett bättre sätt förmedla lärdomar av de bemötandearenden som funktionen hanterar, till personalen inom verket. För detta ändamål skulle bland annat presentationerna som funktionen gör i

de årliga rapporterna av tidigare bemötandearenden kunna ses över och ett utökat användande av verkets intranät som informationskanal kunna övervägas.

### **6.3.3 Förtydliga att oberoendet gäller ärendehantering, inte Migrationsverket**

Studien visar att sökandeombudsmannens förtroende hos de sökande och andra externa aktörer sannolikt påverkas negativt av att ombudsmannen är organisatoriskt och finansiellt knuten till Migrationsverket. Detta är ett dilemma för sökandeombudsmannens verksamhet, då ombudsmannen enligt vår bedömning i praktiken visar prov på hög integritet i förhållande till Migrationsverkets övriga verksamhet i hanteringen av inkomna klagomål. Detta dilemma tydliggörs än mer av funktionens benämning som ”ombudsman”, och den retorik som allmänt sett förekommer om funktionens oberoende. Ombudsmannafunktioner såsom DO, JO etc. utgör i regel verksamheter med betydligt starkare oberoende i förhållande till de motparter dessa organisationer granskar. Vi menar att det finns behov av att i information internt och externt tydliggöra att funktionen utgör en del av Migrationsverkets verksamhet, men att det däremot finns ett betydande oberoende i förhållande till den ärendehantering som sker på enhetsnivå. Det är oberoendet till ärendehantering som är mest väsentlig för funktionens verksamhet. Vi rekommenderar även att Migrationsverket omprövar huruvida ordet ombudsman passar funktionen eller om en lämpligare benämning kan hittas som återspeglar funktionens roll.

### **6.3.4 Ansvar för informationen bör tas av hela verket**

Studien visar att även om de flesta vi har talat med har kännedom om funktionens existens, så finns det i dagsläget sannolikt brister gällande kunskaperna om sökandeombudsmannens verksamhet och funktion såväl internt som externt. Trots att ombudsmannen lagt ner mycket tid på information och utbildning förefaller det inte ha varit tillräckligt. Vi tror att kunskaperna om funktionens roll skulle öka om informationsarbetet till väsentliga delar förmedlas genom Migrationsverkets ordinarie informationskanaler, såsom på arbetsplatsmöten, chefsmöten, intranät etc. och inte begränsas till funktionens eget arbete. Lämpliga former för informationen bör hittas, men ansvaret för informationen om funktionen borde i högre utsträckning kunna läggas på verkets chefer än idag. Samtidigt ser vi de återkommande platsbesök som idag görs på bl.a. verkets enheter som ett viktigt komplement till den övriga informationen som ges. Vi rekommenderar också att verksamheterna ser över rutinerna för hur sökande informeras om deras möjligheter att framföra klagomål till funktionen. Här bör ökad enhetlighet eftersträvas för rutinerna inom respektive verksamheter (enhetstyp) för att de sökande i olika delar av landet ska ges liknande förutsättningar att framföra klagomål till funktionen. Dessutom bör verket försöka

motverka problemet med att allt för mycket information ges till de sökande vid ett och samma tillfälle.

### **6.3.5 Tydligare mandat och uppdrag**

I studien har det framkommit att det finns vissa oklarheter gällande funktionens roll och uppgifter och inför vem sökandeombudsmannen ansvarar, något som heller inte tydliggjorts särskilt väl i verkets arbetsordning som reglerat sökandeombudsmannens roll. För att undvika missförstånd rekommenderar vi att funktionens mandat, uppgifter och del av verkets interna styrkedja på ett bättre sätt tydliggörs i verkets arbetsordning, eller i motsvarande dokument. Här kan bland annat övervägas om sökandeombudsmannen ska få till formell uppgift att även hantera de icke-bemötanderelaterade klagomål som inkommer, och som i praktiken upptagit en stor del av funktionens arbete. Ökad tydlighet skulle sannolikt medföra mindre risk för meningsskiljaktigheter kring funktionen, men även öka möjligheterna att följa upp funktionens verksamhet. När det gäller ombudsmannens organisatoriska placering ser vi inte att det i dagsläget finns några tydliga alternativ annat än rättsenheten, den enhet funktionen idag är knuten till.

### **6.3.6 Rimliga förutsättningar gällande resurser**

Funktionens tilldelning av resurser upplever vi vara rimlig för den verksamhet som har bedrivits. Ett undantag har dock utgjorts av de lokaler funktionen har anvisats till. Enligt uppgift från ombudsmannafunktionen har ett stort antal omlokaliseringar inverkat negativt på verksamheten. Vi menar att det bör vara rimligt att söka efter en mer långsiktig hållbar lösning på lokalfrågan. Lokaliseringen bör vidare kunna diskuteras med funktionens medarbetare, för att undvika uppkomsten av problem liknade de som upplevts vid samlokaliseringen med en mottagningsenhet.

### **6.3.7 Dra nytta av samverkan med frivilligorganisationer**

I förhållande till många av de olika frivilligorganisationer som arbetar gentemot Migrationsverkets enheter tycks sökandeombudsmannen vara en relativt okänd funktion för de sökande. Dessutom saknar ombudsmannen troligtvis den legitimitet som frivilligorganisationerna har. Av denna anledning utgör frivilligorganisationerna ofta en naturlig adressat för eventuella missnöjesyttringar som de sökande ger uttryck för. Under studiens gång har vi fått intryck av att samverkan mellan åtminstone delar av Migrationsverket verksamhet och frivilligorganisationer fungerar väl och att denna samverkan också fördjupas på vissa håll. Under utveckling är bland annat samverkan mellan Migrationsverkets och ett antal frivilligorganisationer på central nivå. Vi menar dock att det finns möjligheter att utöka samverkan i frågor som berör sökandeombudsmannens verksamhet. Bland annat genom att klagomålshanteringen integreras i det utökade samarbetet. Detta skulle kunna handla om att diskutera problem som upplevts av de sökande, vid regelbundna träffar med frivilligorga-

nisationer på lokal och central nivå. På central nivå bör ombudsmannafunktionen, eller en motsvarande funktion, kunna vara en aktiv deltagare i en sådan diskussion. Diskussionen skulle både kunna utgöra underlag för viktiga förändringar inom Migrationsverkets arbete med etik och bemötande. Men det skulle också kunna medverka till att skapa ökad förståelse för verksamheten som de olika aktörerna bedriver. Dessutom menar vi att en utökad samverkan med frivilligorganisationerna kan användas för att förmedla information om ombudsmannafunktionens (eller dess motsvarighets) verksamhet till frivilligorganisationerna. Tillfälle kan också ges för att diskutera hur funktionen fortsatt bör utvecklas och vilken roll frivilligorganisationerna kan spela. Frivilligorganisationernas stöd och förtroende för funktionen är, enligt vår bedömning, av avgörande vikt för att funktionens verksamhet ska fungera långsiktigt.

## Referenser

Antidiskrimineringsstrategi för Migrationsverket, 2007-10-15  
 Arbetsordning för Migrationsverket med delegeringar, reviderad 2008-04-29  
 Granskning av förankring och uppföljning av verketes åtgärdsprogram för etikarbete (sexpunktsprogrammet), Migrationsverket 2007-02-05  
 Hur arbetar Migrationsverkets telefonister med etik och bemötande, juni 2007  
 Inrättandet av en sökandeombudsman – en del av Migrationsverkets arbete med etiska frågor, 2006-02-27  
 Migrationsverket firade avvisad, [www.dn.se](http://www.dn.se) 2005-12-20  
 Migrationsverkets instruktion 2007:996 4§  
 Myndighetsförordningen 2007:515 2§ och 4§  
 Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman, November 2006  
 Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman 2007, April 2008  
 Rapport om enskilda händelser vid enheter i Solna, Hedemora och Kristianstad, 2006-02-01  
 Rapport om Migrationsverkets telefonpolicy, Maj 2008  
 Redovisning av resultatet av Migrationsverkets åtgärdsprogram, Migrationsverket 2006-06-29  
 Sökandeombudsmannen, länk från [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se), 2008-07-08

## Intervjuer

Barawe Aram, enhetschef Förvaringsenheten i Flen, Migrationsverket, 2008-05-29  
 Beijer Fredrik, expert, Verksledningen, Migrationsverket, 2008-06-25  
 Bönke Dag, enhetschef, Mottagningsenhet 3, Solna, Migrationsverket 2008-06-19  
 Henjered Caroline, verksamhetschef, Asylmottagning, Migrationsverket, 2008-06-17  
 Holmertz Gun, Caritas Angered/Hjällbo (Göteborg), 2008-06-26  
 Johansson Bo, jurist, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar i Stockholm, telefonintervju 2008-05-26  
 Karlsson Margareta, Kretsombud för Röda Korset, Flen, 2008-06-26  
 Lamkén Monica, expert, Sökandeombudsmannen, Migrationsverket, 2008-06-17  
 Munter Christer, Sökandeombudsman, Migrationsverket, 2008-05-28  
 Persson-Berg Olle, personalenheten, Malmö, Migrationsverket, telefonintervju 2008-05-30  
 Strandh Gunilla, enhetschef Asylmottagningen Uppsala, Migrationsverket, 2008-06-11  
 Sundquist Anders, jurist, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, telefonintervju 2008-06-30,  
 Uppling Barbro, verksjurist, Rättsenheten, Migrationsverket, telefonintervju 2008-08-19

Winman, Henrik, rättschef, Migrationsverket, 2008-08-28

### **Intervjuer fokusgrupper**

#### **Förvaringsenheten i Flen (intervjuplats), Migrationsverket, 2008-05-29**

Andersson Helena - Handläggare

Larsson Klas - Handläggare

Mellström Tobias – Kök, handledare

Wikström Andres– Handläggare

#### **Asylprövningsenheten Uppsala, Migrationsverket, 2008-06-12**

Anttila-Tapia Sinikka - Beslutsfattare

Malfert Leslie - Handläggare asyl för ensamkommande barn

Rydgren Nicklas - Beslutsfattare.

Åhman Sara - Beslutsfattare asylprövning

## Bilaga 1

### Intervjuguide sökandeombudsmannafunktionen

#### Bakgrund

- Vad anser sökandeombudsmannen att funktionen ska utföra för uppgifter? Skiljer sig uppfattningar om funktionens uppgifter åt inom Migrationsverket?
- Vilket är det övergripande syftet/målsättningen med funktionen?
- Vem har formulerat syftet?
- Vem har bestämt formen för verksamheten?
- Vilka uppgifter utförs?
- Vem har initierat och bestämt dessa uppgifter?
- Hur ser fördelningen mellan uppgifterna ut?
- Varför har man gjort denna fördelning av uppgifterna?
- Vilka är målen för respektive uppgift?
- Vilka effekter och resultat förväntas av respektive uppgift?
- Följs uppgifterna upp och utvärderas?

#### Ärendeprocessen

- Hur ser arbetet med sökandeärenden ut (en beskrivning från ax till limpa)?
- Vilka driver denna process?
- Hur återkopplas ärendena till enheterna?
- Hur tas dessa frågor om hand av enheterna som är berörda? Hanteras de på ett tillfredsställande sätt? Finns det problem i hur de hanteras?

#### Utbildningsprocessen

- Hur bedrivs arbetet med information/utbildning?
- Hur tas utbildningsinsatserna tillvara internt? Tas de tillvara på ett tillfredsställande sätt? Finns det några problem med hur de tas tillvara?

#### Koppling till ledning centralt

- Rapporteras sökandeärenden och andra arbetsuppgifter uppåt i organisationen? Till vem?
- På vilket sätt sker kopplingen till ledningen? Sker det på ett tillfredsställande sätt? Finns det några problem med återkopplingen till ledningen?
- Har återkopplingen föranlett förändringar i Migrationsverkets arbete?
- Får sökandeombudsmannen några signaler om hur ledningen ser på arbetet både då det gäller sökandeärenden och då det gäller de andra uppgifterna?
- På vilket sätt får sökandeombudsmannen information om ledningens synpunkter?
- Har det i så fall föranlett några förändringar i arbetet?

### Arbetsfördelning för funktionen

- Hur ser arbetsfördelning ut mellan de två medarbetarna?
- Vem har gjort denna uppdelning?
- Hur ser respektive medarbetare på fördelningen av uppgifter?
- Har ledningen lämnat några synpunkter på fördelningen av arbetsuppgifter?
- Om så är fallet, vilka synpunkter har kommit fram och har dessa synpunkter förändrat/påverkat uppgifterna?

### Resurser och andra förutsättningar

- Har de anställda på funktionen även andra arbetsuppgifter? Vilka?
- I så fall hur ser förhållandet ut till dessa arbetsuppgifter, konkurrerar andra uppgifter om tiden?
- Hur har verksamheten finansierats? Hur har det påverkat genomförandet av uppdraget? Har finansieringen påverkat funktionens oberoende? Finns behov av förändring?
- Hur ser annars det organisatoriska förhållandet mellan funktionen och Migrationsverket ut? Påverkar förhållandet genomförandet av uppdraget? Finns behov av förändring?
- Förutom pengar till respektive anställning vilka resurser finns i övrigt för verksamheten? Är dessa resurser illfredställande? Finns det några problem?
- Har det varit aktuellt att äska pengar för ytterligare insatser till exempel utökning av verksamheten eller för speciella satsningar?
- Hur ställer sig de ansvariga till detta i så fall?
- Hur är balansen mellan resurser/förutsättningar, arbetsuppgifter och de effekter och mål som förväntas?

### Effekter och nytta

- Beskriv vilken nytta funktionen har visat sig ge för Migrationsverket och de sökande. Exemplifiera? Hur kan detta beläggas?
- Vad har inte motsvarat förväntningarna respektive vad har överträffat förväntningarna?

### Utvecklingsmöjligheter

- Hur ser funktionen på de resurser/verktyg som finns till förfogande idag?
- Finns behov av förändring t.ex. gällande uppdrag/mandat, regler, finansiering, internt stöd etc.?
- Kan det nuvarande arbetssättet förbättras/bedrivas på annat sätt?
- Skulle förändringar av organisation och finansiering kunna förbättra verksamheten? I så fall hur? Kan arbetet bedrivas av annan än Migrationsverket?
- Har det förkommit extern eller intern kritik mot funktionen? I så fall i vilken omfattning? Från vem har kritiken framförts? Vad har kritiken bestått av?

### Avslutning

- Är det någon fråga vi har glömt som du tycker ska uppmärksammas?

## Intervjuguide chefer och fokusgrupper på enheter vid Migrationsverket

### Bakgrund

- I vilka sammanhang har enheten haft samröre med sökandeombudsmannens verksamhet. Ge exempel?
- Vad anser enheten att funktionen ska utföra för uppgifter? Skiljer sig uppfattningar om funktionens uppgifter åt inom Migrationsverket?
- Vilket är det övergripande syftet/målsättningen för funktionen anser ni?
- Har enheten haft möjlighet att påverka målsättningen för funktionen?
- Har enheten några förväntningar angående funktionens arbete då det gäller effekter och resultat
- Arbetar enheten med etikfrågor på eget initiativ? I så fall hur?

### Ärendeprocessen

- Känner enheten till om någon sökande har använt sig av funktionen?
- I så fall vad gällde detta?
- Har enheten initierat ärenden?
- Hur tas dessa frågor om hand av enheterna som är berörda? Tas de om hand på ett tillfredsställande sätt? Finns det problem i hur de tas om hand?
- Hur återkopplas ärendena till enheterna?

### Utbildningsprocessen

- Hur bedrivs arbetet med information/utbildning när det gäller bemötande och etik?
- Hur tas utbildningsinsatserna tillvara internt på enhet och centralt hos verket? Tas de tillvara på ett tillfredsställande sätt? Finns det problem med insatserna?

### Koppling till ledning centralt

- Har enheten någon uppfattning om hur sökandearärenden rapporteras uppåt i organisationen?
- På vilket sätt sker kopplingen till ledningen? Sker det på ett tillfredsställande sätt? Finns det problem när det gäller detta?
- Har återkopplingen föranlett förändringar i Migrationsverkets arbete?
- Får enheten några signaler om hur ledningen ser på arbetet både då det gäller sökandearärenden och de andra uppgifterna funktionen utför?
- På vilket sätt får enheten information om ledningens synpunkter, om så är fallet?
- Har det i så fall föranlett några ändringar i arbetet?

### Resurser och andra förutsättningar

- Anser enheten att funktionen behövs?

- Om ja, anser enheten att resurserna är tillräckliga?
- Om nej, motivera?
- Hur ser enheten på det organisatoriska förhållandet mellan funktionen och Migrationsverket? Påverkan detta genomförandet av funktionens uppdrag? Finns det förändringsbehov?
- Hur är balansen mellan resurser/förutsättningar, arbetsuppgifter och de effekter och mål som förväntas?

### **Effekter och nytta**

- Beskriv vilken nytta (om de anser att den har haft någon nytta) funktionen har visat sig ge Migrationsverket respektive de sökande. Kan ni ge exempel? Kan detta beläggas?
- Vad har inte motsvarat förväntningarna respektive vad har överträffat förväntningarna med funktionen? Kan ni ge en sammantagen bedömning?

### **Utvecklingsmöjligheter**

- Hur ser enheten på de resurser/verktyg som finns till förfogande idag för funktionen?
- Finns behov av förändring (t.ex. uppdrag/mandat, regler, finansiering, internt stöd etc.)?
- Kan det nuvarande arbetssättet förbättras/bedrivs på annat sätt?
- Skulle förändringar av organisation och finansiering kunna förbättra verksamheten? I så fall på vilket sätt? Kan t.ex. arbetet bedrivs av annan än Migrationsverket?
- Har det förkommit extern eller intern kritik mot funktionen? I så fall i vilken omfattning? Från vem har kritiken kommit och vad har den bestått av?

### **Avslutning**

- Är det någon fråga vi har glömt som du tycker ska uppmärksammas?

## Intervjuguide verksledning/verksamhetsområdeschefer

### Sökandeombudsmannen roll

- Hur skulle du beskriva sökandeombudsmannens roll som den är tänkt att fungera?
- Hur är ledningens bild av rollen?
  - Hantering av bemötandearärenden,
  - Uppföljning av genomförda åtgärder i enskilda fall,
  - Utbildning, utveckling av myndighetens bemötande centralt och lokalt,
  - Utredning/granskning utöver enskilda fall?

### Nyttan av funktionen

- Berätta lite kring dina erfarenheter av sökandeombudsmannens arbete. Vilken roll har sökandeombudsmannen spelat för Migrationsverkets arbete med bemötande, centralt och på enhetsnivå? För de sökande?

### Förklaringar till antal bemötandearärenden

- Förklaringar till att det antalet bemötandearärenden som funnits?

### Frivilligorganisationer

- Vilken roll kan frivilligorganisationerna spela när det gäller information om de sökandes syn på Migrationsverket bemötande centralt och lokalt?
- Hur ser det ut idag? Kan det utvecklas?

### Etiksamordningsgruppen

- Etiksamordningsgruppen, beskriv dess funktion. Varför skapades den? Relation till sökandeombudsmannen?
- Gruppen har skrivit en rapport om Migrationsverkets telefonpolicy i Maj 2008. Kan det få någon inverkan på Migrationsverkets arbete. Finns det ett behov av sådana utredningar?

### Kontakt med ledning/styrelse

- Sökandeombudsmannens kontakter med ledningen och styrelsen.
- Hur har kontakterna sett ut? Deltagande på ledningsgruppsmöten etc.
  - Om inte särskilt många gånger, varför inte fler gånger?
  - Har initiativkraft saknats, hos vem och varför?
- Ledningens inblick i sökandeombudsmannens arbete? Är det tillräckligt?

### Avslutning

- Är det någon fråga vi har glömt som du tycker ska uppmärksammas?

## Intervjuguide externa aktörer (frivilligorganisationer och juridiska ombud)

### Bakgrund - om hur de jobbar

- Hur jobbar du och dina kollegor gentemot Migrationsverket
- Vilka enheter jobbar ni mot?

### Information och kunskap om sökandeombudsmannafunktionen

- Känner du till funktionen
- Hur och när har du fått information om funktionen?
- Informerar ni de sökande om funktionen?
- Vad upplever du att de sökande har för information om funktionen?
- Har ni använt er av sökandeombudsmannen i något sammanhang? I så fall på vilket sätt och hur många gånger? Känner du till någon annan som gjort det?

### Legitimitet/tilltro

- Upplever du att de sökande har tilltro till funktionen och vad den ska göra?
- Upplevs funktionen som oberoende gentemot Migrationsverket? Finns det problem med beroendet/oberoendet? Fördelar?

### Nyttan för de sökande och andra

- Vad tycker du att sökandeombudsmannen fyller för funktion/nytta?
  - För de sökande
  - För ert eget arbete
  - För Migrationsverket
- Upplever du att det finns problem med funktionen när det gäller detta? I så fall vilka problem? Fördelar? Vilka?
- Följs de enskilda ärendena upp på ett tillräckligt bra sätt?

### Bemötandet från Migrationsverket

- Händer det att sökande berättar för er om att de har blivit dåligt bemöta av Migrationsverkets personal?
  - I så fall i vilka sammanhang och hur ofta har det förekommit?
- Hur upplever du att Migrationsverkets personal bemöter de sökande? Har de ett bra etiskt förhållningssätt till de sökande?

### **Hantering av klagomål på bemötande**

- Hur hanterar ni eventuella klagomål om bemötande? Förmedlas informationen till Migrationsverket på något sätt?
  - I så fall varför/varför inte?
  - Har detta förekommit regelbundet?
- Skulle rutinerna för detta kunna utvecklas? (t.ex. regelbundna kontakter för diskussion om bemötandeproblem)
- Upplever du att det finns tillräckliga kanaler för de sökande att komma med klagomål på bemötande?
- Vilka är dessa kanaler?
- Skulle de juridiska ombuden i sig vara en kanal för klagomål från de sökande? I så fall varför/varför inte?
- Har ni andra synpunkter på hur arbetet med att hantera klagomål kan förbättras/förändras?
- Behövs en sökandeombudsman? I så fall varför, varför inte?

### **Avslutning**

- Är det någon fråga vi har glömt som du tycker ska uppmärksammas?

## Bilaga 2

### Migrationsverkets enheter som sökandeombudsmannen har besökt (2006-2008)

#### Mottagningsenheten i

- Boden
- Borås
- Falkenberg
- Filipstad
- Gällivare
- Helsingborg
- Karlskrona
- Karlstad
- Kiruna
- Kållerød/Göteborg
- Lindesberg
- Skövde
- Säffle
- Söderhamn
- Trollhättan
- Malmö
- Solna – 2
- Solna – 3
- Örebro

#### Förvarsenheten i

- Flen
- Kållerød

#### Ansökningsenheten i

- Kållerød

#### Asylprövningsenheten i

- Kållerød – 2
- Kållerød – 3

#### Tillståndsenheten i

- Göteborg
- Jönköping
- Karlstad
- Norrköping – 1
- Norrköping – 2
- Solna – 1
- Solna – 2
- Boden
- Örebro
- Uppsala
- Västerås

*Uppgifterna är lämnade till ESV av sökandeombudsmannen (2008-05-26)*



ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.  
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.  
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.  
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning  
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.