

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Inspektion av Migrationsverkets medborgarskapsenhet i Norrköping den 19 mars 2020

Inledning

Den 18 februari 2020 beslutade JO Per Lennerbrant att genomföra en inspektion av Migrationsverkets medborgarskapsenhet i Norrköping i mars 2020.

Inspektionen skulle avse utformningen av beslut om medborgarskap enligt lagen om svenskt medborgarskap (naturalisationsärenden) och Migrationsverkets hantering av framställningar enligt 12 § förvaltningslagen (FL) och utformningen av sådana beslut i medborgarskapsärenden.

Inspektionens genomförande

Inspektionen inleddes med ett videokonferensmöte den 19 mars 2020 där byråchefen Maria Wagermark och föredragandena Helena Tyni och Olle Molin företrädde JO och där sektionschefen AA, enhetscheferna BB, CC och DD samt beslutsfattaren EE företrädde Migrationsverket. Maria Wagermark redogjorde för syftet med inspektionen. Migrationsverkets företrädare beskrev medborgarskapsenhetens verksamhet.

Därefter granskade JO Per Lennerbrant och hans medarbetare byråchefen Maria Wagermark, föredragandena Helena Tyni och Olle Molin och sekreteraren Erika Nilsson kopior av handlingar som begärts in från Migrationsverket. Granskningen genomfördes i JO:s lokaler i Stockholm.

Inspektionen avslutades med ett videokonferensmöte den 8 juni 2020. Vid mötet redovisade JO Per Lennerbrant översiktligt för de iakttagelser som gjorts vid granskningen.

Information från Migrationsverkets företrädare

Migrationsverkets företrädare lämnade huvudsakligen följande information.

Medborgarskapsenhetens organisation och bemanning

Medborgarskapsprövningen består av 6 enheter med 140 årsarbetskrafter. Personalen består av 6 enhetschefer, 6 teamledare, 19 beslutsfattare, 81 handläggare och 39 assistenter. De flesta av handläggarna har en högskoleutbildning inom juridik, samhällsvetenskap eller beteendevetenskap.

På medborgarskapsenheten arbetar 17 årsarbetskrafter med att handlägga framställningar enligt 12 § FL, om man också räknar in arbetet med att hantera överklaganden av avslagsbeslut.

Under en lång tid rådde anställningsstopp. Under hösten 2018 tillfördes enheten ett antal medarbetare från asylverksamheten. I januari 2019 fick enheten ytterligare personal från den s.k. tillståndsverksamheten. I början av 2020 gjordes en extern rekrytering till enheten. Man fick många ansökningar och hade inte några svårigheter med att hitta kompetenta personer. Från hösten 2018 till början av 2020 har enheten utökats med 80 årsarbetskrafter.

Den kraftiga ärendeökningen på medborgarskapsenheten har varit känd under lång tid, men det var först under våren 2019 som det blev tydligt att Migrationsverkets ledning hade börjat prioritera medborgarskapsärendena. Under 2020 är medborgarskapsärendena de ärenden som har högst prioritet och verket arbetar nu för att minska handläggningstiderna. Målsättningen är att beslut i medborgarskapsärenden ska vara fattade inom sex månader från ansökan. Detta gällde även innan den nya förvaltningslagen trädde i kraft. I verksamhetsplanen för 2020 anges att inte mer än 55 procent av ärendena ska vara äldre än sex månader till hösten. Enligt enhetens interna målsättning ska ett ärende där domstol har förelagt verket att avgöra ärendet inte ta längre än tre månader från domen.

Effektivisering av handläggningen

Det pågår ett arbete med att digitalisera medborgarskapsprocessen. Den har tidigare inte varit digitaliserad över huvud taget och det återstår ännu mycket arbete innan handläggningen är helt digitaliserad. Det finns ett tvärfunktionellt team, Team Modig, som består av medarbetare från medborgarskapsprövningen och it-utvecklare. Teamet startade ett projekt hösten 2018, och det projektet befinner sig nu i en tredje fas där man ser över hur man kan digitalisera handläggningsrutinerna. Tidigare har man automatiserat vissa utskick och beslut. Den effektivisering som har haft störst effekt är automatiseringen av beslut om avslag på framställningar enligt 12 § FL.

E-posthanteringen har blivit effektivare genom att ett kontaktcenter nu besvarar alla frågor av allmän karaktär. Det har även skapats en separat e-postlåda för hantering av pass. Passhanteringen innebär en stor administrativ börda eftersom många begär att få tillbaka sina pass t.ex. inför en resa. Rutinerna har nu också ändrats så att passet inte behöver lämnas in i det initiala skedet av handläggningen.

Sedan december 2019 är det möjligt att underteckna en ansökan om medborgarskap genom e-legitimation. Om en ansökan inte har undertecknats görs ett automatiskt utskick där sökanden uppmanas att underteckna. Detta har medfört att ett tungt administrativt moment har försvunnit.

Handläggningen av medborgarskapsärenden

Prioritetsordning

För 2020 gäller följande prioritetsordning:

1. De ärenden där domstol har bifallit en begäran enligt 12 § FL.
2. Ärenden som inte är så utredningskrävande och där beslut kan fattas på befintligt material eller efter mindre kompletteringar. Det kan t.ex. röra sig om personer som har permanent uppehållstillstånd sedan länge och som inte har några skulder eller har begått några brott.
3. De äldsta ärendena.
4. Anmälningsärenden.

Kontakter med andra myndigheter i naturalisationsärenden

I ärenden om naturalisation gör enheten alltid en kontroll med Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten, misstanke- och belastningsregistret och Skatteverket. Kontrollerna får inte vara för gamla och i många ärenden måste förnyade kontroller göras. Utöver de obligatoriska kontrollerna förekommer det också att enheten gör kontroller med Åklagarmyndigheten eller en tingsrätt, kommun, överförmyndarnämnd eller ambassad.

I de ärenden som är digitaliserade görs och dokumenteras kontrollerna med Kronofogdemyndigheten och misstanke- och belastningsregistret direkt i enhetens ärendesystem eftersom enheten har direktåtkomst och systemen är synkroniserade. Om ett ärende inte är digitaliserat görs och dokumenteras kontrollen manuellt. Enheten har inte direktåtkomst till Säkerhetspolisen utan där görs kontrollen via ett filsystem. Svaret kommer i pappersform och dokumenteras manuellt i enhetens system. Tingsrätterna och Åklagarmyndigheten kontaktas per post eller mejl. Vad gäller Skatteverket tvingades enhetens medarbetare tidigare att sitta långa stunder i telefonkö, men hösten 2019 inrättades en mejlfunktion som enheten kan använda och den fungerar bra. I de fall enheten tar externa kontakter per telefon görs dokumentationen i en tjänsteanteckning. Så är t.ex. fallet när enheten frågar Polismyndigheten om enheten kan kommunicera att sökanden förekommer i misstankeregistret.

Alla kontroller framgår inte av dagboksbladet, men däremot av en sammanställning som bevaras i ärendet när det har avgjorts. I de ärenden som inte är digitaliserade måste sammanställningen fyllas i manuellt. Sammanställningen som sådan ska registreras och det ska framgå av dagboksbladet att den finns. Det är av sammanställningen som man kan utläsa grunden för bifall i de ärenden där medborgarskap beviljas.

Omständigheter som kan fördröja ett medborgarskapsärende

Följande omständigheter kan fördröja handläggningen av ett medborgarskapsärende:

- Den berörda personen förekommer i misstanke- och belastningsregistret och enheten får inte kommunicera detta med honom eller henne.
- Enheten väntar på svar från Säkerhetspolisen. Om ärendet ska remitteras till Säkerhetspolisen fördröjs enhetens handläggning ytterligare.
- Den berörda personen är aktuell i andra ärenden hos Migrationsverket, t.ex. i ärenden om återkallelse av permanent uppehållstillstånd eller återkallelse av skyddsstatus.
- Det finns indikationer på att den berörda personen har begått brott utomlands och enheten inväntar information som den kan få t.ex. med hjälp av Polismyndigheten.
- Den ena vårdnadshavaren till ett barn väntar på ett samtycke från den andra vårdnadshavaren.
- Den berörda personen väntar på ett arbetsgivarintyg.

Expediering av beslut i medborgarskapsärenden

Enheten expedierar beslut i medborgarskapsärenden till den berörda personen eller ett eventuellt ombud. En kopia av beslutet skickas också till Skatteverket för ändring av folkbokföringen. Ibland skickas beslutet också till en utlandsmyndighet.

Framställningar enligt 12 § FL*Automatiskt beslutsfattande*

När den nya förvaltningslagen trädde i kraft i juli 2018 och framställningarna enligt 12 § FL började komma fick verksamheten på enheten ställas om helt och hållet. En grupp medarbetare utarbetade mallar och rutiner för att hantera framställningarna, eftersom de centralt framtagna mallarna inte fungerade i medborgarskapsverksamheten. Efter sommaren 2018 genomgick samtliga medarbetare en centralt framtagna webbutbildning om 12 § FL.

Enheten försökte inledningsvis att ta ställning till framställningarna inom 28 dagar. Detta tog dock mer och mer resurser i anspråk. Under en tid arbetade en majoritet av handläggarna med detta, och det var inte någon handläggare som arbetade med de äldsta ärendena. Enheten inrättade ett pilotprojekt där man screenade framställningarna för att sortera ut de där ärendet kunde avgöras inom fyra veckor. Eftersom enheten ändå inte hann med att avgöra ärendena inom fristen startades i stället ett samarbete med Team Modig för att möjliggöra automatiska avslagsbeslut. I juli 2019 började enheten fatta sådana beslut. Genom det automatiserade beslutsfattandet frigjordes tid till att arbeta med grundärendena. Under hösten 2019 började man att arbeta med de äldsta ärendena igen.

Enheten får ca 1 000 framställningar enligt 12 § FL per vecka. Man har konstaterat att det genom 12 § FL blir fokus på fel ärenden, eftersom framställningarna framför allt görs i ärenden där sexmånadersfristen nyligen har passerats och sällan i de äldre ärendena.

Inför att enheten skulle börja med automatiserade beslut beredde enheten frågan tillsammans med rättsavdelningen. Automatiserade beslut om avslag på framställningar enligt 12 § FL fattas endast på medborgarskapsenheten, men man överväger att införa det även inom andra verksamhetsområden på Migrationsverket.

Nuvarande hantering av framställningar enligt 12 § FL

När en begäran enligt 12 § FL görs i ett naturalisationsärende fattas i de allra flesta fall ett automatiskt avslagsbeslut efter 28 dagar. I de fåtal ärenden som finns hos en handläggare går handläggaren igenom ärendet och fattar beslut i medborgarskapsärendet om det är möjligt, annars fattas ett automatiskt beslut om avslag på begäran enligt 12 § FL. Att endast ett fåtal av ärendena finns hos en handläggare beror på att framställningar enligt 12 § FL sällan görs i de äldsta ärendena som har fördelats till handläggare. I anmälningsärenden försöker enheten fortfarande avgöra ärendet inom 28 dagar från begäran, men det är inte alltid möjligt.

Enheten avvisar aldrig en begäran om inte den person som framställer begäran är obehörig. När någon gör en begäran enligt 12 § FL innan sexmånadersfristen har gått ut eller gör en ny begäran efter att ha gjort en tidigare skickar enheten ett informationsbrev till personen i fråga. Denna rutin framgår av centrala riktlinjer som enheten följer. Om någon som redan gjort en begäran enligt 12 § FL framhärdat med en andra begäran efter att ha fått informationsbrevet brukar enheten se det som ett överklagande och utgå från att det kommit in i rätt tid. Enheten har inte möjlighet att följa upp när en enskild har fått del av sitt beslut. Tidigare avvisade enheten överklaganden som för sent inkomna, men domstolarna godtog inte enhetens bedömningar ur bevishänseende.

Hantering av ärenden där domstol har förelagt Migrationsverket att avgöra ärendet

Ärenden där domstol har förelagt Migrationsverket att avgöra ett ärende har högsta prioritet. Målsättningen är att avgöra dessa ärenden inom tre månader. Denna tidsfrist har man bestämt utifrån att verket i några fall har förelagts av domstol att avgöra ärendet inom tre månader. I nuläget tar dessa ärenden två och en halv till tre månader att avgöra. Eftersom det rör sig om så många ärenden har enheten nu en ärendebalans även i denna kategori. Man brukar dock omfördela personal när man märker att det behövs för att kunna hantera dessa ärenden enligt målsättningen.

Om ärendet har remitterats till Säkerhetspolisen avslår ofta domstolen överklagandet. I de fall domstolen ändå bifaller överklagandet kontaktar enheten Säkerhetspolisen och informerar om domstolens avgörande.

Säkerhetspolisen försöker då prioritera ärendet, men det kan ändå dra ut på tiden.

Överklaganden av beslut enligt 12 § FL och domar registreras i den centrala utlänningsdatabasen, men framgår inte av dagboksbladet. De framgår dock av ärendebilden. Överklagandet registreras som ett ärende och domen som ett beslut i ärendet. Kontaktcentret ska kontrollera i ärendehanteringssystemet och då se allt som finns registrerat om någon ställer en fråga.

Granskningens omfattning

Inför inspektionen begärde JO att enheten skulle ta fram 200 ärenden för granskning. Av dessa begärdes hela akter endast i ett fåtal fall, och i övriga begärde JO endast att få del av dagboksblad, föreläggande om att betala avgift eller komma in med underskrift, beslut om framställningar enligt 12 § FL, slutliga beslut i medborgarskapsärenden och domar när det gäller beslut som överklagats.

Ärendena avsåg:

- De 80 senast avslutade ärendena som rör naturalisation där ansökan avslagits.
- De 10 senast avslutade ärendena som rör naturalisation där ansökan bifallits.
- De 5 senast avslutade ärendena som rör naturalisation där ansökan avvisats p.g.a. att avgiften inte har betalats.
- De 5 senast avslutade ärendena som rör naturalisation där ansökan avvisats eftersom den inte undertecknats.
- De 20 äldsta ännu ej avslutade ärendena som rör naturalisation där det har gjorts en begäran om att ärendet ska avgöras enligt 12 § FL.
- De 40 ännu ej avslutade ärendena där verket senast avslagit en begäran om att ärendet ska avgöras enligt 12 § FL.
- De första 40 ärendena där beslut fattades enligt 12 § FL fr.o.m. den 1 juli 2018.

Samtliga dessa ärenden granskades under inspektionen.

lakttagelser och uttalanden

Hantering när sökanden inte undertecknat ansökan om medborgarskap eller inte betalat avgift

Rättsliga utgångspunkter

Ansökningar enligt lagen om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen) ska göras skriftligen på formulär som fastställs av Migrationsverket och sökanden ska på heder och samvete bekräfta att de uppgifter som lämnas är sanna (se 2 § medborgarskapsförordningen).

För prövning av ansökan om naturalisation enligt medborgarskapslagen tas en avgift ut (se 11 § medborgarskapsförordningen).

Om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde att avhjälpa detta inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten enligt 6 § andra stycket FL. En myndighet får förelägga den enskilde att avhjälpa en brist som finns kvar, om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak. I föreläggandet ska det anges att följderna av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning. (Se 20 § FL.)

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. (Se 32 § FL.)

Om ett överklagande inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet. (Se 46 § FL.)

lakttagelser vid granskningen

De granskade avvisningsbesluten fattades genom automatiserad behandling och hade en standardiserad motivering. Besluten var kortfattade, utformade med ett enkelt språk och innehöll i huvudsak vilka omständigheter som varit avgörande för bedömningen. I besluten angavs dock inte tydligt att den sökande hade haft viss tid på sig att betala eller komma in med underskrift och det angavs inte heller när sista dag för att komma in med avgiften eller underskriften hade infallit.

Besluten hänvisar inte till medborgarskapsförordningens bestämmelser om underskrift respektive avgift utan till 11 § medborgarskapslagen.

Det fanns en överklagandehänvisning i samtliga beslut. I hänvisningen angavs att Migrationsverket kommer att överlämna överklagandet till migrationsdomstolen om verket inte ändrar beslutet på det sätt som den som klagat vill.

Innan medborgarskapsenheten beslutar att avvisa en ansökan skickar enheten ut kompletteringsförelägganden benämnda ”komplettering”.

När det gäller föreläggandena om att betala avgift fanns det två olika mallar för föreläggandet. En för de som är statslösa och en för de som inte är statslösa. Mallen för statslösa var något utförligare och angav bl.a. grunden för avgiftsuttaget.

Föreläggandet att komma in med underskrift inleds med meningen ”Du har inte skrivit under din ansökan!”. I föreläggandet angavs inte tydligt att det fanns ett krav på underskrift eller grunden för kravet.

I samtliga förelägganden angav enheten att svar skulle komma in senast tre veckor från datumet för föreläggandet.

JO Per Lennerbrants uttalanden

Motiveringskravet i FL syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En bra motivering ökar förståelsen för beslutet och gör det lättare för den som är missnöjd med beslutet att utforma skälen för ett eventuellt överklagande. Väl motiverade beslut är vidare en förutsättning för att allmänheten ska känna förtroende för myndigheternas kompetens och objektivitet samt att möjliggöra en granskning i efterhand.

Besluten om avvisning har en i huvudsak klargörande motivering. De skulle dock bli tydligare om det framgick att den sökande har haft viss tid på sig att betala eller komma in med underskrift och när den sista dagen för att göra det infaller.

Att besluten inte innehåller en hänvisning till den bestämmelse i förordningen som anger avgiftsskyldigheten eller kravet på underskrift innebär att besluten inte uppfyller de grundläggande kraven i 32 § FL.

Det är också en brist att överklagandehänvisningen inte har uppdaterats i förhållande till den nya förvaltningslagen (se 46 § FL). En bristfällig överklagandehänvisning kan i sin tur leda till en felaktig tillämpning vilket också skett i en del fall, eftersom verket låtit bli att överlämna ett överklagande till domstol när verket ändrat sitt beslut.

Mallar och standardformuleringar underlättar och effektiviserar myndighetens arbete och fyller på det sättet en viktig funktion. Innehållet måste emellertid anpassas till ärendets individuella förhållanden. Bruket av mallar och standardformuleringar kräver därför både noggrannhet och eftertanke från myndighetens sida. När det handlar om ett automatiserat beslutsfattande blir det än viktigare att beslutsmallarna är korrekta eftersom det inte kommer att göras någon löpande granskning av mallarna. Det blir därför svårare att upptäcka brister. Jag förutsätter att medborgarskapsenheten kommer att se över sina mallskrivningar.

I kompletteringsföreläggandena vid utebliven avgift för de som inte är statslösa anges varken grunden för avgiftsskyldigheten eller att avgiften inte har betalats. Kompletteringsföreläggandena till den som inte skrivit under ansökan är bristfälligt utformade. Att inleda ett föreläggande på det sättet som enheten gör och att inte ange någon som helst grund för föreläggandet ger inte ett myndighetsmässigt intryck. Det finns alltså anledning för enheten att se över utformningen av kompletteringsföreläggandena vid utebliven avgift för de som inte är statslösa och för de som inte skrivit under ansökan. Samtliga förelägganden skulle också kunna göras tydligare genom att sista datum för att betala avgift eller komma in med underskrift anges i stället för att låta den enskilde räkna ut detta själv.

Hantering av framställningar enligt 12 § förvaltningslagen

Rättsliga utgångspunkter

Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Myndighetens prövning enligt första stycket får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning. (Se 12 § FL.)

Iakttagelser vid granskningen

Granskningen har avsett medborgarskapsenhetens hantering av framställningar enligt 12 § FL. Som jämförelsematerial har JO granskat beslut från när regleringen infördes i juli 2018 samt beslut som tagits i de äldsta fortfarande öppna ärendena.

Besluten som fattades i juli 2018 hanterades manuellt, hade en utförlig motivering och meddelades några dagar upp till någon vecka efter att begäran om avgörande kommit in. Besluten motiverades med att det krävdes ytterligare utredningsåtgärder och att ärendena därför inte var klara för beslut. Det förekom också vissa mer individualiserade skäl för avslag.

De beslut som meddelades sent 2018 eller tidigt 2019 var alla fattade efter manuell hantering. Dessa beslut motiverades i korthet med att det behövdes ytterligare utredning och komplettering som inte skulle hinnas med inom fyra veckor. Eftersom verket inte skulle hinna avgöra ärendet inom fyra veckor avslogs begäran.

De senaste besluten, från 2020, var samtliga fattade genom automatisk hantering. Besluten meddelades på dagen 28 dagar efter att begäran om att avgöra ärendet kom in och hade en identisk motivering av standardkaraktär. I motiveringen angavs vilka föreskrifter som hade tillämpats och att den enskilde hade ansökt om medborgarskap för mer än sex månader sedan. De faktiska skälen för beslutet angavs i en mening ”Migrationsverket har inte hunnit avgöra ditt medborgarskapsärende inom fyra veckor och avslår därför din begäran”. Ett ärende motiverades på det sättet trots att det verkliga skälet var att Migrationsverket avvaktade en annan myndighets handläggning.

I de fall det kom in nya framställningar enligt 12 § FL efter att den första framställningen hade avslagits ledde dessa bara till en notering i dagboksbladet om att ett ärende inte öppnades. I några fall hade det tagits beslut om att avslå en begäran enligt 12 § FL trots att det inte gått sex månader sedan den ursprungliga ansökan om medborgarskap kom in. Efter dessa avslagsbeslut kom det i flera fall in nya framställningar. Även i dessa fall gjordes endast en notering i dagboksbladet om att ett ärende inte öppnades.

Det fanns en överklagandehänvisning i samtliga beslut. I hänvisningen angavs dock att Migrationsverket kommer att överlämna överklagandet till

migrationsdomstolen om verket inte ändrar beslutet på det sätt som den som klagat vill.

JO Per Lennerbrants uttalanden

Inledningsvis kan jag konstatera att det är en brist att överklagandehänvisningen i besluten inte uppdaterats i enlighet med den nya förvaltningslagen. Jag förutsätter att medborgarskapsenheten åtgärdar detta.

Syftet med regleringen i 12 § FL är att ge enskilda en möjlighet att påskynda avgörandet av ett ärende som drar ut oskäligt länge på tiden. Vid bestämmelsens tillkomst underströks särskilt vikten av att ett beslut om avslag av en begäran försågs med en klagande motivering. (Se prop. 2016/17:180 s. 114–115.) Beslutsmyndigheten skulle därigenom tvingas att skapa sig en bild av hur det aktuella ärendet skulle hanteras i fortsättningen. I förarbetena till bestämmelsen förutsattes alltså att det skulle göras en individuell prövning av om ärendet kunde avgöras.

Medborgarskapsenheten har uppgett att det enbart är framställningarna i de ärenden som fördelats till en handläggare som får en individuell prövning. Övriga framställningar hanteras inte innan de avslås per automatik 28 dagar efter att de kommit in till enheten. I motiveringen till besluten anges att, men inte varför, enheten inte hunnit avgöra ärendet. De egentliga skälen till att ärendet inte kan avgöras, t.ex. att verket väntar på en annan myndighets handläggning, framgår alltså inte. Hanteringen och motiveringen av besluten ger därmed intrycket av att det inte görs någon sådan egentlig prövning av frågan om ärendet kan avgöras som förutsätts i förarbetena.

Av medborgarskapsenhetens redogörelse och granskningen framgår också att det är förhållandevis vanligt att en begäran enligt 12 § FL kommer in innan sex månader passerat eller efter att en tidigare begäran avslagits. Enheten vidtar då ingen annan åtgärd än att informera om att begäran inte kan prövas. Även om en enskild framhärdat i sin begäran tar enheten inte några formella beslut att avvisa en begäran som kommit in för tidigt eller efter att en tidigare begäran avslagits. Den ordning som enheten har valt torde medföra att en enskild som är missnöjd med myndighetens bedömning i nu aktuellt avseende inte kan få den frågan prövad av domstol.

Vad som framkommit vid inspektionen i den här delen väcker frågor bl.a. om enhetens tillämpning är förenlig med intentionerna bakom 12 § FL. Mot denna bakgrund har jag beslutat att utreda Migrationsverkets hantering av framställningar enligt 12 § FL i ett särskilt ärende (dnr 6744-2020). Jag gör därför inga ytterligare uttalanden i den frågan här.

Beslut i ärenden om medborgarskap

Rättsliga utgångspunkter

En utlänning kan efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har styrkt sin identitet, fyllt arton år, har permanent

uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan viss tid samt haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt (se 11 § medborgarskapslagen).

För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet (se 31 § FL).

lakttagelser vid granskningen

Samtliga beslut om avslag på en ansökan om medborgarskap hanterades manuellt och nästan alla avslogs på en grund. I nästan samtliga beslut angavs att Migrationsverket inte prövat övriga grunder och vilka dessa är.

Utformningen av besluten och motiveringarna är standardiserade. Överlag är dock motiveringarna av avslagsbesluten individualiserade utifrån vad sökanden anfört och de handlingar som lämnats in. I motiveringen anges vilka omständigheter som ligger till grund för ställningstagandet och vilka föreskrifter som tillämpats. Vidare var motiveringarna utförliga och lätta att förstå.

I de ärenden där den sökande fått avslag p.g.a. brottslighet är motiveringarna inte lika klagörande. Enheten redovisar inledningsvis förarbetsuttalanden och begångna brott. Därefter anges kort att den sökande inte uppfyller kriteriet hederligt leverne och att det inte finns skäl att göra undantag. Det framgår dock inte egentligen varför kriteriet hederligt leverne inte anses uppfyllt och varför det inte finns skäl att göra undantag utifrån de uttalanden som redovisats.

Överklagandehänvisningen var korrekt i samtliga avslagsbeslut.

När det gäller bifallsbesluten redovisades dessa i de flesta fallen i form av en handling som utformats som ett ”diplom”, vilka betecknas som ett bevis om svenskt medborgarskap (jfr 10 § medborgarskapsförordningen). I något enstaka fall var det bara en mening på ett blankt papper. Samtliga beslut saknade motivering.

JO Per Lennerbrants uttalanden

Som jag anfört tidigare i protokollet är väl motiverade beslut en förutsättning bl.a. för att allmänheten ska känna förtroende för myndigheternas kompetens och objektivitet.

Granskningen visar att enhetens avslagsbeslut i ärenden om medborgarskap överlag har en klagörande motivering och ett lättförståeligt språk. De är också i hög utsträckning individualiserade. Det är glädjande att se att enheten trots den höga arbetsbelastningen inte verkar göra avkall på kvaliteten i det avseendet.

Medborgarskapsenheten skulle dock behöva se över beslutsmotiveringarna i ärenden där ansökan avslagits på grund av brottslighet. När ansökan avslagits

på en sådan grund bör det tydligare framgå vilka omständigheter enheten beaktat och hur de värderat dessa.

Jag har inga synpunkter på att beslutsmotiveringen utelämnats i bifallsbesluten. Besluten bör dock utformas på ett enhetligt sätt.

Dokumentation och diarieföring

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna handlingar ska normalt registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (se 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

När det gäller handlingar som ska registreras ska det av registret som huvudregel framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör (se 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen).

Iakttagelser vid granskningen

Det förekom brister i diarieföringen i många av de granskade ärendena.

Dagboksbladen framstod som röriga. I flera ärenden användes olika benämningar på samma person och det framgick inte vem som var avsändare eller mottagare och vad som hade skickats eller kommit in. I något fall stämde inte inkomststämpeln på begäran enligt 12 § FL med dagboksbladet. I flera ärenden framgick det inte av dagboksbladet till vem ett beslut att avslå en begäran enligt 12 § FL hade expedierats.

Av dagboksbladen framgick inte heller om beslutet att avslå en begäran enligt 12 § FL hade överklagats. I de ärenden där det skett ett överklagande och domstolen prövat beslutet att avslå begäran fanns dessutom inte domstolens beslut eller dom registrerad i dagboksbladet, trots att den lags in i ärendet. I några ärenden där det fanns flera framställningar enligt 12 § FL hade uppenbarligen, eftersom det fanns avgöranden från domstol i akten, någon eller några av dessa framställningar hanterats som ett överklagande och överlämnats till domstol. Av dagboksblad och ärendehistorik gick det dock inte att utläsa vad som ansetts som ett överklagande. I ett ärende där migrationsdomstolen upphävt Migrationsverkets beslut att avslå ansökan om medborgarskap och visat ärendet åter till verket framgick inte heller detta av dagboksbladet.

JO Per Lennerbrants uttalanden

Bristfällig diarieföring kan få flera negativa konsekvenser. Det kan t.ex. leda till att vissa handlingar förbises vid en begäran om handlingsutlämnande, vilket kan innebära att den grundlagsstadgade offentlighetsprincipen inte efterlevs fullt ut. I de fall en annan handläggare tar över ett ärende kan bristfällig diarieföring leda till bristande förståelse för den tidigare handläggningen, vilket kan medföra att åtgärder inte utförs eller utförs i onödan, eller att relevanta omständigheter inte beaktas vid medborgarskapsprövning. Det riskerar också att förlänga den

tid det tar för en ny handläggare att sätta sig in i ärendet, vilket kan medföra en ytterligare förlängning av handläggningstiden. I de fall sökanden tar kontakt med ett servicecenter riskerar bristfällig diarieföring också att leda till att den sökande inte får adekvat information. Bristfällig diarieföring medför också att granskningen av handläggningen av ett ärende försvåras, vilket blev fallet i vissa av de ärenden som granskades under denna inspektion.

Det är ett grundläggande krav att det som anges i dagboksbladet stämmer, t.ex. om till vilka ett beslut har expedierats. Felaktig eller ofullständig information kan bl.a. försvåra en granskning av ärendet. Det måste också gå att utläsa om ett beslut som tas under handläggningen av ett ärende har överklagats. Annars går det inte att följa ett ärendes gång, vilket försvårar en granskning i efterhand. Det ska inte vara nödvändigt att göra en kontroll i ärendehanteringssystemet för att få fullständig information.

Att en handling antecknas som inkommen en annan dag än när den i själva verket kom in är inte acceptabelt och kan få allvarliga konsekvenser i det enskilda fallet. Med hänsyn till att det bara förekom i något enstaka fall nöjer jag mig med att konstatera att det är en självklarhet att en handling ska registreras som inkommen det datum den faktiskt kom in till myndigheten.

Av granskningen framkommer att det finns ett flertal olika brister i enhetens diarieföring. Som jag anført ovan kan brister i registreringen leda till brister i handläggningen. Det finns därför anledning för medborgarskapsenheten att se över diarieföringen i sina ärenden.

Handläggningstider för medborgarskapsärenden

Utgångspunkter och iakttagelser vid granskningen

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § FL).

Vissa ärenden hade långa, ibland mycket långa, handläggningstider. Några enstaka ärenden hade tagit över tre år att handlägga och i flera av ärendena var handläggningstiden mellan två och ett halvt och tre år. Handläggningen av dessa ärenden präglades av passivitet. Endast i något av dessa ärenden var förklaringen att andra myndigheters handläggning dragit ut på tiden. I ett av de ärenden där beslut ännu inte tagits uppgick handläggningstiden till tre år och sju månader och det fanns ingen förklaring till varför ärendet dragit ut på tiden.

Ärenden avgjordes ofta först efter att det kommit in en begäran om att ärendet skulle avgöras eller domstol förelagt verket att avgöra ärendet så snart som möjligt.

Utöver de generellt långa handläggningstiderna, fanns det ett ärende där migrationsdomstolen hade upphävt Migrationsverkets beslut att avslå ansökan om medborgarskap och återförvisat ärendet den 17 september 2019. Av

dagboksbladet framgick att det vidtogs vissa inledande åtgärder i anslutning till återförvisningen, men att inget hänt i ärendet sedan den 15 oktober 2019.

I tre ärenden hade migrationsdomstolen bifallit överklaganden av beslut om framställningar enligt 12 § FL. Domstolen hade förelagt verket att avgöra ärendena snarast. I två av ärendena hade det gått åtta månader sedan föreläggandet. I ett av ärendena hade inga åtgärder vidtagits och i det andra vissa åtgärder. I det tredje ärendet hade det gått tre månader utan åtgärder.

JO Per Lennerbrants uttalanden

De långa handläggningstider som jag har kunnat konstatera i en del av medborgarskapsenhetens ärenden är otillfredsställande. Jag har noterat att handläggningstiderna i vissa fall beror på förhållanden som enheten inte råder över fullt ut, t.ex. att andra myndigheter i Sverige dröjer med att vidta åtgärder som ankommer på dem. I de flesta av ärendena är det dock inte fallet och det gäller även de ärenden där handläggningstiderna är som längst.

Migrationsverkets beslut i medborgarskapsärenden har stor betydelse för dem som berörs och vikten av att dessa ärenden avgörs inom rimlig tid kan därför inte nog understrykas. Det kan orsaka otrygghet och lidande att under lång tid vänta på ett beslut som har avgörande betydelse för framtiden.

Migrationsverkets handläggningstider i medborgarskapsärenden är föremål för utredning i två ärenden hos JO (dnr 130-2019 och 554-2019). De iakttagelser som jag har gjort när det gäller långa handläggningstider vid inspektionen föranleder därför inte några ytterligare uttalanden från min sida än de jag gjort ovan, mer än att jag vill erinra om skyndsamhetskravet i förvaltningslagen. Jag vill också framhålla att det är viktigt att medborgarskapsenheten prioriterar de gamla ärendena.

Vid granskningen har det också framkommit att det finns exempel på ärenden som visats åter från domstol, men som inte handläggs skyndsamt. Detta är givetvis inte acceptabelt. Jag har dock nyligen kritiserat Migrationsverket för långa handläggningstider när det gäller ärenden som visats åter av domstol (se JO:s beslut den 6 maj 2020, dnr 3173-2019 och 8169-2019). Jag finner därför inte anledning att göra några ytterligare uttalanden i den frågan här.

När det gäller de ärenden där verket efter en prövning enligt 12 § FL har förelagts av domstol att avgöra ärendet snarast utreder jag för närvarande den frågan i ett annat ärende (dnr 3075-2019). Jag nöjer mig därför med att konstatera att Migrationsverket inte uppfyllt sitt eget krav om tre månaders handläggningstid i dessa ärenden och att det inte är acceptabelt att ett ärende som en domstol förelagt verket att avgöra snarast inte hanteras under åtta månader.

Vid protokollet

Olle Molin

Protokollet justerat 2020-09-11

Per Lennerbrant