

Inspektion av Säkerhetspolisen den 30–31 augusti 2022 avseende handläggningstider i utlänningsärenden som remitterats från Migrationsverket

Protokollet i korthet: JO har i ett beslut 2021 konstaterat att handläggningstiderna hos Säkerhetspolisen är för långa avseende utlänningsärenden som remitterats från Migrationsverket (ärenden om medborgarskap och tillstånd att vistas i landet). Efter beslutet har det fortsatt att komma in klagomål där JO kunnat konstatera att det tagit lång tid för Säkerhetspolisen att besvara verkets remiss.

JO har därför genomfört en inspektion av Säkerhetspolisen med särskilt fokus på handläggningstiderna i dessa ärenden. Vid granskningen kom det fram att handläggningstiderna i de flesta fall är långa och i en del fall mycket långa. JO uttalar att handläggningstiderna generellt sett är oacceptabla.

JO ser positivt på att Säkerhetspolisen har vidtagit åtgärder och planerar för ytterligare åtgärder för att komma till rätta med situationen. JO uttalar dock att det är bekymmersamt att handläggningstiderna inte tycks ha förbättrats särskilt mycket sedan det tidigare beslutet och att läget är allvarligt. Säkerhetspolisen måste enligt JO nu vidta kraftfulla åtgärder för att komma tillrätta med handläggningstiderna.

Mot bakgrund av vad som kommit fram under inspektionen överlämnar JO en kopia av protokollet till Regeringskansliet för kännedom.

Bakgrund

JO har vid flera tillfällen granskat Migrationsverkets handläggningstider. Resultatet av den senaste granskningen redovisades i fyra separata beslut den 21 januari 2021. Ett av dessa beslut avsåg ärenden där utlänningar sökt uppehållstillstånd (asyl) hos Migrationsverket och verket remitterat ärendena till Säkerhetspolisen och begärt att myndigheten skulle yttra sig över ansökningarna (se JO:s ärenden med dnr 659-2019 och 790-2019).

JO Per Lennerbrant konstaterade att Säkerhetspolisens långa svarstid (ca 15 månader) i betydande mån försenat avgörandet av ärendena hos Migrationsverket. Säkerhetspolisen förklarade den långa handläggningstiden med en stor och oförutsedd ökning av antalet remisser från Migrationsverket till

följd av den kraftigt ökade migrationen under andra halvåret 2015 i kombination med hög arbetsbelastning inom andra verksamhetsområden hos myndigheten.

JO Lennerbrant fann i sitt beslut inte anledning att ifrågasätta att handläggningen hos Säkerhetspolisen hade fördröjts på grund av det stora antalet ärenden som remitterats från Migrationsverket och att läget varit exceptionellt hos Säkerhetspolisen under en tid. JO Lennerbrant riktade därför inte någon kritik mot Säkerhetspolisen inom ramen för den granskningen. Med hänvisning till att det gått lång tid sedan den påtagliga ökningen av antalet remisser från Migrationsverket började, och att Säkerhetspolisen haft tid att anpassa sin verksamhet efter de nya förhållandena, uttalade JO Lennerbrant dock att Säkerhetspolisens långa svarstider inte skulle vara försvarbara i längden. JO Lennerbrant uttalade därför en avsikt att fortsättningsvis följa handläggningstiderna hos Säkerhetspolisen. Beslutet överlämnades till Justitiedepartementet för kännedom.

Efter den ovan redovisade granskningen har det fortsatt att komma in klagomål till JO om Migrationsverkets handläggningstider och i flera av ärendena har JO kunnat konstatera att Migrationsverkets beslut försenats av att det tagit lång tid för Säkerhetspolisen att besvara verkets remiss. Mot denna bakgrund beslutade JO Lennerbrant i maj 2022 att genomföra en inspektion av Säkerhetspolisen. Inspektionen skulle avse myndighetens handläggning av utlänningsärenden (medborgarskaps- och tillståndsärenden) som remitterats från Migrationsverket, med särskilt fokus på handläggningstiderna.

Hur inspektionen genomfördes och granskningens omfattning

Inspektionen genomfördes i Säkerhetspolisens lokaler i Solna den 30–31 augusti 2022. Vid inspektionen deltog förutom JO Per Lennerbrant även byråchefen Maria Wagermark och föredragandena Helena Tyni och Olle Molin.

Inspektionen inleddes med ett möte där företrädare för Säkerhetspolisen, bl.a. generaldirektören och säkerhetspolischefen AA, deltog. JO Per Lennerbrant redogjorde för inspektionens syfte och Säkerhetspolisens företrädare beskrev den verksamhet som var föremål för inspektionen.

Vid inspektionen granskades handlingarna, inklusive diarieblad, i cirka 120 ärenden som JO begärt att Säkerhetspolisen skulle ta fram. Granskningen avsåg såväl pågående som avslutade ärenden där utlänningar ansökt om uppehållstillstånd och medborgarskap hos Migrationsverket.

Inspektionen avslutades med ett möte där AA, chefsjuristen BB och en enhetschef deltog. JO Per Lennerbrant redovisade kortfattat de iakttagelser som gjorts vid granskningen och ställde kompletterande frågor.

JO har efter inspektionen fått del av statistik över antalet öppna utlänningsärenden hos Säkerhetspolisen. Av statistiken framgår att det den

31 augusti 2022 fanns drygt 1 200 öppna ärenden med en begäran om yttrande från Migrationsverket. Av dessa var mer än 450 ärenden äldre än ett år.

Information från Säkerhetspolisens företrädare

Det inledande mötet

AA beskrev verksamheten som komplex och resurskrävande. Hon uppgav att Säkerhetspolisen är medveten om de periodvis långa handläggningstiderna i de remitterade ärendena och att myndigheten inte är nöjd med det. Arbetet med att förkorta handläggningstiderna har intensifierats.

Företrädare för Säkerhetspolisen redovisade därefter bl.a. följande.

Säkerhetspolisen har ett uppdrag att motverka säkerhetshot och därmed att förhindra att personer som utgör ett sådant hot reser in, uppehåller sig eller etablerar sig i Sverige. För att utröna om en person utgör ett säkerhetshot genomför myndigheten s.k. säkerhetshotsbedömningar. En sådan bedömning är framåtsyftande. En person kan utgöra ett säkerhetshot bl.a. om han eller hon ägnar sig åt terrorism, våldsbejakande extremism, spionage, olovlig underrättelseverksamhet eller otillbörlig påverkan av det demokratiska statsskicket. Även den som har kopplingar till sådan verksamhet kan utgöra ett säkerhetshot.

När Migrationsverket remitterat ett ärende till Säkerhetspolisen kan ytterligare information behöva hämtas in och kontakter tas med samverkande tjänster (nationellt och internationellt). Detta kan ta tid och det måste i varje ärende göras en avvägning av hur mycket information som ska hämtas in. Efter en säkerhetshotsbedömning besvaras remissen med ett yttrande som innebär att Säkerhetspolisen antingen erinrar eller inte erinrar mot att ansökan bifalls.

Myndigheten har ännu inte nått sin målsättning att avge yttranden till Migrationsverket inom sex till nio månader från det att remissen kom in till Säkerhetspolisen. I majoriteten av ärendena klarar man inte av att avge yttrande inom de författningsreglerade tidsfrister som gäller för Migrationsverkets handläggning. Säkerhetspolisen kan inte ur sitt ärendehanteringssystem ta fram statistikuppgifter t.ex. om handläggningstidens längd.

Efter den omfattande asylinvandringen som inleddes hösten 2015 har Säkerhetspolisen sett över sitt sätt att arbeta med utlänningsärenden och hur mycket information som behöver hämtas in för att identifiera de personer som utgör säkerhetshot. Myndigheten gör numera en bättre screening av vilka ärenden som begärs in på remiss. I sitt yttrande till JO i de inledningsvis nämnda ärendena redovisade Säkerhetspolisen de åtgärder som vidtagits för att förkorta handläggningstiderna. Exempelvis har myndigheten börjat med att i vissa ärenden lägga in en spärr mot bifall, i stället för att begära det på remiss. Om Migrationsverket anser att en ansökan kan avslås på annan grund än hot mot rikets säkerhet eller allmän säkerhet, behöver ärendet inte granskas av Säkerhetspolisen.

Myndigheten ser vidare över möjligheterna att centralisera handläggningen och har också genomfört det till viss del. Under våren 2022 gjordes en omfattande satsning med bl.a. övertidsinsatser för att förkorta handläggningstiderna. Säkerhetspolisen försöker att arbeta effektivt och t.ex. hålla ihop handläggningen av ärenden som har samband. Myndigheten håller numera samtal endast när det bedöms nödvändigt för säkerhetsbedömningen.

Bland de ärenden som Migrationsverket remitterat till Säkerhetspolisen prioriteras akuta hot och därefter som huvudregel de äldsta ärendena. Det finns också andra prioriterade ärenden, bl.a. där det pågår någon form av tvångsmedelsanvändning. Myndigheten prioriterar också de ärenden där domstol har förelagt Migrationsverket att avgöra ärendet efter en s.k. dröjsmålstalan (se 12 och 49 §§ förvaltningslagen). Det kan innebära att nyare ärenden hanteras snabbare än äldre ärenden där det inte finns något föreläggande från en domstol.

Under 2021 och 2022 har det uppstått en del särskilda utmaningar för verksamheten som påverkat handläggningen av utlänningsärendena, t.ex. evakueringen från Afghanistan 2021 och tillämpningen av massflyktsdirektivet avseende ukrainska medborgare 2022. Även coronapandemin har inneburit en utmaning för verksamheten.

Säkerhetspolisen har flera, mer eller mindre formaliserade, samverkansformer med Migrationsverket. Det finns bl.a. en övergripande styrgrupp och ett antal arbetsgrupper. Det förekommer dagliga kontakter och det hålls återkommande avstämningsmöten i rättsliga frågor. De båda myndigheterna för en dialog om övergripande prioriteringar.

Det avslutande mötet

Säkerhetspolisen är inte nöjd med handläggningstiderna och det är angeläget att dessa förbättras. Det finns dock inte någon snabb och enkel lösning utan det krävs ett långsiktigt arbete. Myndigheten har påbörjat ett arbete för att komma till rätta med tiderna och har tagit fram en åtgärdsplan. Planen innefattar bl.a. åtgärder för att effektivisera processen och att genomföra tekniska utvecklingsåtgärder. I planen ingår också att rekrytering ska göras kontinuerligt. Utvecklingen av de tekniska stödsystemen är en viktig men komplex åtgärd, särskilt eftersom Säkerhetspolisen inte kan använda vilka system som helst.

I dagsläget är det inte möjligt att genom befintliga ärendehanteringssystem få en bild av t.ex. åldersstrukturen på inneliggande ärenden utan att manuella sökningar görs. Myndigheten ser ett behov av att effektivisera sökmöjligheterna och det är en del i det pågående utvecklingsarbetet.

Säkerhetspolischefen har gett berörd enhetschef i uppdrag att ta fram förslag på riktmärken för vad som kan anses som rimlig handläggningstid i ärendena.

Det har förts fram till handläggarna att de bör notera i anteckningarna vilka åtgärder som vidtagits för att det ska gå att följa vad som hänt i ärendena.

lakttagelser och uttalanden av JO Per Lennerbrant

Inledning

Inledningsvis vill jag säga att vi blev väl mottagna och den information som företrädarna för Säkerhetspolisen lämnade gav en god inblick i verksamheten. Det framgick att medarbetarna är mycket engagerade och måna om att frågorna blir utredda i rätt omfattning. Jag kan också konstatera att ordningen i de granskade akterna var god och att akterna, med något undantag, innehöll de handlingar som framgick av diariebladet.

Handläggningstiderna

lakttagelser vid aktgranskningen

Aktgranskningen visade att många ärenden hade långa, ibland mycket långa, handläggningstider. Några enstaka ärenden hade tagit över tre år att handlägga och i flera av de granskade ärendena var handläggningstiden två till tre år. Endast en tredjedel av ärendena avslutades inom sex–nio månader från det att remissen kom in till Säkerhetspolisen.

I akterna fanns remissen från Migrationsverket, underlag för Säkerhetspolisens svar till Migrationsverket, svaret på remissen och vissa anteckningar. I anteckningarna fanns det ofta endast kortfattade noteringar om åtgärder. I en del av ärendena fanns det arbetsmaterial som visade att åtgärder vidtagits, men mer än så framgick inte av dokumentationen. I några av dessa ärenden framgick att den fortsatta handläggningen var beroende av besked från andra delar av Säkerhetspolisen innan besked kunde lämnas till Migrationsverket.

Rättsliga utgångspunkter

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

För flera av Migrationsverkets ärendeslag finns författningsreglerade handläggningsfrister.

Ett ärende om asyl ska som huvudregel avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in och senast inom 15 månader om det finns särskilda skäl (se 8 kap. 10 § första stycket utlänningsförordningen).

Ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in, om det inte finns särskilda skäl (se 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen).

Ett ärende om uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in. Om det finns särskilda skäl eller om ansökan behöver kompletteras får tiden förlängas. (Se 4 kap. 21 b § utlänningsförordningen.)

För medborgarskapsärenden finns ingen särskild författningsreglerad handläggningsfrist.

JO har tidigare uttalat att det inte går att generellt uttala vad som är en godtagbar handläggningstid, men att en fullständig passivitet från myndighetens sida i princip aldrig är acceptabel. Det är inte heller en längre tids frånvaro av åtgärder som på ett effektivt sätt driver handläggningen framåt. JO har också uttalat att det inte är godtagbart att enkla och lättutredda ärenden i alltför stor utsträckning blir avgjorda på bekostnad av att handläggningen av mer omfattande eller komplicerade ärenden avstannar, samt att en myndighet inte kan organisera sin verksamhet så att nedprioriterade ärenden får en oacceptabelt lång handläggningstid, även om den totala mängden ärenden minskar. (Se JO 2021/22 s. 605, dnr 130-2019 och 554-2019.)

JO Per Lennerbrants uttalanden

Vid granskningen kom det fram att handläggningstiderna i de flesta ärendena, oavsett om de rör ärenden om tillstånd eller medborgarskap, är långa och i en del fall mycket långa. Jag kan konstatera att Säkerhetspolisens ambition att svara på en remiss från Migrationsverket inom sex–nio månader inte uppfyllts i majoriteten av de granskade ärendena. Det statistiska underlag jag fått del av efter inspektionen visar att drygt en tredjedel av de öppna ärendena har en handläggningstid som överstiger ett år. De långa handläggningstiderna avser alltså inte endast de ärenden som granskades vid inspektionen.

Av Säkerhetspolisens beskrivning av handläggningen framgår att det vidtas ett antal utredningsåtgärder innan ett ärende avgörs och att vissa ärenden är mycket utredningskrävande. Det gick dock inte annat än i något enstaka fall att utläsa något om handläggningen av handlingarna i akten.

Vid en granskning av akterna framstod det alltså som att handläggningen i de flesta ärenden var helt passiv i långa perioder. Vid inspektionen kom det dock fram att det pågick ett aktivt arbete i en del av de granskade ärendena. Det är otillfredsställande att detta inte går att utläsa av dokumentationen, främst ur ett tillsynsperspektiv, men det har även betydelse exempelvis vid ett handlägggarbyte.

Med hänsyn till den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver och de utredningsåtgärder som kan behöva vidtas i de aktuella ärendena har jag förståelse för att handläggningen kan ta tid. Det går inte heller att generellt uttala vad som är en godtagbar handläggningstid. Sex–nio månader är dock en lång tid för att svara som remissinstans och det borde bara finnas enstaka ärenden där ambitionen inte uppnås. Att en stor andel av ärendena avgörs senare än så är inte acceptabelt.

När det gäller de allra äldsta ärendena fanns det förklaringar till varför myndigheten inte hade avslutat ärendena och jag kommenterar därför inte dessa

närmare. Jag vill dock påpeka att ett ärende där en myndighet är remissinstans endast i särskilda undantagsfall får tillåtas att bli så gammalt som tre år.

Ärenden med föreläggande från domstol

lakttagelser vid aktgranskningen

När det gäller ärendena där Migrationsverket fått ett föreläggande från domstol framgick det av dokumentationen att verket informerade Säkerhetspolisen om detta. I dessa ärenden var handläggningstiden generellt sett kortare. Med något undantag avslutades dessa ärenden inom sex månader från det att remissen kom in till Säkerhetspolisen.

JO Per Lennerbrants uttalanden

Jag kan konstatera att Säkerhetspolisen i stor utsträckning prioriterar ärenden där det finns ett föreläggande från domstol om att ärendet ska avgöras så snart som möjligt.

Av det som vissa företrädare för myndigheten förde fram vid inspektionen drar jag slutsatsen att det upplevs som i någon mån besvärande att med anledning av domstolens föreläggande behöva handlägga yngre ärenden före äldre. Med anledning av det vill jag säga att dröjsmålstan är en lagfäst möjlighet för den enskilda att påskynda handläggningen av sitt ärende och att ett föreläggande från en domstol självklart måste påverka myndighetens prioriteringar. I annat fall skulle ordningen med dröjsmålstan sättas ur spel. Jag ser dock positivt på de ansträngningar som görs för att prioritera dessa ärenden.

Svar på påminnelser

lakttagelser vid aktgranskningen

I en del av tillståndsärendena hade Migrationsverket skickat skriftliga påminnelser till Säkerhetspolisen efter att det gått sex månader sedan remissen kom in. Migrationsverket skickade en ny påminnelse efter ungefär en månad. I dessa ärenden fanns det inte något skriftligt svar på påminnelsen eller någon annan dokumenterad återkoppling till Migrationsverket. I vissa av de granskade ärendena framgick det att Migrationsverket påmint om remissen muntligen och att Säkerhetspolisen då svarat.

JO Per Lennerbrants uttalanden

I mitt beslut från 2021 påpekade jag att Migrationsverket har ett ansvar att driva sina ärenden framåt och att följa upp en remiss där svaret dröjer. I de granskade ärenden där det fanns en skriftlig påminnelse från verket fanns det inte något svar från Säkerhetspolisen i akten. Avsaknaden av en dokumenterad återkoppling är en brist. En påminnelse från en remitterande myndighet kräver enligt min mening ett svar och svaret, oavsett om det är muntligt eller skriftligt, ska dokumenteras. Detta är viktigt bl.a. ur ett tillsynsperspektiv och för myndigheternas förståelse för varandras uppdrag. Ett formaliserat svar tvingar även remissinstansen att ta ställning till varför ärendet inte har hunnits avgöras.

Statistik

lakttagelser

Under inspektionen har det kommit fram att Säkerhetspolisen har svårt att ta fram statistik avseende bl.a. antalet öppna ärenden.

JO Per Lennerbrants uttalanden

Möjligheten för en myndighet att överblicka antalet öppna ärenden och åldersstrukturen på dessa är en förutsättning bl.a. för att få en uppfattning om vilka ärenden som bör prioriteras och för att kunna bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas för att kunna avgöra ärendena. Utan ett sådant verktyg är det svårare att planera och följa upp verksamheten och komma till rätta med långa handläggningstider. Det är en självklarhet att myndighetsutövning av det aktuella slaget bedrivs så att den kontinuerligt kan utvärderas. Det gäller givetvis även om verksamheten är av komplex natur.

Jag är medveten om att Säkerhetspolisen måste beakta flera aspekter vid en uppdatering av sina system. Jag förutsätter dock att Säkerhetspolisen prioriterar denna fråga inom ramen för det pågående utvecklingsarbetet så att myndigheten inom överskådlig tid får tillgång till ett verktyg där ett tillförlitligt statistiskt underlag kan tas fram.

Avslutande kommentarer

Handläggningstiderna för ärenden som remitterats från Migrationsverket är generellt sett oacceptabla. Av Säkerhetspolisens redogörelse för sin verksamhet framgår att myndigheten bedriver en mångfacetterad och komplex verksamhet. Jag har förståelse för det och de särskilda svårigheter som uppdraget innebär. När Säkerhetspolisen är remissinstans åt Migrationsverket är det dock i grunden fråga om ärendehandläggning. Då gäller förvaltningslagens krav på enkelhet och snabbhet. Migrationsverket är dessutom beroende av Säkerhetspolisens arbete för att kunna handlägga sina ärenden inom rimlig tid och i enlighet med författningsreglerade frister.

Säkerhetspolisen är medveten om det minst sagt besvärliga läget och har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna, bl.a. vissa förändringar i rutinerna för handläggningen samt den kraftansträngning som gjordes för att avsluta ärenden under våren 2022. Vidare planeras det för ytterligare åtgärder som kan förbättra läget.

Jag är naturligtvis positiv till att det vidtagits och planeras åtgärder för att förbättra handläggningstiderna. Det är dock bekymmersamt att situationen inte tycks ha förbättrats särskilt mycket sedan mitt tidigare beslut och jag bedömer läget som allvarligt. Säkerhetspolisen måste nu vidta kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna för de ärenden som remitteras från Migrationsverket. Det är angeläget att det kontinuerligt finns tillräckliga resurser avsatta för dessa ärenden. Jag kommer även fortsättningsvis att följa utvecklingen i denna fråga.

Mot bakgrund av vad som framkommit under inspektionen och då Säkerhetspolisens förutsättningar för att korta ned handläggningstiderna också är en fråga om tilldelning av resurser översänder jag en kopia av detta protokoll till Regeringskansliet för kännedom.