

JO:s granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden

Beslutet i korthet: Dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen var en nyhet i den förvaltningslag som trädde i kraft 2018 och innebar att enskilda fick en möjlighet att skynda på en myndighets ärendehandläggning. Vid en begäran om dröjsmålstalan ska myndigheten inom fyra veckor antingen avgöra ärendet eller i ett motiverat beslut avslå begäran. Syftet med dröjsmålstalan är att stärka enskildas möjlighet att få en effektiv prövning av om ett slutligt avgörande i ett förvaltningsärende uppehålls i onödan.

JO har i ett initiativärende granskat Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan i medborgarskapsärenden. Per den 31 oktober 2020 hade det till Migrationsverket kommit in mer än 80 000 framställningar om dröjsmålstalan i medborgarskapsärenden. JO konstaterar att det stora antalet framställningar har inneburit en påtagligt ökad belastning för verket. Migrationsverket hanterade fram till den 31 augusti 2021 framställningarna genom ett automatiserat förfarande.

Utredningen visar att den automatiserade hanteringen av dröjsmålstalan visserligen innebar att Migrationsverket fattade ett beslut inom den föreskrivna tiden på fyra veckor, men den visar också att förfarandet inte tog hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Utgången var i stället bestämd på förhand och blev alltid att begäran avslogs. JO kan därför konstatera att den automatiserade hanteringen medförde att den enskilde inte fick den effektiva prövning av om ärendet uppehålls i onödan som lagstiftaren avsett. De automatiskt fattade besluten innehöll vidare inte de omständigheter som varit avgörande för Migrationsverkets ställningstagande och har därför inte uppfyllt kraven på motivering av beslut i 32 § förvaltningslagen.

JO kan inte se att Migrationsverkets hantering av framställningarna var något annat än ett kringgående av regleringen om dröjsmålstalan i 12 § förvaltningslagen. Mot bakgrund av det stora antal framställningar som handlagts på detta sätt kan det enligt JO också hävdas att verkets hantering förtog syftet med reformen som sådan när det gäller medborgarskapsärenden. JO uttalar vidare att hanteringen är ett exempel på ett automatiserat förfarande som inte är godtagbart.

JO kritiserar Migrationsverket för hanteringen av dröjsmålstalan i medborgarskapsärenden. Migrationsverket har dock förklarat att framställningar om dröjsmålstalan hanteras på ett delvis annat sätt fr.o.m. den 1 september 2021.

Med anledning av vad som kommit fram i granskningen överlämnar JO en kopia av beslutet till Regeringskansliet för kännedom.

Bakgrund

Initiativet

Med anledning av iakttagelser jag gjorde vid en inspektion av Migrationsverkets medborgarskapsenhet under våren 2020 beslutade jag att i ett särskilt initiativärende granska verkets hantering av framställningar om s.k. dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen (FL) i medborgarskapsärenden.

Dröjsmålstalan

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft. En nyhet var att det i lagen fördes in en möjlighet för enskilda att genom en dröjsmålstalan skynda på en myndighets handläggning av ett ärende som dragit ut oskäligt länge på tiden. I propositionen uttalade regeringen att långa handläggningstider innebär ett reellt problem inom den offentliga förvaltningen. Syftet med dröjsmålstalan var att stärka enskildas möjlighet att få en effektiv prövning av om ett slutligt avgörande i ett förvaltningsärende uppehålls i onödan. (Se prop. 2016/17:180 s. 107 f.)

I 12 § första stycket FL sägs följande. 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 då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Enligt andra stycket får ett beslut om att avslå begäran överklagas. Myndighetens prövning får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning (se tredje stycket).

En begäran om dröjsmålstalan får alltså göras tidigast sex månader efter att den enskilde inlett ärendet (spärrtid) och endast vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

Vid tillkomsten av 12 § FL underströks särskilt vikten av att ett beslut om avslag av en begäran försågs med en klagande motivering, i första hand med hänsyn till den som framställt begäran, men också för att överinstansen vid ett överklagande skulle få ett adekvat underlag för sin prövning. Beslutsmyndigheten skulle därigenom också tvingas att skapa sig en bild av hur det aktuella ärendet skulle hanteras i fortsättningen. När myndigheten anger skälen för att ärendet inte kan avgöras måste den således överväga också när ett avgörande kan beräknas ske. Det förutsätter att myndigheten gör klart för sig hur den bör gå vidare för att nå målet att kunna avsluta ärendet så snabbt och enkelt som möjligt. Bedömningen gjordes också att myndighetens besked i de allra flesta fallen bör kunna bidra till att en part får en ökad förståelse för de omständigheter som medfört att handläggningen dragit ut på tiden. (Se propositionen s. 114 f.)

Krav på en klagande motivering finns också i 32 § FL. I bestämmelsen anges bl.a. att ett beslut ska innehålla vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

När det gäller framställningar som kommer in inom spärrtiden eller vid upprepade tillfällen framgår av författningskommentaren till 12 § FL följande. Det är bara den första framställningen som kommer in efter att spärrtiden passerat som måste beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen. Om en begäran görs innan spärrtiden passerat eller vid upprepade tillfällen därefter behöver myndigheten alltså inte ta ställning till den på det sätt som anges i första stycket andra meningen. I de fall förutsättningarna för en tillämpning av bestämmelserna i 12 § FL inte är uppfyllda får frågan om vilka åtgärder myndigheten behöver vidta under förfarandet bedömas på vanligt sätt, främst med ledning av bestämmelserna om serviceskyldighet i FL. (Se propositionen s. 297 f.)

Om en domstol eller en förvaltningsmyndighet bifaller ett överklagande av ett sådant avslagsbeslut som avses i 12 § FL, ska den besluta att förelägga den myndighet som har meddelat avslagsbeslutet att snarast eller inom den tid som överinstansen bestämmer avgöra det ärende som överklagandet avser (se 49 § FL).

lakttagelser vid inspektionen

Vid inspektionen granskades bl.a. hanteringen av framställningar enligt 12 § FL i medborgarskapsärenden och utformningen av verkets beslut (se JO:s ärende med dnr 1331-2020).

I protokollet från inspektionen konstaterade jag att medborgarskapsenheten uppgett att det enbart var framställningarna i de ärenden som fördelats till en handläggare som fick en individuell prövning. Övriga framställningar hanterades inte innan de per automatik avslogs 28 dagar efter att de kommit in. I motiveringen till besluten angavs att, men inte varför, enheten inte hunnit avgöra ärendet. De egentliga skälen till att ärendet inte kunde avgöras framgick inte. Hanteringen och motiveringen av besluten gav därmed, enligt min mening, intrycket att det inte gjordes någon sådan egentlig prövning av om ärendet kunde avgöras som förutsatts i förarbetena.

I protokollet konstaterade jag också att det framgick av medborgarskapsenhetens redogörelse och granskningen att det är förhållandevis vanligt att en begäran enligt 12 § FL kommer in inom spärrtiden på sex månader från det att ärendet inlemts eller efter att en tidigare framställning avslagits. Enheten vidtog då ingen annan åtgärd än att informera om att framställningen inte kunde prövas. Även om en enskild framhärdat i sin begäran tog enheten inte något formellt beslut att avvisa en framställning som kommit in inom spärrtiden eller efter att en tidigare begäran avslagits.

Utredning

Migrationsverket uppmanades att yttra sig med anledning av vad som kommit fram vid inspektionen. Yttrandet skulle innehålla svar på ett antal frågor. Vissa av frågorna avsåg den automatiserade hanteringen av framställningar enligt

12 § FL och vissa avsåg hanteringen av sådana framställningar som kommer in inom spärrtiden eller vid upprepade tillfällen.

Migrationsverket (generaldirektören AA) yttrande sig till JO den 2 december 2020.

Migrationsverket lämnade följande svar på frågorna om den automatiserade hanteringen av framställningar enligt 12 § FL.

Hur förhåller sig medborgarskapsenhetens hantering av framställningar om att ett ärende ska avgöras till regleringen i 12 § FL respektive till uttalandena i förarbetena om bl.a. syftet med bestämmelsen (se prop. 2016/17:180 s. 112–116)?

Från den 1 juli 2018 ... till den 31 oktober 2020 har det kommit in 108 858 stycken ärenden om begäran om avgörande enligt 12 § FL. Av denna mängd ärenden har 82 849 stycken ärenden inkommit i ärenden om medborgarskap, vilket gör ca 76 % av alla framställningar enligt 12 § FL till Migrationsverket. Det har givetvis påverkat de enheter inom Migrationsverket som handlägger medborgarskapsärenden både arbetsmässigt och organisatoriskt.

— — —

Angående ansökan om medborgarskap genomför Migrationsverket en screening av ärendet när ansökan kommer in till Migrationsverket. Vid screeningen bedöms vilka ärenden som behöver komplettering och vilka som inte behöver det. Migrationsverket har bedömt att det i dagsläget inte är nödvändigt att på nytt gå igenom ett ärende när en framställning enligt 12 § FL kommer in.

Behovet av att automatisera beslutsfattande angående framställningar enligt 12 § FL framfördes av den operativa verksamheten under våren 2019 eftersom inflödet av framställningar enligt 12 § FL ökade markant och den manuella hanteringen involverade en stor andel av de anställda.

Migrationsverket valde att införa ett automatiserat förfarande enligt framställan enligt 12 § FL för att vara så effektiv som möjligt, vilket får till följd att det inte blir en individuell bedömning av ärendet. Emellertid får den enskilde svar på sin framställan inom fyra veckor.

När Migrationsverket väl hamnar på en acceptabel nivå i sin balans av medborgarskapsärenden finns det redskap inom handläggningen som kommer att medföra att handläggningstiden för medborgarskapsärenden kommer att förbättras och att Migrationsverket kan på ett effektivare sätt efterleva syftet med framställningen enligt 12 § FL. Som situationen nu är så når inte Migrationsverket helt och hållet upp till det. Migrationsverket anser dock att den enskilde får svar på sin framställning vilket är av betydelse för den enskilde.

Uppfyller enhetens motiveringar av besluten att avslå en framställning enligt 12 § FL kraven i 32 § FL? Vilka rättsliga överväganden ligger till grund för verkets bedömning av motiveringarna?

För närvarande är Migrationsverkets bedömning att 32 § FL inte till fullo uppfylls.

Vid inspektionen kom det fram att medborgarskapsenheterna under en tid slutade handlägga de äldsta öppna ärendena för att i stället hantera framställningar enligt 12 § FL. Har Migrationsverket några synpunkter på den hanteringen/prioriteringen? Vilka åtgärder har Migrationsverket vidtagit för att hantera inflödet av framställningar enligt 12 § FL till medborgarskapsenheten?

För att medborgarskapsenheterna överhuvudtaget skulle ha möjlighet att handlägga framställningar enligt 12 § FL blev prioriteringen att de fick sluta handlägga de äldsta ärendena under en tid.

Utifrån den situationen som inträdde efter den 1 juli 2018 då inflödet av framställningar enligt 12 § FL kom att dominera medborgarskapsenheternas situation har Migrationsverket arbetat på flera olika sätt för att handlägga ärendena utifrån den lagstiftning och de rättssäkerhetsaspekter som finns.

I det arbetet har Migrationsverket under tiden efter den 1 juli 2018 utvecklat sitt arbete med framställningar enligt 12 § FL, vilket har inneburit olika prioriteringsinsatser. Det har även inneburit att utveckla Migrationsverkets handläggning för att bli snabbare och mer kostnadseffektiv. Det har skett genom bl.a. automation av framställningar enligt 12 § FL.

Hur ser hanteringen av framställningar enligt 12 § FL ut på andra enheter eller avdelningar inom Migrationsverket? Förekommer t.ex. samma typ av automatisk hantering? I vilka avseenden skiljer sig hanteringen åt? Om hanteringen skiljer sig åt, varför gör den det? Finns det andra enheter inom verket som har ett motsvarande inflöde av framställningar enligt 12 § FL?

Handläggningen av framställningar enligt 12 § FL inom andra processer inom Migrationsverket såsom tillstånd, asyl, statlig ersättning och vidarebosättning sker enligt förvaltningslagen och det stödmaterial som har tagits fram ... Det förekommer för närvarande inte automatiserade beslut i dessa ärendetyper.

Det finns inte några andra enheter inom Migrationsverket som har ett lika högt inflöde av framställningar enligt 12 § FL som medborgarskapsenheterna.

Migrationsverket redovisade sammanfattningsvis följande svar på frågorna om hanteringen av framställningar enligt 12 § FL som kommer in inom spärrtiden eller vid upprepade tillfällen.

Migrationsverket fattar i dessa fall inte några formella beslut. Verket skickar i stället ut ett informationsbrev där det framgår att förutsättningarna för en prövning av begäran inte är uppfyllda. Ordningen har införts för att det inte ska råda något tvivel om att den enskilde ska kunna göra en framställning enligt 12 § FL när förutsättningarna för detta är uppfyllda. Det är också ett enklare, snabbare och mer kostnadseffektivt sätt att hantera en begäran enligt 12 § FL som kommit in fel. Rättssäkerheten åsidosätts inte då den enskilde är garanterad en prövning när förutsättningarna är uppfyllda. Om en enskild part inte är nöjd med Migrationsverkets ställningstagande ska verket ta ställning till det påståendet och utreda det. Om utredningen visar att förutsättningarna inte är uppfyllda bör Migrationsverket informera den enskilde om detta. Anser Migrationsverket att den enskildes påstående är riktigt bör verket följa rutinen för hantering av framställningar enligt 12 § FL.

Migrationsverket lämnade den 20 juli 2021 in ett kompletterande yttrande till JO, i vilket verket beskrev vissa förändringar som skulle ske av medborgarskapsenhetens handläggning av framställningar enligt 12 § FL.

Verket uppgav att följande skulle gälla fr.o.m. den 1 september 2021.

När en begäran om avgörande kommer in i ett ärende om svenskt medborgarskap screenas ärendet. I screeningen sorteras de ärenden ut som bedöms kunna avgöras inom fyra veckor. Dessa ärenden handläggs direkt av en särskild grupp handläggare som fokuserar på begäran om avgörande. Om beslut ändå inte hinner fattas inom fyra veckor fattas ett automatiskt avslagsbeslut dag 28 i begäran om avgörande-ärendet. Det automatiska avslagsbeslutet anger att

ärendet om svenskt medborgarskap handläggs och att beslut kommer att fattas snarast möjligt. Detsamma gäller även för de ärenden om svenskt medborgarskap där handläggning redan påbörjats när begäran om avgörande kommer in.

Den grupp som kommer att handlägga ärendet om svenskt medborgarskap där sökande har skickat in begäran om avgörande ska till en början bestå av 25 handläggare, för att sedan successivt utökas i den takt DOM-balansen börjar minska. DOM-balansen är de ärenden där sökande har lämnat in en begäran om avgörande och Migrationsverket därefter har avslagit begäran. Sökande har efter det överklagat till migrationsdomstolen, varefter migrationsdomstolen fattat beslut om att Migrationsverket ska handlägga ärendet om svenskt medborgarskap skyndsamt. Idag är det ca 50 resurser som arbetar med dessa ärenden.

Övriga ärenden om svenskt medborgarskap där begäran om avgörande har begärts, d.v.s. de där handläggningen inte påbörjas för att bedömningen vid screeningen kommer fram till att ärendet om svenskt medborgarskap kräver ytterligare utredning kommer initialt att ligga kvar i balans. För dessa ärenden har en klargörande beslutsmotivering tagits fram.

Detta arbetssätt innebär att Migrationsverket kommer att skapa mycket bra förutsättningar att gå in i 2022 med möjligheten att kunna handlägga alla begäran om avgörande som kommer in inom ärenden om svenskt medborgarskap såsom det förväntas av Migrationsverket.

Bedömning

Migrationsverket valde av effektivitetsskäl en automatiserad hantering av dröjsmålstanan i medborgarskapsärenden

Av utredningen framgår att det till den 31 oktober 2020 hade kommit in närmare 110 000 framställningar enligt 12 § FL till Migrationsverket och att ca 76 procent av dessa, eller mer än 80 000, hade gjorts i medborgarskapsärenden.

Klagomål om långsam handläggning i medborgarskapsärenden är mycket vanliga hos JO, och Migrationsverkets långa handläggningstider har ofta kritiserats av JO (se senast mitt beslut i JO 2021/22 s. 605). Det är därför inte förvånande att det gjorts många framställningar om dröjsmålstanan i just medborgarskapsärenden. Det säger sig självt att det stora antalet framställningar har inneburit en påtagligt ökad belastning för Migrationsverket och att kraftfulla åtgärder har behövts för att hantera situationen.

Verket har i sitt yttrande fört fram att man av effektivitetsskäl valde en ordning med ett automatiserat förfarande för att handlägga framställningarna, och att det fick till följd att det inte gjordes någon individuell bedömning av varje ärende. Den enskilde fick dock ett svar på sin begäran inom fyra veckor.

Den automatiserade hanteringen var ett kringgående av 12 § FL

När det gäller Migrationsverkets hantering före den 1 september 2021 framgår följande av utredningen i det här ärendet och av iakttagelser vid inspektionen.

När en begäran enligt 12 § FL kom in till verket blev den registrerad. I det fåtal medborgarskapsärenden som redan var fördelade till en handläggare gjordes en individuell prövning av begäran om dröjsmålstanan. I övriga fall fattades ett

automatiskt avslagsbeslut 28 dagar efter att begäran registrerats. Som skäl för avslaget angavs att Migrationsverket inte hunnit avgöra ärendet inom fyra veckor. Någon förklaring till varför verket inte hunnit med det lämnades inte.

Syftet med dröjsmålstalan är som jag nämnt att stärka enskildas möjlighet att få en effektiv prövning av om ett slutligt avgörande i ett förvaltningsärende uppehålls i onödan. Utredningen visar att den automatiserade hanteringen av dröjsmålstalan visserligen innebar att Migrationsverket fattade ett beslut inom den föreskrivna tiden på fyra veckor, men den visar också att förfarandet inte tog hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Utgången var i stället bestämd på förhand och blev alltid att begäran avslogs. Jag kan därför konstatera att den automatiserade hanteringen medförde att den enskilde inte fick den effektiva prövning av om ärendet uppehålls i onödan som lagstiftaren avsett.

De automatiskt fattade besluten innehöll vidare inte de omständigheter som varit avgörande för Migrationsverkets ställningstagande och har därför inte uppfyllt kraven på motivering av beslut i 32 § FL. Den information som lämnades i besluten kan därför knappast heller ha bidragit till att öka förståelsen för de omständigheter som medfört att handläggningen dragit ut på tiden, något som i propositionen bedömdes kunna bli en följd av myndighetens besked.

Jag kan inte se att Migrationsverkets hantering av framställningarna var något annat än ett kringgående av regleringen om dröjsmålstalan i 12 § FL. Mot bakgrund av det stora antal framställningar som handlagts på detta sätt kan det också hävdas att verkets hantering förtog syftet med reformen som sådan när det gäller medborgarskapsärenden. Hanteringen är ett exempel på ett automatiserat förfarande som inte är godtagbart.

Migrationsverkets automatiserade hantering av dröjsmålstalan var inte acceptabel och verket förtjänar kritik för denna.

Migrationsverket har i sitt kompletterande yttrande till JO i juli 2021 förklarat att framställningar enligt 12 § FL hanteras på ett delvis annat sätt fr.o.m. den 1 september 2021. De förändringar som genomförts innebär bl.a. att det görs en inledande granskning och att de ärenden som bedöms kunna avgöras inom fyra veckor sorteras ut. För de ärenden som vid den inledande granskningen anses kräva ytterligare utredning och därför initialt kommer att ligga kvar i balans har det tagits fram en klargörande beslutsmotivering.

Det framstår som att Migrationsverkets ambition är att handläggningen fortsättningsvis ska ligga i linje med lagstiftningens intentioner. Detta är givetvis positivt. Jag kommer dock att fortsätta att följa hur Migrationsverket hanterar framställningar enligt 12 § FL.

Framställningar om dröjsmålstalan som kommer in inom spärrtiden eller vid upprepade tillfällen

Iakttagelserna vid inspektionen visade att det är relativt vanligt att en begäran enligt 12 § FL kommer in till Migrationsverket inom spärrtiden på sex månader från det att ärendet inleddes eller att begäran görs vid upprepade tillfällen i samma ärende. Migrationsverket har uppgett att man i sådana fall inte fattar några formella beslut. I stället skickas ett meddelande till den enskilde med information om att förutsättningarna för att pröva begäran inte är uppfyllda.

Enligt vad som uttalades i propositionen finns det ett utrymme att hantera sådana framställningar som nu avses på ett mer formellt sätt (se s. 297 f.). Migrationsverkets hantering ligger också i linje med kraven i förvaltningslagen på att en myndighets kontakter med enskilda ska vara smidiga och enkla (se 6 § FL). Det förhållandet att Migrationsverket som huvudregel inte fattar några formella beslut med anledning av framställningar enligt 12 § FL som kommer in inom spärrtiden eller görs vid upprepade tillfällen ger därför inte anledning till något uttalande från min sida.

I de fall den enskilde inte delar Migrationsverkets uppfattning och vill ha ett mer formellt besked om huruvida förutsättningarna för att pröva begäran är uppfyllda, kan det dock finnas anledning för verket att fatta ett beslut (se också Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen [augusti 2020, version 1, JUNO] kommentaren till 12 §, där uppfattningen förs fram att en framställning som kommer in inom spärrtiden eller vid upprepade tillfällen ska avvisas).

Avslutande iakttagelser

Arbetet med att hantera framställningar enligt 12 § FL har inneburit en ökad belastning för Migrationsverket och påverkat handläggningstiderna för medborgarskapsärenden på ett negativt sätt. Under en period var läget rent av sådant att verket av prioriteringsskäl helt upphörde med att handlägga de äldsta medborgarskapsärendena.

Av utredningen i detta ärende och av mina iakttagelser vid inspektionen framgår att i stort sett alla överklaganden av Migrationsverkets beslut att avslå en begäran enligt 12 § FL resulterade i ett föreläggande från domstolen om att verket skulle avgöra ärendet så snart som möjligt. Dessa ärenden blev då prioriterade hos Migrationsverket och fick, oavsett ålder, en betydligt snabbare handläggning än de ärenden där den sökande antingen inte begärt att ärendet skulle avgöras eller inte klagat på ett beslut att avslå begäran. Det stora antalet förelägganden från domstol fick till följd att Migrationsverket även fick balanser av ärenden som skulle prioriteras på grund av domstolens föreläggande.

Jag kan konstatera att den stora mängden framställningar om dröjsmålstalan i medborgarskapsärenden medförde svårbemästrade konsekvenser för Migrationsverket.

Med anledning av vad som kommit fram i granskningen överlämnar jag en kopia av beslutet till Regeringskansliet för kännedom.

Ärendet avslutas.