

## Utlänningsärenden

Polismyndigheten har felaktigt nekat en advokat att närvara som ombud för en omhändertagen utlänning vid ett förhör som hölls enligt 16 § polislagen

(Dnr 4794-2020)

**Beslutet i korthet:** En man som var häktad försattes på fri fot efter huvudförhandlingen i brottmålet. I anslutning till detta omhändertogs han av polis, med stöd av 11 § polislagen, i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar enligt utlänningslagen. Polismyndigheten fattade ett beslut om förvar och därefter hölls ett förhör med mannen enligt 16 § polislagen. Den advokat som var mannens offentliga försvarare i brottmålet begärde att få närvara vid förhöret som ombud för mannen. En tjänsteman vid Polismyndigheten nekade advokaten det, eftersom hon ansåg att advokatens närvaro inte var nödvändig.

I beslutet uttalar JO att om den som förvarsbeslutet ska avse är omhändertagen enligt 11 § polislagen måste polislagens förfaranderegler iakttas. Det innebär bl.a. att ett förhör enligt 16 § polislagen ska hållas innan det tillfälliga omhändertagandet upphör genom att Polismyndigheten beslutar om förvar.

JO konstaterar att förvaltningslagen är tillämplig vid den handläggning som inleds genom att en polis beslutar att omhänderta en utlänning i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar. Det innebär att den enskilde i ett sådant fall enligt 14 § förvaltningslagen har rätt att anlita någon som ombud vid det förhör som ska hållas enligt 16 § polislagen. Möjligheten att anlita ett ombud är en rätt för den enskilde och myndighetens bedömning av behovet av ombudets närvaro har således ingen betydelse.

Advokaten fanns på plats i arresten när förhöret skulle genomföras och han var lämplig för uppdraget som ombud. JO kan inte se att det fanns något hinder mot advokatens närvaro vid förhöret. Den omhändertagne mannen borde därför ha underrättats om advokatens begäran och tillfrågats om sin inställning till den.

JO kritiserar Polismyndigheten för att ett förhör enligt 16 § polislagen inte hölls innan omhändertagandet upphörde genom beslutet om förvar och för den bristfälliga hanteringen av advokatens begäran om att få närvara vid förhöret som ombud.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 17 juni 2020 förde AA, genom sitt ombud advokaten BB, fram klagomål mot Polismyndigheten. Han anförde i huvudsak följande.

AA häktades i februari 2020 misstänkt för brott. I samband med att huvudförhandlingen i brottmålet avslutades den 27 april 2020 försattes AA på fri fot.

I omedelbar anslutning till detta omhändertogs han av polis. AA fick veta att det skulle hållas ett förhör med honom på en närbelägen arrest. Vid detta förhör önskade han att BB, som var hans offentliga försvarare i brottmålet, skulle närvara som ombud. BB samtalade med flera poliser som hänvisade till beslutsfattaren CC. BB fick beskedet att AA inte hade rätt att ha ett ombud närvarande vid det förhör som skulle hållas. BB lämnade arresten och förhöret genomfördes utan ombud närvarande. Detta står i strid med rätten att välja att ha ett ombud närvarande vid förhör som rör frihetsberövande.

Polismyndigheten beslutade den 27 april 2020 att ta AA i förvar. Förvarsbeslutet upphävdes efter överklagande, och AA försattes på fri fot den 29 april. AA frikändes därefter för det brott han varit häktad för.

AA framförde också synpunkter på lagligheten av Polismyndighetens beslut att frihetsberöva honom efter huvudförhandlingen.

## Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar från Polismyndigheten, bl.a. ett förvarsbeslut och förhørsanteckningar. Enligt en notering i förvarsbeslutet verkställdes det kl. 12.20 den 27 april 2020 och i förhørsanteckningarna anges att ett förhör enligt 16 § polislagen hölls kl. 13.38 samma dag.

JO anmodade Polismyndigheten att yttra sig över anmälan i den del den avsåg att AA inte fick ha ett ombud närvarande vid förhöret och över tidpunkten för förhöret respektive förvarsbeslutet.

Polismyndigheten (juristen DD) yttrade sig efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna synpunkter. Yttrandet kom in till JO den 21 oktober 2020.

Polismyndigheten redogjorde för bl.a. följande dokumentation av myndighetens handläggning:

Handlingarna innehåller bl.a. ett s.k. PL11-underlag. Enligt detta beslutade en polispatrull ... att omhänderta AA enligt 11 § PL [*polislagen, JO:s anm.*] den 27 april 2020. Ingripandet skedde i Södertörns tingsrätt kl. 11.20 sedan domstolen hävt ett häktningsbeslut beträffande AA i samband med huvudförhandlingen i ett brottmål där AA var åtalad. Som grund för ingripandet anges tagande i förvar enligt 10 kap. utlänningslagen, UtL. I underlaget finns en uppgift om att CC, beslutsfattare vid Gränspolisenheten, hade beslutat att ta AA i förvar den 31 mars 2020. Något sådant beslut har dock inte hittats.

Enligt PL11-underlaget fördes AA till arresten i Flemingsberg, där stationsbefälet ... vid förmansprövning samma dag kl. 11.32 beslutade att frihetsberövandet skulle kvarstå.

Enligt beslut av Polismyndigheten (fattat av CC efter föredragning per telefon ...) togs AA i förvar samma dag kl. 12.20 med stöd av 10 kap. 1 § UtL. Som skäl för beslutet angavs att det fanns sannolika skäl för avvisning enligt 8 kap. 11 § UtL samt att det fanns risk för att AA skulle avvika, hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige. [...]

Enligt upprättade förhørsanteckningar höll [*polisen, JO:s anm.*] förhör med AA samma dag kl. 13.38-14.07. Förhöret är rubricerat som ett "PL 16 § förhör".

Polismyndigheten redovisade bl.a. följande synpunkter från berörda befattningshavare:

*CC (beslutsfattare/jurist)*

Det fanns ett beslutsunderlag innan AA försattes på fri fot av tingsrätten. Om det fanns ett försvarsbeslut sedan tidigare bör det ha haft ett ärendenummer. Hon tror att patrullen kan ha uppfattat beslutsunderlaget som ett försvarsbeslut, eftersom det var upprättat den 31 mars 2020. Beslutsunderlaget låg till grund för hennes försvarsbeslut. Utifrån tidsangivelserna i försvarsbeslutet och förhørsanteckningarna, verkar det som om AA togs i förvar innan han förhördes. Gällande handlägningsrutin är att förhör hålls innan försvarsbeslut fattas, för att få ett underlag inför beslutet. I det här fallet fanns det dock redan ett gediget beslutsunderlag. Hon bedömde alltså att det fanns grund för förvar innan samtal behövde hållas.

Advokaten ringde henne och frågade om han fick närvara vid förhöret. Hon tror att han ville närvara i egenskap av ombud. Hon nekade advokaten att närvara eftersom hon inte ansåg det nödvändigt vid det tillfället. Hon förklarade för honom att AA inte var misstänkt för något och att det därför inte behövdes något ombud eller offentligt biträde. Hon minns inte om advokaten sa att AA ville att han skulle närvara vid förhöret.

*EE*

Hon är kommissarie och CC:s närmaste chef för närvarande, men var inte detta under den i ärendet aktuella tiden.

---

Försvarsbeslutet i aktuellt fall kan, mot bakgrund av beslutsunderlaget, ha fattats innan förhör hölls och tidsangivelserna på handlingarna kan därför stämma. Av handlingarna att döma togs beslutet efter föredragning per telefon och det kan alltså ha tagits mellan tidpunkterna för omhändertagandet och förhöret. Normal handlägningsrutin är dock att försvarsbeslut fattas först efter förhöret enligt 16 § PL, då det är de uppgifter som kommer fram vid detta förhör som sedan ligger till grund för beslutet.

Det går av förhørsanteckningarna i ärendet inte att utläsa om AA uttryckt önskemål om att biträdas av ombud. Enligt uppgifter från CC var det ombudet som ringde upp henne i egenskap av beslutsfattare i ärendet och ville delta vid förhöret. Å ena sidan överensstämmer hennes bedömning, att AA inte behövde biträdas av ombud vid förhöret, med lagstiftarens bedömning (jfr 18 kap. 1 § första punkten UtL). Å andra sidan kan man alltid överväga om ett privat ombud kan få delta vid förhöret om det begärs av utlänningen och inte ombudets närvaro är till men för utredningen. Hon kan inte uttala sig om eventuella "men" i aktuellt fall och det är även oklart om utlänningen själv önskat ombudets (som ännu inte var förordnad) närvaro vid förhöret.

En av de poliser som omhändertog AA vid huvudförhandlingen uppgav i sina upplysningar att det inte fanns något beslut om förvar vid den tidpunkten. Polispatrullens ingripande var ett omhändertagande enligt 11 § polislagen som baserades på det underrättelseunderlag som fanns.

Efter att ha redogjort för relevanta rättsliga utgångspunkter redovisade Polismyndigheten följande bedömning:

Polismyndigheten konstaterar inledningsvis att något tidigare försvarsbeslut inte har hittats och att förekomsten av ett sådant beslut inte heller stöds av den övriga utredningen. Myndigheten utgår därför från att något sådant beslut aldrig har fattats och att polispatrullens frihetsberövande i samband med domstolsförhandlingen enbart utgjorde ett omhändertagande med stöd av 11 § PL i enlighet med upprättat PL11-underlag. [...]

Mot bakgrund av det anförda blir Polismyndighetens slutsats att AA togs i förvar av myndigheten den 27 april 2020 kl. 12.20 och att han förhördes

samma dag kl. 13.38-14.07. Detta innebär att förvarsbeslutet meddelades och verkställdes utan att AA först förhöordes.

Det tillfälliga omhändertagandet enligt 11 § PL upphörde i och med att AA togs i förvar kl. 12.20. Eftersom förhöret hölls först efter den tidpunkten har det inte utgjort ett förhör enligt 16 § PL, även om det har rubricerats som ett sådant i förhørsanteckningarna. Förhöret har i stället utgjort muntlig handläggning i ärende om förvar enligt UtL.

UtL ställer inga krav på muntlig handläggning hos Polismyndigheten inför ett förvarsbeslut, utom i de fall en ny prövning ska ske enligt 10 kap. 11 § (vilket inte var fallet här). Eftersom det var fråga om ett ärende om förvar gav myndigheten AA möjlighet att komma till tals en kort tid efter förvarsbeslutet. Myndigheten har därmed uppfyllt de krav som finns i 13 kap. 2 och 3 §§ UtL. Någon mer långtgående skyldighet har inte heller funnits enligt FL:s [förvaltningslagen, JO:s anm.] generella regler om muntlighet.

— — —

Som framgått ovan anser Polismyndigheten att det förhör som hållits med AA har utgjort muntlig handläggning i ärende om förvar. Rätten till ombud och biträde vid sådant förhör regleras i 18 kap. UtL och FL:s generella bestämmelser i frågan. Vid tidpunkten för förhöret var det inte aktuellt med ett förordnande om offentligt biträde enligt 18 kap. 1 § första stycket 1 UtL och att medge BB närvaro på den grunden.

Frågan ska dock även bedömas enligt FL:s regler om ombud och biträden (14 och 15 §§ FL), som gäller vid sidan av UtL. Här konstaterar Polismyndigheten att utredningen inte visar att AA själv begärde att få ha BB närvarande vid förhöret. Dock är det klarlagt att BB framförde en egen begäran om att få närvara vid förhöret och att beslutsfattaren nekade honom detta. Utifrån angivna regler i FL anser myndigheten att det i samband med BB:s begäran hade varit lämpligt att hämta in AA:s inställning till denna. För det fall AA ställt sig positiv till att BB närvarade såsom ombud eller biträde hade det, utifrån det som kommit fram, saknats skäl att neka detta.

AA kommenterade Polismyndighetens yttrande och förde bl.a. fram synpunkter i frågan om det fanns ett förvarsbeslut meddelat före den 27 april 2020.

## Rättsliga utgångspunkter

### Förvar enligt utlänningslagen och omhändertagande enligt polislagen

En utlänningslag som har fyllt 18 år får tas i förvar bl.a. om det är sannolikt att utlänningslag kommer att avvisas enligt bl.a. 8 kap. 11 § första stycket utlänningslagen. Ett sådant beslut om förvar får meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningslag bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. (Se 10 kap. 1 § andra och tredje stycket utlänningslagen.)

Beslut om förvar fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet (se 10 kap. 12 § utlänningslagen). Polismyndigheten är handläggande myndighet bl.a. från det att en utlänningslag begär att få resa in i landet till dess att ett ärende som ska prövas av Migrationsverket tas emot av verket eller utlänningslag har lämnat landet (se 10 kap. 13 § första stycket 1 utlänningslagen).

Om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen enligt en särskild föreskrift har befogenhet att besluta att någon ska omhändertas, får en polis omhänderta denne i avvaktan på myndighetens beslut, om polisen finner att föreskrivna

förutsättningar för beslut om omhändertagande föreligger och att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara (se 11 § polislagen). Bestämmelserna om förvar i 10 kap. 1 § utlänningslagen utgör sådana särskilda föreskrifter som avses i 11 § polislagen.

Den polis som har verkställt ett omhändertagande enligt 11 § polislagen ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört ska förmannen omedelbart pröva om det ska bestå. Innebär förmannens beslut att den som har omhändertagits ska hållas kvar ska förmannen skyndsamt underrätta Polismyndigheten om omhändertagandet och skälet till detta. Myndigheten ska snarast möjligt efter omhändertagandet meddela beslut enligt vad som är föreskrivet om detta. (Se 15 § polislagen.)

Den som har omhändertagits enligt 11 § polislagen ska förhöras så snart som möjligt (se 16 § första stycket polislagen). Förhöret ska i första hand avse de faktiska omständigheter som har föranlett omhändertagandet. Förhöret, som om möjligt bör hållas i sådant skede att det kan läggas till grund för förmannens prövning enligt 15 § polislagen, är att betrakta som en inledning till den närmare utredningen som Polismyndigheten kan behöva för sitt ställningstagande. (Se Berggren & Munck, Polislagen [15 februari 2021, JUNO], kommentaren till 16 § och JK 1986 s. 301.)

Polismyndighetens beslut innebär alltid att det tillfälliga omhändertagandet upphör; antingen ska den omhändertagne friges eller också grundas omhändertagandet i fortsättningen på Polismyndighetens beslut (se Berggren & Munck, a.a., kommentaren till 15 §).

### **Rätten att anlita ombud och biträde**

Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter (se 1 §). Enligt 14 § första stycket förvaltningslagen får den som är part i ett ärende hos en förvaltningsmyndighet som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget. Om ett ombud eller biträde bedöms vara olämplig för sitt uppdrag får myndigheten besluta att han eller hon inte längre får medverka i ärendet (andra stycket). Rätten att använda sig av ombud och biträde är en grundläggande och självklar del av svensk rättstradition (se prop. 2016/17:180 s. 90).

Bestämmelsen i 14 § förvaltningslagen är dock inte tillämplig i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet (se 3 § förvaltningslagen). I den brottsbekämpande verksamheten gäller bestämmelserna i bl.a. rättegångsbalken.

I ett beslut den 29 september 2021 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

## **Bedömning**

### **Inriktningen av granskningen**

Jag har begränsat min granskning till vad som kommit fram om att det inte hölls något förhör enligt 16 § polislagen med AA före förvarsbeslutet och vad AA har uppgett i anmälan om att han inte fick ha ett ombud närvarande vid ett förhör. Jag går därför inte in på AA:s klagomål i övrigt.

### **Ett förhör enligt 16 § polislagen skulle ha hållits med AA innan omhändertagandet upphörde genom beslutet om förvar**

Inledningsvis anser jag att det av utredningen framgår att det inte hade fattats något förvarsbeslut före den 27 april 2020. Av utredningen framgår vidare att AA omhändertogs efter den avslutade brottmålsförhandlingen med stöd av 11 § polislagen, i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar enligt utlänningslagen.

Utlänningslagen innehåller inget uttryckligt krav på muntlig handläggning hos Polismyndigheten inför ett beslut om förvar, utom i de fall en ny prövning av förvarsbeslutet ska ske (se 10 kap. 11 §). Om den som förvarsbeslutet ska avse är omhändertagen enligt 11 § polislagen måste dock polislagens förfaranderegler iakttas. Det innebär bl.a. att ett förhör enligt 16 § polislagen ska hållas innan det tillfälliga omhändertagandet upphör genom att Polismyndigheten beslutar om förvar. Förhöret är alltså en fristående åtgärd enligt polislagen vid sidan av vad som föreskrivs om förvar i utlänningslagen. Det saknar därför betydelse att den som ska ta ställning till förvarsfrågan anser sig ha ett tillräckligt underlag för ett beslut om förvar, utan att ett förhör enligt 16 § polislagen har hållits.

Det framgår av utredningen att ett förhör med AA hölls först efter det att Polismyndigheten genom CC hade beslutat att AA skulle tas i förvar med stöd av utlänningslagen. Förvarsbeslutet innebar att det tillfälliga omhändertagandet upphörde. Förhöret har i den dokumentation som upprättats angetts vara ett förhör enligt 16 § polislagen och jag utgår från det. Som jag nyss uttalat skulle förhöret enligt 16 § polislagen ha hållits innan beslutet om förvar fattades. Att så inte skedde stred mot regleringen i polislagen.

### **Ombudsfrågan**

CC har uppgett att hon nekade BB:s begäran om att närvara vid förhöret eftersom hon inte ansåg att hans närvaro var nödvändig.

Polismyndighetens verksamhet inom ramen för utlänningslagstiftningen är som utgångspunkt inte att anse som brottsbekämpande verksamhet (jfr 3 § förvaltningslagen). Förvaltningslagen är följaktligen tillämplig vid den handläggning som inleds genom att en polis beslutar att omhänderta en utlänning med stöd av 11 § polislagen i avvaktan på Polismyndighetens beslut om förvar enligt utlänningslagen. Det innebär att den enskilde i ett sådant fall enligt 14 § förvaltningslagen har rätt att anlita någon som ombud vid det förhör som ska hållas enligt 16 § polislagen. Möjligheten att anlita ett ombud är en rätt för den enskilde och myndighetens bedömning av behovet av ombudets närvaro har således ingen betydelse.

BB fanns på plats i arresten när förhöret skulle genomföras och han var lämplig för uppdraget som ombud. Jag kan således inte se att det fanns något hinder mot hans närvaro vid förhöret. AA borde därför ha underrättats om BB:s begäran och tillfrågats om sin inställning till den.

### Kritik

Polismyndigheten kritiseras för att ett förhör enligt 16 § polislagen inte hölls innan omhändertagandet upphörde genom beslutet om förvar och för den bristfälliga hanteringen av BB:s begäran om att få närvara vid förhöret som ombud för AA.

Ärendet avslutas.

### Granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden

(Dnr 6744-2020)

**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.

I ett beslut den 10 december 2021 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

## Bakgrund

### Initiativet

Med anledning av iakttagelser jag gjorde vid en inspektion av Migrationsverkets medborgarskapsenhet under våren 2020 beslutade jag att i ett särskilt initiativvärende 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 klargörande 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).

### **Iakttagelser 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 framhärdate 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) yttrade 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 spärtriden 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 Migra-

tionsverket 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 dröjsmålstan 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 dröjsmålstan 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 dröjsmålstalan. 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 innebär 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 avlogs. 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 klagande 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 hanterat framställningar enligt 12 § FL.

### **Framställningar om dröjsmålstan 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 formlöst 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 balansera av ärenden som skulle prioriteras på grund av domstolens föreläggande.

Jag kan konstatera att den stora mängden framställningar om dröjsmålstan 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.