

Utlänningsärenden

Uttalanden om Migrationsverkets beslutsstopp för asylansökningar rörande medborgare i Ukraina

(Dnr 7382-2023)

Beslutet i korthet: Med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina år 2022 införde Migrationsverket ett s.k. beslutsstopp. Åtgärden innebär att verket tills vidare inte skulle pröva skyddsskäl för medborgare i Ukraina eftersom det inte gick att med tillräcklig säkerhet göra en framåtsyftande bedömning av behovet av skydd.

JO uttalar att det kan vara sakligt motiverat att Migrationsverket under en begränsad tid skjuter upp prövningen av skyddsbehov i förhållande till ett visst land. Det bör då krävas särskilda skäl. Så kan vara fallet när situationen i landet plötsligt förändras och det råder osäkerhet om hur länge förhållanden som har betydelse för frågan om skyddsbehov kommer att bestå. Det ska redan från början anges när beslutsstoppet upphör och det är inte acceptabelt att handläggningen skjuts upp på obestämd tid.

Migrationsverket kritiseras för att beslutsstoppet saknade begränsning i tiden och för att den rättsliga grunden inte var tillräckligt tydligt formulerad.

Migrationsverket kritiseras också för att inte ha följt ett föreläggande från en domstol att avgöra ett asylärende snarast möjligt.

Bakgrund

I februari 2022 beslutade Migrationsverket i ett rättsligt ställningstagande om ett s.k. beslutsstopp. Åtgärden innebär att myndigheten tills vidare inte skulle avgöra ansökningar från medborgare i Ukraina om skydd i enlighet med 4 kapitlet utlänningslagen. I mars 2022 beslutade verket om ett nytt rättsligt ställningstagande som bl.a. innebär att beslutsstoppet kvarstod som tidigare, men med ett visst utrymme för att i enskilda fall bifalla en ansökan om asyl. Beslutsstoppet upphävdes i december 2023. (Se Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden RS/002//2022, RS/004/2022 och RS/009/2023.)

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 september 2023 förde AA fram klagomål mot Migrationsverket. Hon anförde att verket, med hänvisning till beslutsstoppet, inte hade avgjort hennes asylärende i enlighet med lagstadgade tidsfrister och trots ett föreläggande från högre instans.

AA anförde vidare i huvudsak följande.

Hon är medborgare i Ukraina. År 2021 reste hon in i Sverige med besöksvisering och vistades lagligt i Sverige i februari 2022 när Ryssland påbörjade sin fullskaliga invasion av Ukraina. Hennes ankomstdatum innebär dock att hon inte omfattades av massflyktsdirektivet och därmed saknade rätt till tillfälligt skydd i Sverige enligt direktivet. I april 2022 lämnade hon in en formell asyl-

ansökan och en asylutredning genomfördes i juni samma år. Utredningen avslutades med att Migrationsverket meddelade att verket skulle fatta beslut i hennes ärende efter att beslutsstoppet hade hävts.

I april 2023 begärde hon med stöd av 12 § förvaltningslagen att asylärendet skulle avgöras. Migrationsverket avslog begäran med hänvisning till beslutsstoppet. Efter att hon överklagat verkets beslut biföll migrationsdomstolen hennes överklagande och förelade verket att avgöra ärendet snarast möjligt. I augusti 2023 genomförde Migrationsverket en muntlig komplettering och meddelade i slutet av utredningen att myndigheten inte kunde fatta beslut innan beslutsstoppet hade hävts. Utredaren uppgav sedan skriftligt att man väntade på rättslig styrning för att så snart som möjligt kunna avgöra ärendet.

Migrationsverket saknar laga grund för sin underlåtenhet att så snart som möjligt fatta beslut gällande hennes asylärende. Det är oklart vilken föreskrift som bemyndigar verket att meddela ett sådant beslutsstopp som har allmängiltig verkan gentemot samtliga medborgare i ett visst land.

Migrationsverkets tillvägagångssätt, att med hänvisning till beslutsstoppet på obestämd tid vägra att gå vidare med prövningen av hennes ansökan, strider direkt mot kravet på enkel, snabb, kostnadseffektiv och rättssäker handläggning i förvaltningslagen samt de tidsfrister som finns i utlänningsförordningen och asylprocedurdirektivet. Därigenom strider det också mot legalitetsprincipen.

Migrationsverkets underlåtenhet att fatta beslut kan inte betraktas som annat än domstolstrots.

Utredning

Migrationsverket (rättschefen BB) yttrade sig till JO den 16 februari 2024 och den 17 maj 2024.

Migrationsverkets yttranden

Beslutsstopp avseende asylansökningar från medborgare i Ukraina

Beslutet fattades mot bakgrund av Rysslands storskaliga väpnade invasion av Ukraina i februari 2022. Det grundades på att den rådande osäkerheten och svårbedömda konfliktutvecklingen innebar att det inte gick att med tillräcklig säkerhet göra en framåtsyftande bedömning av behovet av skydd. Beslutet fattades för att säkerställa att utredningsansvaret i bl.a. förvaltningslagen uppfylldes.

Migrationsverket ska sträva efter att avgöra ärenden i enlighet med förordningsstyrda handläggningstider. De särskilda skälen för att skjuta upp prövningen av en asylansökan är, enligt förarbetena, att ärendet är av komplicerad natur, att det rör sig om en omfattande asylinströmning eller att sökanden inte medverkar till utredningen. Osäkra förhållanden i hemlandet kan också utgöra särskilda skäl till att prövningen fördröjs.

När det sker plötsliga förändringar av t.ex. säkerhetssituationen i ett land kan det vara omöjligt att göra de bedömningar som krävs i ett asylärende. Om Migrationsverket i sådana lägen avgör ärenden uppfyller myndigheten inte sitt utredningsansvar eller kravet på rättssäkerhet.

Det går inte att ange en maximal tid för hur länge ett beslutsstopp kan råda. Förhållandena i varje enskild konflikt avgör frågan hur länge ett beslutsstopp behövs. Beslutsstopp används restriktivt och när ett sådant ändå beslutas sker ett nära samarbete mellan myndighetens funktion för landinformationsanalys och rättsavdelning för att löpande ta ställning till om beslutet ska upphävas. Under de senaste åtta åren har verket vid sex tillfällen fattat beslut om beslutsstopp. På grund av de anmärkningsvärda omständigheterna i Ukraina och krigets skiftande förlopp har beslutsstoppet denna gång varat under en betydligt längre tid än tidigare beslut.

Frågan om uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet och frågan om skyddsstatusförklaring hanteras separat. När frågan om uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet har avgjorts prövas ansökan om flyktingstatusförklaring och resedokument så snart arbetsbelastningen tillåter det. Migrationsverket har avvaktat med att handlägga ärenden om flyktingstatusförklaring avseende ukrainska medborgare då den operativa verksamheten, trots att beslutsstoppet hävts, väntat på instruktioner om handläggningen. Nu kvarstår inte längre rättsliga eller processuella frågor som hindrar att handläggning i ärendena sker.

AA:s ärende

Efter att migrationsdomstolen i juni 2023 förelagt verket att avgöra AA:s ärende snarast möjligt genomförde Migrationsverket en kompletterande muntlig utredning i augusti 2023. I september samma år lämnade AA in kompletterande handlingar vilka kommunicerades med ombudet. I december 2023 förordnades offentligt biträde och allt material i ärendet kommunicerades med biträdet med en begäran om slutyttrande. Yttrandet inkom i början av januari 2024. AA beviljades ett tidsbegränsat uppehållstillstånd den 1 februari 2024 med hänvisning till att hon efter en utvidgning av personkretsen i december 2023 omfattades av massflyktsdirektivet. Enligt tidigare gällande lagstiftning omfattades hon inte av direktivet.

AA:s rätt till statusförklaring och resedokument har ännu inte avgjorts och verket kan inte ge besked om när det kommer att göras. Hennes ärende har omfördelats till en enhet som har påbörjat handläggningen.

Sammanfattande slutsatser

Även med beaktande av att beslutsstoppet mot Ukraina gällde under en exceptionellt lång period i förhållande till tidigare beslutsstopp anser Migrationsverket att det vid en proportionalitetsbedömning var rimligt att upprätthålla beslutet.

Vad gäller AA:s ärende bedömer Migrationsverket att handläggningen pågått i en rimlig takt under den tid som förflutit efter domstolens föreläggande.

AA:s kommentarer

Det är sällan möjligt att ha fullständig klarhet i vilka risker som kan vänta en sökande vid återvändandet, oavsett hur omfattande informationsunderlaget är. Det finns generella tidsfrister för handläggningen och därmed lagstadgade förväntningar på när och hur Migrationsverket ska handlägga asylärenden.

Den som uppfyller villkoren för flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har rättigheter enligt bl.a. flyktingkonventionen. Den som inte får sin ansökan prövad går miste om dessa rättigheter. Det tillfälliga skyddet enligt direktivet motsvarar inte helt dessa rättigheter. Exempelvis finns skillnader i rätten till socialt bistånd och förmåner, sjukvård och familjeåterförening.

Det skulle gå emot syftet med bestämmelserna om internationellt skydd om prövningen av skyddsstatus kunde skjutas upp utan borte tidsgräns. I det fall ett skyddsbehov upphör i framtiden kan verket besluta enligt utlänningslagens bestämmelser om upphörande av skyddsbehov.

I ett beslut den 10 december 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Förvaltningslagen m.m.

En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Detta s.k. utredningsansvar framgår av 23 § första stycket förvaltningslagen (FL).

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

Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten enligt 12 § första stycket FL 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.

Om myndigheten avslår en begäran om att ärendet ska avgöras finns det en möjlighet till överprövning i domstol av myndighetens ställningstagande. Om en domstol bifaller ett överklagande av ett beslut att avslå en begäran om att ett ärende ska avgöras, 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). Ett föreläggande om att ett ärende ska avgöras snarast möjligt innebär att det ställs särskilda krav på myndigheten att prioritera handläggningen för att undvika ytterligare fördröjningar i ett ärende där avgörandet redan fördröjts oskäligt länge (se prop. 2016/17:180 s. 338).

När det gäller att vilandeförklara ett ärende har JO uttalat att en sådan åtgärd endast kan tolereras om det är oundgängligen nödvändigt för att avgörandet ska vila på ett tillfredsställande underlag. Parten eller parterna ska informeras om anledningen till fördröjningen av ärendet och i görligaste mån ges en prognos om när ett slutligt ställningstagande är att vänta. (Se JO 2009/10 s.76, dnr 1792-2007, som avsåg avvaktan på ett avgörande från högre instans.) Att skjuta upp handläggningen av ett ärende under obestämd tid är inte acceptabelt (se JO 2019/20 s. 336, dnr 5541-2017, som avsåg avvaktan på en brottsutredning.)

Tidsfrister i utlänningsförordningen

För flera av Migrationsverkets ärendeslag finns särskilda författningsreglerade handläggningsfrister. Ett ärende om asyl (dvs. ett uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande) ska som huvudregel avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in eller, om det finns särskilda skäl, senast inom 15 månader. Detsamma gäller för ärenden om flyktingstatusförklaring respektive alternativ skyddsstatusförklaring. (Se 8 kap. 10 § första och tredje styckena utlänningsförordningen).

Med särskilda skäl avses att ärendet är av komplicerad natur, att en omfattande asylinströmning gör att Migrationsverket inte kan avgöra ärendena inom sex månader, eller att sökanden inte medverkar till utredningen (se Ds 2015:37 s. 112).

Massflyktsdirektivet och 21 kap. utlänningslagen

I 21 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om tillfälligt skydd för personer som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt det s.k. massflyktsdirektivet. Massflyktsdirektivet syftar bl.a. till att personer i en massflyktsituation ska få ett omedelbart skydd och tillgång till sociala rättigheter.

I mars 2022 antog Europeiska rådet ett genomförandebeslut som fastställde att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i massflyktsdirektivet. Genomförandebeslutet innebar att bestämmelserna om tillfälligt skydd i utlänningslagen började tillämpas. Den personkrets som omfattas av bestämmelserna i massflyktsdirektivet kan utvidgas på nationell nivå. Detta har i Sverige gjorts vid två tillfällen avseende personer från Ukraina, senast i december 2023 (se 4 kap. 19 h § utlänningsförordningen).

Att en utlänningsansökan har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen prövas. Detsamma gäller för en ansökan om flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § och en ansökan om resedokument enligt 4 kap. 4 §. Prövningen av ansökan får skjutas upp om det finns särskilda skäl för det. Om ansökan inte har prövats innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, ska den prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt. (Se 21 kap. 5 § utlänningslagen).

Med särskilda skäl avses här dels för hög arbetsbelastning, dels att utlänningsmyndigheterna måste ges tillfälle att göra en bedömning av förhållandena i ursprungslandet när det gäller t.ex. en konflikts varaktighet (se prop. 2001/02:185 s. 118).

Bedömning

Granskningens inriktning

Min granskning avser Migrationsverkets beslutsstopp för asylansökningar rörande medborgare i Ukraina. Jag har också granskat Migrationsverkets handläggning av AA:s ärende efter det föreläggande om att avgöra ärendet som en migrationsdomstol beslutade i juni 2023.

Beslutsstoppet

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det givetvis viktigt att en myndighet uppfyller sitt utredningsansvar och ser till att alla beslut vilar på ett tillfredsställande underlag. För att enskildas rätt ska tas tillvara måste myndigheten dock samtidigt iaktta skyndsamhetskravet i förvaltningslagen. Det kan också finnas författningsreglerade tidsfrister för vissa ärendeslag.

För personer som omfattas av massflyktsdirektivet finns en författningsreglerad möjlighet att skjuta upp prövningen av skyddsbehovet i syfte att ge myndigheten tillfälle att göra en bedömning av förhållandena i ursprungslandet när det gäller en konflikts varaktighet (se 21 kap. 5 § utlänningslagen).

Även i ärenden där massflyktsdirektivet inte är tillämpligt kan det vara sakligt motiverat att Migrationsverket under en begränsad tid skjuter upp prövningen av skyddsbehov i förhållande till ett visst land. Det bör då krävas särskilda skäl. Så kan vara fallet när förhållandena i ett visst land plötsligt förändras och det råder osäkerhet om hur länge förhållanden som har betydelse för frågan om skyddsbehov kommer att bestå.

Migrationsverket har motiverat beslutsstoppet med att den politiska situationen och säkerhetsutvecklingen i Ukraina var svårbedömd och att det därför var svårt att få en säker bild av situationen och konfliktutvecklingen både på kort och på lång sikt. Det krävdes enligt verket ytterligare landinformation för att göra en rättssäker bedömning av skyddsbehovet.

Jag har inga invändningar mot Migrationsverkets bedömning att det behöves ytterligare information om situationen i Ukraina. Jag har inte heller någon invändning mot slutsatsen att det var motiverat att skjuta upp prövningen av skyddsbehov för ukrainska medborgare. Jag godtar också att det s.k. beslutsstoppet meddelades i form av ett inom myndigheten centralt beslutat rättsligt ställningstagande, som jag uppfattat är den normala formen för rättslig styrning inom Migrationsverket (jfr JO:s beslut den 7 oktober 1996, dnr 1804-1996).

Ett beslutsstopp kan dock skapa osäkerhet för enskilda sökande och utgöra ett avsteg från förvaltningslagens krav på snabb handläggning och förekommande tidsfrister. För att åtgärden ska vara godtagbar får den inte gälla längre än vad som är absolut nödvändigt. Det är därför inte acceptabelt att skjuta upp handläggningen på obestämd tid och det ska redan från början anges när stoppet upphör. Om det krävs för en rättssäker handläggning och tyngre vägande skäl inte talar emot det, kan det vara godtagbart att stoppet förlängs. Ett beslutsstopp kan dock inte vara hur länge som helst, även om situationen förblir svårbedömd. Vidare måste grunden för stoppet anges tydligt.

Jag konstaterar att något datum för när beslutsstoppet skulle upphöra inte har tagits in i de rättsliga ställningstagandena. Vidare har verket i sina yttranden till JO åberopat 21 kap. 5 § utlänningslagen. I de rättsliga ställningstagandena angavs dock inte den bestämmelsen som grund för beslutsstoppet. Åtgärden avsåg dessutom såväl asylsökande som omfattades av massflyktsdirektivet, för vilka 21 kap. 5 § utlänningslagen var tillämplig, som asylsökande som inte omfattades av direktivet. Den rättsliga grunden för beslutsstoppet angavs således inte på ett tillräckligt tydligt sätt.

Jag har förståelse för de svårigheter som Migrationsverket ställdes inför bl.a. eftersom det var första gången som massflyktsdirektivet skulle tillämpas. Även om situationen var utmanande kan verket inte undgå kritik för hur beslutsstoppet utformades.

Handläggningen av AA:s ärende efter domstolens föreläggande

Jag kan konstatera att det dröjde drygt sju månader från domstolens föreläggande till dess AA beviljades uppehållstillstånd. Av utredningen framgår att Migrationsverkets handläggare även efter föreläggandet hänvisade till beslutsstoppet som skäl för att ärendet inte kunde avgöras.

Domstolen beaktade beslutsstoppet vid prövningen av AA:s begäran, men fann ändå att ärendet skulle avgöras snarast möjligt. Verket kunde därför inte hänvisa till beslutsstoppet som ett skäl för att inte avgöra ärendet. En handläggningstid på sju månader är enligt min uppfattning inte acceptabel, oavsett omständigheterna i den aktuella situationen. Migrationsverket förtjänar kritik för att inte ha avgjort AA:s asylärende i enlighet med domstolens föreläggande.

Vad som kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Helena Tyni. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Ny granskning av Migrationsverkets handläggningstider

(Dnr 8819-2023, 9600-2023, 9899-2023, 10300-2023, 35-2024)

Beslutet i korthet: JO har på nytt granskat Migrationsverkets handläggningstider. Granskningen har avsett handläggningstiderna generellt i fyra ärendeslag (medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning, högre studier respektive arbete) samt fem enskilda klagomål.

De ärendeslag som Migrationsverket vid tidigare granskningar haft störst problem med är medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning. JO konstaterar att balanserna av gamla ärenden fortsatt är mycket höga. JO anser att läget är helt oacceptabelt.

JO:s tidigare granskningar har inte omfattat uppehållstillstånd på grund av högre studier och arbetsmarknadsärenden. Migrationsverket har uppenbart prioriterat ärenden om högre studier och högkvalificerad arbetskraft. Handläggningstiderna för dessa ärendeslag ger inte anledning till något uttalande från JO. När det gäller övriga arbetsmarknadsärenden finns stora balanser av gamla ärenden.

JO konstaterar att det även fortsättningsvis finns ett tydligt behov av stora ansträngningar för att Migrationsverket ska komma till rätta med sina långa handläggningstider. När det gäller de enskilda klagomålen kritiserar Migrationsverket för långsam och passiv handläggning.

JO avser att fortsätta att följa Migrationsverkets handläggningstider. En kopia av beslutet sänds till Regeringskansliet för kännedom.

Bakgrund till granskningen

JO har vid flera tillfällen granskat Migrationsverkets handläggningstider. Min senaste granskning redovisades i ett beslut den 13 december 2022, där jag uttalade att Migrationsverket måste göra särskilda ansträngningar för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna vad gäller medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning (se JO 2023 s. 470, dnr 578-2022 m.fl.).

Det har sedan dess fortsatt att komma in ett stort antal klagomål till JO om långa handläggningstider. Jag inledde därför i februari 2024 en ny granskning. Granskningen har haft fokus på övergripande frågor om verkets handläggningstider när det gäller ärendeslagen medborgarskap samt uppehållstillstånd på grund av anknytning, högre studier respektive arbete. Dessutom har fem anmälningar om långsam handläggning utretts.

Utredning

Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket (rättschefen AA) yttrade sig den 15 maj 2024. I yttrandet redovisades statistik över ärenden i balans. Verket svarade också på frågor, bl.a. om det fanns några särskilda prioriteringar mellan eller inom ärendeslagen och om vad som gjorts för att komma tillrätta med handläggningstiderna sedan JO:s senaste granskning.

Migrationsverket angav bl.a. att verkets övergripande målsättning är att avgöra ärenden inom den författningsreglerade tidsfristen för respektive ärendeslag. Migrationsverket redogjorde också de åtgärder som vidtagits och lyfte fram bl.a. nya arbetsmetoder för att gynna en sammanhållen och tidsatt handläggningsprocess såsom att se över möjligheterna att automatisera fler delar i processen och inrätta särskilda enheter för förlängningsärenden.

I ett beslut den 19 december 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Övergripande synpunkter på handläggningstiderna

Utgångspunkter

Inledningsvis vill jag säga att Migrationsverket har lämnat en utförlig redogörelse till JO. Yttrandet belyser de utmaningar som verket står inför i fråga om handläggningstider och ansträngningarna för att komma tillrätta med dessa. Åtgärder som vidtagits förefaller ändamålsenliga men det är inte möjligt för mig att bedöma om de haft någon effekt.

Statistiken som redovisas avser ärenden i balans i huvudsak per den 1 januari 2024. Min granskning har tagit sin utgångspunkt i det men jag är medveten om att situationen kan ha förändrats sedan dess. Underlaget innehåller exempelvis inga uppgifter om mediantider för handläggningen eller hur många ärenden som avgörs inom en viss percentil, vilket gör det svårt att få en bra bild av handläggningstiderna generellt sett. Jag ser dock inte detta som brister som verket ska svara för.

Enligt förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § första stycket). För vissa ärendeslag finns särskilda handläggningsfrister i utlänningsförordningen. För medborgarskapsärenden gäller endast bestämmelsen i förvaltningslagen.

Medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning

Det ärendeslag som Migrationsverket vid de tidigare granskningarna har haft störst problem med är medborgarskap. Vid årsskiftet fanns närmare 70 000 medborgarskapsärenden i balans som var äldre än sex månader, vilket är verkets interna mål för när ett ärende ska vara avgjort.

Antalet avgjorda ärenden har minskat markant under 2023. Det främsta skälet till det är enligt Migrationsverket att åtgärder införts för att höja säkerheten vid prövning av medborgarskapsärenden. Verket har vidare pekat på att en effektiv ärendehantering försvårats av möjligheten till dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen samt att det finns utmaningar med de äldsta ärendena. Målsättningen är att alla ärenden ska avgöras inom sex månader under 2027.

Ett annat ärendeslag som vid tidigare granskningar haft oacceptabla handläggningstider är uppehållstillstånd på grund av anknytning. För dessa finns en författningsreglerad handläggningsfrist på nio månader, om det inte finns särskilda skäl (4 kap. 21 a § utlänningsförordningen). Cirka 25 000 förstagångsansökningar var äldre än nio månader. Statistik har också redovisats för förlängningsansökningar.

Migrationsverket har lyft fram att ärendena ofta är komplexa med en hög andel avslagsbeslut. Underbemanning har angetts som en orsak till varför de författningsstyrda handläggningstiderna inte kunnat hållas. Verket har även hänvisat till andra faktorer som påverkar handläggningstiden. Målsättningen är att under 2025 nå den författningsreglerade fristen för förstagångsansökningar.

Även denna granskning visar att Migrationsverket har stora problem med dessa båda ärendeslag. En stor majoritet av ärenden har inte avgjorts i tid. När det gäller medborgarskapsärenden är det inte ovanligt med handläggningstider på 4–5 år. Målsättningarna för när fristerna kommer att nås har genom åren hela tiden flyttats fram. Något underlag som visar att de nu redovisade planerna är realistiska har inte presenterats.

I min senaste granskning tvingades jag konstatera att mina farhågor verkade besannas om att alltför långa handläggningstider för dessa ärendeslag skulle bli ett normalläge. Jag har inte anledning att se ljusare på situationen nu i något väsentlig avseende. Läget är helt oacceptabelt.

Upphållstillstånd för studier inom högre utbildning och för arbete

Dessa två ärendeslag har inte tidigare omfattats av mina granskningar. De författningsreglerade tidsfristerna är som utgångspunkt 90 dagar respektive fyra månader (4 a kap. 1 § och 4 kap. 21 b § utlänningsförordningen). För ärendeslaget högre studier finns en myndighetsintern målsättning att sökanden ska få beslut före terminsstart. För arbetsmarknadsärenden finns uppdrag i regleringsbrevet för 2024 och ett eget serviceåtagande om att ärenden som avser högkvalificerad

arbetskraft ska avgöras inom 30 dagar. För andra kategorier av arbetsmarknadsärenden tillämpas fristen i förordningen.

När det gäller högre utbildning har verket fört fram att handläggningstiderna i princip motsvarar krav i författning och den interna målsättningen. Andelen ansökningar för studier som avslås enbart på grund av det var för sent att registrera sig för terminen är mycket liten.

Även för ärenden om högkvalificerad arbetskraft har Migrationsverket fört fram att kraven för handläggningstider uppfylls. Prognosen för övriga kategorier är att ha en arbetande balans i slutet av 2025.

Migrationsverket har uppenbart prioriterat ärenden om uppehållstillstånd för högre studier och för högkvalificerad arbetskraft. I dessa delar ger handläggningstiderna inte anledning till något uttalande från min sida. När det gäller övriga kategorier av arbetsmarknadsärenden finns stora balanser av ärenden äldre än fyra månader. Verket har också lyft fram att förändringar av lagstiftningen kring arbetstillstånd kan göra ärendena mer utredningskrävande.

Handläggningstiderna för arbetsmarknadsärenden som inte rör högkvalificerad arbetskraft är generellt sett inte acceptabla och förändringar i regelverket medför att det finns skäl att befara att de kommer bli ännu längre. Verkets prognos för 2025 och framåt framstår mot den bakgrunden som osäker.

Asyl

Handläggningsfristen är som utgångspunkt sex månader (8 kap. 10 § utlänningsförordningen).

Balansläget har under 2023 påverkats av det osäkra läget i Ukraina. Migrationsverket har fört fram att 80 procent av förstagångsansökningarna ska vara avgjorda inom sex månader i slutet av 2024.

Utredningen visar att mindre än hälften av förstagångsärendena är äldre än sex månader. När det gäller förlängningsärenden är motsvarande andel knappt en tredjedel. Jag utgår från att verket vidtar de åtgärder som krävs för att planeringen för 2024 ska fullföljas.

De granskade ärendena

Anmälningarna avsåg långsam handläggning i följande ärenden.

- Två ärenden om medborgarskap. Ansökningarna gavs in till Migrationsverket den 30 oktober 2018 respektive den 13 januari 2020. Första ärendet avgjordes den 9 februari 2024 och det andra ärendet den 16 augusti 2024. Anmälades av BB och CC (dnr 9600-2023 respektive 10300-2023).
- Ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Ansökan gavs in till Migrationsverket den 11 maj 2022. Ärendet avgjordes den 12 januari 2024. Anmälades av DD (dnr 9899-2023).
- Ett ärende om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning. Ansökan gavs in till Migrationsverket den 7 maj 2023. Ärendet avgjordes den 16 oktober 2023. Anmälades av EE (dnr 8819-2023).
- Ett ärende om uppehållstillstånd på grund av arbete. Ansökan gavs in till Migrationsverket den 31 augusti 2021. Ärendet avgjordes den 13 september 2024. Anmälades av FF (dnr 35-2024).

Migrationsverket förklarade att handläggningstiden inte i något fall varit tillfredsställande och att de långa handläggningstiderna huvudsakligen har berott på resursbrist och hög personalomsättning. Två av ärendena hade bedömts vara utredningskrävande. Migrationsverket beklagade den långa handläggningstiden och de olägenheter som den medfört för berörda parter.

Samtliga fem granskade ärenden har numera avgjorts. Jag kan i likhet med Migrationsverket konstatera att inget av dem hade en godtagbar handläggningstid. Mest anmärkningsvärda är de båda medborgarskapsärendena. Ett av ärendena avgjordes efter fem år och tre månader och det andra efter fyra år och sju månader. Ärenden låg utan någon aktiv åtgärd under större delen av tiden. I ett av ärendena dröjde verket nästan fyra år med att fatta beslut efter att en domstol med anledning av en s.k. dröjsmålstalan hade förelagt verket att avgöra ärendet så snart som möjligt, vilket i sig är helt oacceptabelt.

De granskade ärendena om uppehållstillstånd på grund av anknytning respektive arbete innehöll långa perioder av passivitet och överskred gällande tidsfrister för respektive ärendeslag och även i övrigt vad som kan anses godtagbart.

Ärendet om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning låg utan åtgärd i en dryg månad innan ett uppdrag skickades till en utlandsmyndighet. Sedan uppdraget fullföljts låg ärendet återigen utan åtgärd under drygt tre månader, trots flera påminnelser från den enskilde. Den författningsreglerade tidsfristen har överskridits och något beslut har inte meddelats före terminsstart. Sökanden förlorade sin studieplats till följd av det, vilket var en känd konsekvens för Migrationsverket. Handläggningen har varit oacceptabel.

Sammanfattningsvis står det klart att såväl de långa handläggningstiderna i sig som Migrationsverkets passivitet strider mot kraven på handläggning av ärenden. Migrationsverket ska kritiseras för den långsamma och passiva handläggningen av samtliga granskade ärenden.

Avslutande uttalanden

Migrationsverkets beslut i ärenden om uppehållstillstånd och medborgarskap har stor betydelse för dem som berörs. Att under lång tid vänta på ett sådant beslut kan orsaka otrygghet och lidande. Jag har tidigare understrukit vikten av att ärenden som har stor inverkan på enskildas liv avgörs inom rimlig tid (se bl.a. JO 2021/22 s. 605, dnr 130-2019, 554-2019). Detta framhålls också i förarbetena till förvaltningslagen (se prop. 2016/17:180 s. 106 f.).

Min granskning visar att det även fortsättningsvis finns ett tydligt behov av stora ansträngningar för att Migrationsverket ska komma tillrätta med sina långa handläggningstider. Det gäller framför allt ärenden om medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning, men också i fråga om arbetsmarknadsärenden som inte gäller högkvalificerad arbetskraft. Jag avser att fortsätta att följa utvecklingen.

Jag har anledning att översända en kopia av detta beslut till Regeringskansliet för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Rebecka Rynning. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johansson.

Uppföljande inspektion av ett av Migrationsverkets förvar

(Dnr O 2-2024)

Inspektionen i korthet: Med anledning av brister som uppmärksammades vid en inspektion 2023 har JO i februari 2024 gjort en uppföljande inspektion av förvaret i Mölndal. JO konstaterar att Migrationsverket har vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med bristerna och uttalar att detta synes ha lett till att situationen vid förvaret har förbättrats. JO påtalar dock att Migrationsverket måste fortsätta det påbörjade arbetet. Förvaret står även inför betydande utmaningar i och med att antalet platser ska utökas.

Inledning

Den 27 och 28 februari 2024 genomförde JO Per Lennerbrant en föranmäld inspektion av Migrationsverkets förvar i Mölndal. Inspektionen var en uppföljning med anledning av brister som uppmärksammades vid en inspektion i januari 2023. Inspektionen skedde inom ramen för JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan (den s.k. Opcat-verksamheten). Här redovisas en förkortad och delvis bearbetad version av inspektionsprotokollet. Hela protokollet finns att läsa på JO:s webbplats www.jo.se.

Sammanfattning av iakttagelser och JO:s uttalanden

Sedan Migrationsverket tagit del av JO:s protokoll från den förra inspektionen har verket tagit fram en nationell åtgärdsrapport, Åtgärder med anledning av JO 3-2023 OPCAT (dnr 1.3.3-2023-19487). Lokalt har det gjorts en sammanställning av vilka åtgärder som har eller ska vidtas vid förvaret.

Vid den tidigare inspektionen uppmärksammades allvarliga brister i bemötandet av de förvarstagna. Det framkom även att det fanns personal som inte behärskade det svenska språket på ett fullgott sätt och att många nyanställda inledningsvis endast fick genomgå en kortare utbildning. Efter inspektionen uttalade jag bl.a. att det är helt avgörande att personalen förstår vad som ligger i statstjänstemannarollen, att det är oacceptabelt om personalen utnyttjar sin överordnade ställning, att Migrationsverket behöver säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i förhållande till de förvarstagna.

Av den lokala sammanställningen framgår att grundutbildningen ska ses över och att arbetet med bemötandefrågor och om statstjänstemannarollen fortgår. Det har i olika sammanhang förtydligats vilka regler och rutiner som gäller på förvaret och två närvarokontroller nattetid har tagits bort.

I samtal uppgav många förvarstagna att personalen är hjälpsam och har ett bra bemötande. Både personal och förvarstagna var emellertid av uppfattningen att positiv särbehandling förekommer. Även språkförbistringar och bristande kunskap hos personalen om förvarets rutiner förekommer fortfarande.

Personal som har tillsvidareanställning får genomgå en grundutbildning som omfattar två perioder om två respektive fem veckor. De anställda som hade genomgått utbildningen var nöjda och pekade på vikten av att all personal får ta del av den. Timanställda får endast genomgå de två inledande veckorna av

utbildningen, vilket några anställda ansåg var alldeles för lite. Vidare kom det fram att vissa kvalificerade arbetsuppgifter, t.ex. delgivning av beslut och ansvar för ankomstsamtal, hade delegerats från handläggare till handledare. Till skillnad från handläggare saknar handledare ofta en eftergymnasial utbildning. Det kom också fram att en del handledare hade svårt att klara av de nya uppgifterna. Några anställda uttryckte att de kände en viss otrygghet eftersom många kollegor var nya och oerfarna samt inte hade genomfört grundutbildningen. Samtidigt uppgav flera anställda att de får bra stöd från sina chefer.

Både ledning och personal berättade att frågor om statstjänstemannarollen och bemötande hade diskuterats i olika sammanhang. Ledningen beskrev att verksamheten ska organiseras om under året och att förändringen förväntas medföra kontinuitet i verksamheten. Drygt 20 procent av handledarna har ännu inte genomfört hela utbildningen. I snitt dröjer det ca 8,6 månader från dagen de får en tillsvidareanställning till dess att de får genomgå de resterande fem veckorna av grundutbildningen. Det arbetar många timanställda på förvaret och det finns ett behov av att rekrytera personal under året. Det är en utmaning att utöka antalet platser samtidigt som personal ska rekryteras och utbildas. Rekryteringsprocessen har stärkts genom ökade språktester.

Jag kan konstatera att förvaret aktivt har arbetat med bemötandefrågor. Det är naturligtvis bra och många förvarstagna uttrycker också att personalen är hjälpsam och har ett gott bemötande. Det finns dock skäl för Migrationsverket att arbeta vidare med dessa frågor och även prioritera kompetensutveckling för personalen. Inte minst då det kom fram uppgifter om att positiv särbehandling fortfarande förekommer och att anställda har svårigheter med att utföra vissa arbetsuppgifter. En tillräcklig utbildning hos personalen är av grundläggande betydelse både för de förvarstagnas trygghet och säkerhet, och för en rättssäker och likvärdig behandling. Det kan också leda till en tryggare och stabilare personalgrupp. Det framstår därför som motiverat att timanställd personal genomgår en ökad utbildning.

I protokollet berörs även frågor om bl.a. närvarokontroller som görs nattetid, beslut om kroppsvisitation och undersökning av läkare vid vissa beslut om avskiljande.

Avslutande kommentarer

Jag kan konstatera att Migrationsverket har arbetat strukturerat och vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med de brister som kom fram vid inspektionen 2023. Arbetet synes ha lett till att situationen vid förvaret har förbättrats. Det är naturligtvis positivt men mer finns att göra.

Migrationsverket måste därför fortsätta det påbörjade arbetet och säkerställa att vidtagna och planerade åtgärder får avsedd effekt. Jag har noterat att antalet platser vid förvaret ska ökas samtidigt som det redan nu är svårt att rekrytera och utbilda personal. Förvaret står alltså inför betydande utmaningar. Verket måste ha en beredskap för de konsekvenser som en ökad beläggning kan leda till.