

PROTOKOLL

Dnr
6337-2026

Sid
1 (6)

Stf justitieombudsmannen
Mari Andersson

Inspektion av Migrationsverket, region Syd, medborgarskapsenheterna i Norrköping den 2 och 3 juni 2026

Inspektionen i korthet: Vid inspektionen granskades Migrationsverkets hantering och kontroll av identitetshandlingar i ärenden om medborgarskap.

Stf JO Mari Andersson konstaterar att de krav på fördjupad granskning av identitetshandlingar som införts i medborgarskapsärenden har inneburit ytterligare ett tidskrävande moment i en redan mycket lång handläggningstid för många sökande. Hon uttalar att den långa väntetiden i sig kan försvåra granskningen av identitetshandlingarna och gör att det blir ännu tydligare än förut att Migrationsverket måste komma till rätta med sina långa handläggningstider.

Enligt stf JO måste myndighetens målsättning vid granskning av identitetshandlingar vara att återlämna handlingarna till den enskilde så snart som möjligt. Hon uttalar att även om en positiv utveckling kunde noteras i fråga om den granskning som sker på plats av identitetshandlingar så är det inte godtagbart att granskningen hos myndighetens dokumentverifieringsenhet i ett flertal ärenden pågått i sex månader eller längre. Det hade i flera fall även tagit onödigt lång tid för medborgarskapsenheterna att skicka vidare handlingarna dit.

Stf JO understryker också vikten av att Migrationsverket alltid uppmärksammar och hanterar framställningar om återlämnande av identitetshandlingar från sökande så fort som möjligt för att inte riskera att kränka deras rätt till rörelsefrihet. Hon påtalar även att Migrationsverket ska lämna korrekt, enhetlig och tydlig information till de sökande och påminner om vikten av dokumentation och snabb diarieföring.

Inledning

Under våren 2026 inkom flera anmälningar till JO som rörde Migrationsverkets hantering av identitetshandlingar i ärenden om medborgarskap. Klagomålen handlade bl.a. om att Migrationsverket behöll identitetshandlingar under lång tid och att sökande fick information om att handläggningstiden skulle förlängas om de tillfälligt begärde tillbaka handlingarna inför en resa.

Mot denna bakgrund beslutade stf JO Mari Andersson att inspektera medborgarskapsenheterna i Norrköping med inriktning på Migrationsverkets hantering och kontroll av identitetshandlingar i ärenden om medborgarskap.

Granskningen gjordes främst utifrån allmänna förvaltningsrättsliga aspekter och frågeställningar om skyddet för de sökandes fri- och rättigheter.

Under inspektionen hölls ett inledande och ett avslutande möte med företrädare för dels medborgarskapsenheterna i Norrköping, dels myndighetens centrala s.k. dokumentverifieringsenhet (DVE). I samband med inspektionen höll JO:s medarbetare ett informationsmöte för personal vid medborgarskapsenheterna och DVE om JO:s roll och uppgift.

lakttagelser och uttalanden av stf JO Mari Andersson

Situationen för sökande som väntat länge på beslut

Den 20 mars 2025 beslutade Migrationsverkets generaldirektör om en rad åtgärder för att förstärka säkerhetsperspektivet vid prövningen av svenskt medborgarskap. Åtgärderna bestod bl.a. i att utöka kontrollen av de sökandes identitet och genomföra mer ingående granskningar av identitetshandlingar än tidigare.

Företrädare för medborgarskapsenheterna informerade vid inspektionen om att det för närvarande finns cirka 100 000 pågående ärenden om medborgarskap. Kravet på en fördjupad granskning av identitetshandlingar omfattar alla ärenden, även de som inleddes före generaldirektörens beslut i mars 2025. I flera av de ärenden som JO granskade under inspektionen var handläggningstiden redan mycket lång när kravet infördes och i några fall hade identitetshandlingarna redan hunnit bli kontrollerade en gång tidigare i processen. Införandet av ett krav på fördjupad granskning innebar alltså att många sökande efter mycket lång handläggningstid fick skicka in sina identitetshandlingar till Migrationsverket, antingen för första gången eller på nytt. I flera ärenden uppgick handläggningstiden till mer än tre år när identitetshandlingarna begärdes in. Det fanns också ett antal ärenden där denna tid översteg fyra år.

Jag ifrågasätter inte behovet av att vidta åtgärder för att utöka kontrollen av de sökandes identitet, men kan konstatera att åtgärderna har inneburit ytterligare ett tidskrävande moment i en redan mycket lång handläggningstid för många sökande. Förutom en fördröjd handläggning finns det en risk att identitetshandlingarna hunnit bli ogiltiga under väntetiden, vilket i sig skulle kunna försvåra granskningen. Situationen är inte acceptabel. Som JO tidigare har uttalat (se JO 2024 s. 420, dnr 8819-2023 m.fl.) måste Migrationsverket komma till rätta med sina handläggningstider i ärenden om medborgarskap. Jag ser annars en risk för att identitetshandlingar inte kan granskas på ett rättssäkert sätt.

Migrationsverkets granskning av identitetshandlingar

Åtgärder som utförs av medborgarskapsenheterna

Migrationsverket granskar identitetshandlingar på tre olika nivåer, där granskning på de två lägre nivåerna genomförs av handläggare och certifierade

dokumentgranskare på medborgarskapsenheterna i Norrköping. Granskning på den högre nivån sker hos DVE, dit identitetshandlingar skickas från medborgarskapsenheterna.

Vid genomgången av ärenden där identitetshandlingar begärdes in under 2025 noterades att det i många fall dröjde över en månad, och ibland flera månader, från det att enskilda på uppmaning skickat in identitetshandlingar till dess att någon granskning inleddes av medborgarskapsenheterna. Företrädare för Migrationsverket förklarade att det under sommaren och hösten 2025 uppstod köer som gjorde att granskningen i Norrköping tog längre tid, men att det sedan dess hade vidtagits åtgärder som gjort att köerna i princip hade eliminerats. Detta gällde särskilt sedan februari 2026. Målsättningen var nu att identitetshandlingar som inte skulle vidare till DVE skulle granskas och skickas tillbaka samma dag som de kom in till myndigheten. Vid genomgången av främst nyligen avslutade ärenden kunde det konstateras att denna målsättning i många fall uppnåts. I många ärenden hade identitetshandlingar granskats och skickats tillbaka samma dag eller inom ett par dagar från det att de anlånt till myndigheten. Det fanns dock fortfarande några exempel där granskningen tagit längre tid, utan att det framgick någon orsak till det.

I ärenden där granskningen skulle genomföras av DVE framstod det som att det fortfarande kunde uppstå längre väntetider hos medborgarskapsenheterna. Bland ärenden där identitetshandlingar kommit in i slutet av 2025 eller början av 2026 fanns det flera exempel där det tagit mellan tre och fem månader innan handlingarna skickades vidare till DVE.

Identitetshandlingar är typiskt sett värde- och originalhandlingar som kan ha stor betydelse för den enskilde i dennes vardag. Myndigheten måste därför sträva efter att återlämna sådana handlingar till den enskilde så snart som möjligt. Jag ser positivt på att Migrationsverket numera har organiserat sin verksamhet så att granskningen hos medborgarskapsenheterna kan genomföras utan att det uppstår långa väntetider. Jag har dock svårt att förstå varför samma resultat inte har kunnat uppnås när det gäller handlingar som ska skickas till DVE. Jag förutsätter att myndigheten vidtar åtgärder för att säkerställa att även handlingar som ska granskas av DVE kan hanteras utan onödigt dröjsmål.

Dokumentverifieringsenhetens granskning

I ett flertal ärenden där identitetshandlingar hade skickats vidare till DVE noterades att handlingarna blivit kvar där under lång tid. Myndighetens företrädare beskrev att väntetiden kunde bero på att själva granskningen var tidskrävande och ibland krävde externa kontakter, men också att enheten hade begränsat med resurser och många ärenden i kö. I två av myndighetens äldsta öppna medborgarskapsärenden hade handlingarna varit hos DVE i knappt ett år och åtta månader respektive ett år och fyra månader. I flera andra ärenden hade granskningen pågått i sex månader eller längre.

Det är anmärkningsvärt att granskningen hos DVE återkommande har tagit mycket lång tid. En myndighet ska enligt 9 § förvaltningslagen handlägga sina ärenden så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. I detta ligger att det måste finnas en organisation med tillräckliga resurser som säkerställer att pågående ärenden drivs aktivt mot ett avgörande. Även om jag har förståelse för att en granskning i sig kan vara komplicerad är det inte godtagbart att det tar så lång tid som i de ovan nämnda exemplen.

Hanteringen av framställningar om att få tillbaka identitetshandlingar

Tiden för återlämnande

Av artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen framgår att var och en, som en del av sin rörelsefrihet, är fri att lämna varje land. Rätten att lämna ett land innefattar också en rätt till ett pass (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [2023, version 6, JUNO] s. 765). Rörelsefriheten får endast inskränkas genom lag under vissa särskilt angivna förhållanden.

Det finns inget stöd i lag för att Migrationsverket ska kunna behålla pass och andra identitetshandlingar i medborgarskapsärenden mot den sökandes vilja. En sökande som har lämnat in sina handlingar för granskning har alltså som utgångspunkt rätt att få tillbaka dem om han eller hon önskar.

Vid granskningen av ärenden där sökande begärt att få tillbaka sina identitetshandlingar framkom att Migrationsverket i regel återlämnat handlingarna i tid för en planerad resa. Sökande som hade ställt frågor inför kommande resor hade också fått besked om att de hade rätt att begära tillbaka handlingarna. I några fall hade sådana frågor dock tolkats som framställningar om att få tillbaka handlingarna trots att så inte varit fallet. Jag vill framhålla att detta riskerat att förlänga handläggningstiden i onödan i de enskilda ärendena. Jag förutsätter att åtgärder vidtas för att säkerställa en mer enhetlig hantering i det avseendet.

I två ärenden där framställningar om att få tillbaka identitetshandlingar gjordes i april respektive maj 2026 hade handlingarna inte återlämnats i tid på grund av fördröjning hos Migrationsverket. I ett av ärendena blev konsekvensen att den sökande bestämde sig för att avboka sin resa. I ett ytterligare fall hade en begäran som gjordes i februari 2026 fortfarande inte föranlett något återlämnande. Detta trots att den sökande beviljats medborgarskap i maj 2026. Jag ser allvarligt på dessa händelser och vill särskilt understryka vikten av att Migrationsverket alltid uppmärksammar och hanterar framställningar om återlämnande av identitetshandlingar så fort som möjligt. Det är inte acceptabelt att fördröjningar som beror på resursbrist eller hög arbetsbelastning leder till att sökande inte kan genomföra planerade resor. Sådana incidenter riskerar att kränka de sökandes rätt till rörelsefrihet enligt Europakonventionens tilläggsprotokoll, vilket givetvis inte får förekomma.

Information till sökande

Vid granskningen noterades att Migrationsverket, i samband med framställningar om att få tillbaka identitetshandlingar, hade lämnat olika svar på frågan om de sökande skulle förlora sin plats i kön till granskningen om de begärde att få sina identitetshandlingar tillbaka. Vid ett par tillfällen under hösten 2025 och början av 2026 hade sökande informerats om att de skulle hamna sist i kön om handlingarna återlämnades innan granskningen var klar. I andra fall under både 2025 och 2026 hade sökande dock fått information om att de inte skulle förlora sin plats i kön.

I samtal med företrädare för Migrationsverket kom det fram att kösystemet för granskningen av identitetshandlingar tidigare hade fungerat så att sökande som begärde ut handlingarna förlorade sin plats i kön. Sedan ett par månader tillbaka hade emellertid en ny ordning införts som innebär att ärenden med lång handläggningstid eller förelägganden om avgörande enligt 12 och 49 §§ förvaltningslagen ska prioriteras. Identitetshandlingar granskas därför numera i turordning räknat från dagen för antingen ansökan om medborgarskap eller begäran om avgörande, oberoende av när handlingarna kom in till Migrationsverket. Sökande som begär att få tillbaka sina identitetshandlingar förlorar därmed inte längre sin köplats.

Jag är positiv till att Migrationsverket har vidtagit de beskrivna åtgärderna för att förändra sitt tidigare kösystem. Det är självklart inte lämpligt med en ordning där sökande i princip måste välja mellan sin köplats och aktiviteter som kräver identitetshandlingar, inte minst eftersom det inskränker de sökandes rörelsefrihet. Den nya prioriteringen framstår som mindre begränsande och mer rättvis. Med hänsyn till att förändringarna endast gäller sedan några månader tillbaka ställer jag mig dock frågande till varför vissa sökande har fått information redan under 2025 om att de inte skulle förlora sin köplats när handlingarna begärdes tillbaka. Det är allvarligt om sökande har behandlats olika eller fått felaktig information avseende åtgärder som kunnat påverka handläggningen.

Med anledning av att det i flera ärenden noterades att sökande även fått olika eller bristfällig information om huruvida de skulle skicka tillbaka sina identitetshandlingar till Migrationsverket när de inte behövde dem längre vill jag också understryka vikten av att informationen som lämnas till sökande är enhetlig och tydlig.

Dokumentation och diarieföring

Överlag hade Migrationsverket dokumenterat sina övergripande åtgärder i samband med att identitetshandlingar granskades. I flera ärenden var det dock svårt att följa handläggningen, både för att vissa händelser eller åtgärder saknades och för att handlingar ibland verkade ha diarieförts i efterhand. I ett antal ärenden gick det inte att se att identitetshandlingarna hade skickats tillbaka till den sökande efter en begäran eller när granskningen var klar. Det

dokumenterades inte heller att handlingar hade kommit tillbaka från DVE, vilket ibland gjorde det svårt att förstå var handlingarna befann sig.

För att det ska vara möjligt att följa upp och granska handläggningen är det viktigt att myndigheten dokumenterar sina åtgärder. Jag vill därför påminna om dokumentationsskyldigheten enligt 27 § förvaltningslagen. Jag vill också påminna om att handlingar som huvudregel ska registreras så snart som de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten.

Protokollförare vid inspektionen var Melinda Maxe.

Protokollet har justerats den 1 juli 2026 av stf JO Mari Andersson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.