

Granskning av Migrationsverkets handläggningstider (asylärenden med Säkerhetspolisen som remissinstans)

Besluten i korthet: Sedan flera år är det många som vänder sig till JO med klagomål på långsam handläggning hos Migrationsverket.

Under första halvåret 2019 beslutade JO att utreda nio ärenden som rörde långa handläggningstider inom ärendeslagen medborgarskap, anknytning och asyl, varav två asylärenden där Säkerhetspolisen varit remissinstans. Resultatet av granskningen redovisas i fyra separata beslut, varav detta beslut är ett.

JO har flera gånger tidigare granskat handläggningstiderna hos Migrationsverket. I de granskningar som gjorts efter den kraftiga ökningen av migrationen som inleddes under andra halvåret 2015 har JO hittills inte uttalat någon kritik mot verket för långa handläggningstider. JO har i stället uttalat att det ytterst är en fråga för regering och riksdag att se till att Migrationsverket har resurser för att fatta beslut inom rimlig tid.

Utgångspunkten för den granskning som nu redovisas har varit att den kraftiga ökningen av migrationen har klingat av och att Migrationsverket har haft tid att anpassa sin verksamhet efter de nya förhållandena. Trots att det fortfarande kan finnas vissa kvardröjande effekter går det enligt JO:s mening inte längre att ursäkra långa handläggningstider hos Migrationsverket med hänvisning till den situation som uppstod 2015.

JO kritiserar Migrationsverket för långsam handläggning i samtliga granskade ärenden och för passivitet under handläggningen i de flesta av ärendena.

JO gör i ett av besluten uttalanden om Säkerhetspolisens handläggningstider i ärenden som remitterats från Migrationsverket.

Med anledning av det som Migrationsverket och Säkerhetspolisen har uppgett om bl.a. behovet av resurser överlämnar JO sina beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

Anmälningarna och bakgrund

I varsin anmälan till JO förde AA och BB i januari 2019 fram klagomål mot Migrationsverket bl.a. för att handläggningen av deras asylärenden tagit lång tid.

AA ansökte den 22 november 2017 om en förlängning av ett tidigare beviljat uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov (asyl). Den 16 februari 2018

remitterade Migrationsverket ärendet till Säkerhetspolisen, som yttrade sig den 23 maj 2019. Migrationsverket beviljade den 19 juni 2019 AA ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande. (JO:s dnr 659-2019)

BB ansökte om asyl den 1 september 2015. Den 20 februari 2018 remitterade Migrationsverket ärendet till Säkerhetspolisen, som yttrade sig den 28 maj 2019. Migrationsverket beslutade den 18 juni 2019 att bevilja BB ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting. (JO:s dnr 790-2019)

Utredning

JO uppmanade Migrationsverket och Säkerhetspolisen att yttra sig med anledning av anmälningarna. Deras yttranden skulle också avse följande:

- Förekomsten av dialog eller samverkan mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen om vilka ärenden som ska remitteras och hur de ska hanteras.
- Inom vilken tid från det att en remiss mottagits av Säkerhetspolisen myndigheten bör yttra sig till Migrationsverket.

Migrationsverkets yttrande skulle också avse bl.a. vilka åtgärder Migrationsverket vidtar för att skynda på handläggningen hos Säkerhetspolisen i de fall yttrandet från Säkerhetspolisen dröjer.

Säkerhetspolisens yttrande skulle också avse bl.a. följande:

- En beskrivning av Säkerhetspolisens handläggning av ett ärende som har remitterats från Migrationsverket.
- Säkerhetspolisens prioriteringsordning för ärenden som remitteras från Migrationsverket.
- Säkerhetspolisens plan för hur de ärenden som Migrationsverket remitterar till Säkerhetspolisen ska hanteras framöver.

JO har hämtat in handlingar från Migrationsverket. JO har också tagit del av Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos från oktober 2020.

Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket (generaldirektören CC) yttrade sig till JO den 7 augusti 2019.

Migrationsverket redovisade bl.a. följande om ärenden som remitteras till Säkerhetspolisen. Det är Säkerhetspolisen som avgör om det finns anledning att inleda en närmare utredning om ett möjligt säkerhetshot i ett utlänningsärende och begära ärendet på remiss. Migrationsverket sätter inte någon tidsfrist för när ett sådant yttrande från Säkerhetspolisen ska ha kommit in. Om ett yttrande från Säkerhetspolisen dröjer kan Migrationsverket genom de inrättade regionala kontaktpersonerna gentemot Säkerhetspolisen (Single Point of Contact, SPoC) efterfråga tid för yttrande och då även begära påskyndad handläggning. Sådan kontakt kan även tas genom de nationella kontaktpunkter som finns. Något standardiserat och rutinmässigt förfarande för detta finns dock inte.

Migrationsverket redovisade följande allmänna bedömning av de ärenden som omfattas av detta beslut.

Migrationsverket har en skyldighet genom förordning att bistå Säkerhetspolisen i deras verksamhet att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism. Detta gäller i alla processer och oavsett var ärenden befinner sig i processerna. Tyvärr leder detta till att handläggningstiden och beslut i ärendet fördröjs vid förekomst av ... indikationerna uppsatta av Säkerhetspolisen. Under tiden Migrationsverket inväntar svar från Säkerhetspolisen kan Migrationsverket på grund av sekretess gentemot part inte heller meddela sökande om vad som händer i ärendet eller vad som [är] orsaken till fördröjningen. Migrationsverket har förståelse att det kan upplevas frustrerande för den enskilde att inte få insyn i sitt ärende.

Migrationsverket redovisade som bedömning av AA:s ärende att det har hanterats i enlighet med gällande standarder och på ett rättssäkert sätt.

Migrationsverket redovisade följande bedömning av BB:s ärende.

Migrationsverket beklagar ... att handläggningen dessförinnan har fördröjts på grund av hög arbetsanhopning och att handläggningstiden var onödigt lång innan föredragningen skedde för Säkerhetspolisen.

Utifrån situationen på Migrationsverket under åren 2015-2017 kan det dessvärre konstateras att den enskilde sökandens ansökan inte hanterats annorlunda än många andra i samma situation. Asylprövningsenheterna som handlade väldigt många ärenden hade stor omsättning på personal vilket ledde till att ärenden omfördelades och handläggningen fördröjdes. Föredragning för uteslutandespecialister var nödvändiga i vissa ärenden vilket ledde till ytterligare fördröjning, även så i det aktuella ärendet.

Slutlig föredragning för uteslutandespecialist genomfördes i ärendet den 5 februari 2018. Rutinen är att Migrationsverket inte föredrar ärenden för Säkerhetspolisen förrän ärendet i övrigt är helt beslutsklart. Under den slutliga föredragningen för uteslutandespecialist den 5 februari 2018 kom handläggare, beslutsfattare och specialist fram till att den sökande troligtvis inte skulle utslutas. Därmed fanns inte heller behov av att förordna ett offentligt biträde. Under tiden ärendet varit på remiss hos Säkerhetspolisen har den sökandes begäran om offentligt biträde avslagits mot denna bakgrund. Vanligtvis begär Säkerhetspolisen att Migrationsverket förordnar biträde i samband med att de ska kalla in den sökande på förhör.

Bortsett från den långa handläggningstiden innan ärendet bereddes för Säkerhetspolisen, vilket Migrationsverket beklagar, bedömer Migrationsverket att ärendet därefter har hanterats i enlighet med gällande standards och på ett rättssäkert sätt.

Säkerhetspolisens yttrande

Säkerhetspolisen (chefsjuristen DD) yttrade sig till JO den 30 september 2019, efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna synpunkter.

Säkerhetspolisen redovisade bl.a. följande om hur myndigheten handlägger ett ärende som har remitterats från Migrationsverket och myndighetens prioriteringsordning för dessa ärenden.

När ett ärende kommer in på remiss till Säkerhetspolisen läggs ärendet i balans. Inriktningen är att de äldsta ärendena ska hanteras först. Bland dessa prioriterar myndigheten i första hand ärenden med lagstadgade tidsfrister och vidarebosättningsärenden, därefter ärenden om uppehållstillstånd och sist ärenden om medborgarskap. Ärendena utreds utifrån vad som är känt om

sökanden, dennes bakgrund, kontakter och egna aktiviteter i Sverige och utomlands. Informationen går igenom och eventuellt hämtas ytterligare information in. Inhämtningen syftar till att tillföra ärendet ny information som antingen kan bekräfta eller avfärda misstankarna om säkerhetshotande verksamhet. Om det finns behov hålls ett samtal med sökanden.

I de fall där det är aktuellt att hämta in ytterligare information prioriteras inhämtningsresurserna i relation till Säkerhetspolisens övriga verksamhet. I första hand prioriterar myndigheten informationsinhämtning i operativa ärenden som rör kontraterrorism, personskydd eller olovlig underrättelseverksamhet. I andra hand prioriteras icke-operativa ärenden, och dit hör i de allra flesta fall utlänningsärenden. När inhämtning sker genom samverkande partners har Säkerhetspolisen små möjligheter att påverka svarstiden, då dessa frågor inte anses vara prioriterade. Det är endast akuta operativa behov som får klassificeras som prioriterade gentemot partner.

Att samtal hålls innebär normalt att handläggningstiden blir längre. Hur lång tid det tar innan ett samtal kan genomföras beror bl.a. på tillgången till tolk. I vissa fall uteblir den sökande från samtalet vilket innebär att en ny samtalstid behöver bokas. Flera av samtalen hålls på Säkerhetspolisens regionala kontor där tillgången till personal är begränsad. Det har fått till följd att det även på de regionala kontoren har skapats balanser.

Säkerhetspolisen redovisade följande om myndighetens svarstid i ett ärende som remitterats från Migrationsverket.

Säkerhetspolisen strävar efter att avgöra ärendena så snabbt som möjligt. Mot bakgrund av de ledtider som förekommer vid inhämtning och samtal så har myndigheten som målsättning att avgöra ärendena inom ca 6-9 månader. Ärendehantering av utlänningsärenden utgör en mycket liten del av Säkerhetspolisens verksamhet och det saknas systemstöd för att beakta väntetiden hos Migrationsverket i prioriteringen av ärenden för handläggning.

Säkerhetspolisen redovisade följande bedömning av handläggningen av de ärenden som omfattas av detta beslut.

Under år 2015 ökade antalet asylsökande i Sverige drastiskt, vilket medförde en ökad belastning på Säkerhetspolisen som remissinstans till Migrationsverket i utlänningsärenden. Utöver detta hade Säkerhetspolisen, under den period klagomålen avser, att hantera ett ökat antal remisser i vidarebosättningsärenden och omplaceringsärenden samt remisshantering i medborgarskapsärenden.

År 2014 skickade Migrationsverket ett hundratal formella remisser till Säkerhetspolisen i ärenden som gällde ansökningar om uppehållstillstånd och medborgarskap. Motsvarande siffra för år 2015 var 600. År 2016 steg siffran till ca 950, år 2017 till ca 1300 och år 2018 till drygt 1100 d.v.s. nästan en fördubbling av antalet remisser på ett par år. Därtill har Säkerhetspolisen under den aktuella perioden hanterat ett flertal allvarliga attentatshot och ett genomfört terrorattentat. Vidare genomfördes under 2018 ett val där en satsning gjordes på olovlig underrättelseverksamhet och på "otillåten" politisk påverkan.

Sammantaget skapade detta ärendebalanser hos Säkerhetspolisen. Balanserna medförde en hög arbetsbelastning både hos Säkerhetspolisens utlänningsärendegrupp och hos myndighetens regionala kontor, som håller i samtal och genomför utredningar med de personer som vistas i andra delar av Sverige än i Stockholm. Det fanns inte någon möjlighet att tillföra resurser från andra delar av verksamheten. Som en konsekvens tvingades myndigheten till hårda prioriteringar bland de ärenden myndigheten hade att handlägga. Vid den svåra avvägningen i vilken ordning ärendena skulle handläggas valde Säkerhetspolisen att i första hand prioritera ärenden med författningsreglerade tidsfrister och ärenden avseende uppehållstillstånd, eftersom dessa ärenden har en stor betydelse för de sökande och deras anhöriga, och en utdragen handläggningstid innebär en stor påfrestning för dessa ... Övriga remitterade

ärenden handlades i turordning men handläggningstiden i dessa blev följaktligen längre än önskat.

Säkerhetspolisen hade alltså att hantera en stor och oförutsedd ärendetillströmning som det inte gick att ha beredskap för ... Myndigheten behövde samtidigt prioritera sina resurser i många delar av verksamheten. Att handläggningstiden blev längre än normalt berodde alltså inte på en oförsvarligt långsam arbetstakt, en påtagligt bristfällig organisation eller en klar felbedömning av vilka ärenden som bör ha förtur.

Sammanfattningsvis beklagar Säkerhetspolisen handläggningstiden men anser inte att det finns grund för kritik mot myndigheten.

Säkerhetspolisen redovisade följande om myndighetens plan för hur de ärenden som Migrationsverket remitterar ska hanteras framöver.

Säkerhetspolisen har under 2018 dubblerat antalet handläggare som arbetar med utlänningsärenden. Initialt har detta inneburit en minskad effektivitet eftersom de nyanställda under en utbildningsperiod varit i behov av stöd och handledning. Under 2019 har resurstillskottet medfört en ökning av antal avgjorda ärenden.

Under 2018 genomfördes även en förändring av arbetsmetoder och prioriteringar för att minska antalet nya uppehållstillståndsärenden som togs in på remiss. Före metodförändringen togs alla ärenden med misstänkt säkerhetshotande verksamhet in på remiss. I en stor del av dessa ärenden var det dock inte möjligt att vidta några ytterligare utredningsåtgärder vilket fick till följd att många av dessa skickades tillbaka direkt till Migrationsverket med en s.k. ej erinran. Metodförändringen innebär att numera tas endast ärenden där det bedöms möjligt att vidta ytterligare utredning in på remiss.

Sommaren 2019 genomförde Migrationsverket en förändring i sina arbetsmetoder som innebär att verket kan meddela ett avslagsbeslut i ett ärende där Säkerhetspolisen har lagt en spärr utan att först skicka ärendet på remiss till Säkerhetspolisen. Denna åtgärd förväntas avsevärt minska remissintaget till Säkerhetspolisen av uppehållstillståndsärenden framöver.

Vidare har myndigheten beslutat att lägga större utredningsresurser på ärenden där det finns information om säkerhetshotande verksamhet som bedöms som allvarlig. Detta har gjorts i syfte att få ett bättre bedömningsunderlag i de remitterade ärendena. Även om antalet nya remisser har minskat har satsningen på ökade utredningsåtgärder medfört att handläggningstiden har förlängts.

Under 2019 har balanserna i uppehållstillstånd minskat något. Däremot fortsätter balanserna för medborgarskapsärenden att öka på grund av den kraftiga ökningen av nya ansökningar om svenskt medborgarskap. Säkerhetspolisen har inte minskat intaget av remisser i medborgarskapsärenden på samma sätt som uppehållstillståndsärenden eftersom ett svenskt medborgarskap är en förutsättning för säkerhetsklassade tjänster och, ett medborgarskap kan inte återkallas.

Efter terrorattentatet på Drottninggatan år 2017, som begicks av en person som hade ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut, beslutade Säkerhetspolisen att göra en satsning på verkställighetsarbetet. Satsningen föranleddes av att antalet lagakraftvunna ärenden där myndigheten är ansvarig för verkställigheten hade ökat markant och verkställighetsarbetet ansågs vara ett prioriterat område. Detta har dock tagit resurser från övrigt arbete med utlänningsärenden.

Vidare har Säkerhetspolisen under senare år identifierat ett stort antal aktörer utan svenskt medborgarskap som bedömts utgöra allvarliga säkerhetshot. För att reducera dessa har Säkerhetspolisen i ett ökat antal ärenden ansökt om utvisning enligt lagen ... om särskild utlänningskontroll (LSU). Även detta har medfört en ökad arbetsbelastning för handläggarna som arbetar med utlänningsärenden.

Sammanfattningsvis har myndigheten vidtagit ett antal åtgärder för att öka effektiviteten i handläggningen av ärendena och minska balanserna. Det förändrade säkerhetsläget i Sverige medför dock att situationen, trots myndighetens insatser, alltjämt är ansträngd och balanserna höga.

Tidigare granskningar av handläggningstider hos Migrationsverket

JO har under flera år hanterat ett mycket stort antal klagomål mot Migrationsverket om långa handläggningstider. Med anledning av antalet klagomål under 2013 gjorde JO en granskning av Migrationsverkets handläggningstider under perioden 2011–2013. Klagomålen gällde framför allt ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning men även bl.a. ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete och ärenden om uppehållskort. Av granskningen framgick att handläggningstiderna i dessa ärendeslag i många fall var orimligt långa och inte sällan kraftigt överskred tidsfrister som finns i utlänningsförordningen. Migrationsverket kritiserades för de långa handläggningstiderna och för att författningsreglerade tidsfrister regelmässigt överskreds. (Se JO 2015/16 s. 326.)

JO ägnade därefter fortsatt uppmärksamhet åt dessa frågor och genomförde 2016 en särskild uppföljning av de åtgärder som Migrationsverket vidtagit för att komma till rätta med handläggningstiderna. Uppföljningen avsåg handläggningstiderna under 2015 och en del av 2016. Migrationsverket uppgav i det sammanhanget att den kraftigt ökade migrationen under andra hälften av 2015 inneburit betydande utmaningar för myndigheten. JO presenterade resultatet av uppföljningen i ett beslut i juni 2016, där JO uttalade att Migrationsverkets möjlighet att förkorta handläggningstiderna påverkades av den omfördelning av resurser till mottagningssystemet som myndigheten varit tvungen att genomföra under hösten 2015. JO bedömde att de långa handläggningstiderna under 2015 och 2016 till stor del berodde på omständigheter utanför Migrationsverkets kontroll och konstaterade att det yttersta ansvaret för att Migrationsverket kan fatta beslut inom rimlig tid och inom författningsreglerade tidsfrister ligger hos regering och riksdag. Någon kritik mot Migrationsverket uttalades därför inte för de långa handläggningstiderna under 2015 och 2016. (Se JO 2016/17 s. 646.)

JO fortsatte att följa utvecklingen av Migrationsverkets handläggningstider huvudsakligen i de ärendeslag som rör rätten att vistas i Sverige och medborgarskap. Fem klagomål om långsam handläggning blev föremål för en utredning. Klagomålen avsåg fyra ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och ett ärende om uppehållstillstånd på grund av arbete. Utredningen ledde fram till ett beslut i september 2017, i vilket JO upprepade att det ytterst är en fråga för regering och riksdag att se till att Migrationsverket har resurser för att fatta beslut inom rimlig tid och inom gällande tidsfrister. (Se JO 2018/19 s. 629.)

I november 2017 träffade JO Migrationsverkets ledning för att bl.a. följa upp verkets åtgärder för att komma till rätta med långa handläggningstider. Migrationsverket uppgav då att man under 2018 skulle anpassa verksamheten

till ett minskat asylmottagande men att neddragningen inte skulle påverka prognoserna för ärendebalanserna och handläggningstiderna om ärendetillströmningen låg kvar på förväntade nivåer. (Se protokoll den 29 januari 2018 i JO:s ärende 6857-2017.)

I ett beslut i januari 2018, som rörde handläggningstiden i ett asylärende, upprepade JO på nytt att det ytterst är en fråga för regering och riksdag att se till att Migrationsverket har resurser för att fatta beslut inom rimlig tid. JO uttalade också en avsikt att fortsatt följa utvecklingen mot bakgrund av att de åtgärder som Migrationsverket vidtagit ännu inte hade fått fullt genomslag och att Migrationsverket ännu inte kommit tillrätta med handläggningstiderna. (Se JO 2018/19 s. 634.)

JO har alltså flera gånger granskat handläggningstiderna hos Migrationsverket. I de granskningar som gjorts efter den kraftiga ökning av migrationen som inleddes under andra halvåret 2015 har JO inte uttalat någon kritik mot verket, trots att handläggningstiderna inte varit acceptabla, utan istället betonat att det ytterst är en fråga för regering och riksdag att se till att Migrationsverket har resurser för att fatta beslut inom rimlig tid.

Även Justitiekanslern (JK) har under senare år vid flera tillfällen uttalat sig om Migrationsverkets handläggningstider (se bl.a. JK:s beslut den 16 juli 2019, dnr 4036-18-2.1).

Bedömning

Utgångspunkter för den aktuella granskningen

Under mötet med JO i november 2017 förklarade Migrationsverket att verket fr.o.m. 2018 skulle anpassa verksamheten till ett minskat asylmottagande. Antalet klagomål till JO om långsam handläggning hos Migrationsverket har dock fortsatt varit högt. JO har inte utrett alla dessa ärenden men har sedan hösten 2018 i de fall det varit motiverat erinrat verket om de krav som ställs på en skyndsam handläggning enligt förvaltningslagen. JO har även, i förekommande fall, erinrat om författningsreglerade tidsfrister.

Den kraftiga ökning av migrationen som inleddes under andra halvåret 2015 har klingat av och Migrationsverket har haft tid att anpassa sin verksamhet efter de nya förhållandena. Under första halvåret 2019 beslutade JO därför att utreda ett antal ärenden som rörde långa handläggningstider hos Migrationsverket och begärde att verket skulle yttra sig. Bland dessa ärenden finns de två ärenden som är föremål för JO:s bedömning i detta beslut. De övriga ärendena där Migrationsverket skulle yttra sig rörde handläggningstiderna i ärenden om medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning samt ärenden om asyl som inte remitterats till Säkerhetspolisen, se nedan under Övergripande synpunkter.

Det kan naturligtvis fortfarande finnas vissa kvardröjande effekter, men enligt min mening går det inte längre att ursäkta långa handläggningstider hos Migrationsverket med hänvisning till den situation som uppstod 2015. Det är

med denna utgångspunkt som jag granskar de nu aktuella ärendena om långa handläggningstider.

Krav på skyndsam och effektiv handläggning

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § första stycket förvaltningslagen [2017:900], FL). En motsvarande bestämmelse fanns i 7 § förvaltningslagen (1986:223) som gällde till den 1 juli 2018.

I 8 kap. 10 § första stycket utlänningsförordningen finns en särskild tidsfrist för handläggningen av asylärenden på 6 månader eller, om det finns särskilda skäl, 15 månader. Denna frist gäller dock endast för ansökningar som lämnats in efter den 19 juli 2018.

Migrationsverkets beslut i asylärenden har stor betydelse för dem som berörs. Om ett uppehållstillstånd beviljas med anledning av asylansökan innebär det att sökanden får stanna i Sverige, medan ett avslag som regel innebär att han eller hon måste lämna landet. Under den tid som det tar att handlägga ansökningar om asyl lever de som berörs i ovisshet om utgången. Det kan orsaka otrygghet och lidande att under lång tid vänta på ett beslut som har avgörande betydelse för framtiden. Jag vill därför framhålla det som JO har understrukit flera gånger tidigare, nämligen vikten av att ärenden som har stor inverkan på enskildas liv avgörs inom rimlig tid (se bl.a. JO 2018/19 s. 634). Detta framhålls också i förarbetena till den nya förvaltningslagen (se prop. 2016/17:180 s. 106).

Det kan behöva accepteras att en myndighet, exempelvis till följd av händelser i omvärlden, gör en prioritering mellan olika ärendeslag. Det kan också vara godtagbart att prioriteringar görs inom ett ärendeslag. Vad som däremot inte kan accepteras är att vissa ärendeslag under en längre tid i praktiken prioriteras ned eller att enkla och lättutredda ärenden i alltför stor utsträckning blir avgjorda på bekostnad av att handläggningen av mer omfattande eller komplicerade ärenden avstannar. En myndighet kan inte heller organisera sin verksamhet så att nedprioriterade ärenden får en oacceptabelt lång handläggningstid, även om den totala mängden ärenden minskar.

Den tid det tar att handlägga ett ärende är beroende av bl.a. ärendets karaktär och behovet av utredningsinsatser. Det går därför inte att generellt uttala vad som är en godtagbar handläggningstid. En fullständig passivitet från myndighetens sida är i princip aldrig acceptabelt. Det är inte heller en längre tids frånvaro av åtgärder som på ett effektivt sätt driver handläggningen framåt.

För att åstadkomma ett effektivt flöde är det viktigt att myndigheten i ett tidigt skede av handläggningen uppmärksammar behovet av eventuella kompletteringar och gör en bedömning av ärendets fortsatta handläggning. Det kan vara lämpligt att redan då upprätta en plan för ärendets avgörande. Myndigheten bör också regelbundet gå igenom äldre ärenden och följa upp gjorda tidsplaner för att kunna vidta åtgärder om handläggningen riskerar att dra ut på tiden. Detta är särskilt viktigt i pressade lägen när prioriteringar behöver

göras. Ansvar för att detta blir utfört ligger hos cheferna inom myndigheten och ytterst hos dess ledning.

Handläggningen av AA:s respektive BB:s ärende

Migrationsverkets handläggning

Det tog Migrationsverket ca 18 månader att avgöra AA:s ärende och drygt 3 år och 9 månader att avgöra BB:s ärende. Eftersom ansökningarna om asyl gavs in före den 20 juli 2018 var tidsfristen i 8 kap. 10 § första stycket utlänningsförordningen inte tillämplig i något av ärendena.

Vad gäller AA:s ärende konstaterar jag att Migrationsverkets egen handläggning har varit relativt kort och till synes effektiv. Det är i stället den 15 månader långa handläggningstiden hos Säkerhetspolisen som medfört att ärendet tagit lång tid att avgöra.

När det gäller BB:s ärende konstaterar jag att ansökan kom in i september 2015 då antalet asylansökningar ökade kraftigt. Det är ofrånkomligt att det har påverkat handläggningstiden i ärendet. Migrationsverket har vidare framhållit att ärendet behövde föredras för en expert när det gällde en fråga av betydelse för bedömningen, vilket också ska ha fördröjt handläggningen. Jag noterar att det dröjde drygt ett och ett halvt år från den första asylutredningen i april 2016 till den muntliga komplettering som gjordes i oktober 2017. Denna period av passivitet sammanföll dock tidsmässigt delvis med en stor inströmning av asylärenden.

Den sammanlagda handläggningstiden i BB:s ärende hos verket har överstigit 3 år och 9 månader. Enligt min mening är en så lång handläggningstid inte acceptabel även om ärendet var komplicerat och inleddes vid en tidpunkt då det kom in många ärenden till Migrationsverket. Jag konstaterar emellertid att den 15 månader långa handläggningstiden hos Säkerhetspolisen i hög grad har bidragit till att BB:s ärende tagit lång tid att avgöra.

Om Migrationsverket begär in ett yttrande från Säkerhetspolisen måste verket arbeta aktivt för att ett svar kommer in inom sådan tid att den totala handläggningstiden inte blir för lång och att ärendet kan avgöras inom författningsreglerade tidsfrister i de fall sådana förekommer. Detta gäller särskilt i ärenden som har en lång handläggningstid redan vid den tidpunkt då de remitteras.

Migrationsverket angav inte någon svarstid när verket remitterade AA:s och BB:s ärenden till Säkerhetspolisen. Det är enligt min mening rimligt att den myndighet som skickar ett ärende på remiss till en annan myndighet anger en svarstid, beräknad utifrån att den remitterande myndigheten ska kunna avgöra ärendet inom en eventuell författningsreglerad tidsfrist eller, om det inte finns någon sådan frist, inom rimlig tid. Det ger den myndighet som är remissinstans en tidsram att förhålla sig till och bör också leda till att ärendet förses med någon form av bevakning så att sista svarsdatum kan hållas.

Oavsett om någon svarstid angetts eller inte har som sagt den remitterande myndigheten ett ansvar för att följa upp en remiss där svaret dröjer. I AA:s ärende dröjde det drygt ett år innan Migrationsverket kontaktade Säkerhetspolisen i ärendet. Det framgår av mejlkonversationer mellan verket och AA att verket inte ansåg sig kunna påverka handläggningstiden hos Säkerhetspolisen. Enligt min uppfattning borde verket ha tagit kontakt med Säkerhetspolisen i AA:s ärende långt tidigare. I BB:s ärende togs inte någon kontakt alls med Säkerhetspolisen med anledning av att yttrandet dröjde. Enligt min uppfattning borde verket ha tagit kontakt med Säkerhetspolisen i BB:s ärende efter några månader med hänsyn till den redan långa handläggningstiden i ärendet.

Migrationsverkets bristande uppföljning av remisserna innebär att verket inte fullt ut tagit sitt ansvar för ärendena i detta avseende. Verket kan inte undgå kritik för den långsamma handläggningen av AA:s och BB:s ärenden.

Säkerhetspolisens handläggning

Om ett ärende initieras hos en myndighet genom att myndigheten ombeds yttra sig eller bidra med utredning i ett ärende hos en annan myndighet måste den mottagande myndigheten förhålla sig till de krav och frister som gäller för den avsändande myndigheten.

Det tog Säkerhetspolisen 15 månader att yttra sig till Migrationsverket i både AA:s och BB:s ärende. Säkerhetspolisens långa svarstid i AA:s och BB:s ärenden har i betydande mån försenat avgörandet av deras ärenden hos Migrationsverket.

Säkerhetspolisen har i sitt yttrande till JO förklarat den långa handläggningstiden med en stor och oförutsedd ökning av antalet remisser från Migrationsverket i kombination med hög arbetsbelastning inom andra verksamhetsområden hos myndigheten.

JO har i fråga om Migrationsverket tidigare uttalat att det är oundvikligt att en stor och oförutsedd ärendetillströmning i det kortare perspektivet kan påverka myndighetens handläggningstider negativt (se JO 2015/16 s. 326).

Det finns inte anledning att ifrågasätta att handläggningen hos Säkerhetspolisen fördröjdes på grund av det stora antalet ärenden som remitterades från Migrationsverket och att läget var exceptionellt också hos Säkerhetspolisen under en viss tid. Jag riktar därför inte någon kritik mot Säkerhetspolisen inom ramen för denna granskning.

Nu har det dock gått ganska lång tid sedan den påtagliga ökningen av antalet remisser från Migrationsverket började, och Säkerhetspolisen har haft tid att anpassa sin verksamhet efter de nya förhållandena. De långa svarstiderna i ärenden som remitterats från Migrationsverket är inte försvarbara i längden. Jag kommer därför att fortsättningsvis följa handläggningstiderna hos Säkerhetspolisen.

Övergripande synpunkter

Vid JO:s möte med Migrationsverkets ledning i november 2017 bedömde verket att de äldre asylärendena skulle kunna ha avarbetats under andra halvåret 2018. Verket räknade med handläggningstider på tre till fyra månader för de asylärenden som skulle komma in under andra halvåret 2018.

De långa handläggningstiderna i asylärenden har, som jag nämnt, under en lång tid varit föremål för klagomål hos JO. Situationen verkar dock ha förbättrats avsevärt jämfört med hur det såg ut för några år sedan. Av den verksamhets- och utgiftsprognos som Migrationsverket gjorde i oktober 2020 framgick att författningsreglerade handläggningstider beräknas nås under 2021 inom bl.a. ärendeslaget asyl. Det är naturligtvis positivt. Jag kan dock konstatera att den bedömning som Migrationsverket gjorde 2017, om att asylärendena redan hösten 2018 skulle kunna avgöras inom författningsreglerade tidsfrister, inte höll. Att Migrationsverket har problem med långa handläggningstider i flera ärendeslag framgår tydligt av de anmälningar som kommer in till JO. Det kan befaras att åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna inom ett ärendeslag får konsekvenser även för ärenden av ett annat slag. Jag kommer därför att fortsätta att följa utvecklingen.

Säkerhetspolisen har under en lång tid haft långa svarstider i de ärenden som remitterats från Migrationsverket. De långa svarstiderna bidrar i ett antal ärenden till långa handläggningstider totalt hos Migrationsverket. Även om Säkerhetspolisen och Migrationsverket vidtagit åtgärder för att effektivisera remissförfarandet, vilket jag givetvis välkomnar, finns det anledning att se med oro på handläggningstiderna hos Säkerhetspolisen.

Mot bakgrund av de långa handläggningstiderna hos Migrationsverket och vad Säkerhetspolisen anfört om sin ansträngda situation översänder jag en kopia av detta beslut till Regeringskansliet.

Jag kan avslutningsvis nämna att jag denna dag också fattat beslut i ärenden som rör Migrationsverkets handläggningstider i ärenden om medborgarskap (se JO:s ärenden med dnr 130-2019 och 554-2019), uppehållstillstånd på grund av anknytning (se JO:s ärenden med dnr 8843-2018, 335-2019 och 447-2019) och ärenden om asyl som inte remitterats till Säkerhetspolisen (se JO:s ärenden med dnr 2079-2019 och 2878-2019).

Ärendena avslutas.