

## Granskning av Migrationsverkets handläggningstider (asylärenden)

---

**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 ökning 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 ursäktat 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 en anmälan till JO i mars 2019 förde makarna AA och BB fram klagomål mot Migrationsverket bl.a. för att handläggningen av deras asylärenden tagit lång tid (JO:s dnr 2079-2019).

AA och BB, som är statslösa palestinier, ansökte om asyl den 8 januari 2016. Den 29 maj 2019 beslutade Migrationsverket att avslå deras ansökningar.

CC förde i en anmälan till JO i april 2019 fram klagomål mot Migrationsverket bl.a. för att handläggningen av hans asylärende tagit lång tid (JO:s dnr 2878-2019).

CC, som är statslös från Kuwait, ansökte om asyl den 9 februari 2016 efter att ett tidigare beslut att utvisa honom hade upphört att gälla. Den 29 maj 2019 beslutade Migrationsverket att avslå CC:s ansökan.

### Utredning

Migrationsverket uppmanades att yttra sig över anmälningarna. Yttrandet skulle också avse bl.a. följande:

- en beskrivning av Migrationsverkets organisation vad avser handläggningen av asylärenden
- prioriteringsordningen mellan olika typer av asylärenden
- hur asylärenden prioriteras i förhållande till andra ärendekategorier hos Migrationsverket
- Migrationsverkets plan för hur asylärenden ska hanteras framöver.

Migrationsverket (generaldirektören DD) yttrade sig till JO den 12 september 2019.

Migrationsverket uppgav bl.a. att prövningen av asylansökningar från statslösa personer med ursprung i bl.a. Gulfstaterna under de senaste åren har varit mer komplicerad än för övriga ärenden i skyddsprocessen mot bakgrund av ny praxis från EU-domstolen och Migrationsöverdomstolen, ny landinformation och därtill kommande frågor om verkställighetshinder. Migrationsverket uppgav vidare att asylansökningar från personer vars utvisningsbeslut har preskriberats oftast är mycket komplexa, kräver extra utredningsresurser och sällan kan tas med förtur.

Migrationsverket angav komplexiteten i prövningen av statslösas skyddsbehov, ny praxis, ny landinformation, en personalomställning på verket med anledning av kraftiga budgetneddragningar och höga balanser som huvudsakliga anledningar till att de ärenden som omfattas av JO:s granskning haft långa handläggningstider.

Migrationsverket uppgav vidare att verket under de senaste åren har varit tvunget att flera gånger anpassa sin organisation efter förutsättningarna och budgetneddragningarna. Den nuvarande skyddsprocessen har arbetats fram för att ge förutsättningar för en högre effektivitet med hög rättssäkerhet.

Migrationsverket hänvisade i sitt yttrande till ett flertal dokument som inte redovisas här.

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

## **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 att vara 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 där Säkerhetspolisen var remissinstans, se nedan under Övergripande synpunkter.

Det kan naturligtvis fortfarande finnas vissa kvardröjande effekter, men enligt min mening går det inte längre att ursäktat 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. Ansvaret för att detta blir utfört ligger hos cheferna inom myndigheten och ytterst hos dess ledning.

## Handläggningen av AA:s, BB:s respektive CC:s ärende

Av utredningen framgår bl.a. följande om handläggningen av de aktuella ärendena.

AA och BB ansökte om asyl i Sverige den 8 januari 2016. Migrationsverket ansåg inledningsvis att ärendena skulle handläggas enligt den s.k. Dublinförordningen men de lottades under våren 2016 över till en asylprövningsenhet. Migrationsverket prövade ansökningarna slutligt den 29 maj 2019.

CC ansökte, efter att hans tidigare utvisningsbeslut hade preskriberats, på nytt om asyl den 9 februari 2016. Migrationsverket prövade ansökan slutligt den 29 maj 2019.

Samtliga ansökningar om asyl gavs in före den 20 juli 2018 och tidsfristen i 8 kap. 10 § första stycket utlänningsförordningen var därför inte tillämplig i något av ärendena.

Jag kan konstatera att AA:s, BB:s respektive CC:s ansökan kom in vid en tidpunkt då antalet asylansökningar fortfarande var mycket stort. Det är ofrånkomligt att det har påverkat handläggningstiden i ärendena. Migrationsverket har vidare framhållit att ärendena var komplicerade eftersom de rörde statslösa personer från Gulfstaterna. Jag har förståelse för att utredningskrävande och komplicerade ärenden tar längre tid än andra ärenden, liksom att handläggningstiderna i de aktuella ärendena också påverkades av att det kom ny praxis och ny landinformation under pågående handläggning.

Handläggningstiderna i AA:s, BB:s respektive CC:s ärende har dock överstigit tre år. Enligt min mening var en så lång handläggningstid inte acceptabel även om ärendena var komplicerade och inleddes vid en tidpunkt när Migrationsverket hade en stor ärendeinströmning. Jag vill betona att ett utredningskrävande eller komplicerat ärende ställer särskilt höga krav på en tidig bedömning av vilka åtgärder som är nödvändiga att vidta och en regelbunden uppföljning av vidtagna åtgärder. Om ny praxis eller information medför att ytterligare utredningsåtgärder måste vidtas i ett ärende som redan har lång handläggningstid måste dessa åtgärder vidtas skyndsamt och beslutsskrivandet därefter prioriteras. Det har förekommit oacceptabelt långa perioder av passivitet i handläggningen i de aktuella ärendena, bl.a. en period på cirka elva månader i AA:s och BB:s ärenden och en period på cirka ett år och fyra månader i CC:s ärende. Jag kan dock konstatera att de aktuella perioderna tog sin början under våren 2017 då effekterna av den kraftiga ökning av migrationen som inleddes under hösten 2015 ännu inte helt klingat av.

Sammanfattningsvis har de långa handläggningstiderna stått i strid med förvaltningslagens krav att ett ärende ska handläggas så snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Migrationsverket ska kritiseras för den långsamma handläggningen av AA:s, BB:s respektive CC:s ärende.

## 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.

I sitt yttrande till JO inom ramen för de nu aktuella klagomålsärendena har verket uppgett som skäl för de långa handläggningstiderna – förutom ärendenas svårighetsgrad – en personalomställning på verket grundad på kraftiga budgetneddragningar och höga balanser. Verket har under de senaste åren varit tvunget att flera gånger anpassa sin organisation efter förutsättningarna och budgetneddragningarna.

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. Jag översänder en kopia av detta beslut till Regeringskansliet för kännedom.

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 8443-2018, 335-2019 och 447-2019) och ärenden om asyl där Säkerhetspolisen varit remissinstans (se JO:s ärenden med dnr 659-2019 och 790-2019).

Ärendena avslutas.