

Granskning av Migrationsverkets handläggningstider (ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning)

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

JO har utrett tre anmälningar mot Migrationsverket om långa handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Migrationsverkets ärenden gällde ansökningar av AA (JO:s dnr 8443-2018), BB (JO:s dnr 335-2019) och familjen C (JO:s dnr 447-2019).

AA:s ärende

DD förde i en anmälan till JO i december 2018 fram klagomål mot handläggningen av hans hustrus, AA, ärende. AA ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning till DD den 20 december 2016. Den 17 december 2019 avslog Migrationsverket AA:s ansökan.

BB:s ärende

EE förde i en anmälan till JO i januari 2019 fram klagomål mot handläggningen av hennes mans, BB, ärende. BB ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning till EE den 22 augusti 2017. Den 4 mars 2020 beviljade Migrationsverket BB uppehållstillstånd.

Familjen C:s ärenden

FF, som var god man för GG, förde i en anmälan till JO i januari 2019 fram klagomål mot handläggningen av GG:s familjs ansökningar. HH, JJ, KK och LL (familjen C) ansökte den 15 februari 2018 om uppehållstillstånd på grund av anknytning till GG i egenskap av förälder respektive syskon. Den 10 april 2019 beviljade Migrationsverket familjen C uppehållstillstånd.

Utredning

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

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

Migrationsverket (stf. generaldirektören MM) yttrade sig till JO den 8 maj 2019, efter att ha gett berörda regioner och befattningshavare tillfälle att lämna synpunkter.

Migrationsverket redovisade följande allmänna beskrivning av bakgrunden och om handläggningen av anknytningsärenden.

Under 2013 började antalet inkomna ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning öka efter att ha varit på en relativt stabil nivå under några år och de högre nivåerna höll i sig till 2016. Minskningen i antalet ansökningar därefter beror förmodligen på den ändrade och mer restriktiva lagstiftning som infördes avseende anhöriginvandring.

Fram till 2016 ökade även antalet inkomna ansökningar om asyl och först 2017 kunde myndigheten utifrån bl.a. sina ekonomiska förutsättningar fördela fler resurser till prövningen av anknytningsärenden. Det stora antalet medarbetare som arbetade inom verksamheten ledde till att andelen avgjorda ansökningar ökade kraftigt under 2017 och 2018 och andelen öppna ärenden minskade i betydande omfattning.

Migrationsverkets digitala handläggningsstöd - E3 är konstruerat utifrån ett enhetligt arbetssätt och verket har standardiserade ärendeflöden för arbetstillstånds-, studerande- och anknytningsärenden. Ärendena hanteras i tre olika flöden, ärenden som är färdiga att fatta beslut i, ärenden som är i behov av komplettering och ansökningar som måste utredas vidare.

Migrationsverket redovisade följande prioriteringsordning mellan olika typer av anknytningsärenden.

I chefen för planeringsavdelningens administrativa beslut den 11 februari 2019 A-11/2019, fattat mot bakgrund av generaldirektörens beslut den 27 december 2018 om inriktning för det fortsatta planeringsarbetet inför 2019, beslutar planeringschefen bl.a. att prövningen av anknytningsärenden ska "utgå från att de äldsta ärendena avarbetas i den takt som resurserna tillåter och att nyinkomna enkelt avgjorda ärenden fortsatt avgöres. Ärenden med koppling till "Brexit" ska prioriteras så att handläggningstider kan hållas i enlighet med framtida förordning och serviceåtaganden.

Migrationsverkets ökande balans av anknytningsärenden fram till 2016 har inneburit att verket satsat på och fördelat resurser till ärendena för att minska antalet öppna ansökningar. Migrationsverket har i sin planering för 2019 prioriterat de tidigaste inkomna och ofta mest utredningskrävande ärendena samtidigt som nyinkomna enklare ärenden fortsatt ska avgöras så att avarbetningen av ansökningarna är fördelade över samtliga ärendeslag.

Migrationsverket redovisade följande om hur anknytningsärenden prioriteras i förhållande till andra ärendekategorier.

Enligt regeringsbeslut den 14 mars 2019, avseende ändring av regleringsbrevet för 2019, samt Migrationsverkets verksamhetsplan 2019 ska verket inrikta sig på att öka produktiviteten i anknytningsärenden jämfört med föregående år. Förvaltningsanslaget vid Migrationsverkets motsvarar inte de behov som verket har och myndigheten måste därför göra prioriteringar mellan asyl och tillståndsprövningen samt inom tillståndsprövningen och även inom mottagningsverksamheten.

Migrationsverkets prövning av asylansökningar ges alltid en högre prioritet än prövningen av tillståndsärenden eftersom den sammanlagda kostnaden för handläggningen och handläggningstiden av ett asylärende är högre än för motsvarande tillståndsärende. Långa handläggningstider i ett asylärende innebär ökade kostnader inom mottagningsverksamheten för bl.a. boende och fler handläggare inom verksamheten vilket ger ett minskat utrymme för att kunna bemanna inom andra ärendeslag.

Vad avser prioriteringar inom tillståndsärenden ska Migrationsverket i enlighet med bl.a. det senaste regleringsbrevet främja en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och även värna den fria rörligheten för EU-medborgare och deras anhöriga. Detta innebär att verket har prioriterat arbetsmarknadsstuderande och EES- ärenden med särskild prioritet avseende utfärdande av uppehållskort.

Såvitt avser ansökningar om uppehållstillstånd på grund av studier har Migrationsverket även tagit med i sin planering att studenter fortsatt ska kunna få sina beslut innan terminen startar.

Migrationsverket redovisade följande planering för hanteringen av anknytningsärenden.

Migrationsverket prioriterar en fortsatt utveckling och effektivisering av tillståndsprocesserna framförallt under 2019-2020 genom att bl.a. förbättra det digitala ansökningsförfarandet så att antalet kompletta ansökningar ökar samt med insatser för att ytterligare höja den rättsliga kvaliteten.

I enlighet med verkets nuvarande budgetramar är resurserna inte tillräckliga för att myndigheten ytterligare ska kunna minska handläggningstiderna för anknytningsärenden.

Migrationsverket redovisade följande bedömning av handläggningen av de ärenden som JO begärt att verket skulle yttra sig om.

Migrationsverkets handläggningstider i anknytningsärenden överskrider tyvärr fortfarande ofta den tidsfrist som anges i utlänningsförordningen vilket även gäller ansökningarna avseende [AA, BB och familjen C]. Migrationsverket har vidtagit handläggningsåtgärder som fört ärendena framåt i samtliga ansökningar och fattade beslut i [BB:s] ärende den 17 januari 2019, i [familjen C:s] ärende den 10 april 2019 och har påbörjat beslutskrivandet i ansökan avseende [AA].

Migrationsverket har sedan länge en mycket hög inströmning av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning vilket är den huvudsakliga anledningen till att den förordningsstegade tidsfristen överskridits i ärendena. I handläggningen av ärendena ingår också att genomföra ett antal olika utredningsmoment som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna fatta korrekta beslut i ansökningarna enligt bl.a. 9 § i förvaltningslagen vilket även innebär att handläggningen kan dra ut på tiden av denna anledning.

JO har hämtat in handlingar från Migrationsverket. JO har också tagit del av Migrationsverkets regleringsbrev för 2020 och 2021 samt verkets 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 mottagningsystemet 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 25 april 2019, dnr 191-18-4.3).

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 tre ärenden som är föremål JO:s bedömning i detta beslut. De övriga ärendena där Migrationsverket skulle yttra sig rörde handläggningstiderna i ärenden om medborgarskap och asyl, 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 § i förvaltningslagen (1986:223) som gällde till den 1 juli 2018.

I 5 kap. 3–3 e §§ utlänningslagen finns bestämmelser om när uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning. Ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in, om det inte finns särskilda skäl (se 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen). Tidsfristen i utlänningsförordningen infördes 2006 som ett led i genomförandet av EU:s direktiv om familjeåterförening (det s.k. familjeåterföreningsdirektivet). Särskilda skäl att förlänga fristen är t.ex. att sökanden på olika sätt inte medverkat i handläggningen av ärendet eller att det rör sig om en komplicerad utredning där exempelvis frågor som rör allmän ordning eller säkerhet aktualiseras (se prop. 2005/06:72 s. 56 f.). Europeiska kommissionen har i ett meddelande 2014 lämnat riktlinjer för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet. Av dessa framgår att problem med den administrativa kapaciteten inte anses vara skäl nog för att motivera en förlängning av fristen. (Se COM(2014) 210 final.)

Migrationsverkets beslut i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning har stor betydelse för dem som berörs. Om ett uppehållstillstånd beviljas innebär det att sökanden får vistas i Sverige, medan ett avslag som regel innebär att han eller hon måste lämna landet eller inte får komma hit. Under den tid det tar att handlägga ansökningar om uppehållstillstånd lever de som berörs i ovisshet om utgången. Det förhållandet att närstående ofta måste leva åtskilda under handläggningstiden kan innebära en stor påfrestning, särskilt för barnfamiljer och för dem som står i begrepp att bilda familj. Att under lång tid vänta på ett beslut som har avgörande betydelse för personliga och

ekonomiska förhållanden kan orsaka otrygghet och lidande samt i en del fall även ekonomiska förluster. Jag vill därför framhålla det som JO har understrukt 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 nuvarande 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 de aktuella ärendena

AA:s ärende

Av utredningen framgår följande. AA ansökte i december 2016 om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin man DD. Migrationsverket begärde i januari 2017 in utredning från en utlandsmyndighet. Efter att ett antal kompletteringar kommit in från DD i april 2017 genomförde verket i juni 2018 en utredning med DD och begärde därefter in kompletterande utredning från en utlandsmyndighet. Efter att den utredningen kommit in genomförde verket ytterligare en utredning med DD i november 2019. AA:s ansökan avslogs den 17 december 2019.

AA:s ärende framstår som relativt utredningskrävande, och enligt Migrationsverkets yttrande till JO var utgången beroende av utredningen i ett annat ärende. Handläggningstiden var dock hela tre år. Som jag nämnt ställer ett utredningskrävande ärende höga krav på en tidig bedömning av vilka åtgärder

som är nödvändiga. Vidare måste det göras en regelbunden uppföljning av vidtagna åtgärder, allt för att undvika avbrott i handläggningen. Av utredningen framgår att det förekommit flera längre perioder då inga åtgärder vidtagits alls, bl.a. maj 2017–april 2018 respektive oktober 2018–september 2019. Långa perioder av passivitet är i princip aldrig acceptabla och det får inte förekomma att ett ärende läggs åt sidan för att det framstår som komplicerat eller arbetskrävande av något annat skäl.

Migrationsverket överskred den författningsreglerade niomånadersfristen för handläggningen med två år och tre månader. Verket har inte angett att det fanns särskilda skäl för det. Handläggningen har dessutom innehållit flera perioder av passivitet.

BB:s ärende

Av utredningen framgår följande. BB ansökte om uppehållstillstånd i augusti 2017. Migrationsverket avslag ansökan i januari 2019. Det huvudsakliga skälet till avslaget var att anknytningspersonen inte hade en bostad av tillräcklig storlek och standard. BB överklagade beslutet. Migrationsdomstolen fann att kravet på anknytningspersonens bostad hade uppfyllts vid tidpunkten för domstolens prövning och återförvisade i mars 2019 ärendet till verket för fortsatt handläggning. Migrationsverket begärde i slutet av april in kompletterande utredning från en utlandsmyndighet. Utredningen kom till verket i maj 2019. En muntlig utredning genomfördes i december. BB:s ansökan bifölls i mars 2020.

Redan när Migrationsverket i januari 2019 beslutade att avslå BB:s ansökan om uppehållstillstånd hade niomånadersfristen överskridits med cirka sju månader. Det fanns vidare en längre period efter oktober 2017 då det inte vidtogs någon åtgärd alls. BB:s ärende framstår varken som särskilt komplicerat eller utredningskrävande. Migrationsverket har inte påstått att det fanns särskilda skäl att överskrida handläggningsfristen.

Efter att Migrationsverkets avslagsbeslut hade upphävts av domstol i mars 2019 och ärendet återförvisats till verket dröjde det ett år innan verket fattade ett nytt beslut. Under den tiden vidtogs endast begränsade utredningsåtgärder och ärendet var liggande utan att i princip några åtgärder vidtogs under nästan sju månader. Som jag tidigare uttalat ska en myndighet behandla ett ärende som återförvisas från en domstol med förtur och handlägga det med särskild skyndsamhet (se mina beslut den 6 maj 2020, JO:s dnr 3173-2019 och 8169-2019).

När BB:s ärende slutligen avgjordes uppgick den totala handläggningstiden till drygt två år och sju månader från det att ansökan gjordes. Jag kan således konstatera att handläggningstiden i ärendet avsevärt översteg niomånadersfristen. Det förekom också flera längre perioder av passivitet.

Familjen C:s ärenden

Av utredningen framgår följande. Familjen C (bestående av HH, JJ, KK och LL) ansökte i februari 2018 om uppehållstillstånd på grund av anknytning i egenskap av förälder respektive syskon till GG. Anknytningsutredningar genomfördes på en utlandsmyndighet i början av maj samma år.

Migrationsverket genomförde en utredning med anknytningspersonen i Sverige i februari 2019. Senare i februari gjordes en kompletterande utredning på utlandsmyndigheten och i mars 2019 skickades underlag för en DNA-undersökning till Rättsmedicinalverket. En rapport från DNA-undersökningen kom in till Migrationsverket den 3 april 2019 och den 10 april 2019 beviljades familjen uppehållstillstånd.

Ärendena får sägas ha varit förhållandevis utredningskrävande och handläggningstiden har bl.a. påverkats av att det krävdes en DNA-analys. Det tog dock Migrationsverket cirka ett år och två månader att avgöra ärendena, vilket innebar att niomånadersfristen överskreds med cirka fem månader. Migrationsverket har inte heller här angett att det fanns särskilda skäl att överskrida tidsfristen.

Som jag tidigare nämnt ställer ett utredningskrävande ärende höga krav på en tidig bedömning av vilka åtgärder som är nödvändiga att vidta och en regelbunden uppföljning av vidtagna åtgärder. Det får inte förekomma att vissa ärenden läggs åt sidan eller prioriteras bort enbart för att de kräver ytterligare utredning. Av Migrationsverkets yttrande till JO framgår att ansvariga befattningshavare ansåg att underlaget för DNA-analysen hade kunnat hämtas in i ett tidigare skede av handläggningen. Med tanke på att ansökan beviljades kort tid efter att resultatet av DNA-analysen kommit in till verket framstår det som att handläggningstiden hade kunnat förkortas väsentligt om DNA-analysen gjorts i ett tidigare skede. Det går också att konstatera en passivitet i handläggningen från maj 2018 till januari 2019.

Sammanfattningsvis överskred handläggningstiden i familjen C:s ärenden både tidsfristen i utlänningsförordningen och vad som i övrigt kan anses acceptabelt. Handläggningen innehöll även en period av passivitet som översteg vad som är godtagbart. I den s.k. portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen anges att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Bestämmelsen har sin bakgrund i Sveriges anslutning till barnkonventionen och medför att intresset av en skyndsam handläggning gör sig särskilt starkt gällande.

Sammanfattning

I samtliga anknytningsärenden som omfattas av min granskning uppgick handläggningstiden till över ett år, och som mest upp till tre år. I alla ärenden förekom längre perioder av passivitet. Handläggningen har stått i strid med både förvaltningslagens skyndsamhetskrav och utlänningsförordningens särskilda

tidsfrist. I familjen C:s fall har den utdragna handläggningen berört minderåriga barn.

Migrationsverket kritiseras för den långsamma och passiva handläggningen i de nu granskade ärendena.

Övergripande synpunkter

Vid JO:s möte med Migrationsverkets ledning i november 2017 uppgav verket som mål att författningsreglerade tidsfrister skulle kunna hållas i anknytningsärenden hösten 2018.

I sitt yttrande till JO i maj 2019 har Migrationsverket beskrivit en situation där handläggningstiderna i anknytningsärenden ofta överskrider den författningsreglerade tidsfristen. Verket har uppgett att man sedan länge har en hög inströmning av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning och att man med nuvarande budgetramar inte har resurser för att ytterligare kunna minska handläggningstiderna.

De långa handläggningstiderna i anknytningsärendena har, som jag nämnt, under en lång tid varit föremål för klagomål hos JO. Även om situationen verkar ha förbättrats jämfört med hur det såg ut för några år sedan finns det utifrån Migrationsverkets beskrivning anledning till oro.

I den verksamhets- och utgiftsprognos som Migrationsverket gjorde i oktober 2020 angavs att författningsstyrda handläggningstider beräknas nås under 2022 inom ärendeslaget uppehållstillstånd på grund av anknytning. Enligt Migrationsverkets senaste prognos kan det alltså dröja ytterligare nästan två år innan man kan förvänta sig att anknytningsärendena avgörs inom den författningsreglerade tidsfristen.

Om inte kraftfulla åtgärder vidtas befarar jag att de alltför långa handläggningstiderna för anknytningsärendena blir ett normalläge. Migrationsverket måste fortsätta att arbeta aktivt för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna.

I sitt yttrande till JO har Migrationsverket anfört att det i verkets regleringsbrev för 2019 står att verket ska inrikta sig på att öka produktiviteten i anknytningsärenden jämfört med föregående år, men att förvaltningsanslaget inte motsvarar de behov som verket har och att verket därför måste göra prioriteringar bl.a. mellan prövningen av asylärenden och andra ärenden om uppehållstillstånd. Jag noterar att det i Migrationsverkets regleringsbrev för 2020 angavs att arbetet med att effektivisera prövningsverksamheten skulle fortsätta med särskilt fokus på bl.a. anknytningsärenden, och att det i verkets regleringsbrev för 2021 anges att verket – särskilt vad gäller prövningen av bl.a. ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning – ska förkorta kötiderna för öppna ärenden och öka andelen beslut som fattas inom författningsstyrd tid.

Mot bakgrund av vad verket anfört om hur man prioriterar sin verksamhet och om behovet av resurser 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) och asyl (se JO:s ärenden med dnr 659-2019, 790-2019, 2079-2019 och 2878-2019).

Ärendena avslutas.