

## Ny granskning av Migrationsverkets handläggningstider

**Beslutet i korthet:** JO har genomfört en ny granskning av handläggningstider vid Migrationsverket. Granskningen gäller ärendeslagen medborgarskap, anknytning och asyl. Granskningen visar att Migrationsverket fortfarande har stora problem. JO befarar att det kommer att dröja flera år innan handläggningstiderna är på en rimlig nivå.

Det går enligt JO inte att acceptera att Migrationsverket år efter år har orimligt långa handläggningstider i ett stort antal ärenden. JO konstaterar att hans tidigare uttalade farhågor om att verkets långa handläggningstider skulle bli ett normalläge verkar besannas. Migrationsverket måste nu göra särskilda ansträngningar för att komma till rätta med handläggningstiderna.

Med anledning av att handläggningstiderna också är en fråga om tilldelning av resurser överlämnas beslutet till Regeringskansliet för kännedom.

JO kritiserar Migrationsverket för långsam och passiv handläggning i de enskilda ärenden som granskats. I några av ärendena hade handläggningstiden överstigit tre och ett halvt år.

### Bakgrund till granskningen

JO har vid flera tillfällen granskat Migrationsverkets handläggningstider. Resultatet av den senaste granskningen redovisades i fyra separata beslut den 21 januari 2021. JO Per Lennerbrant kritiserade i dessa beslut Migrationsverket för långsam handläggning i samtliga granskade ärenden och för passivitet under handläggningen i de flesta av ärendena. (För en närmare redovisning, se JO 2021/22 s. 605, dnr 130-2019 och 554-2019.)

Efter den senaste granskningen har det fortsatt att komma in klagomål till JO på Migrationsverkets handläggningstider. Mot denna bakgrund beslutade JO i februari 2022 att på nytt granska handläggningstiderna genom att utreda fem anmälningar i flera olika ärendeslag. Resultatet av granskningen redovisas samlat i detta beslut.

## Anmälningarna

Anmälningarna avsåg följande ärenden.

AA ansökte om svenskt medborgarskap den 21 maj 2020. Den 21 januari 2021 förelade en migrationsdomstol Migrationsverket att snarast avgöra AA:s ärende (jfr 12 och 49 §§ förvaltningslagen om s.k. dröjsmålstalan). Verket avgjorde ärendet den 1 februari 2022. (JO:s dnr 578-2022)

BB ansökte om svenskt medborgarskap den 30 juli 2018. Migrationsverket avgjorde BB:s ärende den 16 mars 2022. (JO:s dnr 614-2022)

CC ansökte om svenskt medborgarskap den 27 juni 2018. Migrationsverket avgjorde ärendet den 3 mars 2022. (JO:s dnr 879-2022)

DD ansökte om asyl i Sverige den 9 januari 2020. Migrationsverket avgjorde ärendet den 18 februari 2022. (JO:s dnr 903-2022)

EE ansökte om uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning den 29 november 2020. Migrationsverket avgjorde ärendet den 28 mars 2022. (JO:s dnr 1271-2022)

## Utredning

JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över anmälningarna och besvara ett antal frågor. Migrationsverket yttrade sig till JO den 8 juni 2022. I yttrandet redovisade verket bl.a. följande.

Migrationsverket arbetar för att kunna pröva gjorda ansökningar inom författningsreglerade frister i samtliga ärendeslag. Det finns förutsättningar för att avgöra förstagångsansökningar om asyl inom författningsreglerad frist. Målsättningen att avgöra även förlängningsansökningar om asyl och anknytningsärenden inom författningsreglerade frister samt medborgarskapsärenden inom sex månader beräknas kunna nås under 2023.

För att komma till rätta med handläggningstiderna arbetar Migrationsverket med att öka planeringsförmågan när det gäller t.ex. bemanning och produktivitet, samt att i högre utsträckning anpassa planeringen efter antal nyinkomna ärenden (t.ex. en säsongsvariation). Det förs en ökad dialog inom myndigheten om förutsättningar för att nå och hålla författningsstyrda tider. Verket etablerade under slutet av 2021 och början av 2022 en ny struktur för prövningsstöd (stöd till medarbetare som arbetar med prövning av ärenden) som bl.a. innebär att det finns ett prövningsstödsnätverk för varje delprocess. I mars 2022 infördes en ny process för ärenden som rör uppehållstillstånd på grund av anknytning och den innebär bl.a. att samtliga nyinkomna anknytningsärenden hanteras av en central funktion som sorterar ut dem som ska handläggas skyndsamt. Under 2021 började man med medborgarskapsprövning på ytterligare en ort för att öka rekryteringsunderlaget och minska sårbarheten.

En utmaning för verksamheten är att det kommer många avgöranden från domstol om att ärendena ska avgöras snarast, vilket påverkar vilka ärenden som ska prioriteras. Vidare kan omvärldsfaktorer, som den nuvarande situationen i Ukraina och händelseutvecklingen i Afghanistan 2021, ge undanträngningseffekter eller skapa flaskhalsar. En annan utmaning är att uppnå en långsiktigt hållbar kompetensförsörjning.

När det gäller de ärenden som är föremål för JO:s granskning framgår sammanfattningsvis av Migrationsverkets yttrande att handläggningstiden inte varit tillfredsställande i något av dem.

Efter att verket lämnade sitt yttrande har JO hämtat in myndighetens verksamhets- och utgiftsprognoser från juli respektive november 2022.

### **Rättsliga utgångspunkter**

För Migrationsverkets ärendehandläggning gäller förvaltningslagens allmänna skyndsamhetskrav. Enligt det kravet ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § första stycket).

För flera av Migrationsverkets ärendeslag finns även särskilda författningsreglerade handläggningsfrister. 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). Ett ärende om asyl ska som huvudregel avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in och senast inom 15 månader om det finns särskilda skäl (se 8 kap. 10 § första stycket utlänningsförordningen). För medborgarskapsärenden finns ingen motsvarande författningsreglerad handläggningsfrist.

JO har tidigare uttalat att det inte går att generellt uttala vad som är en godtagbar handläggningstid, men att en fullständig passivitet från myndighetens sida i princip aldrig är acceptabel. Det är inte heller en längre tids frånvaro av åtgärder som på ett effektivt sätt driver handläggningen framåt. JO har också uttalat att det inte är acceptabelt att enkla och lättutredda ärenden i alltför stor utsträckning blir avgjorda på bekostnad av att handläggningen av mer omfattande eller komplicerade ärenden avstannar, samt att en myndighet inte kan organisera sin verksamhet så att nedprioriterade ärenden får en oacceptabelt lång handläggningstid, även om den totala mängden ärenden minskar. (Se JO 2021/22 s. 605.)

### **Bedömning**

#### **De granskade ärendena**

Samtliga granskade ärenden har numera avgjorts. Jag kan inledningsvis konstatera att fyra av ärendena låg utan aktiv handläggning under största delen av den totala handläggningstiden. När verket väl börjat handlägga dem aktivt

kunde de avgöras inom relativt kort tid. Ett av dessa ärenden kunde avgöras redan efter drygt en vecka. I det femte ärendet vidtogs handläggningsåtgärder i ett initialt skede. Sedan dröjde det mer än ett år innan ytterligare åtgärder vidtogs och därefter ytterligare tio månader innan ärendet avgjordes. I samtliga granskade ärenden har det alltså förekommit långa perioder av passivitet.

I två av medborgarskapsärendena översteg den totala handläggningstiden tre och ett halvt år. Handläggningstiden i det tredje medborgarskapsärendet uppgick till drygt ett år och åtta månader. För medborgarskapsärenden finns som nämnts ingen särskild författningsreglerad tidsfrist. Förvaltningslagens allmänna skyndsamhetskrav gäller dock och Migrationsverket har i sitt yttrande uppgett att man har som målsättning att fatta beslut inom sex månader från ansökan.

Handläggningstiden översteg i samtliga granskade medborgarskapsärenden vad som kan anses acceptabelt. I ett av ärendena dröjde verket också drygt ett år med att fatta beslut efter att en domstol med anledning av en s.k. dröjsmålstalan hade förelagt verket att avgöra ärendet så snart som möjligt.

I asylärendet uppgick den totala handläggningstiden till två år och en månad och i anknytningsärendet till cirka ett år och fyra månader. Handläggningstiden översteg i båda ärendena gällande tidsfrister för respektive ärendeslag och även i övrigt vad som kan anses acceptabelt.

Såväl de långa handläggningstiderna i sig som Migrationsverkets passivitet strider mot förvaltningslagens krav att ett ärende ska handläggas så snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

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

#### Övergripande synpunkter på Migrationsverkets handläggningstider

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

JO har under flera år hanterat ett mycket stort antal klagomål mot Migrationsverket om långa handläggningstider. I några av de nu granskade ärendena har handläggningstiden överstigit tre och ett halvt år.

I sitt yttrande till JO i juni 2022 redovisade Migrationsverket vissa förbättringar avseende t.ex. andelen ärenden som avgörs inom författningsreglerade frister. Verket uppgav att det redan fanns förutsättningar att avgöra förstagångsansökningar om asyl inom den författningsreglerade fristen och att man beräknade att under 2023 nå målsättningen att avgöra

förlängningsansökningar om asyl och anknytningsärenden inom de författningsreglerade handläggningsfristerna samt medborgarskapsärenden inom sex månader.

En kort tid efter att Migrationsverket lämnat sitt yttrande till JO presenterade verket en verksamhets- och utgiftsprognos. I den angavs att det först 2025 beräknas finnas förutsättningar att hålla författningsreglerade frister för anknytningsärenden och medborgarskapsärenden. För asylärenden bedömdes förutsättningarna under perioden 2022–2025 vara begränsade att nå en hög andel avgjorda ärenden inom den författningsreglerade tiden.

Migrationsverket har därefter presenterat ytterligare en verksamhets- och utgiftsprognos (den 23 november 2022). Verket anger där att den samlade bilden från den föregående prognosen kvarstår, under förutsättning att myndigheten tilldelas medel enligt sina bedömda behov. Vidare anges att den avsevärt lägre nivån för förvaltningsmedel för 2025 som aviserats i budgetpropositionen bedöms påverka handläggningstiderna redan från 2024.

Min granskning visar att Migrationsverket fortfarande har stora problem med sina handläggningstider. Utifrån prognoserna befarar jag att det kommer att dröja ytterligare flera år innan Migrationsverket avgör anknytningsärenden inom den författningsreglerade handläggningsfristen och medborgarskapsärenden inom sex månader. När det gäller asylärenden är materialet mer svårtolkat.

Migrationsverkets bedömning av när målen för handläggningstider kommer att nås har flera gånger flyttats fram och jag ser en risk för att inte heller den senaste prognosen kommer att hålla. Verket har dessutom uppgett att bedömningarna förutsätter att verket tilldelas medel som man enligt aviseringar i budgetpropositionen för 2023 inte kommer att få.

Migrationsverket har vidtagit ett antal åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna, något som jag givetvis ser positivt på. Jag har också förståelse för att verket påverkats av t.ex. händelserna i Afghanistan 2021 och aktiveringen av det s.k. massflyktsdirektivet med anledning av kriget i Ukraina.

Det går dock inte att acceptera att myndigheten år efter år har orimligt långa handläggningstider i ett stort antal ärenden. I min förra granskning uttalade jag en oro för att verkets långa handläggningstider skulle bli ett normalläge om inte kraftfulla åtgärder vidtogs. Jag tvingas nu konstatera att mina farhågor verkar besannas.

Migrationsverket måste göra särskilda ansträngningar för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Jag kommer även fortsättningsvis att följa utvecklingen i denna fråga.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen och då verkets långa handläggningstider också är en fråga om tilldelning av resurser översänder jag en kopia av detta beslut till Regeringskansliet för kännedom.

Ärendena avslutas.