

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Ny granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden. Även kritik mot Migrationsverket för att ett beslut inte skickades till ombud.

Beslutet i korthet: JO har tidigare kritiserat Migrationsverket för att myndigheten använde en automatiserad hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden, där utgången var bestämd på förhand och alltid blev att talan avslogs. Besluten uppfyllde inte heller förvaltningslagens krav på motivering. JO har gjort en ny granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan. Av utredningen framgår att det numera görs en första sortering varvid alla ärenden som kan avgöras inom fyra veckor fångas upp. Även ärenden som myndigheten bedömer är väsentligt försenade enligt 11 § FL tas undan för manuell hantering. Motiveringen av avslagsbesluten är visserligen knapphändig, men innehåller den information Migrationsverket har om anledningen till dröjsmålet i det enskilda fallet. JO bedömer att hanteringen sammantaget får anses utgöra en tillräcklig prövning av om det individuella ärendet uppehålls i onödan. Den får därför, även om det rör sig om ett gränsfall, godtas.

JO kritiserar Migrationsverket för att i ett anmält fall endast ha skickat beslutet om avslag till sökandes folkbokföringsadress och inte till ombudet. JO uttalar att det är oacceptabelt att automatiskt fattade beslut inte skickas till ombud och förutsätter att Migrationsverket säkerställer att handlingar kommuniceras med ombud i de fall det ska ske.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 11 oktober 2024 förde AA fram klagomål mot Migrationsverket. Anmälan avsåg att Migrationsverket använde en automatiserad behandling i medborgarskapsärenden som medförde att det rutinmässigt skickades icke-individualiserade avslagsbeslut till de som begärt ett avgörande enligt 12 § förvaltningslagen. Detta strider enligt AA mot uttalanden från JO. Anmälan avsåg också att ett sådant beslut inte hade skickats till AA i egenskap av ombud för BB, utan endast till BB personligen.

Utredning

JO begärde in dagboksblad i ärendet från Migrationsverket. JO begärde därefter att myndigheten skulle yttra sig över anmälan. JO begärde även att Migrationsverket skulle redogöra för i vilken utsträckning och under vilka

förutsättningar myndigheten använder sig av en automatiserad hantering av framställningar enligt 12 § förvaltningslagen samt hur detta förhåller sig till uttalandena i JO 2022/23 s 481, dnr 6744-2020.

Migrationsverket (rättschefen CC) yttrade den 21 januari 2025 bl.a. följande.

Beslutet om att avslå begäran om avgörande fattades genom en automatiserad handläggning. Beslutet motiverades på följande sätt. Ett beslut om svenskt medborgarskap är oåterkalleligt varför Migrationsverket lägger stor vikt vid att beslut inte fattas utan att samtliga krav kontrolleras noggrant. För att kunna kontrollera samtliga krav behöver Migrationsverket i utredningen av din ansökan om svenskt medborgarskap göra en kontroll av dina tidigare handlingar och uppgifter hos Migrationsverket samt inhämta information från andra myndigheter. Migrationsverket har inte hunnit sammanställa all nödvändig information inom fyra veckor och avslår därför din begäran.

Ombudet erhöll inte beslutet eftersom de automatiserade besluten alltid går till folkbokföringsadressen. Endast manuellt fattade beslut kan skickas till andra adresser.

[– –]

Migrationsverkets handläggningsprocess av begäran om avgörande i medborgarskapsärenden

Dag ett när ett ärende om begäran om avgörande enligt 12 § förvaltningslagen (dröjsmålstalan) inkommer till medborgarskapsenheterna sker registrering. Därefter genomförs kontrollslagningar och en begäran om att inkomma med hemlandspass, främlingspass, resedokument och uppehållskort skickas till den sökande. När handlingen inkommer och svar på kontrollslagningar mottagits fördelas ärendet skyndsamt till en handläggare som påbörjar handläggningen och skickar ut eventuell kompletteringsbegäran.

Att få svar på kontrollslagningar tar i regel 48 timmar och en identitetshandling inkommer i regel inom 7-14 kalenderdagar. Eventuell handläggningsåtgärd vidtas inom 1-2 kalenderdagar och sedan är fatalitetiden åtminstone 14 kalenderdagar, men för att sökande ska hinna inkomma med det underlag Migrationsverket begär är den i regel 21 kalenderdagar. Saknas det kompletteringsbehov och ärendet är beslutsklart, lägger handläggaren upp ett utkast själv eller efter föredragning för en beslutsfattare. Återkopplingstiden är upp till 14 kalenderdagar.

Automatiska beslut fattas när 28 kalenderdagar passerat. Besluten skickas till folkbokföringsadressen. Endast om det finns skyddade personuppgifter eller om ärendet avgörs inom 28 kalenderdagar upprättas beslutet manuellt. Motiveringen av de automatiska besluten skiljer sig mellan de ärenden som är fördelade enligt ovan till handläggare från de, som ej hunnit fördelas ut för handläggning. Av beslutsmotiveringen framgår om handläggning påbörjats eller ej. Oavsett om det automatiska beslutet med beslutsmotivering går ut till sökanden, har denne i de flesta fall redan fått en återkoppling om att handläggning påbörjats i dennes ärende i samband med att kompletteringsbegäran eller begäran om att inkomma med passhandling skickats till sökande.

Migrationsverkets bedömning av automatiseringen

Migrationsverkets höga balanser i vissa ärendeslag medför att få ärenden avgörs inom 6 månader från ansökan. Förvaltningslagen öppnar då för att begäran om avgörande kan lämnas in, vilket också sker i merparten av de öppna ärendena. Denna ökning av arbetsuppgifter har krävt att Migrationsverket vidtagit olika åtgärder för att inte handläggningstiderna ska öka ytterligare. Automatisering av beslut i begäran om avgörande är en åtgärd. Efter JO:s beslut (JO 6744-2020) har

Migrationsverket ändrat handläggningen vid begäran om avgörande och justerat beslutsmotiveringarna i automatiseringsbesluten.

[— —]

Vid årsskiftet fanns 88 800 öppna medborgarskapsärenden ...och det hade inkommit begäran om avgörande i merparten av de ärenden som hade en handläggningstid som översteg 6 månader.

Det finns ingen lagstadgad handläggningstid i medborgarskapsärenden. Någon underrättelseskyldighet enligt 11 § förvaltningslagen har därför inte inträtt 6 månader efter ansökan.

[— —]

Även om det automatiserade förfarande, som används idag, har standardiserade texter så föregås det av en sortering av ärendena. Ärenden som kan beslutas inom fyra veckor tas undan för beslut. Övriga ärenden, där det inte finns något särskilt att påtala på grund av att de inte är väsentligen försenade, avslås automatiskt med en standardiserad text där det framgår om handläggningen påbörjats eller ej. Ofta påbörjas handläggningen redan innan avslagsbeslutet meddelats för att inte förlänga tiden i onödan.

Migrationsverket anser att nuvarande rutiner för användning av automatiserade beslut är acceptabla och nödvändiga eftersom handläggningsbalansen i medborgarskapsärenden är så omfattande.

Det aktuella medborgarskapsärendet avgjordes 8 månader och 13 dagar efter ansökan, vilket är i enlighet med 9 § förvaltningslagen. Ärendet är inte heller väsentligen försenat såsom anges i 11 § förvaltningslagen. Eftersom ärendet inte varit väsentligen försenat och det krävdes ytterligare handläggningsåtgärder innan beslut kunde fattas fanns det grund för att bevilja enligt 12 § förvaltningslagen när fyra veckor gått från ansökan.

Förvaltningslagen öppnar i 28 § upp för möjligheten att använda sig av automatiserade beslut. Det kan inte vara lagstiftarens avsikt att myndigheten i samtliga ärenden som inte är väsentligen försenade ska lägga ned arbetstid på att skriva noggrant motiverade individuella beslutsmotiveringar när det inte är möjligt att fatta beslut inom fyra veckor.

AA kommenterade yttrandet.

Rättslig reglering

Av 9 § förvaltningslagen (FL) framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Enligt 11 § FL ska en myndighet om den bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten också redovisa anledningen till förseningen.

I 12 § FL regleras möjligheten för en enskild att föra en s.k. dröjsmålstalan. Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Ett avslagsbeslut kan överklagas.

Enligt 14 § första stycket FL får den som är part i ett ärende som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget. I de fall den enskilde har anlitat ombud för att företräda honom eller henne ska myndigheten i första hand skicka handlingar i ärendet, t.ex. kommunikeringsbrev och beslut, till ombudet och inte till den enskilde. JO har även uttalat att myndigheter som huvudregel bör välja ombudet som delgivningsmottagare. (Se bl.a. JO 2020/21 s. 561, dnr 5014-2018.)

Enligt 23 § första stycket FL ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Ett beslut kan enligt 28 § första stycket FL fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat.

I 32 § FL finns ett krav på klargörande motivering och där anges bl.a. att ett beslut ska innehålla vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Bedömning

Min tidigare granskning

I anmälan görs gällande att Migrationsverket, trots tidigare kritik från min sida, åter har börjat använda sig av en automatiserad behandling i medborgarskapsärenden och rutinmässigt skickar icke-individualiserade avslagsbeslut vid en begäran avgörande enligt 12 § FL.

Min kritik avsåg en hantering hos Migrationsverket som innebar att ingen individuell bedömning gjordes av en dröjsmålstalan. Utgången var bestämd på förhand och blev alltid att begäran avslogs. De automatiskt fattade besluten uppfyllde inte kravet på motivering i 32 § FL eftersom de inte innehöll någon redogörelse för de omständigheter som hade varit avgörande för Migrationsverkets ställningstagande. Endast ett fåtal ärenden fördelades till en handläggare för en individuell prövning. Jag uttalade att Migrationsverkets hantering inte kunde ses som något annat än ett kringgående av regleringen i 12 §, eftersom den enskilde inte fick den effektiva prövning av om ärendet uppehålls i onödan som lagstiftaren avsett.

Det framgick dock av utredningen att Migrationsverket sedan september 2021 börjat hantera framställningar enligt 12 § FL på ett delvis annat sätt. De förändringar som genomförts innebar bl.a. att det gjordes en inledande granskning och att de ärenden som bedömdes kunna avgöras inom fyra veckor sorterades ut. För de ärenden som vid den inledande granskningen ansågs kräva ytterligare utredning och därför initialt skulle ligga kvar i balans hade det tagits fram en klargörande beslutsmotivering. Jag såg positivt på förändringen och uttalade att jag skulle fortsätta att följa hur Migrationsverket hanterar framställningar enligt 12 § FL. (JO 2022/23 s. 481, dnr 6744-2020.)

Bedömning av den nuvarande hanteringen av dröjsmålstalan och automatiskt beslutsfattande

Av utredningen framgår att handläggningen av dröjsmålstalan numera huvudsakligen sker enligt den ordning som Migrationsverket införde hösten 2021. Det görs således en första granskning och alla ärenden som kan avgöras inom fyra veckor sorteras ut. Även ärenden som myndigheten bedömer vara väsentligt försenade enligt 11 § FL tas undan för manuell hantering.

Den automatiserade hanteringen synes alltså vara begränsad till avslagsbeslut som fattas i ärenden som inte fångas upp vid den inledande sorteringen. Det rör sig här alltså om ärenden som verket bedömer inte är väsentligt försenade enligt 11 § FL. Det ligger utanför min utredning huruvida Migrationsverkets bedömning i det avseendet ligger i linje med lagstiftarens avsikt med 11 § FL.

Enligt vad som kommit fram så är motiveringen i dessa ärenden i princip begränsad till upplysningar om att Migrationsverket behöver göra noggranna kontroller i ärenden om medborgarskap och att begäran avslås eftersom myndigheten inte hunnit sammanställa all nödvändig information inom fyra veckor.

Det kan diskuteras om Migrationsverkets hantering och beslutens utformning lever upp till lagstiftarens intentioner med dröjsmålstalan. I förarbetena understryks särskilt vikten av att beslut om avslag på en begäran om avgörande enligt 12 § FL förses med en klaggörande motivering. En del i detta är att när myndigheten anger skälen för att ärendet inte kan avgöras måste den också överväga när ett avgörande kan beräknas ske. Det förutsätter att myndigheten gör klart för sig hur den bör gå vidare för att nå målet att kunna avsluta ärendet så snabbt och enkelt som möjligt. (Prop. 2016/17:180 s. 114 f.) Med den ordning som Migrationsverket tillämpar får ett stort antal beslut endast en relativt knapphändig motivering och det framstår som att det i många ärenden inte finns utrymme för att göra mer än en översiktlig bedömning.

Samtidigt är det sannolikt ofta så att den motivering som lämnas innehåller de huvudsakliga skälen till varför ärendet ännu inte avgjorts. Myndigheten har alltså typiskt sett inte någon ytterligare information att lämna, som på ett bättre sätt kan förklara för den enskilde varför ärendet inte avgjorts. Informationen är i den betydelsen således korrekt och det kan hävdas att den är så klaggörande som det är möjligt. Vidare får det i den inledande sorteringen anses ligga ett visst mått av individuell bedömning i varje ärende, vilket är ett viktigt moment för att myndigheten ska skapa sig en bild av hur ärendet fortsättningsvis ska hanteras (a. prop. s. 115). Med beaktande av detta anser jag att det inte har någon självständig betydelse att själva beslutsfattandet görs på ett automatiserat sätt.

Den beskrivna hanteringen hos Migrationsverket får sammantaget anses utgöra en tillräcklig prövning av om det individuella ärendet uppehålls i onödan (a. prop. s. 105 och s. 109). Hanteringen får därför, även om det rör sig om ett gränsfall, godtas.

Beslut ska kommuniceras med ombud

I de fall en enskild har anlitat ett ombud ska myndigheten som utgångspunkt skicka handlingar i ärendet, t.ex. beslut, till ombudet och inte till den enskilde.

Migrationsverket har angett att automatiskt fattade beslut alltid skickas till folkbokföringsadressen och att endast manuellt fattade beslut kan skickas till andra adresser. Begränsningar i Migrationsverkets ärendehanteringssystem är inte ett giltigt skäl för att inte skicka ett beslut till den enskildes ombud. Det är givetvis oacceptabelt att myndigheten inte skickar beslut till ombud.

Utredningen visar att beslutet att avslå BB:s dröjsmålstalan enligt 12 § FL inte skickades till AA som var ombud i ärendet. Migrationsverket kritiseras för detta. Migrationsverket behöver vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att handlingar kommuniceras med ombud i de fall det ska ske.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Hanna Hansson har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.