

Kritik mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden och för att regeringsformens krav inte har beaktats när webbansökningar prioriterats

Beslutet i korthet: Med anledning av ett flertal klagomål inledde JO en granskning av Migrationsverkets handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete samt om uppehållskort under perioden 2011 – 2013. Granskningen avsåg även skillnaderna i handläggningstid mellan ansökningar via webb och ansökningar på papper samt mellan ansökningar om arbetstillstånd hos certifierade arbetsgivare och andra.

Av granskningen framgår att handläggningstiderna i många fall är orimligt långa och inte sällan kraftigt överskrider författningsreglerade frister.

Migrationsverket har uppgett att de långa handläggningstiderna främst har orsakats av att antalet asylsökande kraftigt har överstigit de prognoser som gjorts. Utifrån de uppgifter som verket har presenterat är det dock svårt att se att detta, i vart fall ensamt, kan förklara de långa handläggningstiderna. De uppgifter som Migrationsverket har redovisat tyder dessutom på att verket har prioriterat enkla ärenden på bekostnad av mer omfattande eller komplicerade ärenden på ett sätt som inte är acceptabelt.

Migrationsverket kritiseras för de långa handläggningstiderna och för att författningsreglerade tidsfrister regelmässigt överskrids.

Granskningen visar också att det inom flera av de granskade ärendeslagen är en avsevärd skillnad i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar. Migrationsverket har uppgett att man för att förmå människor att ansöka via webben har valt att prioritera webbansökningar före pappersansökningar bland ansökningar som i övrigt är likvärdiga. Förfarandet bedöms som oförenligt med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen. Migrationsverket kritiseras för detta.

Underlaget i ärendet ger däremot inte anledning till kritik av systemet med certifierade arbetsgivare. Det väcker dock en del frågor som det kan finnas skäl att behandla i ett annat sammanhang.

Det finns anledning att tro att handläggningstiderna ökat ytterligare efter den granskade tidsperioden. Det finns därför skäl att noggrant följa utvecklingen på området. Under 2015 kommer JO att besöka Migrationsverket och dess ledning för att få en utförlig och aktuell bild av verkets handläggningstider, prioriteringar och rutiner.

Bakgrund och JO:s initiativ

Under 2013 kom det in ovanligt många klagomål till JO om långa handläggningstider hos Migrationsverket. 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. I flera av klagomålen uttryckte anmälarna stor frustration och oro över sin situation. Många angav att de drabbats av såväl psykisk som fysisk ohälsa med anledning av den ovisshet som de långa handläggningstiderna förde med sig. Av uppgifter på Migrationsverkets webbplats framgick också att handläggningstiderna för dessa ärendeslag hade ökat avsevärt. Enligt uppgifter på webbplatsen såg det också ut att vara en väsentlig skillnad i handläggningstid beroende på om den enskilde hade gjort sin ansökan via Migrationsverkets webbplats (en s.k. webbansökan) eller skickat in den till verket på annat sätt (en s.k. pappersansökan). I fråga om ansökningar om uppehållstillstånd för arbete verkade handläggningstiderna vidare i stor utsträckning vara beroende av om arbetsgivaren hade certifierats av Migrationsverket eller inte.

Mot bakgrund av dessa omständigheter beslutade JO att granska Migrationsverkets handläggningstider inom ramen för ett initiativärende. JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig och redogöra för verkets genomsnittliga handläggningstider under åren 2011–2013 för bl.a. asylärenden, ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning, ansökningar om uppehållstillstånd för arbete och ansökningar om uppehållskort. Verket skulle vidare kommentera skillnaderna i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar samt mellan ansökningar om arbetstillstånd hos certifierade arbetsgivare och andra. Av yttrandet skulle det också framgå hur verket såg på handläggningstiderna och resultatet av de prioriteringar som hade gjorts samt hur dessa förhöll sig till reglerna i 1 kap. 9 § regeringsformen, 7 § förvaltningslagen och de särskilda tidsfristerna i utlänningsförordningen.

Klagomål som kom in till JO i anslutning till initiativet eller därefter avslutades som regel med hänvisning till den pågående utredningen.

Migrationsverket yttrade sig genom generaldirektören AA. Till yttrandet fogade Migrationsverket en sammanställning över handläggningstider under åren 2011–2013. I det följande avsnittet redovisas en sammanfattning av de uppgifter som Migrationsverket lämnat om sina handläggningstider. Därefter redovisas Migrationsverkets yttrande.

Migrationsverket är indelat i tio verksamhetsområden, varav verksamhetsområde Asylprövning och verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap berörs av denna utredning.

Migrationsverkets handläggningstider

I Migrationsverkets sammanställning över handläggningstiderna anges som regel medelvärden, medianvärden och inom vilken tid 90 procent av ärendena avgjorts

(den 90:e percentilen). När begreppet genomsnittlig handläggningstid används nedan avses Migrationsverkets uppgift om medelvärde och när det talas om de äldsta ärendena avses de ärenden som ligger utanför den 90:e percentilen.

När det gäller ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete redovisade Migrationsverket uppgifter om handläggningstider både för de personer som ansökt om uppehållstillstånd för första gången (s.k. förstagångsansökningar) och för de personer som ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd (s.k. förlängningsansökningar).

Under de år som de redovisade handläggningstiderna avser, 2011–2013, ökade antalet asylansökningar enligt Migrationsverkets yttrande med 83 procent (eller med knappt 25 000 ärenden). Vad gäller förändringen av antalet ansökningar i övriga ärendeslag redovisade Migrationsverket inte några exakta uppgifter. Det framgår dock att det totala antalet ansökningar i tillståndsärenden (arbetsmarknadsärenden, anknytningsärenden, visumärenden, studerandeärenden, EES/registreringsärenden och besöksärenden) ökade med ca 5 procent (eller med drygt 9 000 ärenden).

Asylärenden

Antalet avgjorda asylärenden ökade under åren 2011–2013 med 64 procent. Den genomsnittliga handläggningstiden sjönk under denna period från cirka fem till cirka fyra månader.

Upphållstillstånd på grund av anknytning

Antalet avgjorda *firstagångsansökningar* inom ärendeslaget uppehållstillstånd på grund av anknytning minskade något under åren 2011–2013 samtidigt som den genomsnittliga handläggningstiden ökade med närmare 40 procent, från cirka tre och en halv månad 2011 till cirka fem månader 2013. I de äldsta ärendena uppgick handläggningstiden till omkring tio månader eller mer under 2013, vilket var en ökning med cirka två månader i förhållande till 2011.

Skillnaden i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar varierade. För de äldsta ärendena var den knappt två månader längre för pappersansökningar än för webbansökningar under 2013.

Antalet avgjorda *förlängningsansökningar* var i princip oförändrat mellan åren 2011–2013. De genomsnittliga handläggningstiderna minskade med knappt 10 procent och låg på närmare fyra månader under 2013. I de äldsta ärendena översteg handläggningstiden tio månader under 2013, vilket var en ökning med cirka två månader i förhållande till 2011.

Handläggningstiden för webbansökningar och pappersansökningar skiljde sig markant åt. Medan den genomsnittliga handläggningstiden för webbansökningar var närmare en månad uppgick motsvarande siffra för pappersansökningar till fem månader under 2013. Handläggningstiderna skiljde sig även markant åt bland de äldsta ärendena. De äldsta webbansökningarna hade en längre handläggningstid än

tre månader under 2013. Motsvarande siffra för pappersansökningar var tolv månader.

Uppehållstillstånd för arbete

Under åren 2011–2013 ökade antalet avgjorda *förstagångsansökningar* inom ärendeslaget uppehållstillstånd för arbete med knappt 20 procent. Handläggningstiden ökade i samma utsträckning, men understeg tre månader under 2013. I de äldsta ärendena översteg dock handläggningstiden nio månader, vilket var en ökning med drygt tre månader i förhållande till 2011.

Handläggningstiderna var i princip desamma för webbansökningar och pappersansökningar under 2013.

Under åren 2011–2013 ökade antalet avgjorda ärenden inom gruppen *förlängningsansökningar* med nästan 90 procent. Den genomsnittliga handläggningstiden ökade samtidigt från cirka tre till fyra månader. De äldsta ärendena avgjordes först efter knappt ett år. Motsvarande siffra för 2011 var sex månader.

De genomsnittliga handläggningstiderna var betydligt kortare för webbansökningar än för pappersansökningar under 2013, tre månader jämfört med knappt sex månader. De äldsta webbansökningarna hade en längre handläggningstid än cirka tio månader under 2013, medan de äldsta pappersansökningarna hade en längre handläggningstid än drygt 13 månader.

Uppehållskort

Under åren 2011–2013 sjönk antalet avgjorda ansökningar inom ärendeslaget uppehållskort med nästan 30 procent, medan den genomsnittliga handläggningstiden ökade med drygt 30 procent, från cirka fyra månader till drygt fem månader. I de äldsta ärendena var handläggningstiden cirka ett år eller mer, vilket var en ökning med knappt två månader.

Handläggningstiden var betydligt kortare för webbansökningar än för pappersansökningar. Under 2013 hade en webbansökan en genomsnittlig handläggningstid på mindre än en månad medan det tog i snitt sex månader att avgöra en pappersansökan. Även bland de äldsta ärendena var skillnaden stor. De äldsta webbansökningarna hade en handläggningstid som översteg cirka tre månader medan motsvarande siffra för pappersansökningar var sex månader.

Sammanfattning av Migrationsverkets handläggningstider

Sammanfattningsvis kan följande sägas om Migrationsverkets handläggningstider.

Trots den stora ökningen av antalet asylansökningar minskade den genomsnittliga handläggningstiden i detta ärendeslag från fem till fyra månader under perioden 2011–2013. Samtidigt ökade de genomsnittliga handläggningstiderna för ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning med närmare 40 procent (beträffande förstagångsansökningar). De äldsta ärendena avgjordes först efter mer än tio månader, vilket innebär att fristen i utlänningsförordningen (se nedan under

Rättslig reglering) överskreds i ett stort antal fall. Utvecklingen av handläggningstiderna för de äldsta ärendena var likartad beträffande ansökningar om uppehållstillstånd för arbete och uppehållskort. De äldsta ärendena avseende uppehållstillstånd för arbete avgjordes först efter mer än nio månader. I ärenden om uppehållskort var motsvarande siffra drygt ett år, vilket innebär att fristen i utlänningsförordningen överskreds i ett stort antal fall även för detta ärendeslag.

Inom flera ärendeslag var skillnaden i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar betydande.

Migrationsverkets yttrande

I sitt yttrande angav Migrationsverket bl.a. följande.

Uppdrag och organisation

Verksamhetsområde Asylprövning och verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap prövar bl.a. ansökningar om uppehållstillstånd och uppehållskort. För att möta det ökade antalet ansökningar har Migrationsverket bl.a. anställt ny personal. Den 31 december 2013 hade Migrationsverket 4 315 anställda, vilket innebär en ökning med 958 personer sedan slutet av 2011. Inom verksamhetsområde Asylprövning ökade personalen från 683 till 1 056 personer (dvs. med knappt 55 procent). Inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap ökade personalen från 660 till 735 personer (dvs. med drygt 11 procent).

Eftersom Migrationsverket har en skyldighet att tillhandahålla bl.a. boende till asylsökande som har behov av det är mottagningen av asylsökande också ett högt prioriterat område som har krävt ökade resurser i samband med det ökade antalet asylsökande.

I januari 2013 inrättade verket verksamhetsområde Operativt samordningscentrum. Området ansvarar för samordning och kontroll av att rätt prioriteringar görs i kärnverksamheten.

Överväganden som gjorts vid prioriteringen mellan de olika ärendeslagen
Prioriteringar i verksamheten sker utifrån bl.a. regleringsbrev, omvärldsanalyser, prognoser och ärendenas karaktär.

I Migrationsverkets regleringsbrev för 2012 angavs att verket skulle prioritera asylprövning och återvändande. Regleringsbrevet för 2013 var inte lika detaljerat som tidigare år. I myndighetens verksamhetsplan för 2013 angavs bl.a. att asylområdet är prioriterat men att verket samtidigt ska fortsätta att utveckla och effektivisera handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden.

Den 1 december 2012 fördes 60 årsarbetskrafter från verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap över till verksamhetsområde Asylprövning. Anledningen till detta var det stora antalet nya asylsökande som hade kommit till Sverige under sommaren och hösten 2012 och de prognoser som gjorts över den

framtida utvecklingen. Avsikten var att större delen av de överförda årsarbetskrafterna skulle föras tillbaka till verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap den 1 september 2013. Med anledning av att antalet nya asylsökande ökade mycket snabbt under sommaren 2013 återfördes dock endast 16 årsarbetskrafter.

Att prognosticera Migrationsverkets verksamhet är en stor utmaning, eftersom de prognoser som tas fram styrs av en rad omvärldsfaktorer.

Handläggningstider i asylärenden

I regleringsbrevet för 2011 och 2012 fanns tidsmål för asylärendena. I regleringsbrevet för 2013 fanns inga exakta tidsmål, men det angavs bl.a. att beslut skulle fattas och verkställas snarast möjligt i de ärenden där avvisning med omedelbar verkställighet kunde ske enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen och i s.k. Dublinärenden, dvs. ärenden som handläggs enligt den s.k. Dublinförordningen (förordning [EG] nr 343/2003). Migrationsverkets verksamhetsplan och verksamhetsområde Asylprovning genomförandeplan för 2013 angav inte heller specifika tidsmål.

Asylärenden handläggs och arbetas av utifrån sin beskaffenhet och därutöver enligt principen att äldre ärenden tas först. Vid några tillfällen sedan 2011 har dock verksamhetsområde Asylprovning fattat beslut som i någon mån prioriterat vissa ärendeslag framför andra, t.ex. de ärenden som pekats ut i regleringsbrevet för 2013 och ärenden som rör barn. Prioriteringarna har oftast föranletts av ett ansträngt arbetsläge med ett snabbt ökat antal sökande och har många gånger kombinerats med uppdrag att avgöra alla ärenden som kommit in före en viss tidpunkt senast ett visst datum. Verksamhetsområdet följer och bevakar även systematiskt de äldsta ärendena.

Handläggning av ärenden inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap

Inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap finns ingen prioritering av vissa ärendeslag. Ärenden som rör barn är alltid prioriterade, men den prioriteringen görs inom respektive ärendeslag. Utifrån en prognos av beräknat antal inkomna ärenden och utifrån den befintliga balansen får enheterna en planeringsnivå baserad på de resurser de har. Med utgångspunkt i planeringsnivån vet enheterna hur många ärenden de förväntas avgöra varje år inom respektive ärendeslag.

Varken i regleringsbrevet eller i Migrationsverkets verksamhetsplan finns det några tidsatta mål för handläggningen i de olika ärendeslagen. Samtliga enheter inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap har dock fått i uppdrag att minska väntetiderna och kontinuerligt avgöra de äldsta ärendena. Enligt regleringsbrevet ska Migrationsverket vidta ytterligare åtgärder för att effektivisera handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden. Verket har även fått i uppdrag att återrapportera de åtgärder som vidtagits och effekterna av dessa.

Prioritering av webbansökningar

Migrationsverket har valt att prioritera webbansökningar sedan de introducerades i större skala 2010. Webbansökningar som rör uppehållstillstånd på grund av anknytning eller arbete effektiviserar och underlättar handläggningen samt avlastar framför allt utlandsmyndigheterna, eftersom de som söker från utlandet – vilket majoriteten av de som ansöker för första gången gör – måste besöka en svensk utlandsmyndighet om de vill göra en pappersansökan. Fördelen med webbansökningar är i huvudsak följande:

- Ansökan och bifogade handlingar behöver inte registreras manuellt.
- Ansökningsavgifterna behöver inte hanteras eller registreras.
- Handlingar behöver inte skickas med kurirpost från utlandsmyndigheterna, vilket tar två-fyra veckor.
- Antalet ärenden som är kompletta när de kommer in blir högre, eftersom ansökningsformuläret på Migrationsverkets webbplats har tvingande fält och obligatoriska handlingar som ska bifogas ansökan.
- Belastningen på utlandsmyndigheterna blir mindre eftersom Migrationsverket också tar emot ansökningar och gör en inledande kontroll av nya ärenden.
- Utredningen i anknytningsärenden på utlandsmyndigheten bli mer anpassad till ärendet, eftersom Migrationsverket instruerar utlandsmyndigheten om vilken utredning eller komplettering som krävs.

Prioriteringen innebär inte att webbansökningar alltid handläggs före pappersansökningar. När ett ärende kommer in till verket sker en inledande kontroll och bedömning av hur ärendet ska handläggas vidare. Ärendena har hitintills i princip sorterats utifrån kategorierna *klara att avgöra*, *komplettering* eller *utredning*. Webbansökningar prioriterats endast inom respektive kategori, vilket bl.a. innebär att väntetiden för en pappersansökan som är klar att avgöra är betydligt kortare än för en elektronisk ansökan som behöver utredas.

Migrationsverket är mitt i ett omställningsarbete för att övergå till ett standardiserat arbetssätt med elektronisk handläggning av ärenden. Målet är att verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap ska kunna handlägga samtliga ärenden elektroniskt i början av 2015 och att 80 procent av ansökningarna ska göras via webben. I övriga fall kommer handlingarna att skannas in för att därefter handläggas elektroniskt. Migrationsverket har valt att införa den elektroniska handläggningen steg för steg och projektet levererar it-stöd för elektronisk handläggning ärendeslag för ärendeslag. Den första leveransen skedde i april 2012 då Migrationsverket kunde handlägga webbansökningar i kompletta arbetstillstånds- och studerandeärenden elektroniskt. Det nya arbetssättet med it-stöd bygger på att ärenden ska handläggas i ett flöde. Detta innebär att det inte får

förekomma balanser eller väntetider. Väntetider kommer endast att uppstå när ärendet måste invänta komplettering från en sökande eller någon annan berörd person eller utredning hos utlandsmyndighet eller hos Migrationsverket.

Det nya arbetssättet har lett till att väntetiden har blivit mycket kort i vissa ärendeslag. Beslut fattas inom någon dag om ärendet är komplett. När arbetssättet är genomfört fullt ut kommer Migrationsverket att kunna erbjuda förutsägbara väntetider i samtliga ärendeslag. Under tiden för genomförandet kommer Migrationsverket att prioritera ärenden som kan handläggas elektroniskt, vilket kan få konsekvenser för övriga ärenden.

För att förbereda enheterna på det nya arbetssättet arbetar Migrationsverket samtidigt med att införa ett enhetligt standardiserat arbetssätt för pappersansökningar. Arbetssättet liknar i vissa avseenden det elektroniska genom att ärenden handläggs i ett flöde. Det finns tider för när handläggningsåtgärder senast ska vidtas och personal ska finnas tillgänglig på ett sådant sätt att det inte uppstår balanser. Det nya arbetssättet introducerades först i förlängningsärenden avseende anknytning. På de enheter som infört arbetssättet ska sökanden kunna få ett beslut inom 25 dagar om inte muntlig utredning krävs. I slutet av 2014 ska samtliga enheter tillämpa det standardiserade arbetssättet i alla ärendeslag.

Serviceåtaganden

Migrationsverket har infört s.k. serviceåtaganden inom vissa områden. Myndigheten åtar sig i dessa fall att meddela ett beslut inom viss tid om den sökande kommer in med en komplett ansökan i den form myndigheten angett. Ett serviceåtagande förutsätter att dessa ärenden prioriteras på ett sådant sätt att åtagandet kan uppfyllas. Eftersom verket för närvarande har ett stort antal öppna ärenden och långa väntetider har det dock endast varit möjligt att införa serviceåtaganden i ett begränsat antal ärendeslag. På sikt kommer det att införas för samtliga ärenden.

Prioriteringar av webbansökningar och förhållandet till regeringsformen och förvaltningslagen

Det strider enligt Migrationsverket inte mot regeringsformen att prioritera ansökningar som ges in via verkets webbplats framför pappersansökningar. Verket behandlar liknande ärenden på samma sätt och de enskilda kan välja om de vill göra en webbansökan för att få en kortare väntetid eller en pappersansökan och därmed förvänta sig en längre handläggningstid. Alla verkets kunder har visserligen inte tillgång till dator, men i många fall lämnas webbansökan in av någon i Sverige på uppdrag av den sökande. När det gäller förstagångsansökningar i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning kom 80 procent av webbansökningarna från svenska ip-adresser. Verkets handläggning effektiviseras om ärenden kan handläggas elektroniskt. En elektronisk handläggning förutsätter i princip en webbansökan.

Handläggningstider i anknytningsärenden

De främsta anledningarna till att Migrationsverket inte klarat att avgöra alla ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom nio månader (se 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen) är att det har krävts muntlig utredning med anknytningspersonen i Sverige och att enheterna inte haft resurser att genomföra utredningen i tid, att handläggningstiden på utlandsmyndigheten varit lång eller att domstol återförvisat ärendet till Migrationsverket för förnyad handläggning. I sistnämnda fall öppnas ett redan avgjort ärende, vilket påverkar handläggningstiden.

Förlängningsansökningar

På Migrationsverkets webbplats anges att väntetiden i förlängningsärenden uppgår till fem dagar vid en webbansökan och till 13 månader vid en pappersansökan. En genomgång av statistiken visar dock att skillnaden i handläggningstid är betydligt mindre. När det gäller skillnaden i handläggningstid måste man beakta att webbansökningar normalt kan göras tidigast en månad innan det tidigare tillståndet löper ut. Någon sådan tidsgräns finns inte för pappersansökningar.

För att öka antalet webbansökningar valde Migrationsverket att göra ett serviceåtagande. De som gör en komplett webbansökan får ett beslut inom fem dagar eller ett besked inom samma tid om att det krävs ytterligare utredning. Åtagandet har lett till att 54 procent av förlängningsansökningarna görs via webben.

Arbetstillstånd

Av de ansökningar om arbetstillstånd som kommer in till Migrationsverket är 80 procent inte kompletta, vilket leder till längre handläggningstider.

Migrationsverket har infört ett certifieringssystem för arbetsgivare som ger in kompletta ansökningar med anställningsvillkor som kan ligga till grund för tillstånd. Prövningen är densamma som för övriga ärenden, men verket gör inte någon utredning för att säkerställa att certifierade arbetsgivare agerar seriöst i ansökningsprocessen. I nuläget omfattas 480 företag som har en garanterad handläggningstid på fem arbetsdagar.

Utöver ansökningar från certifierade arbetsgivare prioriterar Migrationsverket kompletta ansökningar som kommer in elektroniskt. Om det inte krävs någon ytterligare utredning hanteras dessa ansökningar i regel inom tio dagar. Av samtliga helt elektroniskt handlagda ärenden avgjordes 90 procent inom en dag.

Ett av Migrationsverkets uppdrag är att motverka skenanställningar och att arbetstagare utnyttjas. För att undvika att systemet missbrukas genomför verket omfattande utredningar i ett stort antal ärenden. Särskilda utredningskrav har vidare införts för vissa branscher. Det är inte ovanligt att en sökande byter arbetsgivare eller grund för ansökan under handläggningstiden, vilket försenar handläggningen. Denna typ av problem förekommer normalt inte i ansökningar som rör certifierade arbetsgivare.

Utfärdande av uppehållskort

Ett intyg om att en ansökan om uppehållskort har lämnats in ska utfärdas omedelbart, vilket också sker. Uppehållskort och permanent uppehållskort ska utfärdas senast sex månader efter ansökan.

Många gånger är ansökningarna inte kompletta, vilket leder till att handläggningstiden blir längre. I åtskilliga ärenden måste Migrationsverket även genomföra relativt omfattande utredningar för att säkerställa att den anhörige har uppehållsrätt i Sverige. Det har tyvärr förekommit att Migrationsverket inte klarat att hålla den frist på sex månader som gäller i dessa ärenden. För att klara fristen har verket ändrat arbetssätt.

För detta ärendeslag är systemet med webbansökningar inte fullt utbyggt. Migrationsverket handlägger därför endast ett begränsat antal webbansökningar.

Migrationsverkets sammanfattande bedömning

För att kunna hantera de senaste årens kraftiga ökning av antalet asylsökande har Migrationsverket under 2012 flyttat personal från verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap till verksamhetsområde Asylprövning. Detta har självklart påverkat handläggningstiderna inom verksamhetsområdet negativt.

I de flesta ärendeslag inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap har handläggningstiderna ökat. I vissa fall är handläggningstiderna orimligt långa och det förekommer att de frister som anges i lag eller förordning inte hålls, vilket naturligtvis inte är acceptabelt. Under hösten 2013 har personal från verksamhetsområde Asylprövning förts tillbaka till verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap, men på grund av det stora antalet asylsökande har det inte varit möjligt att föra tillbaka alla de tjänster som tidigare flyttats.

Det pågående projektet med elektronisk handläggning väntas leda till att handläggningstiderna för ansökningar inom verksamhetsområdet på sikt ska bli betydligt kortare. Migrationsverket anser inte att det strider mot 1 kap. 9 § regeringsformen att prioritera webbansökningar, eftersom förfarandet är tillgängligt för alla. Det är även i linje med de krav på myndighetens handläggning som ställs upp i 7 § förvaltningslagen.

I enlighet med sitt regleringsbrev har Migrationsverket också infört serviceåtaganden inom vissa ärendeslag, där handläggningstiderna kortats ordentligt.

För att möta det ökade antalet ansökningar har Migrationsverket, förutom att flytta om viss personal och vidta åtgärder för att effektivisera handläggningen, också anställt ny personal. Eftersom det i regel tar tre till sex månader innan en nyanställd är fullt produktiv, kan dock långa handläggningstider på kort sikt inte avhjälpas fullt ut genom nyrekrytering.

Rättslig reglering

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § förvaltningslagen).

För flera av Migrationsverkets ärenden finns det bestämmelser i utlänningsförordningen som reglerar när beslut ska ha fattats. Ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in, om det inte finns särskilda skäl (4 kap. 21 a § utlänningsförordningen). Från och med den 1 april 2014 gäller att ett ärende om uppehållstillstånd för arbete ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in (4 kap. 21 b § utlänningsförordningen). Den tiden får dock förlängas om det finns särskilda skäl eller om ansökan behöver kompletteras. Upphållskort och permanent uppehållskort ska utfärdas senast sex månader efter ansökan. Intyg om permanent uppehållsrätt ska utfärdas snarast möjligt (3 a kap. 7 § utlänningsförordningen).

Bedömning

Inledning

I det följande behandlar jag först Migrationsverkets handläggningstider vid verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap. Därefter behandlar jag skillnaden i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar inom verksamhetsområdet, följt av verkets arbete med certifierade arbetsgivare. Sist lämnas några avslutande kommentarer.

Utredningen i ärendet föranleder inte några synpunkter från min sida när det gäller handläggningstiderna inom verksamhetsområde Asylprövning.

Migrationsverkets handläggningstider

Migrationsverkets beslut i ärenden om uppehållstillstånd har stor betydelse för de sökande. Ett beviljat uppehållstillstånd innebär att sökanden får vistas i Sverige, medan ett avslag ofta innebär att personen måste lämna landet eller inte får komma hit. Vid ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning måste sökanden och dennes anhöriga leva i ovisshet om en eventuell återförening under den tid som ansökan handläggs. Att långa handläggningstider i dessa ärenden drabbar enskilda hårt märks tydligt i de anmälningar och samtal som JO får från berörda personer. I en verksamhet som så tydligt påverkar enskildas liv är det av stor vikt att ärenden kan avgöras inom rimlig tid, och naturligtvis inom författningsreglerade frister. Långa handläggningstider ökar dessutom belastningen på myndigheten.

Av utredningen framgår att handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete i många fall är orimligt långa och inte sällan

kraftigt överskrider författningsreglerade frister. Detsamma gäller i ärenden om uppehållskort.

Migrationsverket har uppgett att de långa handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete samt i ärenden om uppehållskort främst har orsakats av att antalet asylsökande som kommit till Sverige de senaste åren kraftigt har överstigit de prognoser som gjorts. Att ökningen varit kraftig framgår tydligt av det material som verket har presenterat. Mellan åren 2011 och 2013 ökade antalet nya asylsökande med nästan 25 000, eller med över 80 procent. Jag har förståelse för att det är svårt att göra prognoser för en verksamhet som i stor utsträckning påverkas av händelser i omvärlden som är svåra att förutse. Det är vidare oundvikligt att en stor och oförutsedd ärendetillströmning i det kortare perspektivet kan påverka myndighetens handläggningstider negativt. Även om varje myndighet har en skyldighet att se till att författningsreglerade uppgifter utförs på ett godtagbart sätt, och att det finns en beredskap för att i rimlig utsträckning kunna hantera oförutsedda händelser, skulle Migrationsverket enligt min mening inte kunna lastas för handläggningstider som helt har sin förklaring i sådana omständigheter (se bl.a. JO:s yttrande över betänkandet En ny förvaltningslag, SOU 2010:29, JO 2011/12 s. 614, dnr 3239-2010). Frågan är dock om de långa handläggningstiderna inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap beror på den oförutsedda ökningen av antalet asylsökande.

Migrationsverket har i sitt yttrande uppgett att ett antal årsarbetskrafter fördes över från verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap till asylprövningen i december 2012, men har i övrigt inte redogjort för hur det ökade antalet asylsökande påverkat arbetsbelastningen för verksamhetsområdet. Av de uppgifter som Migrationsverket har lämnat framgår att bemanningen inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap ökade med 11 procent mellan 2011 och 2013, medan antalet inkomna ärenden under samma period endast ökade med 5 procent. Utifrån de uppgifter som Migrationsverket har presenterat är det svårt att se att det ökade antalet asylansökningar, i vart fall ensamt, kan förklara de långa handläggningstiderna.

De uppgifter som Migrationsverket har redovisat tyder på att verkets egna prioriteringar bidragit till långa handläggningstider av vissa ärenden. Utifrån de uppgifter som presenterats om handläggningstidernas förändring, verkets nya arbetssätt och om de serviceåtaganden som har införts, tycks de enklare ärendena ha prioriterats inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap. Det är självklart att enkla och kompletta ärenden kan och ska handläggas betydligt snabbare än ofullständiga ärenden som behöver utredas. Jag har också förståelse för att en myndighet vid en kraftig arbetsanhopning väljer att i viss utsträckning prioritera enklare ärenden. Att enklare ärenden regelmässigt kan avgöras i ett tidigt skede får dock inte leda till att handläggningen av mer omfattande eller komplicerade ärenden helt avstannar eller prioriteras ned under en längre tid. Det underlag som Migrationsverket presenterat tyder på att detta har skett.

Migrationsverket måste alltså sammantaget kritiseras för de långa handläggningstiderna och för att författningsreglerade tidsfrister regelmässigt överskrids.

Migrationsverket har uppgett att samtliga enheter inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap har fått i uppdrag att minska väntetiderna och kontinuerligt avgöra de äldsta ärendena. Det är angeläget att verket följer upp hur detta uppdrag utförs och överväger vilka prioriteringar som bör göras.

Prioritering av webbansökningar

Av utredningen framgår att det inom flera av de granskade ärendeslagen är en avsevärd skillnad i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar. Exempel på stora skillnader finns inom ärendeslaget förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning. Skillnaderna i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar uppgick under 2013 till ca nio månader för de äldsta ärendena inom detta ärendeslag.

Migrationsverket har uppgett att man för att förmå människor att ansöka via webben har valt att prioritera webbansökningar före pappersansökningar bland ärenden i samma skede av handläggningen, t.ex. inom den grupp ärenden som är klara att avgöra och inom den grupp ärenden som behöver kompletteras. Utredningen i ärendet visar inte hur stora skillnader i handläggningstid denna prioritering har föranlett. Migrationsverkets uppgifter tyder dock på att skillnaderna är betydande. Migrationsverket har bedömt att verkets prioritering är förenlig med bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen, eftersom förfarandet med webbansökningar är tillgängligt för alla. Migrationsverket har också motiverat sin prioritering med att webbansökningar effektiviserar och underlättar handläggningen samt avlastar utlandsmyndigheterna.

En myndighet ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen (likhetsprincipen) samt iakttä saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen). Av bestämmelsen följer att lika fall ska behandlas lika och att en myndighets prioriteringar mellan ärenden i samma ärendeslag måste kunna motiveras med objektivt godtagbara skäl. Att t.ex. skilja ut kompletta ansökningar där det snabbt går att konstatera att uppehållstillstånd ska beviljas eller att ge förtur på grund av ett ärendes brådskande natur, är enligt min mening förenligt med såväl likhets- som objektivitetsprincipen. Att utan författningsstöd och enbart av effektivitetsskäl välja att handlägga webbansökningar snabbare än andra, i övrigt likvärdiga ansökningar, kan däremot inte anses förenligt med dessa principer. Det innebär att sakligt sett lika fall medvetet behandlas olika. Det kan dessutom inte förutsättas att alla som ansöker om uppehållstillstånd har tillgång till en dator eller på annat sätt har möjlighet att ge in en webbansökan.

En annan sak är att handläggningstiden kan variera något beroende på hur en ansökan har gjorts. Som exempel kan nämnas att det kan ta längre tid att handlägga en pappersansökan än en webbansökan om det är så att en pappersansökan måste

skickas per post mellan två myndigheter medan en webbansökan kan sändas över elektroniskt.

Migrationsverket ska alltså kritiseras för att man prioriterat handläggningen och avgörandet av webbansökningar på bekostnad av handläggningstiden för pappersansökningar. Jag förutsätter att verket ser över sina handläggningsrutiner i detta avseende.

Certifierade arbetsgivare

För ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete har Migrationsverket infört ett certifieringssystem för arbetsgivare. Ansökningar från certifierade arbetsgivare handläggs i särskild ordning.

Migrationsverket har uppgett att ansökningar som är kompletta när de kommer in och därför inte kräver någon ytterligare utredning i stor utsträckning hanteras likvärdigt, oavsett om arbetsgivaren är certifierad eller inte. Enligt Migrationsverket avgjordes 90 procent av de ärenden där arbetsgivaren var certifierad inom två dagar under 2013. Den absoluta majoriteten av ansökningarna måste därmed ha varit kompletta när de gavs in. Kompletta webbansökningar i ärenden där arbetsgivaren inte är certifierad hanteras enligt verket som regel inom tio dagar.

Utifrån det underlag som finns i detta ärende anser jag mig inte ha tillräckligt stöd för slutsatsen att certifierade arbetsgivare gynnas på ett otillbörligt sätt i förhållande till andra som ger in en komplett webbansökan. Skillnaden i handläggningstid är visserligen relativt stor, men handläggningstiderna för båda ärendegrupperna är enligt Migrationsverkets uppgifter mycket korta.

Hur lång tid det tar att handlägga en komplett pappersansökan i ett ärende där arbetsgivaren inte är certifierad framgår inte av Migrationsverkets yttrande. Det framgår dock att de ärendena inte prioriteras. Av yttrandet framgår det inte heller hur handläggningstiderna ser ut i ärenden som inte är kompletta. Jag vill därför betona det som utvecklats i föregående avsnitt, nämligen att handläggningen av vissa grupper av ansökningar inte får prioriteras på bekostnad av handläggningstiden för andra grupper, om det inte kan motiveras med objektiva godtagbara skäl.

Underlaget i detta ärende ger alltså inte anledning till kritik av systemet med certifierade arbetsgivare. Det väcker dock en del frågor som inte kunnat utredas i det här ärendet. Det kan finnas skäl för mig att behandla dessa i ett annat sammanhang.

Avslutande synpunkter

Jag har vid min granskning funnit skäl att rikta kritik mot Migrationsverket för de långa handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknäpning och arbete samt uppehållskort, och för att man prioriterat webbansökningar före pappersansökningar. Kritiken grundar sig på förhållanden

under perioden 2011–2013, och ger inte någon bild av hur situationen ser ut hos Migrationsverket i dag. Utifrån de uppgifter som presenteras på verkets webbplats och de anmälningar och telefonsamtal som fortsätter att komma in till JO, finns det anledning att tro att handläggningstiderna har ökat ytterligare under 2014. Det finns därför skäl för mig att noggrant följa utvecklingen på området genom den löpande klagomålshanteringen, inspektioner och de andra sätt som kan vara lämpliga. Jag kommer under 2015 att besöka Migrationsverket och dess ledning för att få en utförlig och aktuell bild av verkets handläggningstider, prioriteringar och rutiner.