

Justitieombudsmannen  
Per Lennerbrant

## Kritik mot Migrationsverket för utformningen av ett beslutsstopp för asylansökningar rörande medborgare i Ukraina och för att inte ha följt ett föreläggande från domstol om att snarast avgöra ett ärende

**Beslutet i korthet:** Med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina år 2022 införde Migrationsverket ett s.k. beslutsstopp. Åtgärden innebar att verket tills vidare inte skulle pröva skyddsskäl för medborgare i Ukraina eftersom det inte gick att med tillräcklig säkerhet göra en framåtsyftande bedömning av behovet av skydd. JO uttalar att det kan vara sakligt motiverat att Migrationsverket under en begränsad tid skjuter upp prövningen av skyddsbehov i förhållande till ett visst land. Det bör då krävas särskilda skäl. Så kan vara fallet när situationen i landet plötsligt förändras och det råder osäkerhet om hur länge förhållanden som har betydelse för frågan om skyddsbehov kommer att bestå. Det ska redan från början anges när beslutsstoppet upphör och det är inte acceptabelt att handläggningen skjuts upp på obestämd tid. Migrationsverket kritiserades för att beslutsstoppet saknade begränsning i tiden och för att den rättsliga grunden inte var tillräckligt tydligt formulerad. Migrationsverket kritiserades också för att inte ha följt ett föreläggande från en domstol att avgöra ett asylärende snarast möjligt.

### Bakgrund

I februari 2022 beslutade Migrationsverket i ett rättsligt ställningstagande om ett s.k. beslutsstopp. Åtgärden innebar att myndigheten tills vidare inte skulle avgöra ansökningar från medborgare i Ukraina om skydd i enlighet med 4 kapitlet utlänningslagen. I mars 2022 beslutade verket om ett nytt rättsligt ställningstagande som bl.a. innebar att beslutsstoppet kvarstod som tidigare, men med ett visst utrymme för att i enskilda fall bifalla en ansökan om asyl. Beslutsstoppet upphävdes i december 2023. (Se Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden RS/002//2022, RS/004/2022 och RS/009/2023.)

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 september 2023 förde AA fram klagomål mot Migrationsverket. Hon anförde att verket, med hänvisning till beslutsstoppet, inte hade avgjort hennes asylärende i enlighet med lagstadgade tidsfrister och trots ett föreläggande från högre instans.

AA anförde vidare i huvudsak följande.

Hon är medborgare i Ukraina. År 2021 reste hon in i Sverige med besöksvisering och vistades lagligt i Sverige i februari 2022 när Ryssland påbörjade sin fullskaliga invasion av Ukraina. Hennes ankomstdatum innebar dock att hon inte omfattades av massflyktsdirektivet och därmed saknade rätt till tillfälligt skydd i Sverige enligt direktivet. I april 2022 lämnade hon in en formell asylansökan och en asylutredning genomfördes i juni samma år. Utredningen avslutades med att Migrationsverket meddelade att verket skulle fatta beslut i hennes ärende efter att beslutsstoppet hade hävts.

I april 2023 begärde hon med stöd av 12 § förvaltningslagen att asylärendet skulle avgöras. Migrationsverket avslog begäran med hänvisning till beslutsstoppet. Efter att hon överklagat verkets beslut biföll migrationsdomstolen hennes överklagande och förelade verket att avgöra ärendet snarast möjligt. I augusti 2023 genomförde Migrationsverket en muntlig komplettering och meddelade i slutet av utredningen att myndigheten inte kunde fatta beslut innan beslutsstoppet hade hävts. Utredaren uppgav sedan skriftligt att man väntade på rättslig styrning för att så snart som möjligt kunna avgöra ärendet.

Migrationsverket saknar laga grund för sin underlåtenhet att så snart som möjligt fatta beslut gällande hennes asylärende. Det är oklart vilken föreskrift som bemyndigar verket att meddela ett sådant beslutsstopp som har allmängiltig verkan gentemot samtliga medborgare i ett visst land.

Migrationsverkets tillvägagångssätt, att med hänvisning till beslutsstoppet på obestämd tid vägra att gå vidare med prövningen av hennes ansökan, strider direkt mot kravet på enkel, snabb, kostnadseffektiv och rättssäker handläggning i förvaltningslagen samt de tidsfrister som finns i utlänningsförordningen och asylprocedurdirektivet. Därigenom strider det också mot legalitetsprincipen.

Migrationsverkets underlåtenhet att fatta beslut kan inte betraktas som annat än domstolstrots.

## **Utredning**

Migrationsverket (rättschefen BB) yttrade sig till JO den 16 februari 2024 och den 17 maj 2024.

### **Migrationsverkets yttranden**

#### *Beslutsstopp avseende asylansökningar från medborgare i Ukraina*

Beslutet fattades mot bakgrund av Rysslands storskaliga väpnade invasion av Ukraina i februari 2022. Det grundades på att den rådande osäkerheten och svårbedömda konfliktutvecklingen innebar att det inte gick att med tillräcklig säkerhet göra en framåtsyftande bedömning av behovet av skydd. Beslutet fattades för att säkerställa att utredningsansvaret i bl.a. förvaltningslagen uppfylldes.

Migrationsverket ska sträva efter att avgöra ärenden i enlighet med förordningsstyrda handläggningstider. De särskilda skälen för att skjuta upp prövningen av en asylansökan är, enligt förarbetena, att ärendet är av komplicerad natur, att det rör sig om en omfattande asylinströmning eller att sökanden inte medverkar till utredningen. Osäkra förhållanden i hemlandet kan också utgöra särskilda skäl till att prövningen fördröjs.

När det sker plötsliga förändringar av t.ex. säkerhetssituationen i ett land kan det vara omöjligt att göra de bedömningar som krävs i ett asylärende. Om Migrationsverket i sådana lägen avgör ärenden uppfyller myndigheten inte sitt utredningsansvar eller kravet på rättssäkerhet.

Det går inte att ange en maximal tid för hur länge ett beslutsstopp kan råda. Förhållandena i varje enskild konflikt avgör frågan hur länge ett beslutsstopp behövs. Beslutsstopp används restriktivt och när ett sådant ändå beslutas sker ett nära samarbete mellan myndighetens funktion för landinformationsanalys och rättsavdelning för att löpande ta ställning till om beslutet ska upphävas. Under de senaste åtta åren har verket vid sex tillfällen fattat beslut om beslutsstopp. På grund av de anmärkningsvärda omständigheterna i Ukraina och krigets skiftande förlopp har beslutsstoppet denna gång varat under en betydligt längre tid än tidigare beslut.

Frågan om uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet och frågan om skyddsstatusförklaring hanteras separat. När frågan om uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet har avgjorts prövas ansökan om flyktingstatusförklaring och resedokument så snart arbetsbelastningen tillåter det. Migrationsverket har avvaktat med att handlägga ärenden om flyktingstatusförklaring avseende ukrainska medborgare då den operativa verksamheten, trots att beslutsstoppet hävts, väntat på instruktioner om handläggningen. Nu kvarstår inte längre rättsliga eller processuella frågor som hindrar att handläggning i ärendena sker.

#### *AA:s ärende*

Efter att migrationsdomstolen i juni 2023 förelagt verket att avgöra AA:s ärende snarast möjligt genomförde Migrationsverket en kompletterande muntlig utredning i augusti 2023. I september samma år lämnade AA in kompletterande handlingar vilka kommunicerades med ombudet. I december 2023 förordnades offentligt biträde och allt material i ärendet kommunicerades med biträdet med en begäran om slutyttrande. Yttrandet inkom i början av januari 2024. AA beviljades ett tidsbegränsat uppehållstillstånd den 1 februari 2024 med hänvisning till att hon efter en utvidgning av personkretsen i december 2023 omfattades av massflyktsdirektivet. Enligt tidigare gällande lagstiftning omfattades hon inte av direktivet.

AA:s rätt till statusförklaring och resedokument har ännu inte avgjorts och verket kan inte ge besked om när det kommer att göras. Hennes ärende har omfördelats till en enhet som har påbörjat handläggningen.

### *Sammanfattande slutsatser*

Även med beaktande av att beslutsstoppet mot Ukraina gällde under en exceptionellt lång period i förhållande till tidigare beslutsstopp anser Migrationsverket att det vid en proportionalitetsbedömning var rimligt att upprätthålla beslutet.

Vad gäller AA:s ärende bedömer Migrationsverket att handläggningen pågått i en rimlig takt under den tid som förflutit efter domstolens föreläggande.

### **AA:s kommentarer**

Det är sällan möjligt att ha fullständig klarhet i vilka risker som kan vänta en sökande vid återvändandet, oavsett hur omfattande informationsunderlaget är. Det finns generella tidsfrister för handläggningen och därmed lagstadgade förväntningar på när och hur Migrationsverket ska handlägga asylärenden.

Den som uppfyller villkoren för flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har rättigheter enligt bl.a. flyktingkonventionen. Den som inte får sin ansökan prövad går miste om dessa rättigheter. Det tillfälliga skyddet enligt direktivet motsvarar inte helt dessa rättigheter. Exempelvis finns skillnader i rätten till socialt bistånd och förmåner, sjukvård och familjeåterförening.

Det skulle gå emot syftet med bestämmelserna om internationellt skydd om prövningen av skyddsstatus kunde skjutas upp utan bortre tidsgräns. I det fall ett skyddsbehov upphör i framtiden kan verket besluta enligt utlänningslagens bestämmelser om upphörande av skyddsbehov.

### **Rättsliga utgångspunkter**

Förvaltningslagen m.m.

En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Detta s.k. utredningsansvar framgår av 23 § första stycket förvaltningslagen (FL).

Vidare ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § första stycket FL).

Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten enligt 12 § första stycket FL 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.

Om myndigheten avslår en begäran om att ärendet ska avgöras finns det en möjlighet till överprövning i domstol av myndighetens ställningstagande. Om en domstol bifaller ett överklagande av ett beslut att avslå en begäran om att ett ärende ska avgöras, ska den besluta att förelägga den myndighet som har meddelat avslagsbeslutet att snarast eller inom den tid som överinstansen

bestämmer avgöra det ärende som överklagandet avser (se 49 § FL). Ett föreläggande om att ett ärende ska avgöras snarast möjligt innebär att det ställs särskilda krav på myndigheten att prioritera handläggningen för att undvika ytterligare fördröjningar i ett ärende där avgörandet redan fördröjts oskäligt länge (se prop. 2016/17:180 s. 338).

När det gäller att vilandeförklara ett ärende har JO uttalat att en sådan åtgärd endast kan tolereras om det är oundgängligen nödvändigt för att avgörandet ska vila på ett tillfredsställande underlag. Parten eller parterna ska informeras om anledningen till fördröjningen av ärendet och i görligaste mån ges en prognos om när ett slutligt ställningstagande är att vänta. (Se JO 2009/10 s.76, dnr 1792-2007, som avsåg avvaktan på ett avgörande från högre instans.) Att skjuta upp handläggningen av ett ärende under obestämd tid är inte acceptabelt (se JO 2019/20 s. 336, dnr 5541-2017, som avsåg avvaktan på en brottsutredning.)

#### Tidsfrister i utlänningsförordningen

För flera av Migrationsverkets ärendeslag finns särskilda författningsreglerade handläggningsfrister. Ett ärende om asyl (dvs. ett uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande) ska som huvudregel avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in eller, om det finns särskilda skäl, senast inom 15 månader. Detsamma gäller för ärenden om flyktingstatusförklaring respektive alternativ skyddsstatusförklaring. (Se 8 kap. 10 § första och tredje styckena utlänningsförordningen).

Med särskilda skäl avses att ärendet är av komplicerad natur, att en omfattande asylinströmning gör att Migrationsverket inte kan avgöra ärendena inom sex månader, eller att sökanden inte medverkar till utredningen (se Ds 2015:37 s. 112).

#### Massflyktsdirektivet och 21 kap. utlänningslagen

I 21 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om tillfälligt skydd för personer som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt det s.k. massflyktsdirektivet. Massflyktsdirektivet syftar bl.a. till att personer i en massflyktssituation ska få ett omedelbart skydd och tillgång till sociala rättigheter.

I mars 2022 antog Europeiska rådet ett genomförandebeslut som fastställde att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i massflyktsdirektivet. Genomförandebeslutet innebar att bestämmelserna om tillfälligt skydd i utlänningslagen började tillämpas. Den personkrets som omfattas av bestämmelserna i massflyktsdirektivet kan utvidgas på nationell nivå. Detta har i Sverige gjorts vid två tillfällen avseende personer från Ukraina, senast i december 2023 (se 4 kap. 19 h § utlänningsförordningen).

Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen prövas. Detsamma gäller för en ansökan om flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § och en ansökan om resedokument enligt 4 kap. 4 §. Prövningen av ansökan får skjutas upp om det finns särskilda skäl för det. Om ansökan inte har prövats innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, ska den prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt. (Se 21 kap. 5 § utlänningslagen).

Med särskilda skäl avses här dels för hög arbetsbelastning, dels att utlänningsmyndigheterna måste ges tillfälle att göra en bedömning av förhållandena i ursprungslandet när det gäller t.ex. en konflikts varaktighet (se prop. 2001/02:185 s. 118).

## **Bedömning**

### **Granskningens inriktning**

Min granskning avser Migrationsverkets beslutsstopp för asylansökningar rörande medborgare i Ukraina. Jag har också granskat Migrationsverkets handläggning av AA:s ärende efter det föreläggande om att avgöra ärendet som en migrationsdomstol beslutade i juni 2023.

### **Beslutsstoppet**

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det givetvis viktigt att en myndighet uppfyller sitt utredningsansvar och ser till att alla beslut vilar på ett tillfredsställande underlag. För att enskildas rätt ska tas tillvara måste myndigheten dock samtidigt iaktta skyndsamhetskravet i förvaltningslagen. Det kan också finnas författningsreglerade tidsfrister för vissa ärendeslag.

För personer som omfattas av massflyktsdirektivet finns en författningsreglerad möjlighet att skjuta upp prövningen av skyddsbehovet i syfte att ge myndigheten tillfälle att göra en bedömning av förhållandena i ursprungslandet när det gäller en konflikts varaktighet (se 21 kap. 5 § utlänningslagen).

Även i ärenden där massflyktsdirektivet inte är tillämpligt kan det vara sakligt motiverat att Migrationsverket under en begränsad tid skjuter upp prövningen av skyddsbehov i förhållande till ett visst land. Det bör då krävas särskilda skäl. Så kan vara fallet när förhållandena i ett visst land plötsligt förändras och det råder osäkerhet om hur länge förhållanden som har betydelse för frågan om skyddsbehov kommer att bestå.

Migrationsverket har motiverat beslutsstoppet med att den politiska situationen och säkerhetsutvecklingen i Ukraina var svårbedömd och att det därför var svårt att få en säker bild av situationen och konfliktutvecklingen både på kort och på lång sikt. Det krävdes enligt verket ytterligare landinformation för att göra en rättssäker bedömning av skyddsbehovet.

Jag har inga invändningar mot Migrationsverkets bedömning att det behövdes ytterligare information om situationen i Ukraina. Jag har inte heller någon invändning mot slutsatsen att det var motiverat att skjuta upp prövningen av skyddsbehov för ukrainska medborgare. Jag godtar också att det s.k. beslutsstoppet meddelades i form av ett inom myndigheten centralt beslutat rättsligt ställningstagande, som jag uppfattat är den normala formen för rättslig styrning inom Migrationsverket (jfr JO:s beslut den 7 oktober 1996, dnr 1804-1996).

Ett beslutsstopp kan dock skapa osäkerhet för enskilda sökande och utgöra ett avsteg från förvaltningslagens krav på snabb handläggning och förekommande tidsfrister. För att åtgärden ska vara godtagbar får den inte gälla längre än vad som är absolut nödvändigt. Det är därför inte acceptabelt att skjuta upp handläggningen på obestämd tid och det ska redan från början anges när stoppet upphör. Om det krävs för en rättssäker handläggning och tyngre vägande skäl inte talar emot det, kan det vara godtagbart att stoppet förlängs. Ett beslutsstopp kan dock inte vara hur länge som helst, även om situationen förblir svårbedömd. Vidare måste grunden för stoppet anges tydligt.

Jag konstaterar att något datum för när beslutsstoppet skulle upphöra inte har tagits in i de rättsliga ställningstagandena. Vidare har verket i sina yttranden till JO åberopat 21 kap. 5 § utlänningslagen. I de rättsliga ställningstagandena angavs dock inte den bestämmelsen som grund för beslutsstoppet. Åtgärden avsåg dessutom såväl asylsökande som omfattades av massflyktsdirektivet, för vilka 21 kap. 5 § utlänningslagen var tillämplig, som asylsökande som inte omfattades av direktivet. Den rättsliga grunden för beslutsstoppet angavs således inte på ett tillräckligt tydligt sätt.

Jag har förståelse för de svårigheter som Migrationsverket ställdes inför bl.a. eftersom det var första gången som massflyktsdirektivet skulle tillämpas. Även om situationen var utmanande kan verket inte undgå kritik för hur beslutsstoppet utformades.

#### Handläggningen av AA:s ärende efter domstolens föreläggande

Jag kan konstatera att det dröjde drygt sju månader från domstolens föreläggande till dess AA beviljades uppehållstillstånd. Av utredningen framgår att Migrationsverkets handläggare även efter föreläggandet hänvisade till beslutsstoppet som skäl för att ärendet inte kunde avgöras.

Domstolen beaktade beslutsstoppet vid prövningen av AA:s begäran, men fann ändå att ärendet skulle avgöras snarast möjligt. Verket kunde därför inte hänvisa till beslutsstoppet som ett skäl för att inte avgöra ärendet. En handläggningstid på sju månader är enligt min uppfattning inte acceptabel, oavsett omständigheterna i den aktuella situationen. Migrationsverket förtjänar kritik för att inte ha avgjort AA:s asylärende i enlighet med domstolens föreläggande.

Vad som kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

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

Rättssakkunniga Helena Tyni har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.