

## BESLUT

Datum  
2024-12-19

Dnr  
8819-2023  
9600-2023  
9899-2023  
10300-2023  
35-2024

Sid 1 (6)

Justitieombudsmannen  
Per Lennerbrant

### Ny granskning av Migrationsverkets handläggningstider

**Beslutet i korthet:** JO har på nytt granskat Migrationsverkets handläggningstider. Granskningen har avsett handläggningstiderna generellt i fyra ärendeslag (medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning, högre studier respektive arbete) samt fem enskilda klagomål.

De ärendeslag som Migrationsverket vid tidigare granskningar haft störst problem med är medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning. JO konstaterar att balanserna av gamla ärenden fortsatt är mycket höga. JO anser att läget är helt oacceptabelt.

JO:s tidigare granskningar har inte omfattat uppehållstillstånd på grund av högre studier och arbetsmarknadsärenden. Migrationsverket har uppenbart prioriterat ärenden om högre studier och högkvalificerad arbetskraft. Handläggningstiderna för dessa ärendeslag ger inte anledning till något uttalande från JO. När det gäller övriga arbetsmarknadsärenden finns stora balanser av gamla ärenden.

JO konstaterar att det även fortsättningsvis finns ett tydligt behov av stora ansträngningar för att Migrationsverket ska komma till rätta med sina långa handläggningstider. När det gäller de enskilda klagomålen kritiserar Migrationsverket för långsam och passiv handläggning.

JO avser att fortsätta att följa Migrationsverkets handläggningstider. En kopia av beslutet till sänds till Regeringskansliet för kännedom.

### Bakgrund till granskningen

JO har vid flera tillfällen granskat Migrationsverkets handläggningstider. Min senaste granskning redovisades i ett beslut den 13 december 2022, där jag uttalade att Migrationsverket måste göra särskilda ansträngningar för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna vad gäller medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning (se JO 2023 s. 470, dnr 578-2022 m.fl.).

Det har sedan dess fortsatt att komma in ett stort antal klagomål till JO om långa handläggningstider. Jag inledde därför i februari 2024 en ny granskning. Granskningen har haft fokus på övergripande frågor om verkets handläggningstider när det gäller ärendeslagen medborgarskap samt uppehållstillstånd på grund av anknytning, högre studier respektive arbete. Dessutom har fem anmälningar om långsam handläggning utretts.

## Utredning

### Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket (rättschefen AA) yttrade sig den 15 maj 2024. I yttrandet redovisades statistik över ärenden i balans. Verket svarade också på frågor, bl.a. om det fanns några särskilda prioriteringar mellan eller inom ärendeslagen och om vad som gjorts för att komma tillrätta med handläggningstiderna sedan JO:s senaste granskning.

Migrationsverket angav bl.a. att verkets övergripande målsättning är att avgöra ärenden inom den författningsreglerade tidsfristen för respektive ärendeslag. Migrationsverket redogjorde också de åtgärder som vidtagits och lyfte fram bl.a. nya arbetsmetoder för att gynna en sammanhållen och tidsatt handläggningsprocess såsom att se över möjligheterna att automatisera fler delar i processen och inrätta särskilda enheter för förlängningsärenden.

## Bedömning

### Övergripande synpunkter på handläggningstiderna

#### *Utgångspunkter*

Inledningsvis vill jag säga att Migrationsverket har lämnat en utförlig redogörelse till JO. Yttrandet belyser de utmaningar som verket står inför i fråga om handläggningstider och ansträngningarna för att komma tillrätta med dessa. Åtgärder som vidtagits förefaller ändamålsenliga men det är inte möjligt för mig att bedöma om de haft någon effekt.

Statistiken som redovisas avser ärenden i balans i huvudsak per den 1 januari 2024. Min granskning har tagit sin utgångspunkt i det men jag är medveten om att situationen kan ha förändrats sedan dess. Underlaget innehåller exempelvis inga uppgifter om mediantider för handläggningen eller hur många ärenden som avgörs inom en viss percentil, vilket gör det svårt att få en bra bild av handläggningstiderna generellt sett. Jag ser dock inte detta som brister som verket ska svara för.

Enligt förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § första stycket). För vissa ärendeslag finns särskilda handläggningsfrister i utlänningsförordningen. För medborgarskapsärenden gäller endast bestämmelsen i förvaltningslagen.

#### *Medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning*

Det ärendeslag som Migrationsverket vid de tidigare granskningarna har haft störst problem med är medborgarskap. Vid årsskiftet fanns närmare 70 000 medborgarskapsärenden i balans som var äldre än sex månader, vilket är verkets interna mål för när ett ärende ska vara avgjort.

Antalet avgjorda ärenden har minskat markant under 2023. Det främsta skälet till det är enligt Migrationsverket att åtgärder införts för att höja säkerheten vid

prövning av medborgarskapsärenden. Verket har vidare pekat på att en effektiv ärendehantering försvårats av möjligheten till dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen samt att det finns utmaningar med de äldsta ärendena. Målsättningen är att alla ärenden ska avgöras inom sex månader under 2027.

Ett annat ärendeslag som vid tidigare granskningar haft oacceptabla handläggningstider är uppehållstillstånd på grund av anknytning. För dessa finns en författningsreglerad handläggningsfrist på nio månader, om det inte finns särskilda skäl (4 kap. 21 a § utlänningsförordningen). Cirka 25 000 förstagångsansökningar var äldre än nio månader. Statistik har också redovisats för förlängningsansökningar.

Migrationsverket har lyft fram att ärendena ofta är komplexa med en hög andel avslagsbeslut. Underbemanning har angetts som en orsak till varför de författingsstyrda handläggningstiderna inte kunnat hållas. Verket har även hänvisat till andra faktorer som påverkar handläggningstiden. Målsättningen är att under 2025 nå den författningsreglerade fristen för förstagångsansökningar.

Även denna granskning visar att Migrationsverket har stora problem med dessa båda ärendeslag. En stor majoritet av ärenden har inte avgjorts i tid. När det gäller medborgarskapsärenden är det inte ovanligt med handläggningstider på 4–5 år. Målsättningarna för när fristerna kommer att nås har genom åren hela tiden flyttats fram. Något underlag som visar att de nu redovisade planerna är realistiska har inte presenterats.

I min senaste granskning tvingades jag konstatera att mina farhågor verkade besannas om att alltför långa handläggningstider för dessa ärendeslag skulle bli ett normalläge. Jag har inte anledning att se ljusare på situationen nu i något väsentlig avseende. Läget är helt oacceptabelt.

#### *Upphållstillstånd för studier inom högre utbildning och för arbete*

Dessa två ärendeslag har inte tidigare omfattats av mina granskningar. De författningsreglerade tidsfristerna är som utgångspunkt 90 dagar respektive fyra månader (4 a kap. 1 § och 4 kap. 21 b § utlänningsförordningen). För ärendeslaget högre studier finns en myndighetsintern målsättning att sökanden ska få beslut före terminsstart. För arbetsmarknadsärenden finns uppdrag i regleringsbrevet för 2024 och ett eget serviceåtagande om att ärenden som avser högkvalificerad arbetskraft ska avgöras inom 30 dagar. För andra kategorier av arbetsmarknadsärenden tillämpas fristen i förordningen.

När det gäller högre utbildning har verket fört fram att handläggningstiderna i princip motsvarar krav i författning och den interna målsättningen. Andelen ansökningar för studier som avslås enbart på grund av det var för sent att registrera sig för terminen är mycket liten.

Även för ärenden om högkvalificerad arbetskraft har Migrationsverket fört fram att kraven för handläggningstider uppfylls. Prognosen för övriga kategorier är att ha en arbetande balans i slutet av 2025.

Migrationsverket har uppenbart prioriterat ärenden om uppehållstillstånd för högre studier och för högkvalificerad arbetskraft. I dessa delar ger handläggningstiderna inte anledning till något uttalande från min sida. När det gäller övriga kategorier av arbetsmarknadsärenden finns stora balanser av ärenden äldre än fyra månader. Verket har också lyft fram att förändringar av lagstiftningen kring arbetstillstånd kan göra ärendena mer utredningskrävande.

Handläggningstiderna för arbetsmarknadsärenden som inte rör högkvalificerad arbetskraft är generellt sett inte acceptabla och förändringar i regelverket medför att det finns skäl att befara att de kommer bli ännu längre. Verkets prognos för 2025 och framåt framstår mot den bakgrunden som osäker.

#### Asyl

Handläggningsfristen är som utgångspunkt sex månader (8 kap. 10 § utlänningsförordningen).

Balansläget har under 2023 påverkats av det osäkra läget i Ukraina. Migrationsverket har fört fram att 80 procent av förstagångsansökningarna ska vara avgjorda inom sex månader i slutet av 2024.

Utredningen visar att mindre än hälften av förstagångsärendena är äldre än sex månader. När det gäller förlängningsärenden är motsvarande andel knappt en tredjedel. Jag utgår från att verket vidtar de åtgärder som krävs för att planeringen för 2024 ska fullföljas.

#### De granskade ärendena

Anmälningarna avsåg långsam handläggning i följande ärenden.

- Två ärenden om medborgarskap. Ansökningarna gavs in till Migrationsverket den 30 oktober 2018 respektive den 13 januari 2020. Första ärendet avgjordes den 9 februari 2024 och det andra ärendet den 16 augusti 2024. Anmäldes av BB och CC (dnr 9600-2023 respektive 10300-2023).
- Ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Ansökan gavs in till Migrationsverket den 11 maj 2022. Ärendet avgjordes den 12 januari 2024. Anmäldes av DD (dnr 9899-2023).
- Ett ärende om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning. Ansökan gavs in till Migrationsverket den 7 maj 2023. Ärendet avgjordes den 16 oktober 2023. Anmäldes av EE (dnr 8819-2023).

- Ett ärende om uppehållstillstånd på grund av arbete. Ansökan gavs in till Migrationsverket den 31 augusti 2021. Ärendet avgjordes den 13 september 2024. Anmäldes av FF (dnr 35-2024).

Migrationsverket förklarade att handläggningstiden inte i något fall varit tillfredsställande och att de långa handläggningstiderna huvudsakligen har berott på resursbrist och hög personalomsättning. Två av ärendena hade bedömts vara utredningskrävande. Migrationsverket beklagade den långa handläggningstiden och de olägenheter som den medfört för berörda parter.

Samtliga fem granskade ärenden har numera avgjorts. Jag kan i likhet med Migrationsverket konstatera att inget av dem hade en godtagbar handläggningstid. Mest anmärkningsvärda är de båda medborgarskapsärendena. Ett av ärendena avgjordes efter fem år och tre månader och det andra efter fyra år och sju månader. Ärenden låg utan någon aktiv åtgärd under större delen av tiden. I ett av ärendena dröjde verket nästan fyra 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, vilket i sig är helt oacceptabelt.

De granskade ärendena om uppehållstillstånd på grund av anknytning respektive arbete innehöll långa perioder av passivitet och överskred gällande tidsfrister för respektive ärendeslag och även i övrigt vad som kan anses godtagbart.

Ärendet om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning låg utan åtgärd i en dryg månad innan ett uppdrag skickades till en utlandsmyndighet. Sedan uppdraget fullföljts låg ärendet återigen utan åtgärd under drygt tre månader, trots flera påminnelser från den enskilde. Den författningsreglerade tidsfristen har överskridits och något beslut har inte meddelats före terminsstart. Sökanden förlorade sin studieplats till följd av det, vilket var en känd konsekvens för Migrationsverket. Handläggningen har varit oacceptabel.

Sammanfattningsvis står det klart att såväl de långa handläggningstiderna i sig som Migrationsverkets passivitet strider mot kraven på handläggning av ärenden. Migrationsverket ska kritiseras för den långsamma och passiva handläggningen av samtliga granskade ärenden.

#### Avslutande uttalanden

Migrationsverkets beslut i ärenden om uppehållstillstånd och medborgarskap har stor betydelse för dem som berörs. Att under lång tid vänta på ett sådant beslut kan orsaka otrygghet och lidande. Jag har tidigare understrukt vikten av att ärenden som har stor inverkan på enskildas liv avgörs inom rimlig tid (se bl.a. JO 2021/22 s. 605, dnr 130-2019, 554-2019). Detta framhålls också i förarbetena till förvaltningslagen (se prop. 2016/17:180 s. 106 f.).

Min granskning visar att det även fortsättningsvis finns ett tydligt behov av stora ansträngningar för att Migrationsverket ska komma tillrätta med sina långa

handläggningstider. Det gäller framför allt ärenden om medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning, men också i fråga om arbetsmarknadsärenden som inte gäller högkvalificerad arbetskraft. Jag avser att fortsätta att följa utvecklingen.

Jag har anledning att översända en kopia av detta beslut till Regeringskansliet för kännedom.

Ärendena avslutas.

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

Rättsakkunniga Rebecka Rynning har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen