

Justitieombudsmannen  
Cecilia Renfors

Datum  
2016-06-23

Dnr  
2132-2015

## Uppföljning av bl.a. Migrationsverkets långa handläggningstider i tillståndsärenden

---

**Beslutet i korthet:** Sedan flera år är det många som har vänt sig till JO med klagomål på långsam handläggning hos Migrationsverket och på att det är svårt att komma i kontakt med handläggare där.

JO har granskat dessa frågor generellt och i två beslut den 17 december 2014 fick Migrationsverket kritik för långa handläggningstider i bl.a. ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete, liksom för bristande service och tillgänglighet.

JO har därefter ägnat fortsatt uppmärksamhet åt dessa frågor genom en särskild uppföljning av de åtgärder Migrationsverket vidtagit för att komma till rätta med handläggningstiderna och för att förbättra servicen för de sökande.

Uppföljningen visar bl.a. att handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning har ökat ytterligare, trots åtgärder från Migrationsverkets sida.

JO drar slutsatsen att orsakerna till att handläggningstiderna fortfarande är långa till stor del ligger utanför Migrationsverkets kontroll och uttalar därför inte någon kritik mot verket. Situationen är dock allvarlig. Det yttersta ansvaret för att Migrationsverket kan fatta beslut inom rimlig tid och inom författningsreglerade tidsfrister ligger hos regering och riksdag. JO överlämnar därför sitt beslut till Justitiedepartementet.

Migrationsverket har under uppföljningstiden kontinuerligt arbetat med att förbättra servicen och tillgängligheten för de sökande. JO förutsätter att verket fortsätter att utveckla och följa upp dessa frågor. JO finner inte skäl att göra några ytterligare uttalanden om verkets service och tillgänglighet.

### Bakgrund

#### Handläggningstider i tillståndsärenden

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. Med anledning av klagomålen inledde jag den 8 oktober 2013 en granskning av Migrationsverkets handläggningstider under perioden 2011–2013.

Av granskningen framgick att handläggningstiderna i dessa ärendeslag i många fall var orimligt långa och inte sällan kraftigt överskred de tidsfrister som anges i utlänningsförordningen. Granskningen visade också att det fanns en avsevärd skillnad i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar. De uppgifter som Migrationsverket lämnade indikerade dessutom att enkla ärenden prioriterades på bekostnad av mer omfattande eller komplicerade ärenden på ett sätt som inte var acceptabelt.

I ett beslut den 17 december 2014 (JO 2015/16 s. 326, dnr 5497-2013) kritiserade jag Migrationsverket för de långa handläggningstiderna och för att författningsreglerade tidsfrister regelmässigt överskreds. Migrationsverket fick också kritik för att verket valt att prioritera webbansökningar före pappersansökningar i strid med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen. Jag fann skäl att noga följa utvecklingen på området.

Jag noterade också att det certifieringssystem för arbetsgivare som Migrationsverket hade infört medförde att det uppstod en viss skillnad i handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete, och att det kunde finnas skäl att även följa upp detta.

### Service och tillgänglighet

Under 2013 kom det också in ovanligt många klagomål som rörde brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet. Klagomålen handlade om att det var svårt att få kontakt med verket, att tjänstemän regelmässigt kopplade bort sina telefoner, att meddelanden med önskemål om återuppringning inte åtgärdades och att mejl inte besvarades. Jag valde att utreda ett av dessa klagomål närmare och att vid denna utredning även granska möjligheterna generellt för enskilda att komma i kontakt med verket per telefon och mejl.

Av utredningen framgick bl.a. att Migrationsverket hade haft problem med att hantera enskildas telefonsamtal och mejl på ett godtagbart sätt. Verket hade gjort vissa förändringar i verkets kundtjänst, men klagomålen till JO visade att enskilda ändå inte fick kontakt med personal vid verkets olika enheter inom rimlig tid.

I ett beslut den 17 december 2014 (JO 2015/16 s. 340, dnr 3549-2013) kritiserade jag Migrationsverket för att ha brutit i service och tillgänglighet och fann skäl att ägna fortsatt uppmärksamhet åt frågan.

### Uppföljning

#### Besök hos Migrationsverket den 15 april 2015

Den 15 april 2015 besökte jag och mina medarbetare Migrationsverket i syfte att bl.a. följa upp besluten om verkets handläggningstider, service och tillgänglighet. Vid besöket redogjorde generaldirektören Anders Danielsson och hans medarbetare för den omorganisation som Migrationsverket genomfört i

januari 2015. Det kom fram att en nyinrättad kvalitetsavdelning hade fått ansvar för att bygga stabila system och standarder för bl.a. Migrationsverkets tillståndsverksamhet och för service och bemötande. Vidare lämnades information om bl.a. följande.

Migrationsverket hade som målsättning att genom resursförstärkningar och en översyn av arbetssättet minska balansen på 108 000 tillståndsärenden till 58 000 under 2015, vilket borde medföra godtagbara handläggningstider i slutet av året. Verkets insatser inriktades särskilt mot de äldsta ärendena. Verket prioriterade inte längre webbansökningar före pappersansökningar, och systemet med certifierade arbetsgivare skulle sannolikt tas bort eftersom handläggningstiderna överlag var korta för kompletta ansökningar om uppehållstillstånd för arbete.

För att möta kraven på service och tillgänglighet fortgick förändringen av kundtjänsten, och man arbetade med att inrätta enhetliga servicecenter för besök och förbättra myndighetens webbplats.

#### Besök av Migrationsverket den 25 februari 2016

Trots Migrationsverkets åtgärder fortsatte det att komma in många klagomål till JO om långa handläggningstider och bristande service och tillgänglighet.

Den 25 februari 2016 bjöd jag in Migrationsverket till ett nytt möte för att ytterligare följa upp besluten från december 2014. Mot bakgrund av den kraftiga ökningen av antalet människor som sökte sig till Sverige under andra hälften av 2015 ville jag även informera mig om verkets handläggningstider för asylansökningar och om verkets strategier för att hantera den uppkomna situationen.

Migrationsverkets operativa chef Mikael Ribbenvik med medarbetare informerade bl.a. om följande.

Den kraftigt ökade migrationen under andra hälften av 2015 innebar betydande utmaningar för Migrationsverket. Den 6 september 2015 gick Migrationsverket i stab, och den 14 september 2015 infördes beredskapsstandarder för den inledande delen av processen i asylhandläggningen. Den 12 november 2015 införde Sverige gränskontroller vid inre gräns och den 4 januari 2016 id-kontroller för resande med kollektiva färdmedel från Danmark. Det totala antalet asylsökande i Sverige under 2015 uppgick till 163 000, varav 134 000 kom under andra halvåret.

#### *Asylärenden*

Antalet öppna asylärenden ökade med 552 procent under perioden januari 2014–februari 2016. Den genomsnittliga handläggningstiden ökade från 142 dagar (4,7 månader) 2014 till 229 dagar (7,6 månader) 2015.

Migrationsverket bedömde att handläggningstiden skulle fortsätta att öka under 2016 och uppgå till cirka 15 månader innan en vändning kunde förväntas. För

att effektivisera handläggningen och förkorta handläggningstiderna nyrekryterade verket medarbetare till asylprövningen. Man arbetade även med att digitalisera ansökningsprocessen och förändra sitt arbetssätt.

#### *Övriga tillståndsärenden, uppehållskort och medborgarskap*

Migrationsverkets målsättning att avgöra ett stort antal ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning under 2015 brast på grund av att handläggarna behövdes i mottagningssystemet för asylsökande. Antalet öppna ärenden i balans ökade med över 90 procent under perioden januari 2014–februari 2016. Medianhandläggningstiden ökade från 122 dagar (4,1 månader) till 275 dagar (9,2 månader). Prognosen var att de långa handläggningstiderna skulle fortsätta under 2016. Myndigheten prioriterade inte ärenden efter ansökningens form, men på grund av den uppkomna situationen hade verket inte möjlighet att skicka elektroniska ansökningar till ambassaderna för intervjuer så snabbt som man hade önskat. Detta ledde till att pappersansökningar som lämnades direkt till ambassaderna i vissa fall handlades snabbare än elektroniska ansökningar. För att komma till rätta med detta hade man påbörjat en avarbetningsinsats. Migrationsverket hade även satt igång ett utvecklingsarbete för att bl.a. förenkla arbetsprocessen inom tillståndsprövningen. Den personal som lånats ut till asylprövningen var tillbaka på sina ordinarie enheter och ytterligare rekryteringar hade genomförts. Vidare har myndigheten beslutat att anställda inom tillståndsprövningen inte ska lånas ut till andra verksamheter och att det ska finnas en tydlig skiljelinje mellan asyl- och tillståndsprövningen.

Antalet öppna ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete ökade med ca 40 procent under perioden januari 2014–februari 2016. Medianhandläggningstiden ökade från 24 dagar till 79 dagar (2,6 månader). Av uppgifter som redovisades till JO inför mötet framgick att utvecklingen bl.a. berodde på att man prioriterat att avgöra äldre ärenden, och att detta också resulterat i att andelen äldre ärenden hade sjunkit. Prognosen var att antalet öppna ärenden skulle mer än halveras från den 31 december 2015 till den 31 december 2017. Systemet med certifierade arbetsgivare hade ännu inte avskaffats men skulle ersättas med ett serviceåtagande under det andra kvartalet 2016. Serviceåtagandet kommer att gälla alla ansökningar av samma slag.

När det gällde medborgarskapsärenden hade verket haft svårt att upprätthålla sin produktivitet. För att effektivisera handläggningen hade man börjat förändra sitt arbetssätt.

Av de statistikuppgifter som JO tog del av inför mötet framgick att utvecklingen av handläggningstiderna för ansökningar om uppehållskort var positiv men att den var negativ för ansökningar om permanenta uppehållskort. För båda ärendeslagen var handläggningstiderna fortfarande långa.

*Service och tillgänglighet*

Migrationsverket uppgav att man fortsatte det pågående arbetet med att förbättra sin service och tillgänglighet, bl.a. genom att vidareutveckla informationen på myndighetens webbplats om aktuella handläggningstider och möjligheten för den sökande att via en säker inloggning få information om sitt ärende.

Migrationsverket uppgav att den uppgift som ofta förekommer i anmälningar till JO om att det inte finns någon handläggare hos Migrationsverket som ansvarar för sökandens ärende sannolikt beror på brister i kommunikationen mellan Migrationsverket och den sökande. Detta har lett till att kommunikations- och bemötandefrågor lyfts ytterligare inom myndigheten och kommer att följas upp. Det finns alltid en handläggare som ansvarar för ärendet, och det går alltid att se vem som för tillfället ansvarar för ärendet.

**Bedömning****Handläggningen av asylärenden**

När jag inledde den granskning som redovisats inledningsvis låg handläggningstiderna för asylärenden på en rimlig nivå och var på väg ned. De föranledde därför inte några synpunkter från min sida.

Den kraftigt ökade migrationen under andra halvan av 2015 har emellertid lett till en helt ny situation för Migrationsverket. Under hösten 2015 tvingades verket att frångå ordinarie rutiner i den inledande handläggningen. Vissa åtgärder som normalt vidtas tidigt i handläggningen av ett asylärende sköts därför regelmässigt upp. Även om antalet inkommande asylansökningar nu har gått ned till en mer normal nivå visar Migrationsverkets egna prognoser att handläggningstiderna kommer att bli mycket långa.

Mot bakgrund av situationen på asylområdet har jag för avsikt att inom ramen för ett initiativärende granska Migrationsverkets handläggning av asylärenden under hösten 2016.

**Handläggningstider i ärenden om övriga tillstånd, uppehållskort och medborgarskap**

Handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning var under den granskade perioden 2011–2013 mycket långa och har, trots åtgärder från Migrationsverkets sida, ökat ytterligare. Möjligheten att korta handläggningstiderna med de åtgärder som vidtagits i form av bl.a. omorganisation, resursförstärkning och förändrat arbetssätt påverkades givetvis av den omfördelning av resurser till mottagningssystemet som Migrationsverket var tvungen att genomföra under hösten 2015. Långa handläggningstider under flera år i rad ökar också belastningen på en myndighet på olika sätt, inte minst genom ett ökat antal samtal och klagomål från enskilda. Detta gör det naturligtvis svårare att komma till rätta med en redan besvärlig situation. Det

finns visserligen skäl att tro att handläggningstiderna kommer att kunna kortas så småningom bl.a. för att tillståndsprövningen har återfått personal som lånats ut och förstärkt sin bemanning. Tiderna ligger dock i ett mycket stort antal ärenden på en nivå långt över den tidsfrist på 9 månader som gäller enligt 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen.

Migrationsverkets beslut i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning har stor betydelse för de sökande och deras anhöriga. Att de långa handläggningstiderna drabbar enskilda hårt framgår tydligt i de anmälningar som kommer in till JO och i de telefonsamtal som JO får från personer som väntar på beslut från Migrationsverket. Ovissheten om man kommer att kunna återförenas i Sverige är svår och det förhållandet att man ofta måste leva åtskilda under handläggningstiden innebär en stor påfrestning, särskilt för barnfamiljer och för dem som står i begrepp att bilda familj. Det kan inte nog framhållas att det i en verksamhet som så tydligt påverkar enskildas liv är av stor vikt att ärenden kan avgöras inom rimlig tid. Det är givetvis oacceptabelt att handläggningstiderna i en sådan verksamhet under flera års tid ligger över, eller mycket över, författningsreglerade tidsfrister.

Även i ärenden om uppehållskort överskrider handläggningstiderna i många fall kraftigt den tidsfrist på 6 månader som gäller enligt 3 a kap. 7 § utlänningsförordningen, och det förekommer fortfarande långa handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete. Därutöver kan jag konstatera att handläggningstiderna för ansökningar om medborgarskap har ökat.

I samband med att Migrationsverket kritiserades för långa handläggningstider 2013 konstaterade jag att 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 (se JO 2015/16 s. 326, dnr 5497-2013). Jag uttalade dock också att Migrationsverket inte skulle kunna lastas för handläggningstider som helt har sin förklaring i sådana omständigheter. De uppgifter som Migrationsverket redovisat tydde dock på att verkets egna prioriteringar hade bidragit till de långa handläggningstiderna.

Migrationsverket har sedan dess genomfört en rad förändringar i sin organisation och i sitt arbetssätt. Det som kommit fram under min uppföljning ger mig anledning att dra slutsatsen att orsakerna till att handläggningstiderna fortfarande är långa till stor del ligger utanför Migrationsverkets kontroll. Jag har därför inte skäl att rikta ytterligare kritik mot Migrationsverket för de långa handläggningstiderna under 2015 och hittills under 2016.

Situationen är dock allvarlig och det är inte acceptabelt att författningsreglerade tidsfrister, regelmässigt och under lång tid, överskrids. Det yttersta ansvaret för

att Migrationsverket har möjligheter att fatta beslut inom rimlig tid och inom de tidsfrister som finns ligger hos regering och riksdag. Jag överlämnar därför mitt beslut till Justitiedepartementet.

### Service och tillgänglighet

Migrationsverkets ansträngda arbetsituation påverkar naturligtvis förutsättningarna för en god service och tillgänglighet negativt. Även vid sådana förhållanden är det dock angeläget att förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet upprätthålls och att enskilda kan få kontakt med den personal som ansvarar för handläggningen av deras ärenden.

Min uppföljning visar att verkets kvalitetsavdelning sedan omorganisationen den 1 januari 2015 kontinuerligt har arbetat med att förbättra servicen och tillgängligheten för de sökande. Möjligheten att få ärendeanpassad information via Migrationsverkets webbplats har förbättrats, och ytterligare utveckling av detta pågår. Genom en anpassning av kundtjänsten och genom fokus på kommunikations- och bemötandefrågor strävar verket efter att korrekt information kan ges till den sökande och att den sökande vid behov kan komma i kontakt med den ansvariga handläggaren. Jag förutsätter att Migrationsverket fortsätter att utveckla och följa upp dessa frågor.

Med anledning av de åtgärder som vidtagits och planeras finner jag inte skäl att göra några ytterligare uttalanden i det här ärendet om Migrationsverkets service och tillgänglighet.