

JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Borna Pazoki

Dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen

- En undersökning om 12 § FL är ändamålsenlig vid ansökan om svenskt medborgarskap

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin: VT 2022

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1 INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställning	8
1.3 Avgränsningar	9
1.4 Metod och material	10
1.5 Disposition	11
2 DRÖJSMÅLSTALAN	13
2.1 Dröjsmålstalan innan 12 § FL	13
2.2 Bakgrund till införandet av 12 § FL	14
2.3 Syftet med 12 § FL	15
2.4 Dröjsmålsförfarandet	17
2.4.1 Begäran om ärendets avgörande – första steg	17
2.4.2 Överinstans – andra steg	18
2.5 Syftet med tvåstegsförfarandet	19
2.6 Migrationsdomstolen	20
3 LIKABEHANDLING	22
3.1 Normmässighets- och objektivitetskraven	22
3.1.1 Objektivitetsprincipen	24
3.1.2 Likhetsprincipen	24
3.2 Objektivitets- samt likhetsprincipen	25
4 HANDLÄGGNING I PRAKTIKEN	27
4.1 Framställningar enligt 12 § FL	28

4.2	Överinstansens handläggning	29
4.3	Migrationsverkets handläggning	31
4.4	Migrationsverkets handläggningstider	32
4.5	Migrationsverkets handläggning efter föreläggande	36
4.6	Migrationsverkets digitalisering	38
4.7	Migrationsverkets inställning	40
4.7.1	Prioritering	40
4.7.2	Utmaningar i framtiden	43
5	ANALYS OCH DISKUSSION	45
5.1	Ett effektivt rättsmedel	45
5.1.1	Medborgarskapsansökningar	45
5.1.2	Effekten av 12 § FL	47
5.1.3	Avslagsbeslut och utformningen av 12 § FL	49
5.1.4	Tvåstegsförfarandet	52
5.1.5	Ny prioritering	54
5.2	Rättsprinciperna	56
6	SLUTSATS	60
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	66
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	70

Summary

Until July 1, 2018, Swedish legislation lacked a general remedy for delays in the authorities' handling of cases. With the introduction of section 12 of the Public Administration Act the remedy, often referred to as the delay action, came to change the Swedish Migration Agency's routine handling of citizenship applications.

Authorities would henceforth not be able to act passively in the handling of active cases. Presently a decision must be made within a certain time.

Since the introduction of the remedy according to section 12 § of the Public Administration Act, the Swedish Migration Agency has been under criticism for violations of the section.

The criticism has predominantly been directed at the citizenship units of the Swedish Migration Agency. In some cases, applicants at the citizenship units have had to wait several years before a decision on their Swedish citizenship.

I have chosen to examine how the purpose of section 12 of the Public Administration Act has been implemented at the Swedish Migration Agency, as it relates to Swedish citizenship applications. Furthermore, I have also chosen to investigate whether the Swedish Migration Agency's handling of Swedish citizenship follows the principles of objectivity, impartiality and everyone's equality before the law, as outlined in the Swedish constitution.

The essay has shown that the general remedy for delays in the authorities' handling of cases is lacking at the Swedish Migration Agency. Related to applications for Swedish citizenship, the implementation of Section 12 of the Public Administration Act has been associated with major challenges

and, in some cases, even contributed to violations of the Swedish constitution.

Court judgments, together with interview and e-mail correspondence, have shown a nearly failing authority within the Swedish Migration Agency's citizenship units.

I propose that the Section 12 of the Public Administration Act should include a fine when authorities incur a delay. The fine must require a fixed payment to the government and the amount should increase gradually based on the number of deviations.

Furthermore, applicants should not have to request a decision in their case when authorities are delayed. This should be the automatic responsibility of the authorities and based upon their routine practices.

Finally, authorities should bare a responsibility to voluntarily report to the Ombudsman in the event of violations of section 12 of the Public Administration Act. The reporting should contribute to a preventative purpose, allowing the Ombudsman to act and criticize authorities earlier. The report do also contributes to determining the size amount of the fine that the authority should be required to pay to the government.

Sammanfattning

Fram till och med 1 juli år 2018 saknade svensk lagstiftning ett allmänt rättsmedel för dröjsmål vid myndigheters handläggning av ärenden. Genom införandet av 12 § förvaltningslagen (2017:900) (FL) kom rättsmedlet som ofta benämns som dröjsmålstalan att förändra Migrationsverkets rutiner samt hantering av medborgarskapsansökningar. Myndigheter som tidigare kunde vara passiva vid handläggning av ett ärende är numera tvungna att fatta ett beslut inom en viss föreskriven tid.

Sedan införandet av 12 § FL har Migrationsverket fått kritik från bland annat Justitieombudsmannen (JO) där det i ett flertal inkomna rapporter påvisats brister och passivitet från myndigheten. Kritiken har varit främst riktad till medborgarskapsenheternas handläggning av ansökningar om svenskt medborgarskap. I vissa ärenden har sökande vid medborgarskapsenheterna fått vänta flera år innan ett avgörande om svenskt medborgarskap har fattats.

Mot bakgrund till det ovan nämnda valde jag att undersöka hur ändamålsenlig dröjsmålsbestämmelsen i 12 § FL är gentemot Migrationsverkets handläggning av svenskt medborgarskap. Vidare har jag även valt att undersöka om Migrationsverkets handläggning av svenskt medborgarskap följer rättsprinciperna i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Undersökningen har visat att dröjsmålsbestämmelsen i en allt för stor omfattning brister hos Migrationsverket vid ansökningar om svenskt medborgarskap. Implementeringen av 12 § FL har varit förknippad med stora utmaningar för myndigheten vilket har bidragit till överträdelser av de skyldigheter som åligger förvaltningsmyndigheter, att i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet, som anges i 1 kap. 9 § RF.

Resultaten från rättsfallsanalyser tillsammans med intervju samt mailkorrespondens visar på en myndighet som har haft svårigheter att tidigare nå upp till sina skyldigheter om en skyndsam handläggning, numera gör allt för att leva upp till dröjsmålsbestämmelsen i 12 § FL. Detta har även medfört att Migrationsverket medvetet valt att förbise principer som till exempel allas likhet inför lagen.

Mot denna bakgrund har jag identifierat flera brister hos Migrationsverkets processer där 12 § FL inte lever upp till sitt syfte. Samtidigt har jag även identifierat ett flertal ändringar som bör ske i dröjsmålsbestämmelsen för att bestämmelsens syfte ska tillgodoses enligt lagstiftaren.

Jag menar att dröjsmålsbestämmelsen ska innehålla en möjlighet att utdöma ett vite när myndigheter hamnar i dröjsmål. Vitet ska innehålla en fast summa till staten och bör höjas stegvis. Summan som ska betalas till staten bör vara avskräckande.

Vidare bör sökande inte behöva begära ett avgörande i sitt ärende. Detta bör ligga på myndigheten som hamnat i dröjsmål. Myndighetens avslagsbeslut vid begäran om avgörande bör däremot hamna hos sökande för ett eventuellt överklagande.

Slutligen bör myndigheter bära ett ansvar att självmant rapportera till JO vid överträdelse av 12 § FL. Rapporteringen ska ha ett preventivt syfte vilket innebär att JO kan agera och kritisera myndigheter tidigare. Vidare kan beräkning av myndighetens årliga vitesbelopp på ett enkelt sätt beräknas genom rapporteringen.

Förord

Jag skulle vilja tacka Juridiska fakulteten i Lund. Efter att ha varit borta från studier i flertal år fick jag en chans att avsluta mina studier.

Ett stort tack till min handledare Vilhelm Persson. Hans engagemang som en handledare har bidragit till kloka ord och uppmuntran.

Vidare skulle jag vilja tacka min familj som har stöttat mig. Utan dem hade det varit väldigt svårt att slutföra mina studier.

Slutligen skulle jag vilja tacka mina svärföräldrar som ställde upp genom att bland annat frigöra tid då de tog hand om min son.

Som en förälder är det oftast fler personer som bidrar till att ens studier avslutas. En uppskattning till alla berörda parter även om de inte nämns just här.

Borna Pazoki

VT2022

Förkortningar

Bet.	Beteckningsnummer
Dnr.	Diarienummer
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
f.	Följande sida
ff.	Följande sidor
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
Mig.	Migrationsverket
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I och med att den nya FL trädde i kraft den 1 juli 2018 infördes en ny bestämmelse som skulle motverka myndigheters dröjsmål vid handläggning. Det nya rättsmedlet kom att benämnas dröjsmålstalan och regleras i 12 § FL.¹ Genom rättsregelns införande uppkom en möjlighet för den enskilde att föra en talan mot myndigheter som väntat oskäligt länge med att fatta ett beslut. Myndigheten måste ta ett beslut i den enskildes ärende om mer än sex månaders tid har förflutit från det att ett ärende har inletts av en enskild part, detta enligt den nya dröjsmålsbestämmelsen.² Regeringen betonade i propositionen till den nya FL vikten av att handlägningsprocesser som faller inom myndighetsförvaltning ska avgöras effektivt och rättssäkert.³

Enligt förarbetena till FL var syftet med 12 § FL främst att uppmärksamma samt åtgärda den långsamma handläggning som fanns inom svenska myndigheter.⁴ Att dröjsmål sker i enskilda ärenden var även något som kritiserats av JO innan införandet av den nya FL.⁵

Flyktingvågen i början av år 2015 medförde stora ansträngningar på Migrationsverkets interna processer. Även om Migrationsverket klarade av flyktingvågen i huvudsak ledde det till långa handläggningstider samt en nedprioritering av medborgarskapsärenden. Extern kritik från bland annat JO har framförts ett flertal gånger gällande de långa handläggningstiderna hos Migrationsverkets medborgarskapsenheter.⁶ Under de senaste åren har Migrationsverket valt att prioritera om de interna processerna inom

¹ Se Konstitutionsutskottets bet. 2017/18:KU2 s. 9 ff. och Lavin FT 2018, s. 413.

² Se Prop. 2016/17:180 s. 121.

³ Ibid. s. 106 f.

⁴ Se SOU 2010:29 s. 299.

⁵ Ibid. s. 291 f.

⁶ Se JO Medborgarskapsansökningar, beslut 2021-01-21, dnr. 130-2019, dnr. 554-2019.

myndigheten men de långa handläggningstiderna är fortsatt ett reellt problem.⁷

I samband med införandet av den nya FL skapades det även ett tvåstegsförfarande där den enskilde kunde överklaga ett dröjsmål till en överinstans.⁸ Syftet med tvåstegsförfarandet är främst att instanskedjan ska hållas kort samt att tillvägagångssättet för den enskilde ska bli effektivt. Någon överklaganderätt finns inte efter att överinstansen meddelat dom, därav namnet tvåstegsförfarande.⁹

Redan i samband med förarbetena till den nya FL framhölls det av vissa remissinstanser ett flertal brister med införandet av den nya dröjsmålsbestämmelsen. Kritiken som remissinstanserna framförde var främst att arbetsbördan hos myndigheter samt domstolar skulle öka vilket i sin tur skulle medföra längre handläggningstider.¹⁰

Mot bakgrund av den kritik som framkommit från JO samt Migrationsverkets nya prioriteringar vid medborgarskapsansökningar anser jag att det finns anledning att undersöka om dröjsmålsbestämmelsen i den nya FL verkligen är ändamålsenlig vid medborgarskapsärenden. Vidare finns det anledning att undersöka om Migrationsverkets beaktar saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF vid sin handläggning av medborgarskapsärenden.

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsens huvudsyfte är att utreda om 12 § FL har uppfyllt sitt tilltänkta mål beträffande medborgarskapsansökningar.

⁷ Videosamtal med medborgarskapsenheten, 2022-04-01.

⁸ Se Ahlström, 49 § andra stycke Förvaltningslag (2017:900), Lexino, besökt 2022-02-05 (Juno).

⁹ Se Prop. 2016/17:180 s. 127 ff.

¹⁰ Ibid. s. 114.

Den första delen av uppsatsen kommer att undersöka om 12 § FL, som den är utformad idag uppfyller lagstiftarens syfte bakom införandet av paragrafen medan den andra delen kommer att undersöka effekten av 12 § FL. Uppsatsen kommer därmed att undersöka gällande rätt och den praktiska rättstillämpningen hos Migrationsverkets medborgarskapsenheter.

Genom mina undersökningar av den praktiska rättstillämpningen kan jag uttala mig om eventuella konsekvenser av 12 § FL samt om Migrationsverket har agerat sakligt och opartiskt vid handläggning av medborgarskapsansökningar.

Övergripande frågeställning är:

- Är dröjsmålstalan enligt 12 § FL ett effektivt rättsmedel för att motverka långa handläggningstider vid medborgarskapsansökningar i Sverige?

Delfrågor som kommer beröras är:

- Följer Migrationsverket överinstansens föreläggande enligt dom?
- Följer Migrationsverket de rättsprinciper som finns i 1 kap. 9 § RF vid myndighetens handläggning av medborgarskapsärenden?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen ska ta sikte på hur Migrationsverket uppfyller de krav som uppställs enligt 12 § FL efter det att myndigheten hamnat i dröjsmål. Trots att Europarätten har varit delvis avgörande för utformning av samt syftet med dröjsmålstalan, kommer uppsatsen att begränsas avseende denna del. Europarätten kommer dock att beröras kortfattat.

Jag har under ett antal år arbetat som både ombud och offentligt biträde i migrationsfrågor. Genom mina uppdrag har jag företrätt klienter i ett flertal

ärenden gällande medborgarskap under ett antal års tid. Inslag av mina egna erfarenheter i arbetet kommer att begränsas till endast beslut där jag har agerat som ombud. Tanken är att uppsatsen i yttersta mån ska vara transparent och objektiv.

Vidare har även en avgränsning skett beträffande enskildas rätt till skadestånd. Endast en kort presentation av 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) kommer att ske.

Ingen komparativ studie kommer att ske då det inte kan anses tillföra betydande vikt för uppsatsens syfte eller frågeställningar. Uppsatsen syftar inte på att jämföra svensk rätt med annat lands rättsregler. Inte heller kommer en historisk sammanfattning över tidigare lagförslag som kan ha påverkat 12 § FL att ske mer än kortfattat då detta ej ryms inom uppsatsens ramar.

1.4 Metod och material

En rättsdogmatisk metod har använts för att undersöka hur gällande rätt ser ut kring 12 § FL och den lagstiftning som styr Migrationsverket. Även ett resonemang utifrån ett de lege ferenda, hur lagen borde se ut, perspektiv kommer att föras i mina slutsatser.¹¹

Som en del av mitt arbete har jag använt mig av allmänna rättskällor som lagstiftning, doktrin, förarbeten samt föreskrifter för att kartlägga syftet med införandet av 12 § FL.¹² Framst kommer prop. 2016/17:180 att ligga till grund för att belysa lagstiftarens syfte bakom införandet av 12 § FL.

Vidare har en empirisk studie genomförts för att belysa främst hur överinstansen hanterar samt beslutat vid dröjsmålstalan då ärenden rör medborgarskap. Studien har behandlat främst 2021 samt 2022 års beslut hos

¹¹ Sandgren, C., s. 48.

¹² Se Hellner s. 23.

överinstansen vid dröjsmålstalan i medborgarskapsärenden. För detta syfte har statistik över beslut som fattats gällande dröjsmålstalan enligt 12 § FL begärts ut av Förvaltningsrätten i Malmö. Resultatet av studien har sedan jämförts med Migrationsverkets interna processer för att jämföra hur snabbt myndigheten har avgjort överinstansens förelägganden. Detta har gjorts för att undersöka effektiviteten i Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan samt för att besvara frågeställningen om huruvida Migrationsverket följer överinstansens förelägganden.

Det är svårt att tolka hur utfallet av dröjsmålstalan har skett vid medborgarskapsärenden endast genom rättskällor. Detta av flera skäl, däribland att lagstiftningen är relativt ny och det saknas direkt praxis eller omfattande rättsvetenskaplig facklitteratur gällande just utfallet av dröjsmålstalan i medborgarskapsärenden. Därför kommer beslut, protokoll, andra relevanta källor hos JO, Justitiekanslern (JK) samt Migrationsverkets egna redovisningar att undersökas.

En viktig del av uppsatsen kommer att vara Migrationsverkets interna processer av dröjsmålstalan. Därav kommer en stor del av den praktiska delen av uppsatsen främst ligga i att granska hur företrädare för Migrationsverket som jag varit i kontakt med har svarat på mina frågeställningar gällande hanteringen av dröjsmålstalan. Detta både när begäran direkt inkommer från en enskild samt när Migrationsdomstolen beslutar i ett ärende som tidigare har fått ett avslag.

1.5 Disposition

Uppsatsen är indelad i 6 kapitel.

I *kapitel 2* behandlas syftet med 12 § FL samt dess utformning. Kapitlet börjar med en historisk tillbakablick som även behandlar bakgrunden till införandet av dröjsmålsbestämmelsen. Vidare kommer syftet med 12 § FL

att presenteras. Avslutningsvis beskrivs tillämpningen av dröjsmålsbestämmelsen genom två steg.

I *kapitel 3* redogörs för rättsprinciperna i 1 kap. 9 § RF. Här presenteras de grundläggande normmässighets- och objektivitetskraven som alla myndigheter måste följa.

Kapitel 4 utgör den praktiska delen av denna uppsats. Först redovisas effekten av dröjsmålstan på Migrationsverkets handläggning av en ansökan om svenskt medborgarskap. Kapitlet redogör vidare för hur överinstansens handläggning har fungerat rent praktiskt i ärenden om dröjsmålstan enligt 12 § FL. Därefter presenteras Migrationsverkets praktiska handläggning och processtider. Vidare presenteras Migrationsverkets framtida digitalisering av processerna kring ansökan om svenskt medborgarskap. Avslutningsvis redogörs för Migrationsverkets inställning och utmaningar inom myndigheten.

I *kapitel 5* tar jag upp reflektioner och avslutande kommentarer. En sammanvägning mellan 12 § FL:s syfte samt dess praktiska tillämpning hos Migrationsverket presenteras. Avslutningsvis kommer jag även ta upp om rättsprinciperna i 1 kap. 9 § RF har följts av Migrationsverket.

I *kapitel 6* avslutar jag med mina egna tankar och besvarar mina frågeställningar.

2 Dröjsmålstalan

Detta kapitel kommer att behandla dröjsmålsbestämmelsen i 12 § FL samt överklagningsförfarandet efter det att ett avslagsbeslut meddelats av myndigheten. Kapitlet ska vidare redogöra för lagstiftarens syfte med dröjsmålsbestämmelsen. I avsnitt 2.1 kommer de rättsmedel som fanns innan införandet av 12 § FL att presenteras. I efterföljande avsnitt kommer bakgrunden till införandet av 12 § FL att presenteras. I avsnitt 2.3 summeras kort lagstiftarens syfte med den nya bestämmelsen följt av dagens dröjsmålsreglering i avsnitt 2.4. Avslutningsvis kommer kapitlet redogöra för syftet bakom tvåstegsförfarandet i avsnitt 2.5 följt av migrationsdomstolens handlägningsförfarande som en överinstans i avsnitt 2.6.

2.1 Dröjsmålstalan innan 12 § FL

Att en myndighet inte ska hamna i dröjsmål var något som belystes redan år 1955 genom Besvärskunnigas utredning. Att en sakägare ska ha rätt till ett rättsmedel vid dröjsmål stadgades redan i till exempel tysk och engelsk rätt. Trots att utredningen slog fast att en enskild behöver rättssäkerhet vid myndighetsdröjsmål tog de Besvärskunniga ingen ståndpunkt om Sverige behövde en ny reglering.¹³

En enskild var innan införandet av 12 § FL begränsad till tre alternativ för att bemöta myndighetsdröjsmål. Dessa tre alternativ finns fortfarande kvar för den enskilde.

De två första alternativen utgörs av en anmälan till JO eller Justitiekanslern (JK).¹⁴ Som tillsynsorgan avgör JO samt JK själva vilka ärenden som ska

¹³ Se SOU 1955:19 s. 91 ff.

¹⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 104 f.

utredas. Det finns ingen skyldighet för tillsynsorganen att pröva de anmälningar som inkommit.¹⁵

Varken JO eller JK kan tvinga fram ett avgörande om myndigheten har hamnat i dröjsmål. De kan inte heller påskynda en process även om myndigheten har hamnat i dröjsmål.¹⁶ I princip kan tillsynsorganen ge kritik mot förvaltningsmyndigheten om dröjsmål uppstått.¹⁷ I ytterst få fall kan en tillsyn leda till åtal för tjänstefel eller disciplinåtgärder.¹⁸

Det tredje alternativet för den enskilde är att hålla staten skadeståndsskyldig vid ett dröjsmål enligt skadeståndslagen (1972:207) (SkL).

I 3 kap. 2 § SkL stadgas bland annat att staten eller kommun ska betala ersättning för sådan skada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. För att skadestånd ska uppkomma krävs adekvat kausalitet samt att dröjsmålet är att anse som oskäligt långt.¹⁹ Det kan även nämnas att omständigheter där dröjsmålet inte uppkommit på grund av långsamt arbete hos myndigheten inte kan medföra skäl för skadestånd.²⁰ Snarare krävs det att myndigheten har en påtaglig brist i sin organisation eller att handläggningen av ärendet skett oskäligt långsamt. I förarbeten har man även belyst att om det föreligger en klar felbedömning vid förtur av ärenden, bör skadestånd utgå.²¹

2.2 Bakgrund till införandet av 12 § FL

Trots att Sverige ansågs ha tillräckliga rättsmedel för att hantera långsam handläggning inkom lite mer än 600 ärenden varje år till JO avseende

¹⁵ Se SOU 2010:29 s. 103.

¹⁶ Ibid. s.104.

¹⁷ Se JO:s Inspektionsprotokoll, s. 14 ff.

¹⁸ Jfr 6 §, lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän samt 5-6 §§, lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

¹⁹ Se NJA 2005 s. 462 samt NJA 2005 s. 726.

²⁰ Se prop. 1972:5 s. 518.

²¹ Se prop. 1989/90:42 s. 16 f.

dröjsmål. Utredningen inför den nya FL framhöll att Sverige hade ett effektivt rättsmedel vid dröjsmål samt konventionskränkningar. Vidare hade även Europadomstolen konstaterat att en enskild har rätt till ersättning genom SkL samt genom JK. Detta ansågs vara tillräckligt för att trygga medborgarnas rätt att kräva skadestånd vid långsam myndighetshandläggning.²²

I stället för att eventuellt ersätta den enskilde vid dröjsmål ansåg regeringen i likhet med utredningen att förebyggande åtgärder skulle införas i den nya FL. Utredningen slog fast att länder som Tyskland, Österrike samt andra europeiska länder hade en särskild åtgärd vid långsam handläggning, något som saknades i Sverige. De åtgärder som fanns i de nämnda länderna ansågs vara preventiva och välfungerande för att minska dröjsmål hos myndigheterna. I övrigt var en särskild dröjsmålsreglering något som EU-rätten alltmer förespråkade genom bland annat unionens sekundärrättsakter. Att utveckling av EU-rätten förespråkade en dröjsmålsreglering talade för att den svenska rättsordningen behövde förändras.²³

Regeringen ansåg att det fanns ett stort behov av att stärka den enskildes möjlighet att väcka talan mot myndigheter vid dröjsmål av ett effektivt och enkelt sätt.²⁴ Den nya dröjsmålsbestämmelsen skulle inte medföra en begränsning på den enskildes rätt till ekonomisk skada. Närmast skulle långsam handläggning motverkas hos myndigheterna samtidigt som kompensationsmöjligheter för den enskilde säkerställdes.²⁵

2.3 Syftet med 12 § FL

Vid införandet av den nya FL var syftet från lagstiftarens sida att ett ärende ska handläggas hos en myndighet effektivt och utan att oskälig tid förflyter innan ett beslut fattas. Syftet med 12 § FL är därmed att tillse att den

²² Se prop. 2016/17:180 s. 108 samt Eriksson v. Sweden, nr 60437/08.

²³ Se prop. 2016/17:180 s. 107 ff.

²⁴ Ibid. s. 102 f.

²⁵ Ibid. s. 109.

enskilde kan bevaka sin rätt om myndigheten hamnar i oskäligt dröjsmål med handläggning av ärenden. Lagstiftaren ansåg att en negativ inverkan på den enskildes situation kan uppstå vid dröjsmål och därför var det av vikt att motverka oskäliga handläggningstider.²⁶ Samtidigt är det av vikt enligt 9 § FL, att snabbhet vid handläggning hos myndigheter inte överdrivs på sådant sätt att noggrannhet påverkas vid beslut.²⁷ Det bör nämnas att 4 § FL, medför att regleringen om dröjsmål är subsidiär till annan förordning eller lagstiftning.

Lagstiftaren lyfte fram att en handläggning inte får fördröjas oskäligt länge om det beror på myndigheten själv. Enligt lagstiftaren kan det endast anses skäligt med en fördröjning om den enskilde har påverkat handläggningen. En prövning utifrån ärendets art, omfattning och komplexitet bör ske för att avgöra om ärendet har hamnat i dröjsmål. Migrationsverket invände vid införandet av lagförslaget till 12 § FL att det från tid till annan kan finnas resursbrist vilket påverkar handläggningstiderna. Lagstiftaren anförde i förarbeten att resursbrist eller arbetsanhopning inte medför att ett ärende skäligen kan fördröjas. Däremot är det avgörande för om ett ärende hamnat i dröjsmål om en myndighet under lång tid helt avstått från att vidta åtgärder i ett ärende.²⁸

Vissa undantag från hela FL finns vid brottsbekämpande verksamheter hos Tullverket, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen samt Polismyndigheten. Vidare tillämpas inte bestämmelsen om överklagande kan ske enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725), 3 § FL.²⁹

²⁶ Ibid. s. 107 ff.

²⁷ Se prop. 1985/86:80 s. 16-18 och 24.

²⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 124.

²⁹ Ibid. s. 298.

2.4 Dröjsmålsförfarandet

Enligt 12 § FL, har en enskild rätt att begära att en myndighet ska avgöra ett ärende och vid ett eventuellt avslag få prövning i en högre instans. Detta innebär att den enskilde har två instanser för att få ett dröjsmål prövat. Den ena hos förvaltningsmyndigheten själv och den andra hos överinstansen. Detta förfarande benämns många gånger som ett tvåstegsförfarande där parterna inte kan överklaga den dom som överinstansen har fattat, enligt 49 § andra stycket FL.

2.4.1 Begäran om ärendets avgörande – första steg

Om ett ärende har initierats av en enskild hos en förvaltningsmyndighet kan en begäran om ärendets avgörande framställas av hen tidigast efter en spärrtid om sex månader från ärendets inledande, enligt 12 § första stycket FL. Endast enskilda kan begära att ett ärende ska avgöras efter spärrtiden.³⁰

Ett ärende ska avgöras efter det att en enskild vänt sig till den myndighet där ärendet handläggs. Detta måste ske skriftligen varpå myndigheten har fyra veckor³¹ på sig att avgöra ärendet eller avslå begäran. Därmed är bestämmelsen i 12 § FL inte tillämplig om muntlig begäran om avgörande sker.³²

Vidare finns det ytterligare en faktor som påverkar om den enskilde har rätt att föra en dröjsmålstalan enligt ovan. För att en dröjsmålstalan ska anses giltig måste begäran om avgörande ske i första instans.³³

³⁰ Se Ahlström, 12 § Förvaltningslag (2017:900), Lexino, besökt 2022-03-01 (Juno).

³¹ Fyra veckor motsvarar 28 dagar.

³² Se prop. 2016/17:180 s. 115 ff.

³³ Se prop. 2016/17:180 s. 298.

Vid en begäran om ärendets avgörande måste myndigheten öppna och undersöka ärendet. Det medförda kan innebära att myndigheten avgör ärendet i stället för att avslå ärendet. Om ett avslagsbeslut meddelas av myndigheten efter det att enskild begärt ett avgörande måste beslutet motiveras, enligt 32 § FL.³⁴ Motiveringen innebär bland annat att myndigheten måste klargöra ärendet för överinstansen.³⁵

2.4.2 Överinstans – andra steg

Om beslutsmyndigheten meddelar ett avslag på en begäran om avgörande, har den enskilde rätt till en överprövning av det tagna beslutet. Ett överklagande får endast ske till en förvaltningsmyndighet eller domstol som överinstans, enligt 12 § andra stycket FL. Således gäller inte 12 § FL vid beslut som endast går att överklaga till regeringen. Det bör i detta sammanhang även nämnas att en överinstans endast kan pröva dröjsmål om själva sakfrågan i ärendet går att överklaga dit.³⁶

Vid en överklagan prövar överinstansen endast om ärendet hamnat i dröjsmål eller inte. Detta medför att ingen bedömning av ärendets sakfråga sker. Därmed uttalar sig inte överinstansen i det kommande beslutet avseende sakfrågan. E contrario betyder det att den enskilde inte kan yrka på ett avgörande hos överinstansen beträffande sakfrågan.³⁷

För att förtydliga vad som syftas med sakfrågan kan jag nämna ett exempel:

Nora ansöker om medborgarskap. Myndigheten hamnar i dröjsmål.

Noras medborgarskap är sakfrågan och kan inte överklagas vid dröjsmål, enligt 12 § FL. Däremot kan själva förseningen vid handläggningen

³⁴ Se Ahlström, 12 § Förvaltningslag (2017:900), Lexino, besökt 2022-03-01 (Juno).

³⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 115.

³⁶ Ibid. s. 119.

³⁷ Ibid. s. 125.

överklagas enligt 12 § FL. Överinstansen kommer endast att pröva dröjsmålet och om ärendet är klart för ett avgörande. Någon prövning gällande medborgarskapsansökningen kommer inte att ske. Vid sin prövning kan rätten beakta förhållanden som till exempel avbrott i handläggningen eller för den delen om handläggningen har skett skyndsamt. Att myndigheten invänder och menar att resursbrist eller arbetsanhopning har medfört att ärendet hamnat i dröjsmål är inte att anse som ett godtagbart skäl.³⁸

2.5 Syftet med tvåstegsförfarandet

Lagstiftarens syfte vid införandet av den nya FL var att instanskedjan skulle vara kort. Motivering till detta har bland annat varit att ett missnöje föreligger hos den enskilde avseende ett ärendes handläggningstid och därav ska ett beslut fattas snarast möjligt hos en överinstans.³⁹ Beslutet hos överinstansen ska gälla direkt gentemot myndigheten utan någon överklaganderätt. Lagstiftaren menade vidare att dröjsmålstalan skulle förlora sitt syfte om instanskedjan skulle bli allt för lång.

Tvästegsförfarandet ska verka som ett påtryckningsmedel gentemot förvaltningsmyndigheterna om ärendehandläggningen drar ut på tiden.⁴⁰

Det framfördes även att Sverige måste följa Europadomstolens praxis som innebär att en oskälig alternativ lång handläggning kan medföra en överträdelse av art. 6.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Inom EU-rätten föreskrivs det i artikel 47 Europeiska unionens stadga att var och en där fri- och rättigheter har kränkts, ska ha ett effektivt rättsmedel inför en domstol.⁴¹

³⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 124 samt SOU 2010:29 s.304 ff.

³⁹ Se SOU 2010:29 s. 306 samt prop. 2016/17:180 s.127 f.

⁴⁰ Se Ahlström, 49 § Förvaltningslag (2017:900), Lexino, besökt 2022-03-01 (Juno).

⁴¹ Se SOU 2010:29 s. 80.

2.6 Migrationsdomstolen

Vid medborgarskapsärenden prövas överklaganden enligt 12 § FL av migrationsdomstolen som överinstans. Domstolen avgör om Migrationsverket har hamnat i dröjsmål enligt 12 § FL.⁴²

Migrationsdomstolen prövar alltid om ärendet är färdigutrett och om det kan avgöras. Det är alltid den enskilde som har bevisbördan för att ett ärende är färdigutrett, även om myndigheten har en motiveringsplikt vid sitt avslagsbeslut.⁴³

Om migrationsdomstolen finner att dröjsmål uppstått i ärendet, ska domstolen förelägga myndigheten. I sitt föreläggande ska domstolen utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet meddela en bestämd tid för när myndigheten ska avgöra ärendet. Om en viss tidpunkt för när ett avgörande inte kan fastställas ska myndigheten i stället föreläggas att avgöra ärendet snarast möjligt.⁴⁴

Lagstiftaren har i förarbeten till den nya FL slagit fast att det inte ska finnas någon generell fixerad tidsram för när ett ärende ska avgöras om dröjsmål uppstått. Överinstanserna ska endast bestämma en tid för avgörande om detta är möjligt i det enskilda ärendet. För att avgöra en viss tidpunkt när ärendet senast ska vara avgjord bör det endast återstå enstaka enklare åtgärder i handläggningen. Om det inte är möjligt att bestämma en viss senaste tidpunkt ska överinstanserna i stället förelägga att ärendet snarast möjligt ska avgöras.⁴⁵

Det bör nämnas att fixerade tider tillämpas i speciallagstiftning som till exempel 26 kap. 2 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, där ett beslut måste fattas inom en viss tid efter det att en domstol har förklarat

⁴² Se Migrationsverket, Om du vill överklaga, besökt 2022-05-22.

⁴³ Se prop. 2016/17:180 s. 106.

⁴⁴ Se Ahlström, 49 § Förvaltningslag (2017:900), Lexino, besökt 2022-03-01 (Juno).

⁴⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 126 ff.

dröjsmål i ärendet. Lagstiftaren har dock ansett att införande av tider på liknande sätt inte är i enlighet med svensk förvaltningstradition.⁴⁶

Den enskilde kan endast framställa en talan om dröjsmål en gång per ärende, enligt 12 § tredje stycket FL. Syftet är att den enskilde ska få ett snabbt avgörande vid dröjsmål samtidigt som det allmännas resurser används på ett effektivt sätt. Lagstiftaren menar att resurser inte ska användas för att den enskilde ska få en statusuppdatering på sitt ärende. På liknande sätt kan en myndighet inte begära uppskov eller överklaga en dom från överinstansen.⁴⁷

⁴⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 126 ff.

⁴⁷ Se SOU 2010:29 s. 306 samt prop. 2016/17:180 s.128.

3 Likabehandling

Effekterna av de långa handläggningstiderna hos medborgarskapsenheterna på Migrationsverket kan påverka de grundläggande rättsprinciper som finns för att skydda den enskilde. Några utav dessa rättsprinciper är likabehandling, objektivitet samt saklighet vid myndighetsutövning, enligt 1 kap. 9 § RF.

Då en del av uppsatsens frågeställning är om Migrationsverket uppfyller rättsprinciperna ovan är det av vikt att här redogöra för rättsprinciperna i 1 kap. 9 § RF. Nedan kommer jag att presentera de grundläggande normmässighets- och objektivitetskraven i avsnitt 3.1 för att sedan presentera objektivitet och likhetsprincipen var för sig. Avslutningsvis kommer jag att presentera kritik mot Migrationsverket beträffande objektivitets- och likhetsprincipen i 1 kap. 9 § RF under avsnitt 3.2.

3.1 Normmässighets- och objektivitetskraven

De grundläggande normmässighets- och objektivitetskraven återfinns i 1 kap. 9 § RF.⁴⁸ Redan 1809 års RF gavs det uttryck för att envar skulle ha ett skydd mot myndigheters maktutövning. Grundlagberedningen föreslog därför att i RF skulle det införas en bestämmelse om att myndigheter skulle agera med sanning, skydda envars liv, ära, personlig frihet och välfärd.⁴⁹

Beredningens förslag skulle sedermera föras in under 1 kap. 9 § RF med en annan ordalydelse än förslaget. Riksdagens ombudsmän ansåg att

⁴⁸ Se Hirschfeldt, 1 kap. 9 § RF, Lexino, besökt 2022-03-31 (Juno).

⁴⁹ Se SOU 1972:15 s. 123-f.

Grundlagberedningens förslag var allt för dåligt formulerad. Ombudsmännen förordande att bestämmelsen skulle ge uttryck för myndigheters saklighet och opartiskhet. Ingen skulle särbehandlas i och med den nya RF.⁵⁰

Även om bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF är att anse som ett allmänt målsättningsstadgande bör den ses som en central kodifierad rättsprincip i grundlagen.⁵¹ Kravet på saklighet samt opartiskhet förekommer även i 5 § FL. Enligt bestämmelsen ska förvaltningsmyndigheterna iaktta objektivitet vid sin myndighetsutövning på liknande sätt som i grundlagen. Bestämmelsens liknelse till grundlagen är enligt lagstiftaren av central vikt då FL vänder sig direkt till förvaltningsmyndigheterna.⁵²

För att en myndighet ska få ingripa i ett enskilt intresse krävs det att åtgärden som ska vidtas av myndigheten sker på ett sätt som inte är mer långtgående än vad som behövs. Resultatet av åtgärder från en myndighet ska därmed stå i rimlig proportion till de olägenheter som kan uppstå i och med åtgärden. Bestämmelsen i 5 § FL ger därmed även uttryck för proportionalitetsprincipen där enskildas intressen ska vägas mot myndighetens agerande.⁵³

Även om 1 kap. 9 § RF inte gäller riksdagen eller regeringen vid deras normgivning kan regeringen i vissa ärenden behöva tillämpa grundlagsbestämmelsen.⁵⁴ Ett typexempel är när det gäller säkerhetsärenden vid medborgarskap där överklagande direkt sker till regeringen, enligt 27 § lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

RF:s krav på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen riktar sig till alla som utför förvaltningsuppgifter. Detta gäller domstolar,

⁵⁰ Se prop. 1973:90, bilaga 3 s. 170 f.

⁵¹ Se Hirschfeldt, 1 kap. 9 § RF, Lexino, besökt 2022-03-31 (Juno).

⁵² Se prop. 2016/17:180 s. 59 f.

⁵³ Ibid. s. 60 ff.

⁵⁴ Se prop. 1975/76:209 s. 138.

förvaltningsmyndigheter, regeringen i vissa fall samt vissa privaträttsliga organ som utför myndighetsutövning.⁵⁵ Sveriges Advokatsamfunds disciplinnämnd som utför förvaltningsuppdrag är ett exempel på ett privaträttsligt organ där kraven blir tillämpliga.⁵⁶

3.1.1 Objektivitetsprincipen

Saklighet samt opartiskhet är krav som gemensamt går under begreppet objektivitetsprincipen. Krav på att förvaltningsmyndigheterna inte beslutar godtyckligt och att all särbehandling endast får ske med stöd i lag uttrycks i principen.⁵⁷

Objektivitetsprincipen är till sin utformning ganska generell och abstrakt vilket gör att principen kan beaktas vid olika avvägningar inom förvaltningsverksamheten. Detta både i myndighetsutövningen och inom myndighetens serviceverksamhet. Många gånger är objektivitetsprincipen ett komplement till bestämmelser som till exempel 5 § FL där bestämmelsen kan åberopas hos och av domstolar samt förvaltningsorgan.⁵⁸

Bristande rutiner vid ärendehandläggning, illojal maktutövning, brister i uppträdande, faktafel och politiska åskådningar kan vara tillfällen då objektivitetsprincipen medför ett skadeståndsansvar för staten. Principen kan även ytterst aktualiseras vid tjänstefel.⁵⁹

3.1.2 Likhetsprincipen

Inom myndighetsförvaltning ska varje enskild behandlas lika inför lagen. Det sagda medför dock inte att skillnader kan förekomma inom lagen.

⁵⁵ Se Hirschfeldt, 1 kap. 9 § RF, Lexino, besökt 2022-03-31 (Juno).

⁵⁶ Se NJA 1995 s. 11.

⁵⁷ Se prop. 1973:90 s. 235 samt prop. 2016/17:180 s. 151.

⁵⁸ Se Hirschfeldt, 1 kap. 9 § RF, Lexino, besökt 2022-03-31 (Juno).

⁵⁹ Ibid.

Likhetsprincipen handlar om att ingen skillnad ska göras mellan individer utöver det som kan anses falla inom rättsregler.⁶⁰ Principen om alla människors lika värde lyfts fram genom likhetsprincipen även om den omfattas av saklighet samt opartiskhet.⁶¹

3.2 Objektivitets- samt likhetsprincipen

Praxis från JO har medfört att det finns åtskilliga exempel på beslut där myndigheter fått kritik för åsidosättande av objektivitets- samt likhetsprincipen. Som exempel kan nämnas när Migrationsverkets webbansökningar vid uppehållstillstånd ansågs strida mot 1 kap. 9 § RF. I ett beslut har JO kritiserat Migrationsverket efter det att myndigheten medvetet hanterat webbansökningar om uppehållstillstånd snabbare än pappersansökningar. Motiveringen enligt Migrationsverket var att fler sökande skulle använda webbansökningar då handläggningstiderna var betydligt kortare än pappersansökningar.⁶²

JO har i sitt beslut ansett att Migrationsverket kan ge förtur eller handlägga ärenden snabbare vid kompletta uppehållstillståndansökningar. Detta är att anse som förenligt med objektivitets- samt likhetsprincipen, ansåg JO. Däremot har kritik framförts beträffande Migrationsverkets webbansökningar där snabbare beslut fattades på grund av effektivitetsskäl. JO ansåg att skillnader i myndighetens handläggning inte kan ske utan författningsstöd. Därmed kan inte endast effektivitetsskäl från Migrationsverket medföra förtur. Det faktum att verket medvetet hanterade liknande ärenden på olika sätt stred mot objektivitet- samt likhetsprincipen i 1 kap. 9 § RF.⁶³

⁶⁰ Se Hirschfeldt, 1 kap. 9 § RF, Lexino, besökt 2022-03-31 (Juno).

⁶¹ Se prop. 1975/76:209 s. 98.

⁶² Se JO:s beslut 2014-12-17, dnr. 5497-2013.

⁶³ Ibid.

I ett annat beslut från JO, har Migrationsverket fått kritik då verkets interna it-system stred mot objektivitets- samt likhetsprincipen. Vid beslut om offentliga biträden har Migrationsverkets it-system i första hand föreslagit en advokat eller en biträdande jurist vid en advokatbyrå. Detta efter en systematisk lämplighetsprövning, enligt författning. Det selektiva förfarandet där andra lämpliga jurister hamnade utanför stred mot objektivitet- samt likhetsprincipen i 1 kap. 9 § RF, ansåg JO. Ombudsmannen har framfört att allas likhet inför lagen måste beaktas om inget annat framgår av annan författning.⁶⁴

Kritik mot Migrationsverkets handläggningstider har även framförts av JK under år 2018. Som tillsynsorgan har JK belyst allas likhet inför lagen enligt 1 kap. 9 § RF samt allmänna principer som saklighet och objektivitet. I ett beslut har JK framfört att Migrationsverket har varit ansträngt av arbetsanhopning vilket har medfört att Migrationsverket prioriterade enklare ärenden. Att prioritera enklare ärenden ifrågasättes inte av JK. Däremot har det i förevarande fall framkommit att ärenden där det krävdes ytterligare utredning hade helt avstannat eller prioriterats med betydligt längre handläggningstider. I många av de ärenden som granskats var handläggningstiderna sju till åtta gånger längre när utredning krävdes. JK har i sitt beslut kritiserat Migrationsverket och ansett att betydande skillnader i handläggningstider strider likhets- och objektivitetsprincipen, enligt 1 kap. 9 § RF.⁶⁵

⁶⁴ Se JO:s beslut 2014-12-05, dnr. 5920-2013.

⁶⁵ Se JK:s beslut 2018-10-08, dnr. 11423-17-2.1.

4 Handläggning i praktiken

I tidigare kapitel har det belyst hur dröjsmålstalan ska fungera enligt lagstiftaren samt vad saklighet, objektivitet- samt likhetsprincipen innebär enligt vår grundlag.

För att besvara mina frågeställningar i detta arbete krävs det givetvis att en studie sker där det visar på hur lagstiftarens syfte har fungerat i praktiken.

I detta kapitel kommer jag först att presentera lite siffror på antal framställningar enligt 12 § FL hos medborgarskapsenheterna. Därefter kommer jag att presentera överinstansens handläggning under avsnitt 4.2. Även om avsnittet är väldigt kort anser jag att det är avgörande för att få en förståelse för hur myndigheter arbetar inom samma ärendeslag. Främst anser jag att det är viktigt att visa skillnader inom processtider samt hanteringsmetoder hos migrationsdomstolen samt Migrationsverket.

Vidare kommer avsnitt 4.3 ge en kort bakgrund till Migrationsverkets utmaningar vid medborgarskapsärenden för att sedan under avsnitt 4.4 visa på några praktiska ärenden. De medborgarskapsärenden som jag har valt att studera är både från tillfällen där jag har varit ombud och ärenden som jag har begärt ut från Migrationsverket.

Migrationsverkets handläggning efter det att migrationsdomstolen förelagt verket att avgöra medborgarskapsansökningar presenteras i avsnitt 4.5.

I avsnitt 4.6 kommer jag presentera Migrationsverkets digitalisering. Jag väljer att ta upp detta avsnitt eftersom effekterna av myndighetens digitalisering kan påverka förfarandet av 12 § FL vid medborgarskapsansökningar.

Avslutningsvis kommer jag att presentera Migrationsverkets inställning till dröjsmålstalan samt rättsprinciperna i 1 kap. 9 § RF, under avsnitt 4.7.

4.1 Framställningar enligt 12 § FL

När den nya FL trädde i kraft började Migrationsverket få in framställningar enligt 12 § FL avseende medborgarskapsärenden. Detta medförde att nya rutiner samt mallar krävdes av myndigheten för att kunna hantera dessa framställningar. Det krävdes även utbildningar av personal inom Migrationsverkets medborgarskapsenhet.⁶⁶ När Migrationsverkets generaldirektör yttrade sig till JO under april år 2019 var siffrorna cirka 2000–2500 framställningar om dröjsmål per månad.⁶⁷

Enligt Migrationsverkets årsredovisning för år 2020 hade myndigheten fått in cirka 1000 framställningar per månad avseende dröjsmål.⁶⁸ Under år 2021 hade ansökningar ökat med ungefär 300 % till cirka 3250 framställningar per månad.⁶⁹ Detta har numera medfört att myndigheten arbetar främst med ett automatiserat beslutsfattande där ett avslagsbeslut fattas automatiskt efter 28 dagar från enskilds begäran om avgörande.⁷⁰

JO har kritiserat Migrationsverket för de automatiserade avslagsbesluten och menar att avslag inte kan ske utan en motivering.⁷¹ Motiveringsskyldigheten hos förvaltningsmyndigheter framgår av 32 § FL, där det stipuleras att ett beslut ska motiveras om det inte uppenbart är obehövligt. En förvaltningsmyndighet ska vid sitt beslut visa att avgörandet är baserat på relevant rättslig grund utan godtycke. Lagstiftaren har inte tydliggjort hur

⁶⁶ Se Migrationsverkets e-postmeddelande, 2022-03-14.

⁶⁷ Se JO medborgarskapsansökningar, beslut 2021-01-21 dnr. 130-2019, dnr. 554-2019.

⁶⁸ Se Migrationsverkets årsredovisning 2020, s. 83.

⁶⁹ Se Migrationsverkets e-postmeddelande 2022-03-14.

⁷⁰ Videosamtal med medborgarskapsenheten, 2022-04-01, Jfr JO:s Inspektionsprotokoll, s. 5.

⁷¹ Se Migrationsverkets årsredovisning 2020, s. 83.

omfattande motiveringsskyldigheten ska vara i det enskilda fallet. Däremot ska skyldigheten inte medföra en onödig belastning för myndigheten.⁷²

Det automatiska avslagsbeslutet effektiviserar medborgarskapsenheternas handläggning genom att Migrationsverket kan fokusera på att avgöra medborgarskapsärenden. I annat fall skulle handläggarna endast skriva dröjsmålsbeslut enligt 12 § FL, beaktat antal inkomna ärenden av detta slag.⁷³

4.2 Överinstansens handläggning

För att få en inblick i hur vanligt förekommande en överklagan är vid medborgarskapsansökningar har jag valt att kontakta migrationsdomstolarna i Sverige. Vid kontakt har jag begärt ut handlingar samt statistik på dröjsmål vid medborgarskapsärenden, enligt 12 § FL. Det bör nämnas att migrationsdomstolarna samarbetar vid handläggning av överklagningar vid medborgarskapsansökningsdröjsmål. Samarbetet medför att det är endast migrationsdomstolen i Malmö som mer eller mindre avgör samtliga dröjsmål i medborgarskapsärenden.⁷⁴ Några enstaka avgöranden har migrationsdomstolen i Göteborg avgjort. Dessa avgöranden har dock sedermera ingått i den begäran av statistik som jag erhöll från migrationsdomstolen i Malmö.

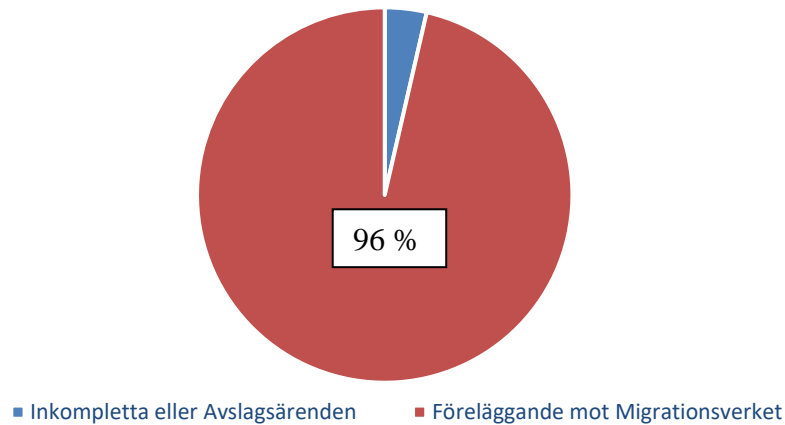
Totalt inkom 30 347 ärenden om dröjsmål beträffande medborgarskap. Av dessa avgjordes de flesta inom en väldigt kort tid.

⁷² Se prop. 2016/17:180 s 187 f.

⁷³ Videosamtal med medborgarskapsenheten, 2022-04-01.

⁷⁴ Se migrationsdomstolen i Stockholm, e-postmeddelande 2022-02-08.

Dom i medborgarskapsärenden, enligt 12 § FL År 2021



I nästan samtliga avgöranden hos migrationsdomstolen förelades Migrationsverket att snarast avgöra ärendet om medborgarskap. Av totalt 30 347 inkomna ärenden var det endast 1093 av dessa ärenden där domen inte innehöll ett föreläggande. Den genomsnittliga handläggningstiden från det att ärendet registreras hos migrationsdomstolen till dess att avgörande sker var endast 15 dagar.⁷⁵

De domar som jag erhöll från migrationsdomstolen har varit utredda och samtliga ärenden har varit motiverade och skiljts sig från varandra. Varje rådman har utformat sin egen struktur på hur domen ska se ut. Många gånger är det flertal sidor medan vissa andra gånger är det endast ett blad i själva domen. Det medförda bör enligt mig betyda att det inte föreligger automatiska domar och förelägganden.⁷⁶

⁷⁵ Se migrationsdomstolen i Malmö, e-postmeddelande, 2022-02-08.

⁷⁶ Se UM 1887-22, UM 1892-22, UM 1962-22- UM 1955-22. UM 1922-22, UM 1913-22, UM- 31351-21, UM 31351-21, UM 34748-21, UM 34980-21, UM 35057-21.

4.3 Migrationsverkets handläggning

Effekterna av asylansökningar under mitten av 2010-talet har medfört stora ansträngningar hos Migrationsverkets medborgarskapsenheter under de senaste åren. Under år 2020 var ansökningar om svenskt medborgarskap fortsatt ett problem.⁷⁷ För att minska kötiderna på medborgarskapsärenden ökades bemanningen under år 2021, samtidigt som utmaningar med upplärning av ny personal samt därtill hantering av mängden ärenden medförde fortsatt långa handläggningstider.⁷⁸

Även om allt fler ärenden avgjordes mer än någonsin under år 2021, låg Migrationsverket fortsatt efter med handläggning av medborgarskapsärenden. Antalet inkomna, öppna samt förelägganden från migrationsdomstolen enligt 12 § FL, medförde stora utmaningar. De långa handläggningstiderna ansåg inte vara tillfredställande under år 2021.⁷⁹

Ökningen av medborgarskapsärenden har varit känt under en lång tid. Dock var det inte före våren år 2019 som Migrationsverket började prioritera medborgarskapsärenden. Under år 2020 hade myndighetens ledning prioriterat medborgarskapsärenden med målsättning att handläggningstiderna ska vara under sex månader från ansökan. I Migrationsverkets verksamhetsplan har det fastslagits att 55 procent av medborgarskapsärendena inte ska vara äldre än sex månader.⁸⁰ Även om ambitionen är att Migrationsverket ska avgöra medborgarskapsärenden betydligt snabbare har öppna ärenden ökat de senaste åren till och med år 2021. Tiden från det att ett ärende initieras till att det avgörs har gått från snitt 295 dagar till 451 dagar för år 2018 till och med år 2021.⁸¹

⁷⁷ Se Migrationsverkets årsredovisning 2020, s. 74.

⁷⁸ Videosamtal med medborgarskapsenheten, 2022-04-01.

⁷⁹ Se Migrationsverkets årsredovisning 2021, s. 15.

⁸⁰ Se JO:s Inspektionsprotokoll, s. 2.

⁸¹ Se Migrationsverkets årsredovisning 2020, s. 75 samt Migrationsverkets e-postmeddelande, 2022-03-14.

JO har under flera år mottagit klagomål kring Migrationsverkets handläggningstider. Detta oavsett om det är medborgarskapsärenden eller andra ärenden som till exempel uppehållstillstånd. Vid en granskning för perioden år 2011–2013 kritiserades Migrationsverket för att myndigheten regelmässigt överskred handläggningstiderna i utlänningsförordningen (2006:97).⁸² Detta påvisar enligt mig att stora brister har funnits inom myndighetens handläggningstider sedan tidigare. Skillnaden torde vara att de långa handläggningstiderna flyttar sig från en enhet till en annan baserad på antal ansökningar inom de olika enheterna.

4.4 Migrationsverkets handläggningstider

För att ge en anblick på processtiderna inom medborgarskapsärenden har jag tagit fram några ansökningar där jag har hjälpt till med medborgarskapsansökningen eller där jag har varit ombud för sökande. Samtliga personer enligt tabellen nedan har uppfyllt kraven för att kunna ansöka om medborgarskap, enligt 11-12 §§ Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Vidare har jag genom sociala medier, genom Facebookgrupper, kunnat få fram ansökningar gällande personer som sökt medborgarskap. Dessa ansökningar har jag sedermera kontrollerat med Migrationsverket för att inhämta information kring när ansökning skett samt när ett eventuellt beslut har fattats i det enskilda ärendet.⁸³

Ärenden som kommer presenteras nedan visar inte helhetsbilden av handläggningstiderna hos Migrationsverket. Däremot är syftet att undersöka om brister förekommer hos myndighetens handläggningsprocesser- samt tider.

⁸² Se JO:s ämbetsberättelse, JO 2015/16, s. 326.

⁸³ Se Facebookgrupp, ”Bli svensk medborgare”.

Medborgarskapsansökningar där jag har varit ombud eller hjälpt till i ärendet

Sökande	Ansökning	Ansökt - 12 § FL	Beslut enligt 12 § FL	Domstolsbeslut samt föreläggande	JO-beslut	Beslut Mig.	Status
A.A	Augusti 2017	Juni 2019	Juli 2019	Februari 2020	Juni 2021	Januari 2022	Flykting
M.P	April 2019	N.A	N.A	N.A	N.A	Februari 2020	Flykting
P.F	Februari 2019	Juli 2021	Augusti 2021	November 2021	N.A	Mars 2022	Arbetsinvandring
A.R	December 2019	N.A	N.A	N.A	N.A	Oktober 2021	Arbetsinvandring
G.S	Februari 2020	Juni 2021	Juli 2021	Januari 2022	N.A	April 2022	Anhörighetssinvandring
L.P	Augusti 2020	N.A	N.A	N.A	N.A	Januari 2022	Anhörighetssinvandring

A.A – Ansökte om medborgarskap i augusti år 2017, det vill säga innan införandet av den nya FL. Han förde en talan enligt 12 § FL mot Migrationsverket och erhöll ett avslagsbeslut i juli år 2019. Sökande överklagade till migrationsdomstolen där dom fattades med ett föreläggande om att ärendet snarast skulle avgöras.

Sökande kommer från Iran och har en svensk fru samt ett barn. Sökande hade flyktingstatus och sökte skydd i Sverige. Efter föreläggande från migrationsdomstolen har sökande JO-anmält Migrationsverket på grund av ytterligare dröjsmål. JO anförde i sitt beslut att Migrationsverket hanterade ärendet felaktigt och kritiserade myndigheten. Ärendet avgjordes under januari år 2022. Ärendet tog *drygt tre och ett halvt år* för ett avgörande. Han beviljades inte ett svenskt medborgarskap. Överklagande har skett.⁸⁴

⁸⁴ Se migrationsdomstolen UM-4376-20, JO:s beslut 2021-07-18, dnr. 3798-202.

M.P – Ansökte om medborgarskap i april år 2019. Hon förde ingen talan enligt 12 § FL. Sökande kommer från Iran och ingen relation till någon med svenskt medborgarskap. Sökande har haft en flyktingstatus och sökte skydd i Sverige. Ärendet tog drygt 10 månader för ett avgörande. Hon beviljades ett svenskt medborgarskap.⁸⁵

P.F – Ansökte om medborgarskap i mars år 2019. Han förde en talan mot Migrationsverket enligt 12 § FL och erhöll ett avslagsbeslut. Sökande överklagade till migrationsdomstolen och erhöll en dom samt föreläggande om att Migrationsverket snarast skulle avgöra medborgaransökningen. Sökande arbetsinvandrade till Sverige.

Efter flertal påtryckningar från sökande erhöll han ett medborgarskap i februari år 2022. Ärendet tog drygt två år från ansökan till medborgarskap.⁸⁶

A.R - Ansökte om medborgarskap i december år 2019. Han förde *ingen* talan mot Migrationsverket enligt 12 § FL och erhöll ett svenskt medborgarskap i oktober år 2021. Sökande arbetsinvandrade till Sverige. Sökande erhöll sitt svenska medborgarskap i oktober år 2021. Ärendet tog ungefär ett år och tio månader innan avgörande.⁸⁷

G.S - Ansökte om medborgarskap i mars år 2019. Hon förde en talan mot Migrationsverket enligt 12 § FL och erhöll ett avslagsbeslut i januari år 2022. Sökande överklagade till migrationsdomstolen och erhöll en dom samt föreläggande om att Migrationsverket snarast skulle avgöra medborgaransökningen. Sökande har erhållit permanent uppehållstillstånd baserat på anhörighetsinvandring. Sökande har i april 2022 erhållit beslut. Detta efter drygt tre månader från migrationsdomstolens förläggande om att ärendet snarast skulle avgöras.⁸⁸

⁸⁵ Se Migrationsverket bet. 10601761.

⁸⁶ Se Migrationsverket bet. 11539766.

⁸⁷ Se Migrationsverket bet. 11625300.

⁸⁸ Se Migrationsverket bet. 11679478.

L.P - Ansökte om medborgarskap i augusti år 2019. Sökande har erhållit permanent uppehållstillstånd baserat på anhörighetsinvandring. Sökande erhöll sitt svenska medborgarskap i januari år 2022. Ärendet tog ungefär ett och ett halvt år innan avgörande.⁸⁹

Medborgarskapsansökningar genom begäran hos Migrationsverket

Efter ett tips från en släkting valde jag att genom sociala medier granska de medborgarskapsärenden där beslut hade fattats inom en väldigt kort tid. Syftet var att säkerställa allas likhet inför lagen samt om dröjsmålstalan förekom i dessa ärenden.

För att kontrollera besluten som jag erhöll från sociala medier har jag kontaktat Skatteverket för kontroll och därefter begärt ut uppgifterna från Migrationsverket.⁹⁰

Nedan presenteras mina observationer:

Sökande	Ansökning	Ansökning - 12 § FL	Beslut enligt 12 § FL	Domstolsbeslut samt föreläggande	JO-beslut	Beslut Mig.	Antal dagar tills beviljande av medborgarskap
J.N	29 december 2019	N.A	N.A	N.A	N.A	12 mars 2020	103
D.N	23 januari 2021	N.A	N.A	N.A	N.A	26 februari i 2021	33
M.N	06 februari 2021	N.A	N.A	N.A	N.A	17 februari i 2021	11
N.N	21 maj 2021	N.A	N.A	N.A	N.A	22 maj 2021	12
Z.N	03 augusti 2021	N.A	N.A	N.A	N.A	05 augusti 2021	2

⁸⁹ Se Migrationsverket bet. 11663578.

⁹⁰ Se Migrationsverket, medborgarskapsenheten, e-postmeddelande 2022-03-23.

Det kan nämnas att sökande måste styrka sin identitet på ett godtagbart sätt efter att ansökan om medborgarskap har inkommit till Migrationsverket. De vanligaste handlingarna för att styrka sökandes identitet är via pass eller hemlandsidentitetskort.⁹¹ Det kan därför vara anmärkningsvärt hur Z.N i tabell ovan har kunnat få sitt medborgarskap på två dagar.

4.5 Migrationsverkets handläggning efter föreläggande

Om migrationsdomstolen hade förelagt Migrationsverket att avgöra ett ärende fick domen högsta prioritering hos Migrationsverket enligt myndighetens årsredovisning för år 2020. Migrationsverkets målsättning var att ett avgörande skulle ske inom tre månader från det att förelägandet nått myndigheten.⁹²

Det bör nämnas att medborgarskapsenheten anser att det kan förekomma längre handläggningstider efter migrationsdomstolens föreläggande. Handläggningstider tills beslut efter förelägandet kan vara sex månader om inte längre, även om andra tider anges i deras årsredovisning. Dock anser medborgarskapsenheten att det i normalfallet bör ta ungefär två månader efter det att förelägandet inkommit till myndigheten.⁹³ Det sagda innebär enligt mig att det råder långa handläggningstider även efter ett föreläggande från överinstansen.

Någon sanktion kan enligt nuvarande lagstiftning inte riktas mot förvaltningsmyndigheter om Migrationsverket trotsar överinstansens föreläggande vid en dröjsmålstalan. Regeringen har ansett att det krävs tunga skäl för att en myndighet ska vitesförelägga en annan statlig

⁹¹ Se Medborgarskapshandboken, s. 22.

⁹² Se Migrationsverkets årsredovisning 2020, s. 5 f.

⁹³ Se Migrationsverket, medborgarskapsenheten 3, e-postmeddelande 2021-12-28.

myndighet. Däremot har Regeringen framhåvt att det kan vara relevant att införa sanktionsavgifter om domstolstrots skulle bli allt vanligare inom statliga myndigheter.⁹⁴

Migrationsverket arbetade år 2020 utifrån en prioritetsordning vid medborgarskapsärenden enligt följande;

- ” 1. De ärenden där domstol har bifallit en begäran enligt 12 § FL.
2. Ärenden som inte är så utredningskrävande och där beslut kan fattas på befintligt material eller efter mindre kompletteringar. Det kan till exempel röra sig om personer som har permanent uppehållstillstånd sedan länge och som inte har några skulder eller har begått några brott.
3. De äldsta ärendena.
4. Anmälningsärenden.”⁹⁵

Även om Migrationsverket arbetade utifrån att föreläggandebeslut från migrationsdomstolen hade högsta prioritet framkom det brister. Vid kontakt med medborgarskapsenheten i Norrköping framkommer det att ett föreläggande från migrationsdomstolen numera inte medför någon prioritering. Ett föreläggande från domstolen om att ett ärende ska avgöras snarast behandlas som ett normalärende. Vad ett normalärende innebär har medborgarskapsenheten lämnat utan förklaring, detta bortsett från att det inte är ett prioriterat ärende.⁹⁶

Det bör nämnas att något förtydligande avseende vad som definierar ett normalärende framkommer inte heller av JO. Däremot anser JO att ett ärende kan ta längre tid än normalt om följande uppstår:

- *”Den berörda personen förekommer i misstanke- och belastningsregistret och enheten får inte kommunicera detta med honom eller henne.*

⁹⁴ Se Migrationsverket, medborgarskapsenheten 3, e-postmeddelande 2021-12-28.

⁹⁵ Se JO:s Inspektionsprotokoll, s. 3.

⁹⁶ Se Migrationsverket, Medborgarskapsenheten 3, e-postmeddelande 2021-12-23.

- *Enheten väntar på svar från Säkerhetspolisen. Om ärendet ska remitteras till Säkerhetspolisen fördröjs enhetens handläggning ytterligare.*
- *Den berörda personen är aktuell i andra ärenden hos Migrationsverket, t.ex. i ärenden om återkallelse av permanent uppehållstillstånd eller återkallelse av skyddsstatus.*
- *Det finns indikationer på att den berörda personen har begått brott utomlands och enheten inväntar information som den kan få t.ex. med hjälp av Polismyndigheten.*
- *Den ena vårdnadshavaren till ett barn väntar på ett samtycke från den andra vårdnadshavaren.*
- *Den berörda personen väntar på ett arbetsgivarintyg.⁹⁷*

Jag valde att kontakta Migrationsverket efter medborgarskapsenhetens kontakt där det framfördes att ärendehandläggning inte prioriteras på liknande sätt som under år 2020.

Vid kontakt med Migrationsverket framgår det att prioriteringsordningen vid handläggning av medborgarskapsärenden ser annorlunda ut sedan september år 2021, se kapitel 4.7.1.

4.6 Migrationsverkets digitalisering

Migrationsverket arbetar kontinuerligt med att digitalisera myndighetens verksamhet så långt som möjligt. Genom digitalisering av processen vid medborgarskapsansökningar har antalet sökande ökat vilket i sin tur har krävt större vikt på automatisering av processer samt beslut. Ett utvecklingsarbete har påbörjats för att tillse att hanteringen av dröjsmålstalan kan förbättras och utvecklas.⁹⁸

⁹⁷ Se JO:s Inspektionsprotokoll, s. 4.

⁹⁸ Se Migrationsverkets årsredovisning 2020, s. 15.

Enligt regleringsbrev för år 2021 har regeringen uppställt mål där medborgarskapsärenden är prioriterade. Myndighetens verksamhetsutveckling ska särskilt ske för att öka andelen beslut samt korta ner handläggningstider vid medborgarskapsärenden.⁹⁹

Enligt Migrationsverkets medborgarskapsavdelning står verket inför utmaningar beaktat Ukrainakrisen samt det digitala utvecklingsarbete som sker på central nivå. Ukrainakrisen har medfört att resurser från medborgarskapsenheterna minskat och flyttats till asylprövningsenheten. Medborgarskapsenheterna om totalt sex enheter har minskats ner till fem enheter under år 2022.

Vidare arbetar vardera avdelning på Migrationsverket med vissa specifika digitala system. Den centrala digitalisering som utvecklas just nu inom myndigheten ska klara av att samköra samtliga avdelningar inom Migrationsverket. Idag arbetar handläggare på medborgarskapsenheten i flera digitala plattformar. Vissa av dessa digitala lösningar är väldigt gamla. Ett exempel är det digitala systemet ”Stam”. Detta operativa system skapades under 80-talet och är ett gammalt ”dos-system”. Stam samkörs med andra digitala plattformar som till exempel ”Medok”, vilket är ett modernare system inom medborgarskapsenheten.¹⁰⁰

Medborgarskapsenheterna syftar på att den digitala utvecklingen som sker centralt kan medföra att handläggningen sker betydligt snabbare då all information går under en digital plattform. Ambitionen är från verkets sida att hinna med handläggningen av medborgaransökningarna inom föreskriven tid om sex månader, enligt 12 § FL. Migrationsverket kan inte estimera när det centraliserade systemet kan tänkas vara klar då prioriteringar har ändrats i och med Ukrainakrisen.¹⁰¹

⁹⁹ Se Migrationsverkets regleringsbrev för budgetåret 2021.

¹⁰⁰ Videosamtal med medborgarskapsenheten, 2022-04-01.

¹⁰¹ Videosamtal med medborgarskapsenheten, 2022-04-01.

4.7 Migrationsverkets inställning

Efter att ha varit i kontakt med Migrationsverket erhöll jag en chans att få ställa direkta frågor till medborgarskapsenhetens sektionschef. Syftet med det digitala mötet mellan oss var för att tydliggöra Migrationsverkets inställningar avseende brister som framkommit bland annat av JO samt för att tydliggöra Migrationsverkets framtidsplaner för att få bukt på dröjsmål inom medborgarskapsenheterna.

4.7.1 Prioritering

Sedan september år 2021 har Migrationsverket påbörjat en ny prioritering av medborgarskapsärenden. Den nya prioriteringen av medborgarskapsärenden innebär att handläggning av medborgarskapsärendet påbörjas redan vid den tid då begäran om avgörande sker från den sökande. Alltså den tid då mer än sex månader förflutit från ansökningsdagen och där den sökande skickat in en begäran om avgörande till Migrationsverket.¹⁰²

Detta medför att även om ett automatiskt avslagsbeslut sker efter 28 dagar från dag då begäran inkom, kommer Migrationsverket att fortsätta med handläggningen av medborgarskapsärendet. I och med det sagda menar Migrationsverket att det därför inte förekommer några förelägganden från överinstansen som medför en längre handläggning. Medborgarskapsärendet avslutas normalt innan eller direkt efter ett föreläggande från överinstansen beträffande dröjsmålstan.¹⁰³

Efter en granskning av flertal domar samt förelägganden framkommer det fortfarande brister, enligt mig. Migrationsverkets inställning att det inte förekommer eller att det är ytterst begränsade föreläggningsärenden med

¹⁰² Videosamtal med medborgarskapsenheten, 2022-04-01.

¹⁰³ Ibid.

långa handläggningstider, torde inte stämma. Nedan presenterar jag mina observationer efter att ha granskat flertal domar samt förelägganden.¹⁰⁴

UM-Mål	Domstol	Dom	Avgjort	Datum för avgörande (uppdaterat 2022-03-30)
UM 1887-22	Malmö	2022-02-07	Nej	
UM 1892-22	Malmö	2022-02-07	Ja	2022-02-16
UM 1899-22	Malmö	2022-02-07	Ja	2022-02-24
UM 1913-22	Malmö	2022-02-07	Nej	
UM 1922-22	Malmö	2022-02-07	Ja	2022-02-11
UM 1929-22	Malmö	2022-02-07	Ja	2022-02-16
UM 1955-22	Malmö	2022-02-07	Nej	
UM 1962-22	Malmö	2022-02-08	Nej	
UM 63-22	Göteborg	2022-01-26	Nej	
UM 180-22	Göteborg	2022-01-25	Nej	
UM 188-22	Göteborg	2022-01-27	Ja	2022-02-25
UM 240-22	Göteborg	2022-01-28	Ja	2022-02-09
UM 364-22	Göteborg	2022-01-21	Ja	2022-02-28
UM 397-22	Göteborg	2022-01-28	Nej	
UM 6317-21	Göteborg	2022-01-24	Ja	2022-02-25
UM 6548-21	Göteborg	2022-01-28	Nej	
UM 3118-21	Malmö	2021-03-10	Ja	2021-06-21
UM 31351-21	Malmö	2021-11-01	Nej	
UM 34748-21	Malmö	2021-11-01	Ja	2022-02-10
UM 35057-21	Malmö	2021-11-01	Ja	2022-02-03

Sektionschefen anför vidare att Migrationsverket medborgarskapsärenden fördelas i Y2 samt Y3 ärenden vid ansökan. Y2 ärenden är ansökningar som är kompletta eller kan kompletteras lätt medan Y3 ärenden kräver en mer djupgående kontroll vid ansökan om medborgarskap. Ett Y2 ärende tar

¹⁰⁴ Se Migrationsverket e-postmeddelande, 2022-03-30.

ungefär 40-60 minuter att avgöra medan ett Y3 ärende tar betydligt längre tid.¹⁰⁵

Medborgarskapsenheten arbetar enligt en ny prioritering. Den nuvarande prioritering ser ut på följande sätt efter september år 2021:

1. Begäran om avgörande;
2. Dom, föreläggande från överinstansen;
3. Y2 ärenden
4. Y3 ärenden blandat med äldre ärenden.¹⁰⁶

Migrationsverkets syfte med den nya prioriteringslistan ovan är att snabbare få bukt med dröjsmål inom medborgarskapsansökningar. Myndigheten hinner med att avgöra fler ärenden utan att handläggarnas arbetsmiljö påverkas av förlägganden från överinstansen. Därav valde Migrationsverket att ändra prioriteringen till den nuvarande¹⁰⁷. Detta även om Migrationsverket är medveten om att de äldre ärendena blir nedprioriterade. Myndigheten är väl medveten om att detta bryter mot principerna i 1 kap. 9 § RF, enligt sektionschefen för medborgarskapsenheterna. Samtidigt framhäver Migrationsverket att generaldirektören har godkänt prioriteringen och att det långsiktiga målet är att medborgarskapsenheterna aldrig ska hamna i dröjsmål.¹⁰⁸

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas enkelt, snabbt och kostnadseffektivt. Samtidigt ska detta ske utan att rättssäkerheten eftersätts i möjliga mån. Även om Migrationsverket valt att effektivisera sin handläggning framgår det av förarbeten till den nya FL att handläggning av ärenden inte får leda till att rättssäkerheten eftersätts på regler och krav som till exempel opartiskhet och saklighet. Syftet med 9 § FL är därmed inte att

¹⁰⁵ Videosamtal med medborgarskapsenheten, 2022-04-01.

¹⁰⁶ Videosamtal med medborgarskapsenheten, 2022-04-01 samt JO Medborgarskapsansökningar, beslut 2021-01-21 dnr. 130-2019, dnr. 554-2019.

¹⁰⁷ Jfr med tidigare prioritering i avsnitt 4.5.

¹⁰⁸ Videosamtal med medborgarskapsenheten, 2022-04-01.

myndigheter sätter effektivitetssynpunkter framför regler och krav som kan medföra att rättssäkerheten hos den enskilde eftersätts.¹⁰⁹

4.7.2 Utmaningar i framtiden

Totalt arbetade sex medborgarskapsenheter med ansökningar i Sverige från att tidigare ha varit endast två medborgarskapsenheter. I och med Ukrainakrisen har en enhet flyttats och arbetar numera med asylfrågor. Detta medför en stor utmaning för Migrationsverket och en ny omställning. Att anställa nya medarbetare är inte något som sker snabbt då det krävs utbildning samt kvalitetssäkring, anser sektionschefen. Ur det kortsiktiga perspektivet kommer handläggning av medborgarskap vara utmanande i och med dröjsmålsbestämmelsen i 12 § FL samt att Migrationsverket beräknar att ungefär 70-80 000 nyansökningar om medborgarskap inkommer under år 2022.¹¹⁰

Vidare har Migrationsverket en stor utmaning avseende arbetsmiljön för handläggarna inom medborgarskapsenheterna. Bara det faktum att resurser försvunnit från enheterna i och med Ukrainakrisen i kombination med allt fler sökanden begär avgörande i sina medborgarskapsansökningar har medfört en stor ansträngning inom myndigheten. Därav menar Migrationsverket att automatiska avslagsbeslut vid begäran om avgörande samt ny prioritering vid handläggning har varit ett måste ur en arbetsmiljöaspekt. Detta även om det i slutändan drabbar och har drabbat sökande.¹¹¹

Migrationsverket kommer att ligga i dröjsmål med medborgarskapsärenden fram till och med år 2024, enligt deras interna prognos.¹¹²

¹⁰⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 74 f.

¹¹⁰ Videosamtal med medborgarskapsenheten, 2022-04-01.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

Avslutningsvis har JO under februari år 2022 påbörjat en utredning om dröjsmål i medborgarskapsärenden. Detta med bakgrund i att JO har erhållit flertal klagomål gällande Migrationsverkets handläggningstider vid ansökan om svenskt medborgarskap.¹¹³

¹¹³ Se JO remiss 2022-02-25, dnr. 614-2022, dnr. 903-2022, m.fl.

5 Analys och diskussion

I detta kapitel kommer jag att analysera om 12 § FL uppnått sitt syfte med att främja en snabbare handläggning av svenskt medborgarskap samt dröjsmålsbestämmelsens oförutsedda och negativa effekter. Därutöver kommer jag att analysera om dröjsmålsbestämmelsen i 12 § FL har påverkat rättsprinciperna i 1 kap. 9 § RF.

En ambition i detta kapitel är att jag ska ge en verklighetsförankrad bild av dröjsmålstanan där egna slutsatser utvärderas baserat på uppsatsen.

5.1 Ett effektivt rättsmedel

Syftet med dröjsmålstanan är att få bukt på långa handläggningstider hos de svenska myndigheter där ärenden inte avgjorts inom sex månader. Därmed kan 12 § FL tolkas på ett sätt där 12 § FL ska främja snabbare handläggning hos våra myndigheter.¹¹⁴

En fråga som kan utvärderas enligt mig är om dröjsmålstanan har medfört en snabbare samt effektivare handläggning på ansökan om svenskt medborgarskap.

5.1.1 Medborgarskapsansökningar

Innan införandet av 12 § FL har Migrationsverket haft långa handläggningstider och kritik har framförts av JO.¹¹⁵ Även om långa handläggningstider har varit en bekant företeelse hos Migrationsverket har myndigheten enligt mig behandlat ärenden inom medborgarskap på ett sätt

¹¹⁴ Jfr avsnitt 2.3.

¹¹⁵ Se JO:s ämbetsberättelse, JO 2015/16 s. 326.

som inte kan anses vara i enlighet med 12 § FL syfte där onödiga handläggningstider ska motverkas.

En intressant aspekt är att Migrationsverket har varit medveten om de utmaningar som de står inför samtidigt som inga långsiktiga förbättringar har skett. Vad jag syftar på är att myndigheten har agerat passivt och inte inrättat sig efter dröjsmålsbestämmelsen i 12 § FL syfte. Myndigheten har år efter år lagt fram siffror på antal ansökningar av svenskt medborgarskap utan att onödiga handläggningstider minskats.¹¹⁶

Enligt mig har Migrationsverket inte helt plötsligt blivit medveten om att dröjsmål förekommer inom medborgarskapsenheterna. Effekterna av flyktingvågen år 2015 samt flertal år av långsam handläggning kan inte rättfärdiga Migrationsverkets dröjsmål i medborgarskapsärenden.

Slutsats:

Antal medborgarskapsansökningar är enligt mig något som kan kalkyleras i förhand. Baserat på några algoritmer bör Migrationsverket kunna förutspå antal sökande samt förbereda sig inom medborgarskapsenheterna. Det faktum att medborgarskapsansökningar har ökat i flera år utan att handläggningstider minskat drastiskt visar på Migrationsverkets dåliga struktur inom medborgarskapsenheterna.

En jämförelse kan vara när kommersiella bolag ställs inför utmaningar. Alternativen som står på bordet är oftast att omstrukturera, begära rekonstruktion eller försätta sig i konkurs. Om bolaget inte agerar och hamnar i dröjsmål kommer enskilda personer- och eller näringsidkare att begära att bolaget försätts i konkurs.

Enligt mig har Migrationsverket medvetet valt att försätta sig i dröjsmål beträffande medborgarskapsärenden. Migrationsverket kunde ha

¹¹⁶ Jfr avsnitt 4.1.

omstrukturerats för att kunna hantera medborgarskapsärenden utan dröjsmål. Resursbrist eller arbetsanhopning kan inte anses som ett giltigt skäl för långa handläggningstider.¹¹⁷

5.1.2 Effekten av 12 § FL

En tydlig effekt på dröjsmålsbestämmelsen är att Migrationsverkets hantering och prioritering av ärenden där domstolen har förelagt Migrationsverket att snarast avgöra ärendet numera kan ses som stridande mot förvaltningslagens 12 och 49 §§ syfte. Som presenterats under avsnitt 4.5 utgår åtminstone vissa medborgarskapsenheter inom Migrationsverket från att hanteringen av förelägganden från migrationsdomstol ska hanteras som ett normalärende. Detta innebär att Migrationsverket behandlar ett föreläggande enligt 9 § FL, där ärendet ska handläggas ”enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt”. Ett föreläggande ska enligt min mening handläggas enligt 49 § FL, där ärendet snarast ska avgöras.

Därmed kan man utgå från att Migrationsverket antingen gör en feltolkning av begreppet *snarast* i 49 § FL alternativt att Migrationsverket väljer att hantera begreppet *snarast* på liknande sätt som ett normalärende.

En ytterligare effekt är att Migrationsverkets medborgarskapsenheter har ytökats under år 2021 på grund av den kritik som framförts mot myndighetens handläggningstider. Detta kan ses som något positivt då fler handläggare krävs, enligt mig.

Effekterna av 12 § FL på de interna processerna hos Migrationsverket har framkommit genom myndighetens egen utsaga. Det framhölls i en intervju med sektionschefen på medborgarskapsenheterna att en tydlig effekt av dröjsmålsbestämmelsen är den numera ansträngda arbetsmiljö som handläggarna befinner sig inom. I takt med allt fler begär avgöranden i sina

¹¹⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 298.

medborgarskapsärenden ökar handläggarnas arbetsbörda. Den digitalisering som krävs är flera år fram i tiden. Handläggarnas manuella arbete i kombination 12 § FL påverkar handläggningstiderna på medborgarskapsenheterna då handläggarna inte kommer ifatt med alla inkomna ärenden om dröjsmål. Samtidigt ska Migrationsverkets arbetsmiljö alternativt resursbegränsningar inte påverka den enskildas rätt att få sitt ärende avgjort inom föreskriven tid enligt 12 § FL, menar lagstiftaren i förarbetet till den nya FL.

Effekten av 12 § FL har varit en tydlig markering mot Migrationsverket att sökande inte accepterar en längre handläggning på deras ansökningar av svenskt medborgarskap. Detta framkommer enligt mig genom flera tusen dröjsmålsansökningar där sökande begär att Migrationsverket ska avgöra deras ärende. Av överklagningar till överinstansen har 96 % varit till fördel för den klagande vilket resulterar i en enorm utmaning för Migrationsverket.¹¹⁸

En tydlig effekt är att merarbete har skapats hos Migrationsverket samt hos överinstanserna på grund av 12 § FL. Vad jag syftar på är att överinstanserna aldrig skulle ha behövt lägga den arbetsbörda som krävs för att avgöra drygt 30 000 dröjsmålsärenden per år om tydliga rutiner och struktur hade funnits hos Migrationsverket.¹¹⁹

Slutsats:

Det torde stå klart att Migrationsverket bryter mot dröjsmålsbestämmelsen syfte då effekterna av 12 § FL har medfört allt fler inkomna ärenden om dröjsmål de senaste åren. Dröjsmålsbestämmelsen syfte är att den enskilde ska få ett rättsmedel mot dröjsmål samtidigt som bestämmelsen ska motverka oskäligen långa handläggningstider. Enligt min mening har effekten av 12 § FL medfört längre handläggningstider på medborgarskapsärenden då Migrationsverket är belastad med tusentals dröjsmålsärenden. Det bör även

¹¹⁸ Jfr avsnitt 4.2.

¹¹⁹ Jfr avsnitt 4.2.

framhållas att Migrationsverkets hantering av medborgarskapsansökningar numera belastar överinstanserna.

Jag är väldigt förvånad över att överinstanserna hanterar överklagningsärenden inom en väldigt kort tid och meddelar dom därefter. Däremot har Migrationsverket ärenden som ligger flera år tillbaka i tiden utan ett avgörande. Detta bör visa att Migrationsverket brister i sitt ansvar gentemot allmänheten och att det inte endast handlar om att anställa fler handläggare.¹²⁰ Det bör enligt min mening visa på Migrationsverkets brist på struktur och rutin inom medborgarskapsenheterna.

Enligt sektionschefen på Migrationsverkets medborgarskapsavdelning tar ett ärende som är klart för avgörande inte mer än 40-60 minuter för att handläggas.¹²¹ Detta bör ses som ett ytterligare argument för att Migrationsverket måste strukturera om och skapa nya rutiner. Jag anser att det automatiska avslagssystemet på dröjsmålstalan som nyttjas av Migrationsverket avgör nästan samtliga inkomna dröjsmålsärenden. Vad jag syftar på är att om en handläggare hade avgjort dröjsmålsärendet i stället för ett automatiskt avslagsbeslut, hade ärendet mest troligt blivit handlagt och ett avgörande hade fattats. Detta baserat på att migrationsdomstolen i nästan samtliga överklagade ärenden, förelagt Migrationsverket att snarast avgöra medborgarskapsärendet då det har bedömts vara klart för avgörande.¹²²

5.1.3 Avslagsbeslut och utformningen av 12 § FL

Enligt dröjsmålsbestämmelsen i 12 § FL ska ett beslut om att avslå sökandes begäran om avgörande i sitt medborgarskapsärende ske inom 28 dagar från dess inkommande. Att detta bidrar till en administrativ arbetsbörda på

¹²⁰ Jfr avsnitt 4.7.2.

¹²¹ Jfr avsnitt 4.7.1.

¹²² Jfr avsnitt 4.2.

handläggarna är något som Migrationsverket framhöll bland annat hos JO.¹²³

För att kunna ta ett beslut om ärendet kan avgöras eller om det ska avslås inom föreskriven tid har Migrationsverket valt att automatisera avslagsbesluten. Detta medför att avslagsbeslut alltid sker om handläggaren inte hinner eller kan avgöra medborgarskapsärendet inom föreskriven tid.

Det automatiserade beslutstagandet har erhållit kritik från JO även om det fortsatt nyttjas av Migrationsverket. Från myndighetens sida har man framhållit att det är väldigt viktigt att handläggarna inte stressas av det faktum att ett beslut måste fattas inom 28 dagar.¹²⁴

Jag kan tycka att de automatiska beslut som fattas är till fördel för den sökande men även för Migrationsverket. Den sökande behöver ett beslut, därav har en begäran om avgörande skickats in till Migrationsverket. Att detta fördröjs ytterligare på grund av att Migrationsverket inte hinner avgöra torde inte vara till fördel för någon part. Detta även om JO har framfört kritik där det framgår att Migrationsverket måste motivera ärenden vid avslag på sökandes dröjsmålsbegäran, enligt 12 § FL. Det har inte klargjorts vad kritiken exakt innebar förutom att Migrationsverket måste motivera sina automatiska avslagsbeslut. Däremot framgår av Lagstiftaren att ett beslut måste motiveras på ett sätt som medför att den enskilde kan förstå varför myndigheten har avslagit en begäran. Motiveringsskyldigheten innebär att myndigheten ska visa på att beslutet har fattats utan godtycke och med relevant rättslig grund.¹²⁵

¹²³ Se JO:s Inspektionsprotokoll, s. 4 f.

¹²⁴ Se Migrationsverkets årsredovisning 2020, s. 83.

¹²⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 187 f.

Slutsats:

Utifrån dröjsmålsbestämmelsens utformning samt JO:s kritik kan det ifrågasättas om ett automatiskt avslagsbeslut är förenligt med FL. Om Migrationsverket inte beslutar och motiverar i det enskilda fallet torde ett automatiskt avslag inte vara förenligt enligt 12 § FL. Syftet med 12 § FL är bland annat att motverka oskäligen handläggningstider och jag anser att ett automatiskt beslut medför längre handläggningstider för den enskilde samt merarbete hos överinstansen. I stället för att en fysisk handläggare motiverar det enskilda ärendet skapar ett automatiskt avslag en längre handläggningstid då ärendet mest troligt förskjuts till migrationsdomstolen.

Däremot kan automatiska beslut ses som ett försök till att rädda ett annars sjunkande skepp. Den arbetsbörda som krävs för att manuellt hantera alla inkomna dröjsmålsärenden skulle efter samtal med Migrationsverkets medföra en nästintill kollaps på Migrationsverket.

Även om enskilda beslut inte kan fattas genom det automatiska beslutssystemet kan det ses som ett bättre alternativ för sökande än om inget beslut fattas alls. Detta möjliggör också för handläggaren att fortsätta med medborgarskapsärendet under den tid då ärendet handläggs hos överinstansen vid ett överklagande.

Samtidigt måste Migrationsverket inse och acceptera att lösningen inte kan vara långvarig och att lösningen ska anses som provisorisk. En mer permanent lösning måste ske där automatiska beslut motiveras på ett tydligt sätt där den enskilde kan förstå varför ett avslagsbeslut har meddelats. Vidare bör de automatiska beslut som fattas utgöra en andel av inkomna dröjsmålsärenden då en fysisk handläggare kan avgöra ärendet i stället för att meddela ett avslagsbeslut.¹²⁶

¹²⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 187 f.

5.1.4 Tvåstegsförfarandet

Ett avslag på dröjsmål i ett ärende om medborgarskap kan medföra att sökande överklagar skriftligen till migrationsdomstolen.¹²⁷ Att detta har medfört en arbetsbörda för rätten anser jag framgår väldigt tydligt. Migrationsdomstolen avgör och förelägger Migrationsverket att snarast avgöra klagandes ärende i nästan samtliga överklagningar.¹²⁸

Tvåstegsförfarandet kan inte anses som något påtryckningsmedel gentemot Migrationsverket eller att den för delen ger den enskilde ett effektivt rättsmedel mot dröjsmål.

Närmast har avslagsbesluten vid begäran om avgörande i medborgarskapsärenden medfört en onödig arbetsbörda hos överinstansen.

Lagstiftarens syfte där tvåstegsförfarandet skulle förkorta instanskedjorna och verka som ett påtryckningsmedel innebär även att myndigheten ska följa ett föreläggande.¹²⁹

Slutsats:

Det som har undersökts är om Migrationsverket följer förelägganden från överinstansen och om lagstiftarens syfte med tvåstegsförfarandet har varit effektiv.

Det kan konstateras är att Migrationsverket följer förelägganden från överinstansen även om det inte är enligt lagstiftarens egentliga syfte. Detta då det framgår av samtliga undersökta förelägganden från migrationsdomstolen att ärendet om medborgarskap ska snarast avgöras. Vad som syftas med begreppet snarast framgår inte tydligt av Migrationsverket eller av migrationsdomstolen. I nuvarande situation bör

¹²⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 298.

¹²⁸ Se Jfr avsnitt 4.2.

¹²⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 127 ff., samt Ahlström, 12 § Förvaltningslag (2017:900), Lexino, besökt 2022-02-08 (Juno).

det enligt min mening vara Migrationsverket eller handläggaren som avgör vad *snarast* innebär vid ett föreläggande, vilket i sig inte kan anses som tillfredställande. Det jag syftar på är att Migrationsverket prioriterar förelägganden efter inkomna dröjsmålsärenden enligt myndighetens nya prioriteringslista. Detta innebär enligt min mening att förelägganden där *snarast* meddelats, behandlas som ett normalärende alternativt som ett nedprioriterat ärende.

Det har varit väldigt tvetydligt vad begreppet *snarast* innebär hos Migrationsverket. Enligt sektionschefen på medborgarskapsenheten avgörs ärenden innan ett föreläggande, därav framgick inte vad begreppet *snarast* innebar. Enligt en medborgarskapsenhetschef innebär *snarast* att ärendet är att anse som ett normalärende med handläggningstider på flera månader. Jag kan tycka att begreppet *snarast* innebär att ärendet ska hanteras skyndsamt och inte som ett normalärende.

Att tvåstegsförfarandet fungerar som ett påtryckningsmedel gentemot medborgarskapsenheterna är nog en fiktiv tanke. Detta även om ett argument som fördes fram vid införandet av den nya FL var att tvåstegsförfarandet skulle fungera som ett påtryckningsmedel. *Snarast* har förfarandet medfört en arbetsbelastning för överinstansen där tusentals förelägganden riktats mot Migrationsverket.

Det bör framhållas att jag delar tvåstegsförfarandets syfte som påtryckningsmedel samt lagstiftarens tanke med att instanskedjan ska vara kort. Dock fungerar tvåstegsförfarandet inte på medborgarskapsärenden enligt mig med mer än att det skapar kritik och längre handläggningstider. Främsta orsaken till att jag anser att tvåstegsförfarandet bidrar till längre handläggningstider är den nya prioritering som Migrationsverket har infört. Om Migrationsverket hade prioriterat förelägganden från migrationsdomstolen som första prioritet hade tvåstegsförfarandet fungerat enligt lagstiftarens syfte. Idag anser jag att tvåstegsförfarandet inte fungerar som ett påtryckningsmedel mot Migrationsverket.

5.1.5 Ny prioritering

Sedan september år 2021 har Migrationsverket valt att omprioritera handläggningen av medborgarskapsärenden. Den nya prioriteringen från och med september år 2021 medför att de som begär ett avgörande i sitt medborgarskapsärende behandlas med förtur. I andra hand har Migrationsverket valt att handlägga alla förelägganden från migrationsdomstolen varpå därefter enklare ärenden avgörs. I sista hand prioriteras de äldre ärendena samt de lite mer komplicerade medborgarskapsärendena.¹³⁰

Skälet till den nya prioriteringen har varit att handlägga ärenden snabbt utan att det blir en arbetsbörda för handläggarna. Tanken är att handläggarna ska kunna besluta i fler ärenden i stället för att konstant oroa sig för alla förelägganden från migrationsdomstolen samt alla äldre ärenden.

Slutsats:

Enligt mig har Migrationsverket omprioriterat handläggning av medborgarskapsärenden utifrån myndighetens kapacitet och medarbetarnas välmående. Handläggningen av ärenden enligt den nya prioritetslistan innebär att Migrationsverket inte beaktar de långa handläggningstider som förekommer. Närmast är myndigheten ute efter handläggarnas välmående i första hand. Även om jag kan anse att handläggarnas välmående är prioriterad ska Migrationsverket planera sin verksamhet på ett sätt som inte leder till olikbehandlande av de som söker medborgarskap.

Givetvis blir det sannolikt att de äldre ärenden inom medborgarskapsansökningar blir äldre. Samtidigt kan Migrationsverket gentemot det allmänna redovisa att myndigheten håller sig inom ramarna för 12 § FL. Det jag syftar på är att Migrationsverket handlägger ärenden där

¹³⁰ Jfr avsnitt 4.2 samt avsnitt 4.3.

den enskilde har begärt avgörande med högsta prioriteringen. I många av dessa ärenden kommer inga anmälningar att skickas till JO för bedömning, vilket bidrar till mindre kritik mot myndigheten. I de ärenden där den enskilde väntat flera år utan att begära avgörande kan Migrationsverket vara trygg med att ingen anmälan till JO kommer att ske. Om sökande kontaktar Migrationsverket och undrar när ett beslut kommer fattas i hens ärende, kan Migrationsverket enkelt meddela att de bör begära ett avgörande i sitt ärende. Därefter handläggs ärendet med högsta prioritering. Utifrån dessa omständigheter anser jag att Migrationsverket arbetar inom 12 § FL även om lagstiftarens syfte inte var att myndigheten ska hamna i dröjsmål. Syftet med 12 § FL var att handläggningen hos myndigheter ska vara effektiv och där dröjsmål inte ska förekomma.

Samtidigt kan jag inte mer än att förbluffas av den nya prioriteringen hos medborgarskapsenheterna. Även om Migrationsverkets syfte är att avgöra fler ärenden utan att medarbetarna tar skada hamnar den nya prioriteringen utanför 12 § FL syfte. Även om effektivitet är av betydelse i förevarande fall bör det inte medföra att en myndighet medvetet ska förbise rättsprinciper som likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § RF.

Det torde enligt mig stå klart att alla äldre ärenden ska avgöras snarast möjligt. För att likabehandling och objektivitet ska råda hos myndigheten bör äldre ärenden avgöras direkt efter alla förelägganden från migrationsdomstolen. I avsnitt 5.2 kommer jag att fördjupa mig i rättsprinciperna som likabehandling och objektivitet.

Vidare bör Migrationsverket fundera på att några av de som ansöker om medborgarskap:

1. inte är medvetna att de kan begära ett avgörande;
2. kan inte skriva på svenska.

Den nya prioriteringen medför även att sökande som har begärt ett avgörande innan september år 2021, där överklagande inte har skett efter ett

avslagsbeslut, bör återkalla sin ansökan om medborgarskap, enligt mig. Detta då det är bättre att ansöka om medborgarskap återigen och begära ett avgörande efter sex månader. Därmed skulle den enskilde få förtur framför de äldre ärendena.

Det framgår inte av FL om ett pågående ärende går att återkalla och om Migrationsverket har en skyldighet att medge en återkallelse av en ansökan om medborgarskap. Däremot har JO i ett ärende beträffande Försäkringskassan yttrat sig och ansett att sökande kan begära tillbaka en ansökan om det inte påverkar tredje part.¹³¹

Slutligen kan jag inte förstå hur en myndighet prioriterar dröjsmålsbegäran framför ett föreläggande från överinstansen. Ett föreläggande bör enligt min mening alltid medföra högsta prioritering. Här skulle ett alternativ för att få ordning på Migrationsverkets prioritering vara att införa förtur. Liknande bestämmelser finns till exempel i 1 § lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol där förtur medges om ett ärende hamnat i dröjsmål. Överinstanser skulle därmed kunna meddela en förtursförklaring i sin dom gentemot myndigheterna och därmed bidra till ett förstärkt skydd för den enskilde. Myndigheter skulle till följd av domen inte kunna prioritera om handläggningen av ärenden. Effekten blir således att ärendet handläggs och avgörs snarast möjligt.

5.2 Rättsprinciperna

Även om myndigheter ska följa dröjsmålsbestämmelsen i 12 § FL, följer också att rättsprinciperna i 1 kap. 9 § RF efterföljs.

Objektivitet samt likhet inför lagen är att anse som principer som ska efterföljas av myndigheter. Även om bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF är att anse som ett allmänt målsättningsstadgande ses den som en central

¹³¹ Se JO:s beslut 2013-05-15, dnr 5813-2012.

rättsprincip i grundlagen.¹³² Kravet på saklighet samt opartiskhet förekommer även i 5 § FL. Bestämmelsens liknelse till grundlagen är enligt lagstiftaren av central vikt då FL vänder sig direkt till förvaltningsmyndigheterna.¹³³

Inom myndighetsförvaltning ska varje enskild behandlas lika inför lagen. Det sagda medför dock inte att skillnader kan förekomma inom lagen.¹³⁴

Av uppsatsen framgår det Migrationsverket prioriterar handläggning av medborgarskapsärenden på nya villkor.¹³⁵

Även om Migrationsverket försöker prioritera annorlunda för att avgöra fler medborgarskapsärenden är de väl medvetna om att de äldre ärendena blir stående framför nya ärenden. Detta har även påvisats genom det faktum att vissa ansökningar av medborgarskap avgjorts inom några dagar.

Slutsats:

Även om Migrationsverket har kritiserats tidigare för att de inte följer rättsprinciperna i 1 kap. 9 § RF, anser jag att den nya prioriteringen av handläggning inom medborgarskapsenheterna är annorlunda. Det medvetna beslut som sektionschefen för medborgarskapsenheterna samt generaldirektören fattat, där medborgarskapsenheterna prioriterar bort äldre ärenden samt tillser att förelägganden från migrationsdomstolen hamnar som sekundära i myndighetens handläggning, bör strida mot objektivitets- och likhetsprincipen. Detta även om Migrationsverket har fattat beslutet baserad på arbetsanhopning till följd av 12 § FL.

JK har tidigare i sin kritik mot Migrationsverket framfört att om myndigheten endast hanterar enklare ärenden kan detta strida mot 1 kap. 9 § RF. I sitt beslut nämner JK att ärenden som avstannat på grund av utredning

¹³² Se Hirschfeldt, 1 kap. 9 § RF, Lexino, besökt 2022-03-31 (Juno).

¹³³ Se prop. 2016/17:180 s. 59-60.

¹³⁴ Se Hirschfeldt, 1 kap. 9 § RF, Lexino, besökt 2022-03-31 (Juno).

¹³⁵ Se Jfr avsnitt 4.7.1.

eller där de blir sju till åtta gånger längre än enklare ärenden, strider mot 1 kap. 9 § RF. En betydande skillnad på handläggningstider inom samma ärendeslag strider direkt mot objektivitets- och likhetsprincipen. Däremot menar JK att Migrationsverket kan prioritera enklare ärenden under en begränsad tid under förutsättning att andra ärenden som kräver utredning också handläggs.¹³⁶

Medborgarskapsärenden avgörs idag enligt följande prioritering:

1. Begäran om avgörande;
2. Dom, föreläggande från överinstansen;
3. Y2 ärenden
4. Y3 ärenden blandat med äldre ärenden.¹³⁷

Efter samtal med sektionschefen för medborgarskapsenheterna kan jag förstå att det är en stor utmaning med alla 12 § FL framställningar som inkommer till myndigheten. Samtidigt anser jag att utmaningen inte ska medföra att en ny prioritering sker på medborgarskapsansökningar, vilket som i sin tur leder till en särbehandling. Idag kan den som sökt medborgarskap innan september år 2021 få vänta på ett beslut i flera år. Detsamma gäller de som sökt medborgarskap där dröjsmålstalan inte har framförts eller där utredningen inte är av enklare handläggning. En särbehandling på det sätt där vissa sökanden får ett beslut inom några dagar medan andra får vänta flera år kan inte anses som proportionerligt. Den nya prioritetslista som Migrationsverket förhåller sig till kan inte anses som en rimlig proportion till de olägenheter som kan uppstå gentemot de som sökt medborgarskap.

I min undersökning har jag funnit stora skillnader på när ett avgörande kan ske i ett medborgarskapsärende. Det har varit väldigt svårt att fastslå vilka rutiner som gäller eller hur Migrationsverket arbetar. I vissa ärenden har det

¹³⁶ Se JK:s beslut 2018-10-08, dnr. 11423-17-2.1.

¹³⁷ Ibid. samt JO Medborgarskapsansökningar, beslut 2021-01-21 dnr. 130-2019, dnr. 554-2019.

gått väldigt fort och sökande har erhållit sina svenska medborgarskap inom några dagar, i bästa fall på två dagar. I andra ärenden har väntetiden varit flera år.

Det som är otvivelaktigt enligt mig är att Migrationsverkets prioritering strider mot 1 kap. 9 § RF. Att medvetet bryta mot rättsprinciper på det sätt som medborgarskapsenheterna handlägger medborgarskapsärenden bör föranleda till disciplinära åtgärder riktade mot de ansvariga. Att prioritera ärenden på det sätt där generell förtur skapas framför äldre ärenden bör medföra ett skadeståndsansvar för regeringen. Vidare bör skadestånd beviljas om ärenden blir oskäligt försenade genom försummelse och agerande av myndigheten genom bristfällig rutin.¹³⁸

¹³⁸ Jfr avsnitt 2.1 samt 3.1.

6 Slutsats

Uppsatsens huvudsyfte var att undersöka i vad mån 12 § FL är ett effektivt rättsmedel för att motverka långa handläggningstider hos Migrationsverkets medborgarskapsenheter. Delfrågor som har undersökts är om Migrationsverket följer överinstansens föreläggande och om rättsprinciperna i 1 kap. 9 § RF följts vid handläggning av medborgarskapsärenden.

I min undersökning har jag funnit att den praktiska tillämpningen av dröjsmålsbestämmelsen i enlighet med 12 § FL numera verkar hålla sig inom lagens ramar. Däremot kan jag inte påstå att Migrationsverket uppfyller det tilltänkta syfte som lagstiftaren åsyftade vid införandet av 12 § FL. Trots att lagstiftaren vid införandet av 12 § FL framhöll att syftet var att ge den enskilde ett nytt rättsmedel mot långa handläggningstider, tycks effekten av bestämmelsen ha en avsaknad hos medborgarskapsenheterna. Migrationsverket lärt sig hur de ska hantera dröjsmålsbestämmelsen för att fortsatt vara i ”allmän” dröjsmål i medborgarskapsärenden, utan att bryta mot 12 § FL. Det jag syftar på är givetvis det förhållande där en ny prioritering vid handläggning hos medborgarskapsenheterna medför att alla enskilda som begär ett avgörande erhåller ett beslut av myndigheten utan större dröjsmål. Därmed kan man anse att 12 § FL har fått effekt för de som ansökt om dröjsmål efter september år 2021.

Samtidigt verkar Migrationsverket inte ha kontroll eller för den delen rutin på hur handläggning av ärenden ska ske enligt den nya rutinen.

Myndigheten har fattat beslut där sökande erhåller sitt medborgarskap inom några veckor och i bästa / värsta fall efter två dagar. Det jag syftar på är att myndigheten inte verkar följa sina egna rutiner och interna bestämmelser.

Att prioritera de som begär ett avgörande hos medborgarskapsenheterna, torde enligt min mening vara ett sätt att undångömma brister och kritik. Vad jag syftar på är att sökande ska ha vetskap / kunskap om en eller i vissa fall

flera av de angivna faktorerna nedan för att kunna få förtur på sin begäran om svenskt medborgarskap. Dessa faktorer är:

1. kunskap inom det svenska språket, beaktat skriftlighetskravet i 12 § FL;
2. kunskap om att dröjsmålsbestämmelsen finns;
3. vetskap om att du endast en gång kan föra en dröjsmålstalan per ärende;
4. kunskap om Migrationsverkets prioritetslista.

Den nya prioriteringen medför därmed att en enskild som klagar får sin röst hörd och erhåller därmed lagstiftarens rättsmedel mot långsam handläggning. Enskild som ställer sig i myndighetens förtroende om att beslut fattas i turordning, får vänta väldigt länge.

Att Migrationsverket nyttjar lagen på sådant sätt där myndigheten räddar sitt eget skinn från kritik på enskildas bekostnad bör vara fel i alla sammanhang. Till detta kan tilläggas att myndigheten är medveten om konsekvenserna av den nya prioritetslistan som enligt mig direkt strider mot 1 kap. 9 § RF. Myndigheten har tidigare fått kritik av JK där prioritering av enklare ärenden i större utsträckning stred mot objektivitet- och likhetsprincipen. Jag anser att statliga medel måste fördelas och placeras på ett sätt där det tillför tillförlitlighet hos det allmänna gentemot myndigheten.

Vidare anser jag att överinstansen ska förelägga Migrationsverket att avgöra medborgarskapsansökan inom en viss tid. Just nu föreläggs Migrationsverket att avgöra ärendet snarast möjligt. Detta medför att Migrationsverket kan avgöra medborgarskapsärenden utifrån hur de behagar. Den nya prioritetslistan medför också att Migrationsverket indirekt medverkar till domstolstrots, enligt mig. Detta då Migrationsverket prioriterar förelägganden som andra prioritering i den nya listan medan den som begär ett avgörande i sitt ärende får första prioritering och förtur. Enligt mig ska ett föreläggande där det framgår att ärendet snarast ska avgöras,

alltid prioriteras framför en begäran från en enskild om att ett ärende ska avgöras på grund av dröjsmål.

Rent juridiskt kan jag anse att Migrationsverket följer de dröjsmålsförelägganden som migrationsdomstolen dömer då begreppet snarast används vid överinstansens föreläggande, enligt 49 § FL. Lagstiftaren har valt att inte definiera vad begreppet snarast innebär vilket bidrar till att Migrationsverket kan tolka det utifrån sina egna interna processer. Enligt en enhetschef på medborgarskapsenheten tolkar myndigheten migrationsdomstolens förelägganden där begreppet snarast använts som ett normalärende.

Då det inte går att pröva dröjsmål i ett ärende med mer än en gång enligt 12 § FL tredje stycket FL, kommer den som hamnat i dröjsmål endast ha begränsade rättsmedel mot ytterligare förseningar. De alternativ som återstår för den enskilde efter domstolens föreläggande är en anmälan till JO alternativt JK vid ytterligare dröjsmål. Rättsläget efter JO:s nya remiss¹³⁹ till Migrationsverket kommer mest troligt tydliggöra att Migrationsverket ska bedöma begreppet snarast som *skyndsamt*. Däremot tror jag inte att JO kommer ange några tidsramar för när ett ärende ska anses vara avgjort vid ett föreläggande med begreppet snarast.

I min undersökning har enskilda fått vänta flera månader på beslut efter föreläggandet från överinstansen. Även om Migrationsverkets sektionschef för medborgarskapsenheterna i en intervju förklarade att inga, eller väldigt få förelägganden finns mot medborgarskapsenheterna verkar ansvariga på enheterna tycka att det kan ta flera månader för beslut efter domstolens dom.

Min sista delfråga har berört rättsprinciperna i 1 kap. 9 § RF. Här har Migrationsverket erkänt att de medvetet bryter mot dessa principer i och med den nya prioritetslistan. Jag kan förstå att det är en oerhörd tyng som

¹³⁹ Jfr avsnitt 4.7.2.

drar ner Migrationsverket efter flyktingkrisen år 2015 och den arbetsbelastning som medborgarskapsansökningar medfört. Det bör tilläggas att den gamla digitala infrastruktur som nyttjas hos myndigheten medför stora utmaningar. Flera system ska samköras för att ett ärende ska kunna avgöras.

Samtidigt kan jag inte slås av att en statlig myndighet medvetet bryter mot rättsprinciperna i 1 kap. 9 § RF på ett sätt som medför att enskilda i samma ärendeslag måste i vissa fall räkna med år innan ett beslut kan fattas i deras medborgarskapsansökning. Även om digitala utmaningar finns bör ett ärende inom medborgarskap inte ta flera år. Mina undersökningar på Migrationsverkets handläggning har visat på stora skillnader mellan samma ärendeslag inom medborgarskapsenheterna. Jag kan endast tolka handläggningen hos Migrationsverket som bristfällig då en tydlig särbehandling förekommer mellan de som sökt medborgarskap. Att Migrationsverket på grund av effektivitet särbehandlar bland annat de som fått vänta längst på ett beslut, genom att nedprioritera dem, strider mot likhetsprincipen. Det bör nämnas att sektionschefen för medborgarskapsenheterna beräknar att myndigheten kommer ligga i dröjsmål fram till och med år 2024. Därmed kan den nya prioriteringen av handläggningen av medborgarskapsärenden inte vara tillfällig.

De senaste åren har Migrationsverket ansett att brister förekommer på medborgarskapsenheterna i form av bland annat dröjsmål. Detta fenomen har varit återkommande år efter år i Migrationsverkets egen årsredovisning. Brandsläckning hjälper inte myndigheten utan förebyggande åtgärder krävs samtidigt som korrigerande åtgärder måste implementeras.

Den stora förändring jag kan se efter allt material som samlats in är att Migrationsverket lyckats anställa nya medarbetare till medborgarskapsenheterna. Medarbetarna har lyckats avgöra fler ärenden genom att prioritera ner de sökande som väntat längst. Detta torde inte vara en långsiktig lösning samtidigt som det kan fungera under den nuvarande

situation där en medborgarskapsenhet minskats. Det handlar återigen om att inte lösa problem genom brandsläckning.

Det verkar inte finnas ordentliga rutiner eller för den delen kontroller inom Migrationsverket. Detta har jag framfört flera gånger löpande i min uppsats. Utan rutiner och kontroller kan allmänheten tappa förtroende för myndigheten.

På tre punkter menar jag att 12 § FL ska ändras för att bestämmelsen ska tillgodose syftet enligt lagstiftaren. För att dröjsmålsbestämmelsen ska få en ordentlig effekt på myndigheters dröjsmål bör ett vite införas för de tillfällen en myndighet hamnar i dröjsmål enligt 12 § FL. Vitets storlek bör vara avskräckande och beloppet ska tillfalla regeringen på årsbasis. Syftet här är att myndighetscheferna ska agera med konsekvenstänkande där myndigheten således måste ta ansvar för tillfällen då överträdelser sker. Om myndighetscheferna inte tar ansvar kommer en trolig konsekvens vara att personen byts ut. Vidare kommer regeringen eller oppositionen att kritisera Migrationsverket vilket bidrar till ytterligare resurser eller ett konsekvenstänkande hos våra parlamentariker och allmänheten.

Jag anser vidare att 12 § FL ska omformuleras på ett sätt där myndigheten tar ett beslut i ärendet efter sex månader från ankomstdag. Den enskilde bör inte behöva begära ett avgörande efter sex månader. Detta bör ligga på myndigheterna som har bäst vetskap om vilka ärenden som inte är avgjorda inom föreskriven tid. Beslutet ska givetvis skickas till sökande för ett eventuellt överklagande. Eventuellt kommer resurser krävas om förfarandet inte kan automatiseras. Samtidigt menar jag att likhetsprincipen ska tillämpas på samtliga ärenden i och med att ansvaret åligger myndigheten vid dröjsmål. Myndigheterna skulle på detta sätt även bevaka sökandes rätt till en dröjsmålstalan, oavsett sökandes språkliga eller rättsliga kunskaper.

Slutligen bör en myndighet behöva skicka in rapporter till JO. Utformningen av föreskriften bör ske genom ett mandat till JO där det framhålls att en

dröjsmålsrapport ska skickas in kvartalvis till JO. Rapporten får därmed en betydelse vid beräkning av vitesbelopp samtidigt som JO får en tidig signal om att brister förekommer inom myndigheten.

Som en kort sammanfattning har Migrationsverket lyckats rycka upp sig lite från grunden utan att bryta 12 § FL. Detta på bekostnad av rättsprinciperna i 1 kap. 9 § RF. Dröjsmålsbestämmelsen är effektiv för de som begärt avgörande i deras medborgarskapsärende efter september år 2021. För de andra som sökt medborgarskap kan 12 § FL anses som något obetydligt och verkningslöst på grund av Migrationsverkets nya prioriteringslista.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1972:5 – *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till skadeståndslag m.m..*

Prop. 1973/90 – *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m..*

Prop. 1975/76:209 – *Om ändring i regeringsformen.*

Prop. 1989/90:42 – *Om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen.*

Prop. 1985/86:80 – *Om ny förvaltningslag.*

Prop. 2016/17:180 – *En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag.*

Statliga utredningar

SOU 1955:19 – *Administrativt rättsskydd: principbetänkande angående besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen.*

SOU 1972:15 – *Ny regeringsform, ny riksdagsordning.*

SOU 2010:29 – *En ny förvaltningslag: Betänkande av Förvaltningslagsutredningen.*

Utskottsbetänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU2 – *En modern och rättssäker förvaltning- ny förvaltningslag.*

Övrigt

JO:s ämbetsberättelse, JO 2015/16:JO1.

Migrationsverket, *Medborgarskapshandboken*, skapad 2007-05-22, uppdaterad senast 2021-12-06.

Regeringsbeslut, 2020-12-22, Migrationsverkets regleringsbrev för budgetåret 2021.

Elektroniska källor

Ahlström, Kristina, Förvaltningslagen (2017:900), Lexino lagkommentarer, JUNO.

Johan, Hirschfeldt, Regeringsformen (1974:152), Lexino lagkommentarer, JUNO.

Migrationsverket: ”Om du vill överklaga”,

<https://www.Migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Om-du-vill-overklaga.html>.

Otryckta källor

E-postsvar från Migrationsdomstolen i Stockholm, 2022-02-08, kl. 13:20.

E-postsvar från Migrationsdomstolen i Malmö, 2022-02-08, kl. 16:15.

E-postsvar från Migrationsverket statistikenhet, 2022-03-14, kl. 10:16.

E-postsvar från Migrationsverkets medborgarskapsenhet, 2022-03-23, kl. 10:54.

E-postsvar från Migrationsverkets medborgarskapsenhet 3, enhetschef Mikael Carlson, 2021-12-28, kl. 18:27.

Mats Rosenqvist, sektionschef medborgarskapsenheterna, Migrationsverket, videosamtal, 2022-04-01, kl. 09:30.

Litteratur

Sandgren, Claes, (2018), Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod och argumentation, 4:1 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm.

Hellner, Jan, *Metodproblem i rättsvetenskapen: studier i förmögenhetsrätt*, Jure, Stockholm, 2001.

Lavin, Rune, ”Åtgärder mot långsam handläggning”, *FT 2018*, s. 413–422.

Myndighetsrapporter

Justitieombudsmannen, ”*JO:s Granskning av Migrationsverkets handläggningstider (medborgarskapsansökningar)*”, Dnr. 130-2019, Dnr. 554-2019.

Justitieombudsmannen, ”*JO:s Inspektionsprotokoll*”, Dnr. 1331-2020.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2020*,
https://www.Migrationsverket.se/download/18.2fa4056d1775f05c203633/1614757755760/Migrationsverket_%C3%85R_2020.pdf, hämtad 2021-10-14.

Migrationsverkets, *Årsredovisning 2021*,

https://www.migrationsverket.se/download/18.6b4387bd17dc72a9925fec/1645777608413/Migrationsverket_A%CC%8AR_2021.pdf, hämtad 2022-05-
22.

Rättsfallsförteckning

JO- beslut

Justitieombudsmannens beslut 2013-05-15, Dnr 5813-2012.

Justitieombudsmannens beslut 2014-12-05, Dnr. 5920-2013.

Justitieombudsmannens beslut 2014-12-17, Dnr. 5497-2013.

Justitieombudsmannens beslut 2021-07-18, Dnr. 3798-202.

JK- beslut

Justitiekanslerns beslut, Dnr. 11423-17-2.1.

Beslut från Migrationsverket

Migrationsverkets beslut bet. 10601761.

Migrationsverkets beslut bet. 11539766.

Migrationsverkets beslut bet. 11625300.

Migrationsverkets beslut bet. 11663578.

Migrationsverkets beslut bet. 11679478.

Europadomstolen

Eriksson v. Sweden, mål nr 60437/08, den 12 april 2012.

Högsta domstolen

NJA 1995 s.11.

NJA 2005 s. 462.

NJA 2005 s. 726.

Migrationsdomstolarna

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2022-01-21 i mål nr. UM 364-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2022-01-24 i mål nr. UM 6317-21.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2022-01-25 i mål nr. UM 180-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2022-01-26 i mål nr. UM 63-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2022-01-27 i mål nr. UM 188-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2022-01-28 i mål nr. UM 240-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2022-01-28 i mål nr. UM 397-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2022-01-28 i mål nr. UM 6548-21.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2020-02-10 i mål nr. UM 4376-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2021-11-01 i mål nr. UM 3118-21.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2021-11-01 i mål nr. UM 35057-21.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2021-11-01 i mål nr. UM 34980-21.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2021-11-01 i mål nr. UM 31351-21.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2022-11-01 i mål nr. UM 34748-21.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2022-11-01 i mål nr. UM 35057-21.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2022-02-07 i mål nr. UM 1887-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2022-02-07 i mål nr. UM 1892-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2022-02-07 i mål nr. UM 1899-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2022-02-07 i mål nr. UM 1913-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2022-02-07 i mål nr. UM 1922-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2022-02-07 i mål nr. UM 1929-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2022-02-07 i mål nr. UM 1955-22.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2022-02-07 i mål nr. UM 1962-22.

Övrigt

Facebookgrupp, "Bli svensk medborgare",

<https://www.facebook.com/groups/725500754587223>, besökt 2022-03-22.

Justitieombudsmannen, remissyttrande gällande Migrationsverkets handläggningstider, Dnr. 614-2022, Dnr. 903-2022, Dnr. 1271-2022, Dnr. 879-2022 och Dnr. 578-2022.