

Datum  
2023-04-03

Diarienummer  
4.3.1.4-2023-5156

## Justitiedepartementet

### Hemställan

Migrationsverket och Domstolsverket samt förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö hemställer gemensamt om att regeringen i förordning under 18 månader gör undantag från enskilds möjlighet att enligt 12 § förvaltningslagen (2017:900, nedan FL) begära att ett ärende avgörs.

Undantaget ska avse ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd enligt 5 kap. 10 § jämte 6 kap. utlänningslagen (2005:716) samt ärenden om svenskt medborgarskap enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (anges nedan som *ärenden om arbetstillstånd och medborgarskap*).

Förslag på utformning av förordningstext finns i slutet av hemställan.

### Sammanfattande skäl för begäran

Antalet ärenden om arbetstillstånd och medborgarskap har ökat kraftigt de senaste åren. Även antalet begäran enligt 12 § FL om att ett ärende ska avgöras har ökat kraftigt. Det finns för närvarande inga tendenser till ett minskat inflöde utan prognosen är snarare att ärendena ökar.

Trots de åtgärder som vidtagits av Migrationsverket har även balanserna ökat och handläggningstiderna har generellt blivit längre. Att en enskild begär att ett ärende ska avgöras medför att handläggningstiden för alla ärenden, särskilt om beslutet överklagas till förvaltningsdomstol, blir längre och sådana ärenden påverkar generellt handläggningstiderna på ett negativt sätt.

Att under en övergångsperiod undanta dessa ärenden från 12 § FL skulle ge Migrationsverket och förvaltningsdomstolarna möjlighet att avgöra de ärenden som ligger i balans och på sikt ge den enskilde möjlighet att få sitt ärende avgjort inom rimlig tid och inom de av regeringen uppsatta målen.

### Bakgrund

Möjligheten för en enskild att enligt 12 § FL hos förvaltningsmyndighet begära att ett ärende avgörs, så kallad dröjsmålstalan, infördes den 1 juli 2018. Bestämmelsen var ett uttryck för behovet av bättre möjligheter för den enskilde att påskynda det slutliga avgörandet i förvaltningsärenden som drog ut oskäligt länge på tiden<sup>1</sup>. Det bakomliggande syftet var behovet i svensk rättsordning av generella regler mot långsam handläggning.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 2016/17:180 s. 114.

<sup>2</sup> Ibid. s. 109.

Några remissinstanser påpekade under lagstiftningsarbetet att regleringen skulle leda till ökad arbetsbörda för myndigheter och domstolar på ett sätt som kunde få till följd att handläggningstiden för ärenden förlängdes ytterligare och att lagstiftningen då skulle motverka sitt eget syfte. Regeringen ansåg dock att dessa farhågor framstod som överdrivna.

Den ansåg inte heller att följderna av föreslagen reglering, att den som valde att klaga skulle få gå före i turordningen, stod i motsättning till de allmänna kraven på handläggning.<sup>3</sup>

Regeringen konstaterade att sex månaders handläggningstid i många fall inte kunde anses som skälig och för att begränsa riskerna för att myndigheternas resurser i onödan skulle tas i anspråk infördes en tidsgräns om sex månader innan vilken en talan om långsam handläggning kan föras.<sup>4</sup>

I propositionen angavs att det finns en möjlighet att vid behov reglera spärrtiden för när talan tidigast ska kunna föras genom föreskrifter i specialförfattning.<sup>5</sup>

För medborgarskapsärenden gäller den allmänna spärrtiden om 6 månader men för ärenden om arbetstillstånd ändrades spärrtiden till fyra månader den 1 februari 2020.<sup>6</sup> Ändringen gjordes sedan Sverige mottagit kritik från Europeiska kommissionen för att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.2 tredje stycket direktiv 2011/98/EU.<sup>7</sup>

Av artikel 5.2 tredje stycket direktiv 2011/98/EU, som är tillämpligt för ärenden om arbetstillstånd, framgår att det i nationell rätt ska fastställas konsekvenser om beslut inte har fattats när tidsfristen löper ut. För att möta detta krav har Sverige infört möjligheten att begära avgörande efter fyra månader i ärenden om arbetstillstånd.

Bestämmelsen om dröjsmålstalan förefaller inte vara tänkt att användas för den typen av mängdärenden som ärenden om arbetstillstånd och medborgarskap är. Bestämmelsen är avsedd för mer komplicerade ärenden där handläggningstiden drar ut på tiden, exempelvis skatteärenden.

Närmare om skälen för begäran

Antalet ärenden har ökat och handläggningstiderna har blivit längre

Antalet inkomna ärenden om arbetstillstånd och medborgarskap har ökat med 18 procent 2022 jämfört med 2018. Under 2022 inkom det cirka 190 000 ärenden. Migrationsverket har inte avgjort ärendena i den takt de inkommer vilket innebär att balanserna har ökat med i genomsnitt 20 000 ärenden per år. Ärendena avgörs i genomsnitt efter 171 dagar vad gäller arbetsmarknadsärenden respektive 431 dagar för medborgarskapsärenden, vilket är betydligt längre än vad som kan anses rimligt. Se mer om ärendeutveckling i bilaga.

<sup>3</sup> Ibid. s. 114-115.

<sup>4</sup> Prop. 2016/17:180 s. 117 och 119.

<sup>5</sup> Ibid. s 120.

<sup>6</sup> 4 kap. 21 b § andra stycket utlänningsförordningen (2006:97).

<sup>7</sup> Ju2019/02586/L/ Svar på kommissionens formella underrättelse angående Sveriges genomförande av direktiv 2011/98/EU, 2003/86/EG, 2003/109/EG, 2009/50/EG, 2014/36/EU och 2014/66/EU överträdelsenummer 2019/4073.

I slutet av november 2022 skrev Migrationsverket upp prognosen för 2022 för ansökningar om arbetstillstånd och ansökningar eller anmälningar om svenskt medborgarskap med 8 000 respektive 13 000.

För att åtgärda balanserna och de långa handläggningstiderna i ärenden om arbetstillstånd tog Migrationsverket i september 2022 fram en handlingsplan för hanteringen av arbetstillstånd. Handlingsplanen innefattar flera deluppdrag med olika slutdatum. Likaså har man i hanteringen av medborgarskapsärenden ändrat arbetssätt för att klara av mängden av begäran av avgöranden.

Konsekvenser av att den enskilde använder möjligheten i 12 § FL

Möjligheten till dröjsmålstalan används i stor utsträckning och det inkom cirka 75 000 sådana ärenden till Migrationsverket 2022. Att enskilda på nätet uppmanas att begära att ett ärende avgörs och att det även finns mallar för en sådan begäran tillgängliga bedöms påverka inflödet av ärenden till Migrationsverket.

Ärenden om dröjsmålstalan påverkar och försenar handläggningstiden för alla ärenden om arbetstillstånd och medborgarskap. Detta gäller särskilt när de överklagas och de innebär att det generellt tar längre tid för den enskilde att få besked i dessa ärenden. Ärendena är en starkt bidragande orsak till att handläggningstiderna generellt blir orimligt långa.

Förutom tiden dessa ärenden tar i anspråk vad gäller administration och handläggning, påverkar de även i hög grad vilka ärenden som handläggs och konsekvensen blir i praktiken att äldre ärenden, i vilka begäran om avgörande aldrig framställs, blir ännu äldre, vilket förutom att det upplevs som ett orättvist system av den enskilde innebär att lika ärenden inte behandlas lika.

Ärenden om dröjsmålstalan försvårar i dagsläget i praktiken en effektiv ärendehantering hos Migrationsverket och motverkar sitt övergripande syfte att minska handläggningstiderna.

Till förvaltningsdomstolarna har det de senaste åren överklagats mellan 13 000-33 000 ärenden om dröjsmålstalan per år.

Målen angående dröjsmålstalan har för domstolarna flera negativa effekter. De är förvisso av enkel beskaffenhet, men den oerhört stora mängden gör hanteringen till en utmaning i sig. Samtidigt genererar målen många samtal från de sökande. De enskildas frustration över att domstolens ställningstagande inte har någon verklig effekt på Migrationsverkets handläggning är ofta stor. Inte sällan har de sökande därtill missuppfattat vad domstolen prövar och har förväntningen att domstolen i samband med prövningen av dröjsmålstalan också prövar frågan om medborgarskap. Belastningen på domstolarna blir således mycket stor. Därtill går syftet med lagstiftningen, dvs. att stärka förtroendet för svensk förvaltning, förlorat och sökandenas förväntan på en snabb process vänds till frustration och besvikelse.

## Förslag på reglering

Av 8 kap. 7 § 2 stycket regeringsformen jämte 4 § FL framgår att regeringen har möjlighet att genom förordning göra undantag från FL.<sup>8</sup>

Som nämnts ovan, anges i förarbetena till 12 § FL att det finns möjlighet att genom specialförfattning reglera spärrtiden när den i FL angivna tiden inte kan anses som skälig.

Mot bakgrund av dessa uttalanden och sett till den uppkomna situationen finns utrymme att under en begränsad period göra undantag från tillämpningen av 12 § FL i sin helhet. Detta gäller även med hänsyn tagen till bakgrunden till den kortare spärrtiden för arbetstillståndsärenden.

Den föreslagna perioden om 18 månader bedöms vara tillräcklig för att åtgärda de långa handläggningstiderna för de aktuella ärendena. Eftersom undantaget föreslås vara tidsbegränsat framstår det som mest lämpligt att regleringen kommer till uttryck i en särskild förordning. Förordningen kan med en sådan reglering upphöra att gälla utan ändringar i annan författning.

Bestämmelsen i 4 kap. 21 b § utlänningsförordningen om spärrtid kan i sådant fall kvarstå i sin nuvarande lydelse.

Föreslagen förordning saknar övergångsbestämmelser och avser därmed att gälla både för den som redan har gjort och den som kommer att göra en ansökan.

## Författningsförslag

### Förordning om undantag från tillämpning av 12 § förvaltningslagen (2017:900)

**1 §** Enskild part, som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av arbete enligt 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § samma lag eller som har anmält eller ansökt om förvärv av svenskt medborgarskap enligt 6 – 11 §§ lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, är undantagen möjligheten att begära att ärendet avgörs enligt 12 § förvaltningslagen (2017:900).

**2 §** Denna förordning är tillämplig i 18 månader från och med det datum den träder i kraft.

## Konsekvensbeskrivning

Förslaget medför inga ekonomiska kostnadsökningar utan kommer att vara kostnadsbesparande och medföra effektiviseringar på Migrationsverket och förvaltningsdomstolarna.

Migrationsverket gjorde under 2022 en mätning av hur mycket tid prövningsverksamheten lade på hanteringen av begäran om avgörande inom arbetsmarknadsärenden, inklusive tiden de lade på huvudärendet i vilken begäran inkommit. Resultatet av den mätningen visar att Migrationsverket uppskattningsvis totalt lägger cirka 20 årsarbetare på hanteringen av begäran om avgörande inom arbetsmarknadsärenden.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Se även prop. 2016/17:180 37-42.

<sup>9</sup> Den del av prövningsverksamheten som ingick i mätningen hanterade cirka hälften av inkomna begäran om avgörande inom arbetsmarknad och lade cirka 10 årsarbetare på denna hantering, inklusive att handläggningsmoment i huvudärendet

Mer än hälften av begäran avslogs vilket innebär att hanteringen av dessa inte resulterade i ett beslut i huvudärendet. Utifrån detta gör Migrationsverket uppskattningen att det i enbart arbetsmarknadsärenden läggs upp till 10 årsarbetskrafter på administrativa åtgärder som inte leder till beslut i huvudärendet. Det har inte gjorts någon liknande mätning för medborgarskapsärenden men antalet begäran om avgörande där är mer än dubbelt så stor som inom arbetsmarknad och andelen avslag är även den större varför det är rimligt att anta att resurser som läggs på åtgärder som inte resulterar i beslut i huvudärendet är högre inom medborgarskap än inom arbetsmarknad. Utöver detta kan tilläggas de ökade kostnaderna för service och e-posthantering som begäran om avgörande står för. Till exempel var en fjärdedel av alla e-post som inkom till myndighetens e-postadress en begäran om avgörande.

Eftersom hanteringen av begäran om avgörande är så tätt sammanflätad med handläggning och service i huvudärendet är det svårt att beräkna den exakta kostnaden för hanteringen av begäran som inte bidrar till att handläggningen i huvudärendet går framåt. Med detta sagt är bedömningen att kostnaden enbart för Migrationsverket är över 10 miljoner kronor per år.<sup>10</sup> Förslaget innebär inte heller att något rättssäkerhetsintresse sätts åt sidan utan det kommer leda till att handläggningen i större utsträckning kommer att göras i en turordning som utgår från ärendets beskaffenhet, dvs. att handläggningen utgår från de äldsta ärendena, samtidigt som nyinkomna ärenden av enkel beskaffenhet samt prioriterade ärenden avgörs. Till exempel pågår det nu en kraftsamling hos Migrationsverket, i enlighet med regleringsbrevet, att prioritera ärenden från högkvalificerad arbetskraft som skulle få ett större genomslag om inte en stor del av resurserna lades på hanteringen av begäran om avgörande. Om 10 årsarbetare frigörs från hanteringen av begäran om avgörande för att istället handlägga ärenden med högkvalificerad arbetskraft skulle antalet beslut för denna grupp öka med minst 5 000.

På sikt kommer även handläggningstiderna att kunna kortas men först efter att Migrationsverket arbetat av de äldsta ärendena som inte avgjorts med anledning av att resurser lagts på att hantera ärenden där begäran om avgörande inkommit.

Ärenden om medborgarskap och arbetstillstånd rör inte civila rättigheter och omfattas därmed inte av artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Förslaget står därför inte heller i strid med konventionen.

Som ovan

Mikael Ribbenvik, generaldirektör Migrationsverket

---

som begäran eventuellt resulterade i. Utifrån detta går det därför att anta att myndigheten totalt lade cirka 20 årsarbetare på hanteringen av begäran om avgörande inom arbetsmarknadsprövningen.

<sup>10</sup> Uppskattning om att det för närvarande går åt minst 15 årsarbetare (1 åa = 650 000 kr/år) inom prövnings- och serviceverksamheten för att hantera åtgärder kopplade till en begäran som inte resulterar i att handläggningen av huvudärendet går framåt.

Thomas Rolén, generaldirektör Domstolsverket

Eva-Lotta Hedin, lagman Förvaltningsrätten i Stockholm

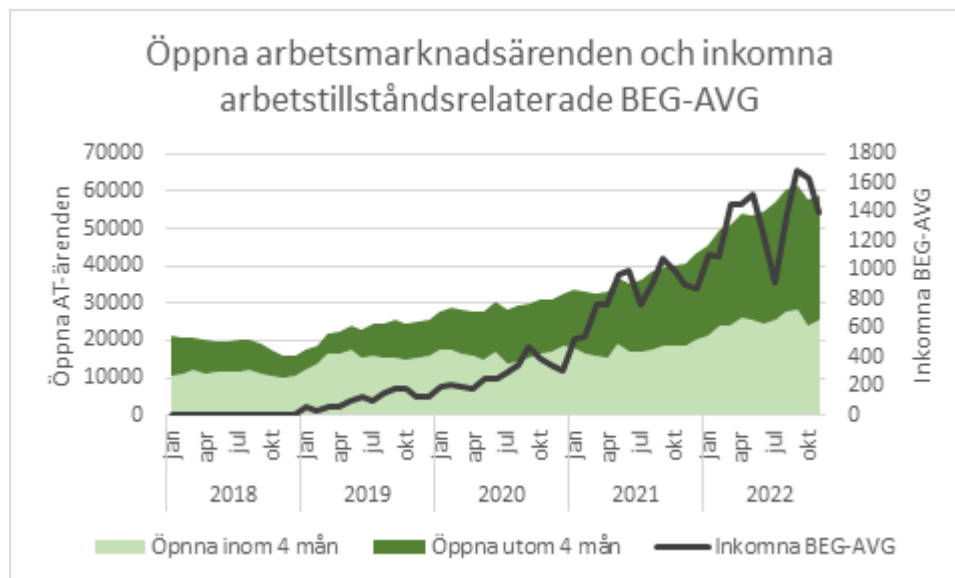
Helena von Braun, lagman Förvaltningsrätten i Göteborg

Johan Sjöo, lagman Förvaltningsrätten i Malmö

## Bilaga

### Ärendehistorik arbetstillstånd

Balansen för öppna ärenden om arbetstillstånd låg under 2018, året då bestämmelsen i 12 § förvaltningslagen infördes, och under 2019 fortfarande på normala nivåer, även om antalet inkomna ärenden under 2019 blev 50 procent fler än vad som hade prognosticerats.



2020 inföll pandemin, vilket bidrog till längre handläggningstider. Vidare innebar reserestriktionerna och osäkerheten på arbetsmarknaden till att ärendena blev mer utredningskrävande. Antalet avslagsbeslut ökade markant, men även bifallsbeslut krävde mer utredning.

2021 kom det in fler ansökningar än rekordåret 2019, återigen fler än prognosticerat. Förvisso avgjordes fler ärenden än 2019, men bemanningen räckte inte till trots påtaglig nyrekrytering. Den förändrade utlänningslagen, som trädde i kraft sommaren 2021, bidrog även till att dra ner produktiviteten. Balansen vid årets slut var därmed uppe i cirka 44 000 ärenden vid årets slut.

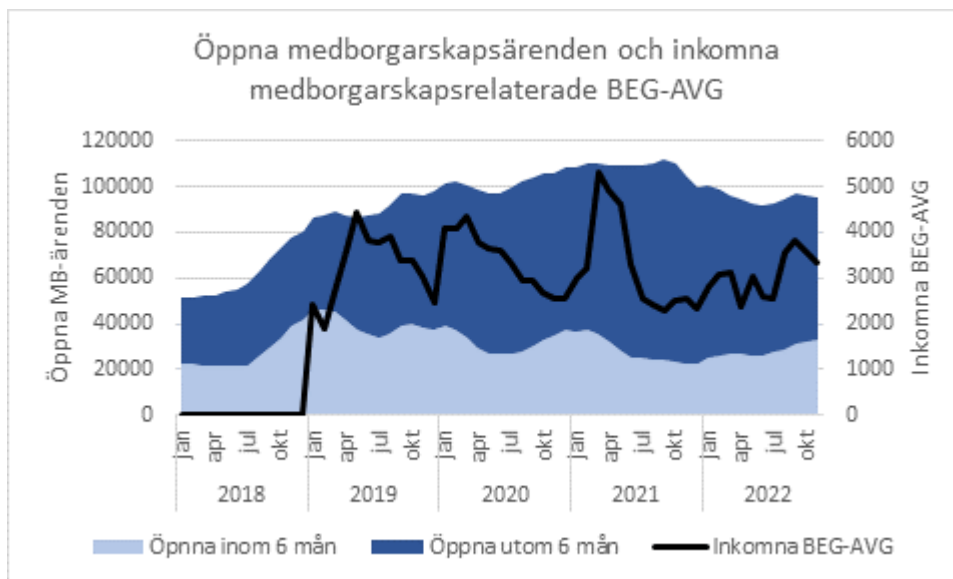
2022 inleddes således med mycket höga balanser. Utöver detta har ny lagstiftning avseende arbetstillståndsärenden trätt i kraft, vilket lett till att fler ärenden behöver kompletteras på grund av att det saknas övergångsbestämmelser. Lagändringen innebär mer omfattande kontroller vilket ställer ökade krav på handläggning och prövning i dessa ärenden.

Som framgår av grafen ovan har antalet inkomna begäran om avgörande från och med 2021 accelererat i förhållande till antalet öppna arbetstillståndsärenden.

### Ärendehistorik svenskt medborgarskap

Även om antalet öppna ärenden rörande svenskt medborgarskap har sjunkit något sedan 2021, ligger antalet ansökningar om svenskt medborgarskap fortsatt på historiskt hög nivå. Det senare beror främst på det stora antalet

personer som beviljades uppehållstillstånd under mitten av 2010-talet och som nu ansöker om svenskt medborgarskap.



Det ökade antalet avgjorda ärenden respektive nedgången av antalet öppna ärenden tillskrivs främst rekryteringen av medarbetare och den markanta ökningen av bemanningen inom ärendekategorin under 2021. Det stora antalet öppna ärenden innebär dock fortsatt utmaningar i handläggningen. Som grafen ovan visar hanterar Migrationsverket fortsatt ett mycket stort antal begäran om avgörande inom ärendekategorin, knappt 40 000 under 2021.